



04

**Entre las agendas globales y la
política territorial:**

**Estrategias alimentarias
urbanas en el marco del Pacto
de Milán (2015 – 2018).**

Diego Martín

WorkingPapers

Resumen

El presente trabajo se propone estudiar de qué manera las ciudades están abordando el problema del desarrollo vinculado a la seguridad alimentaria y sostenibilidad de los sistemas alimentarios urbanos. Para ello se analizan las causas y motivaciones por las cuáles progresivamente los gobiernos locales van asumiendo responsabilidades en el sector de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), estudiando particularmente los casos de las ciudades de Madrid (España), Quito (Ecuador) y Valencia (España).

Se plantea que este nuevo campo de acción surge en parte como consecuencia de dinámicas que operan a nivel global y tienen impacto en los territorios locales, y por otra parte, por la influencia que ejercen tanto las agendas globales de las Naciones Unidas, como la que construyen los propios gobiernos locales a nivel internacional a través de las redes de ciudades.

El epicentro de la agenda internacional de los gobiernos locales en el campo de la SAN lo constituye el Pacto de Milán sobre Política Alimentaria Urbana. Firmado en octubre de 2015, es el primer protocolo internacional que crean los gobiernos locales en la materia, y se constituye como una alianza global de gobiernos locales para abordar este desafío, ejerciendo una clara influencia para la puesta en marcha de estrategias alimentarias urbanas en las ciudades iberoamericanas estudiadas.

Se concluye que tanto el Pacto de Milán como las estrategias alimentarias son respuestas políticas que dan los gobiernos locales frente a repercusiones sociales y ambientales que genera el actual sistema alimentario regido por cadenas globales de aprovisionamiento y atado a la lógica financiera dentro del sistema capitalista mundial.

Palabras clave: gobiernos locales; seguridad alimentaria; estrategias alimentarias urbanas; agendas globales; alianzas globales.

Abstract

This paper aims to study how cities are addressing the problem of development linked to food security and sustainability of urban food systems. To this end, the causes and motivations for which progressively local governments are assuming responsibilities in the sector of Food and Nutritional Security are analyzed, particularly studying the cases of the cities of Madrid (Spain), Quito (Ecuador) and Valencia (Spain).

It is argued that this new field of action arises partly as a consequence of dynamics that operate globally and have an impact on local territories and, on the other hand, due to the influence exerted both by the global agendas of the United Nations and by the one built by local governments at an international level through city networks.

The Pact of Milan on Urban Food Policy is the epicenter of the international agenda of local governments in this field. Signed in October 2015, it is the first international protocol created by local governments on the subject, which becomes a global alliance to address this challenge and has a clear influence on the implementation of urban food strategies in the Ibero-American cities studied.

It is concluded that both the Milan Pact and food urban strategies are political responses given by local governments to social and environmental repercussions generated by the current food system governed by global supply chains and tied to the financial logic within the world capitalist system.

Keywords: local governments; food safety; urban food strategies; global agendas; global alliances.

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferré. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© Diego Martín

Diego Martín, Universidad Complutense de Madrid- diegomartin.vco@gmail.com

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Introducción

Desde fines del S XX y principios del SXXI, el escenario político de actores que toman decisiones e impactan – positiva y negativamente- sobre la población, se ha ido complejizando (De la Fuente, 2010).

Así lo reconoce la Agenda 2030, que identifica como actores del desarrollo no sólo a los Estados-nación, sino también a empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos subnacionales¹ (regionales y locales).

A raíz de una serie de dinámicas que se verán a continuación, estos gobiernos subnacionales, vienen asumiendo cada vez mayores responsabilidades, siendo objeto también de nuevas demandas sociales, y reclamando consiguientemente recursos y un asiento en los espacios donde se toman decisiones que tienen impacto en los territorios sobre los cuáles sus gobiernos se asientan.

De estas nuevas responsabilidades y las consiguientes acciones que desarrollan los gobiernos locales, hay dos que se presentan cada vez con mayor claridad y que representan el objeto de estudio de este trabajo: una presencia cada vez más activa y sostenida en el escenario internacional, y una vinculación cada vez mayor de sus políticas (tanto a nivel interno como internacional) con los princi-

1 En el presente trabajo se utilizarán (salvo en los casos que así se distinga) como sinónimos los conceptos de: ciudad, gobierno local, autoridad local. Se entiende que la ciudad no es lo mismo que su gobierno local, sin embargo se utilizan como sinónimos cuando el estilo de la redacción así lo requiere.

2 También con fines de otorgar claridad expositiva, se utilizarán como sinónimos los conceptos de: acción internacional, acción exterior, actividad internacional, actividad exterior, internacionalización; entendidas todas como prácticas que los gobiernos locales realizan con actores (o instancias) fuera de las fronteras nacionales de sus respectivos países.

3 Aquí cabe aclarar que las estrategias urbanas de alimentación aportan a más objetivos que solo el N° 2, como se verá más adelante.

pios de desarrollo sostenible.

Es decir, que los gobiernos locales van desarrollando cada vez más políticas alineadas con los principios de desarrollo sostenible, y esto a su vez tiene un correlato en su accionar internacional². De esta manera, buscan incidir en las agendas de desarrollo sostenible: la Agenda 2030, la COP21, Hábitat III.

Dentro de este marco amplio y que hoy aparece transversal a todas las políticas como es el desarrollo sostenible, hay un sector específico que comienza a estar cada vez más presente en las políticas públicas de los municipios: el sector alimentario.

En este sector - que en la Agenda 2030 se recoge en el objetivo número 2 “ poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible”³- , las ciudades reciben los efectos de las dinámicas globales que rigen el sistema alimentario y buscan responder a este desafío desde una doble dimensión.

Por un lado, los gobiernos locales buscan incidir en la agenda internacional reclamando tanto espacios en la toma de decisión como recursos. Parte de este accionar en el escenario internacional se da a través de la creación de alianzas globales como el Pacto de Milán. Por otro lado, a nivel local, desarrollan estrategias y políticas públicas para intentar garantizar la seguridad alimentaria y contribuir a la construcción de sistemas alimentarios sostenibles (Sonnino, 2016; Wiskerke, 2015; Yacamán, 2017; Karanja y Njenga, 2011; Moragues, 2013).

El objeto de estudio de este trabajo se centra en intentar determinar de qué manera las ciudades están abordando el problema del desarrollo vinculado a la seguridad alimentaria y sostenibilidad de los sistemas alimentarios urbanos, teniendo presente esta doble dimensión local/internacional.

Preguntas y objetivos de la investigación.

A partir de la contextualización que se hizo precedentemente, se realizaron una serie de preguntas a modo de guía de investigación del presente trabajo:

-Respecto a la Agenda Internacional y las dinámicas que operan a nivel global:

¿Cómo influyen las agendas internacionales en la implementación de políticas vinculadas al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria en las ciudades?

¿Cómo impactan las dinámicas globales que no necesariamente están reguladas por dichas agendas?

¿Cómo intentan influir los gobiernos locales en la agenda internacional en el campo del desarrollo sostenible en general? ¿En el campo de la seguridad alimentaria en particular?

-Respecto a la construcción de la propia agenda local a nivel internacional:

¿Qué pasos se han dado en la construcción de una agenda propia de gobiernos locales a nivel internacional?

¿Cuáles han sido los momentos fundamentales en la construcción de dicha agenda?

¿Se han podido institucionalizar plataformas específicas para abordar el tema de la seguridad alimentaria a nivel internacional?

-Respecto a las acciones y políticas específicas que desarrollan los gobiernos locales a nivel territorial:

¿Cuáles son las motivaciones de las ciudades para abordar la cuestión alimentaria?

¿Cómo la han abordado?

¿Qué actores participan de las políticas/programas?

¿Qué resultados han obtenido?

¿Qué aportes específicos/innovadores aportan al campo de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios urbanos?

¿De qué manera buscan reconfigurar y relocalizar las relaciones y roles imperantes en el sistema alimentario tradicional?

Para dar respuestas a las preguntas de investigación y contribuir al objeto de estudio enunciado, se plantean tres objetivos específicos:

a) Conocer la capacidad de influencia de las ciudades en las agendas internacionales de Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo sostenible.

b) Analizar los momentos fundamentales en la construcción de la agenda local a nivel internacional sobre seguridad alimentaria.

c) Sistematizar y comparar las acciones y políticas de los gobiernos locales en el sector de seguridad alimentaria y sistemas alimentarios urbanos sostenibles.

Hipótesis de investigación

Hipótesis principal

El diseño e implementación de estrategias alimentarias urbanas en las ciudades de Iberoamérica se encuentra motivada e impulsada por la agenda internacional que van construyendo los gobiernos locales, particularmente a través de la red de ciudades constituida a partir de la firma del Pacto de Milán sobre Política Alimentaria Urbana.

Hipótesis secundarias

Hipótesis 1

Ciertos procesos y dinámicas globales generan desafíos y responsabilidades territo-

riales, frente a los cuáles los gobiernos locales deben dar una respuesta política. En el caso de los problemas de desarrollo vinculados a la seguridad alimentaria, esta respuesta se da por dos canales paralelos: por un lado las ciudades buscan incidir en las agendas que intentan regular las dinámicas globales y del sector alimentario en particular, y por otro lado desarrollan estrategias alimentarias urbanas.

Hipótesis 2

La implementación de políticas urbanas relacionadas con el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles, se ponen en marcha luego de situaciones de crisis donde se ve amenazada la seguridad alimentaria y/o la sostenibilidad medioambiental.

Estas primeras respuestas a los desafíos planteados, surgen de iniciativas de innovación social (Salom y Pitarch, 2017), es decir que surgen de manera espontánea por parte de grupos de la sociedad civil, que después son asumidas por los gobiernos locales, y posteriormente implementadas como políticas públicas.

1. Marco Metodológico.

La metodología utilizada es de tipo cualitativa. El tipo de investigación que se desarrolla es empírico explicativa (Anduiza et al., 2009: 12), ya que intenta dar respuesta a la pregunta sobre cuáles son las principales causas que llevan a que los gobiernos locales aborden este tema, y cuáles son los principales cambios que esto trae aparejado.

Para abordar el tema de las estrategias alimentarias urbanas, se realizó una sistematización de prácticas y comparación de 3 ciudades iberoamericanas: Madrid, Quito y Valencia. Esto responde a una estrategia intensiva de comparación sincrónica (Ibíd.: 68), en la que se estudian no demasiados casos, atendiendo a un número considerable de variables, en un

período relativamente corto de tiempo.

Para la recogida de datos e información, se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias. Como fuentes primarias, se realizaron entrevistas en profundidad o semidirigidas a expertos en la materia. Las entrevistas fueron hechas tanto de forma presencial para aquellas personas que se encontraban en Madrid, como de forma telefónica para las personas que se encontraban en otras ciudades.

Los perfiles de los entrevistados son funcionarios y políticos de los ayuntamientos analizados, trabajadores de ONGs del sector alimentario, y académicos que estudian la acción internacional de las ciudades⁴.

Las entrevistas realizadas, resultan interesantes para poder tener un diálogo directo que permita captar mejor como interpretan los propios protagonistas las transformaciones y reconfiguración de roles que se está generando en la materia y cuáles son los principales objetivos y motivaciones que llevan a las ciudades a apostar por el desarrollo de estas estrategias urbanas de alimentación.

Como fuentes de información secundaria, se recurrió a datos documentales. Se realizó una revisión de bibliografía académica, se analizaron documentos oficiales de organismos y otros actores que tienen injerencia en el tema estudiado, y también declaraciones de alcaldes y funcionarios de los ayuntamientos estudiados.

Los datos documentales sirvieron principalmente para elaborar los apartados teórico metodológicos, y también los capítulos dedicados a analizar la acción internacional de las ciudades y la búsqueda de incidencia. Cabe remarcar que aquí también se utiliza la información extraída de las entrevistas en relación a la participación de las ciudades en la agenda internacional.

⁴ En Anexos, se incluye una tabla con nombre completo y sector en el que se desempeñan los entrevistados.

La mayoría de las entrevistas realizadas se utilizaron para construir el capítulo de Estrategias Alimentarias Urbanas, donde se analiza como y porque las ciudades generan dichas políticas.

En este apartado se desarrolló un estudio de casos, donde se analizan y comparan las Estrategias Alimentarias de Madrid, Quito y Valencia. Se seleccionó este método debido a que se trata de pocos casos, pero que permite desarrollar un estudio más en profundidad de cada uno de ellos.

Respecto a las ciudades seleccionadas, además de remarcar que tienen su peso específico por la cantidad de habitantes que tienen y el impacto – tanto positivo como negativo– en términos de sostenibilidad que sus políticas generan, se presentan a continuación los motivos de la selección de casos.

Un primer elemento, es que no existe una producción académica muy vasta que vincule el desarrollo de las estrategias alimentarias urbanas con las agendas internacionales. En segundo lugar, la implementación de este tipo de políticas en las ciudades iberoamericanas tampoco ha sido abordada por los investigadores en la materia, dada la novedad del fenómeno.

En relación con cada uno de los casos, Madrid es capital de España, y tiene un rol de ciudad líder en Iberoamérica. De hecho, es la sede y principal financiadora de la UCCI y desde el año 2015 viene apostando por una estrategia alimentaria planificada y coordinada con numerosas áreas de gobierno y actores de la sociedad civil, que fue presentada en julio de 2018.

Valencia tiene la particularidad de estar inserta en la denominada Huerta valenciana. Con el objetivo de preservar ese entorno y la figura del agricultor, la ciudad se encuentra en el proceso de elaboración de una estrategia alimentaria, ha tomado como bandera la cuestión de la sostenibilidad, e incluso tiene

una pretensión de liderazgo internacional en esta materia.

Ha sido galardonada por sus prácticas en el marco del Pacto de Milán y también fue sede del tercer encuentro anual de alcaldes del Pacto en octubre de 2017, en el cual se emitió la Declaración de Alimentación Sostenible de Valencia.

Quito, también ha sido destacada por el Pacto de Milán y por la FAO. Además, al haber sido anfitriona de la cumbre de Hábitat III ha tenido numerosas participaciones y experiencias en foros de ciudades. La ciudad también está en proceso de elaboración de la estrategia alimentaria y cuenta además con numerosas prácticas urbanas interesantes, entre ellas la Visión Quito 2040, entre cuyos ejes se incluye la alimentación como prioridad.

La sistematización y comparación de las acciones y políticas llevadas adelante por los gobiernos locales se hará en base a las siguientes categorías de análisis:

- Principales motivaciones para la intervención en el tema;
- Principales actores que intervienen en la elaboración y ejecución de la política alimentaria urbana;
- Principales programas y proyectos de la ciudad;
- Impacto y modificaciones que se generan en la ciudad con la firma del Pacto de Milán;
- Aporte específico que realizan con su intervención a la seguridad alimentaria y nutrición.
- Percepción respecto al impacto de la agenda internacional en el territorio y de la capacidad de influencia de las ciudades en la agenda.

Estas categorías de análisis se construyen a partir de los aportes tomados del propio

Pacto de Milán (2015), de los trabajos de Roberta Sonnino (2016), de Baker y de Zeeuw (2015) y de criterios propios que facilitan el análisis comparativo entre las diferentes ciudades.

No se toman taxativamente las categorías del Marco Estratégico de Acción que plantea el Pacto de Milán, ya que las ciudades signatarias plantean expresamente que cada una adaptará y seleccionará sus prioridades de acuerdo a los contextos específicos en los que se encuentran insertas, y es poco frecuente en la actualidad que alguna ciudad emprenda acciones en las seis categorías que plantea el pacto.

2. Marco teórico y conceptual

Este trabajo tiene la particularidad de que busca conjugar dos dimensiones de estudio que no necesariamente han sido abordadas de forma conjunta en las producciones académicas.

Como se verá a continuación, la mayoría de los autores plantean que el surgimiento de iniciativas relacionadas a la producción, consumo y acceso a la alimentación desde las ciudades, es una consecuencia de fenómenos que se dan a escala global.

Por esta razón, es que en el trabajo se decide abordar no solo las estrategias urbanas destinadas a garantizar la seguridad alimentaria, sino también la manera en la que las ciudades buscan incidir para hacer frente a esas dinámicas globales, intentando moldearlas o amortiguar algunos de sus efectos.

2.1. *La nueva geografía de la seguridad alimentaria*

Para analizar el surgimiento de estrategias alimentarias urbanas, se tomará la propuesta teórica elaborada por Roberta Sonnino en el trabajo titulado “The new geography of food security: exploring the potential of urban

food strategies” (2016).

La autora plantea que el debate de la seguridad alimentaria estuvo situado siempre entre dos niveles: el enfoque productivista o basado en la oferta, que se plantea si un país tiene suficientes alimentos para garantizar las necesidades de su población (Medina Rey, 2018) y, en otro nivel y con el paso de los años, el enfoque se desplazó hacia la posibilidad de acceso físico y económico a los alimentos, un enfoque basado en las personas con menos posibilidades de acceder a la alimentación (household level).

Sonnino sostiene que en la actualidad la aparición de esta nueva geografía de la seguridad alimentaria, está desafiando estos dos enfoques. La inseguridad alimentaria presenta crecientemente una característica bimodal: abarcando cuestiones de cantidad y calidad, de sub y sobre consumo, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo (2016: 190).

Sumado a esto, el hecho de que más de la mitad de la población mundial viva en zonas urbanas, ha devenido en que la seguridad alimentaria, asuma una dimensión urbana de consideración, generando desafíos tanto físicos como financieros respecto al acceso a los alimentos.

Además, la aparición de una “Nueva Ecuación Alimentaria”, definida por el aumento del precio de los alimentos, la deprecación de los recursos naturales, los hechos de acaparamiento de tierras, el descontento social y los efectos del cambio climático (Morgan y Sonnino 2010), conduce a que en la agenda global de la seguridad alimentaria aparezcan cada vez más elementos relacionados con cuestiones de sostenibilidad.

Las dinámicas bimodales que están moldeando la nueva geografía global de la seguridad alimentaria tienen impacto en la dimensión local, de distintas maneras. No es sorprendente entonces que aparezcan políti-

cas alimentarias innovadoras desde el nivel local. (Sonnino, 2016:190).

Para tratar de entender este nuevo escenario, teniendo presente el carácter bimodal de la nueva geografía de la seguridad alimentaria, Sonnino estudia y compara 15 documentos oficiales de estrategias urbanas alimentarias, elaboradas por gobiernos locales en Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, con el objetivo de dar respuesta a tres preguntas:

- ¿Qué tipo de “paisaje alimenticio” (“foodscape”) prevén estos documentos y por qué?
- ¿Este reajuste (“rescaling”) de la gobernanza del sistema alimentario coincide con la emergencia de nuevo enfoque localista?
- ¿Qué tipo de prioridades y medidas concretas identifican los gobiernos municipales para tratar con la nueva geografía de la seguridad alimentaria? (Ibíd., 192)

Para responder a las preguntas, la autora se plantea tres categorías de análisis:

- Las motivaciones que perciben las ciudades para impulsar procesos de reforma de la gobernanza del sistema alimentario;
- Ideas y conceptos clave desplegadas para construir el hilo conductor de la estrategia; y
- El rol atribuido a la relocalización en relación a la seguridad alimentaria y a cuestiones medio ambientales (Ibíd. 191).

Estas preguntas de investigación y las correspondientes categorías de análisis, se toman – y se agregan otras, como se explicó en el apartado de metodología- para sistematizar y comparar las experiencias en las ciudades seleccionadas, en el capítulo 4 y también en las reflexiones finales.

A continuación, se presentan las definiciones de los principales conceptos que aparecen a lo largo del trabajo.

Se entiende que existe **Seguridad Alimentaria** “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y las preferencias alimenticias a fin de llevar una vida sana y activa” (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996).

La **Soberanía Alimentaria** se define como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Fórum Mundial de la Soberanía Alimentaria: La Habana 2001).

Tomando la definición Louis Malassis, el concepto de **Sistema Alimentario** se entiende como “la forma en que los hombres se organizan en el espacio y en el tiempo para obtener y consumir sus alimentos”⁵.

Según FAO, el concepto de **Sistema Alimentario de la Ciudad-región** (“City Region Food System”) “abarca una red compleja de actores, procesos y relaciones que tienen que ver con la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos que existe en una región geográfica determinada que incluye un centro urbano más o menos concentrado y su alrededores periurbanos y rurales del interior; un paisaje regional a través del cual se gestionan los flujos de personas, bienes y servicios de los ecosistemas”.

5 Citado por Divay, V. (2017: 14).

Es interesante incluir en este punto el concepto de **Innovación social**, que no presenta una definición consensuada entre los expertos. Aquí se comparte la idea expresada por Salom respecto a que se trata de iniciativas de carácter ciudadano que ofrecen “soluciones a problemas que ni la política del gobierno ni el mercado han sido capaces de solventar” (Salom et al; 2017: 35).

Una aclaración respecto a la utilización de los conceptos de **seguridad y soberanía alimentaria**.

La mayor parte de la literatura analizada plantea que es necesario tener precaución respecto a la utilización del concepto de seguridad alimentaria, debido a que el mismo es resistido por movimientos sociales y campesinos que reivindican el concepto de soberanía alimentaria, fundamentalmente debido a que se plantea que los postulados de la seguridad alimentaria no sólo no han resuelto el problema del hambre, sino que también ha sido responsable principal del proceso de degradación ambiental, beneficiando solo a ciertos organismos y sectores económicos⁶.

En este sentido, cabe aclarar que las estrategias urbanas de alimentación analizadas en este trabajo, y también los documentos que analiza Sonnino (2016) no utilizan el concepto de seguridad alimentaria como tal; a lo sumo se utiliza la noción de combatir las situaciones de inseguridad alimentaria.

Aquí se maneja principalmente el concepto de seguridad alimentaria por el hecho de que, por un lado la mayoría de los autores lo siguen aplicando en sus análisis teóricos y también los organismos internacionales especializados en el sector como FAO, o la propia

6 Para un repaso sobre el origen y evolución del concepto, ver Medina Rey (2018).

7 Ver Barbé (1987): “El papel del Realismo en las Relaciones Internacionales”.

8 Para un análisis más detallado ver: Russell (2010) “El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria”.

CGLU.

Por otro lado, el Pacto de Milán también menciona la necesidad de crear sinergias entre “la seguridad alimentaria y nutricional, los servicios relacionados a los ecosistemas y el bienestar humano” (MUFPP, 1).

2.2. La acción internacional de las ciudades

Brevemente, se hará un repaso de los principales conceptos que surgen desde diferentes corrientes de la teoría de las Relaciones Internacionales, aunque por la naturaleza y extensión del presente trabajo, no resulta posible extenderse demasiado.

Las relaciones internacionales han sido entendidas tradicionalmente-desde la política y el derecho internacional- como una potestad exclusiva de los Estados-Nación. En el mismo sentido se han orientado las teorías fundacionales de las relaciones internacionales: el idealismo y el realismo⁷. Como sostiene Russell (2010: 83), “el lugar dominante del paradigma realista en la teoría de las Relaciones Internacionales, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, contribuyó de manera importante a velar el papel que han jugado históricamente otros actores, además del Estado nación, en la política y economía internacionales”.

Durante el transcurso del siglo XX aparecen nuevas teorías⁸ de las relaciones internacionales que, si bien no niegan la centralidad y la importancia del Estado como actor fundamental en el sistema internacional, vienen a complejizar el escenario, planteando la existencia de una diversidad tanto temática como de actores.

Hedley Bull (2002), en su obra “The Anarchical Society. A study of Order in World Politics”, va a desarrollar el concepto de neo-medievalismo, con el cual el autor plantea la dispersión de la autoridad estatal: hacia arriba (instancias supranacionales), hacia abajo (subnacionales) y hacia el costado (actores no

estatales). “Esto genera una superposición territorial de autoridades y lealtades, en el que los gobiernos nacionales tienden a compartir su autoridad en forma creciente con otros actores sobre cuestiones políticas importantes” (Russell, 2010:90).

Por otro lado, Hocking (1999:30) sostiene, retomando a Rosenau (1997), que existe un territorio fronterizo cada vez más amplio, donde se mezclan y entrecruzan la política internacional con la política doméstica. Así, los asuntos domésticos se hacen cada vez más internacionales y las cuestiones internacionales se nacionalizan cada vez más.

Uno de los conceptos más trabajados-también más polémicos- es el de Paradiplomacia⁹, surgido a principios de la década del 80, de la mano de los autores Soldatos y Duchacek (1986). Es precisamente este último autor quien brindó una de las primeras definiciones del concepto: “La paradiplomacia global consiste en contactos políticos no centrales no sólo con centros comerciales industriales o culturales en otros continentes, sino también con las diversas ramas o agencias de los gobiernos nacionales extranjeros” (Duchacek; 1986a, 246- 7).

Hocking plantea que este creciente accionar de los gobiernos locales en el escenario internacional, forma parte de un proceso “por el cual la política exterior está deviniendo “local” (1993: 2).

En este sentido, se comparte una de las interpretaciones que el autor plantea, respecto a que este cambio “representa una muy deseable democratización de los procesos de la política exterior, coto tradicional del poder ejecutivo; puede que represente incluso una oportunidad para reestructurar el orden internacional hacia metas más justas y pacíficas” (Ibíd.: 3).

Un enfoque diferente de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales lo plantea Mónica Salomón, desde la perspecti-

va del Análisis de Políticas Exteriores.

Luego de realizar una evaluación de los estudios realizados hasta el momento sobre la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, Salomón propone sentar las bases del camino a seguir en este sentido, guiada por tres interrogantes sobre estos actores: ¿Quiénes son?, ¿Qué hacen? y ¿Cómo lo hacen?

Respecto a ¿Quiénes son?, la autora rescata la categorización de gobiernos subnacionales que realizan Hocking (1997) y Pasqui (2005) como “actores mixtos”, utilizando la distinción desarrollada por Rosenau (1990) entre actores “libres de soberanía” y “condicionados por la soberanía”.

Para Hocking y Pasqui los gobiernos subnacionales estarían en un punto medio entre estos dos extremos¹⁰. Al tener responsabilidades sobre cierta parte de la población y del territorio, estos actores son receptores de demandas, que intentan satisfacer, entre otros mecanismos, a través de actividades internacionales. Por otro lado, tienen un grado de libertad mayor para poder elegir temas más específicos, y actuar en foros típicamente no estatales, mostrando un comportamiento del tipo de actores “libres de soberanía”.

Respecto a la pregunta sobre ¿Qué hacen?, la autora plantea la inadecuación del término paradiplomacia. Salomón sostiene que lo que se produce es una “externalización” de las competencias y que en realidad, “algunos gobiernos subnacionales tienen una política exterior, en el sentido de que elaboran deliberadamente una estrategia destinada a alcanzar sus objetivos más allá de las fronteras estatales y desarrollan instrumentos y estructuras institucionales para hacerlo (...) tienen

9 Para un análisis sobre el origen, evolución y pertinencia del concepto de paradiplomacia, ver: Aguirre Zabala, 2000.

10 Rosenau los ubica como actores “libres de soberanía”.

un plan, opuesto a la mera práctica. Otros se limitan a tener una acción exterior, pero sin el respaldo de una estrategia preconcebida y con poca o ninguna coordinación entre las distintas instancias del gobierno subnacional” (2009: 10).

En cuanto a la pregunta ¿Cómo lo hacen?, Salomón indica que lo hacen en parte con medios, instrumentos y estructuras similares a las empleadas por los gobiernos centrales (más común entre gobiernos intermedios), aunque con algunas especificidades; y en parte, mediante prácticas más propias de los actores “libres de soberanía” (más común entre los gobiernos locales).

2.3. Búsqueda de incidencia en las agendas globales y construcción de agendas locales.

En los últimos años, la búsqueda de incidencia en las agendas globales y la construcción de agendas locales a nivel internacional, se han convertido en una de las principales actividades de la acción internacional de los gobiernos locales. Con este objetivo, las redes de gobiernos locales aparecen como el principal mecanismo que han encontrado las ciudades para estos propósitos. Se abordarán a continuación ambas cuestiones.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, la interrelación entre las agendas globales y los territorios locales es cada vez más intensa. Es complejo encontrar temas y decisiones que se tomen a nivel internacional y que no tengan un impacto en los entornos urbanos. Por esta razón, los gobiernos locales buscan incidir en las agendas nacionales, regionales y globales - principalmente en las del Sistema de Naciones Unidas-, y también construir sus propias agendas.

Fernández y Romero (2016: 31) sostienen que esta participación y búsqueda de incidencia resulta relevante por dos razones. Por un lado, porque permite que las agendas globales se adapten mejor a las necesidades que se manifiestan en los ámbitos locales, y cuyos go-

biernos conocen de primera mano. Por otro lado, los representantes de gobiernos locales que buscan incidir en las agendas, son autoridades electas democráticamente, lo que dota de mayor legitimidad a las decisiones que se toman y también mejoran la calidad de las mismas.

Resulta interesante el planteo que desarrolla Javier Sánchez Cano en su Tesis Doctoral titulada “Los gobiernos no centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global” (2015).

El autor plantea que con el fin de la Guerra Fría, desde las Naciones Unidas se ha impulsado un sistema de cumbres y conferencias con el objetivo de generar acuerdos políticos que conduzcan una suerte de gobernanza global en el sistema internacional (Sánchez Cano, 2015: 132).

A este sistema de conferencias, se les da un perfil técnico al que se convocan distintos actores, que trascienden a la presencia tradicional de Estados y Organismos Internacionales (OO.II.). Aquí aparecen entonces los actores privados, la comunidad científica, los representantes de la sociedad civil y también los gobiernos no centrales.

Sánchez plantea que en esta nueva lógica lo preponderante es garantizar eficacia y resultados. Por esta razón, no se asiste tanto a una proliferación de nuevas normas de Derecho Internacional, sino más bien de agendas globales que buscan generar compromisos respecto a cuestiones medio ambientales, de urbanización sostenible y de desarrollo en general.

En este contexto, hay que entender el progresivo reconocimiento que van obteniendo los gobiernos locales como actores internacionales, en la medida en que pueden garantizar la implementación de las agendas a nivel territorial y aumentar la eficacia de las mismas.

Por esta razón Roberto Russell sostiene que las propiedades que hacen que una entidad sea o no considerada como actor internacional, son cada vez más políticas y menos jurídicas. Según el autor, los principales atributos para definir la calidad o no de actor internacional son : “a) grado de autonomía; b) capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y c) continuidad e importancia en las funciones que se desarrollan” (2010: 84).

Teniendo presentes estas consideraciones, se presentan a continuación los elementos que Fernández y Romero sugieren que los gobiernos locales deberían tener en cuenta para poder incidir de una manera eficaz y legítima en estas agendas, los cinco “vectores básicos” son: el trabajo en red, la generación e intercambio de conocimiento, la comunicación, la gobernanza multinivel y la transparencia y rendición de cuenta de las acciones (2016: 89).

Frente a un mundo cada vez más complejo y con una multiplicidad creciente de actores, resulta prácticamente imposible que una ciudad pueda incidir por sí sola en las agendas globales. Por esta razón, el trabajo en red se vuelve imprescindible.

La propuesta de los vectores básicos de Fernández y Romero está en sintonía con la descripción de las funciones que tiene una red de gobiernos subnacionales de acuerdo a lo planteado por Grasa y Sánchez (2013). Estos autores hablan de funciones externas e internas.

Las funciones externas de una red, consisten justamente en esta búsqueda de incidencia o de lo que se conoce como lobby o cabildeo. Las funciones internas, están asociadas a la sistematización y distribución de conocimiento entre sus miembros, el intercambio de buenas prácticas y la adaptación de sus integrantes al sistema político y normativo internacional (Grasa y Sánchez, 2013: 88).

Respecto a los tipo de redes, Fernández y Romero las clasifican de acuerdo a los temas que abarcan -generales o sectoriales- y de acuerdo su representación geográfica – nacional, regional o global (2016: 91). Por ejemplo, CGLU sería una red de carácter generalista con una cobertura global, ICLEI también tiene una cobertura global pero se especializa temáticamente en cuestiones de sostenibilidad ambiental, y Mercociudades sería una red multitemática pero con una representación geográfica específica.

Los distintos tipos de redes y sus funciones, son fundamentales para la implementación de mecanismos de gobernanza multinivel, que las autoridades locales reclaman a los gobiernos centrales y OO.II.

Sánchez Cano toma la definición de gobierno multinivel propuesta por Marks (1992), haciendo la salvedad de que la extrapolación a otras instituciones fuera de la Unión Europea deben hacerse con la debida precaución respecto a la existencia de otras relaciones jurídicas y políticas.

Marks define el concepto de gobierno multinivel como “un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en varios niveles territoriales -supranacional, nacional, regional y local- como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación de decisiones que ha llevado a algunas funciones previamente centralizadas del estado hasta el nivel supranacional y algunos hasta el nivel regional / local” (1992: 392).

3. Las ciudades como actores internacionales. El rol de los gobiernos locales en el proceso de elaboración e implementación de las agendas globales.

Teniendo presente los aportes teóricos volcados en el apartado precedente respecto a las condiciones que estarían avalando la entrada en escena de los gobiernos locales como actores internacionales desde el sistema de

conferencias de ONU y la búsqueda de una gobernanza global, se describirán algunas dinámicas que favorecen la aparición de estos actores en el escenario internacional, para analizar luego su rol dentro de las agendas actuales de Naciones Unidas.

La creciente presencia de las ciudades en el campo internacional debe entenderse a partir de una serie de fenómenos y tendencias que modifican el sistema internacional y generan nuevas responsabilidades y desafíos a los gobiernos locales.

Se trata de “fenómenos que responden a lógicas globales, pero que tienen impacto en el ámbito local” (Fernández de Losada, 2009: 25): la creciente urbanización del planeta; la globalización; los procesos de integración regional y una apuesta por la “revalorización de lo local”.

Frente a este contexto, los gobiernos locales requieren de formas innovadoras de gestionar lo público, y de instrumentos y mecanismos- como el desarrollo de actividades internacionales- para enfrentar los nuevos desafíos y la creciente demanda de los actores del territorio. Es decir que los gobiernos no centrales deben ocuparse de una serie de materias que se encuentran cada vez más condicionadas internacionalmente.

Las agendas de Naciones Unidas.

Los años 2015 y 2016, fueron años de grandes cumbres y conferencias que marcarán, al menos desde un punto de vista discursivo y normativo, el camino a seguir al menos hasta 2030.

En septiembre de 2015, 193 países firmaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que vino a reemplazar la anterior Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En noviembre de ese mismo año, se firmó en París un nuevo Acuerdo sobre Cambio Climático¹¹. En octubre de 2016, tuvo lugar en Quito la Cumbre de Hábitat III, que produjo

como resultado la Nueva Agenda Urbana.

Estas conferencias y acuerdos internacionales se han presentado como los principales foros de intercambio y discusión sobre desarrollo sostenible en el escenario internacional (Fund. Dom Cabral y Pref. Belo Horizonte, 2014), y son de suma importancia, ya que regirán – o deberían hacerlo- las políticas de desarrollo y cooperación internacional de los próximos años.

Se presenta a continuación el contenido de estas cumbres desde el punto de vista del rol que han jugado las ciudades en la construcción de estas agendas, cuáles han sido sus logros, y por donde pasan los debates y discusiones a la hora de la implementación de las mismas.

3.1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Asumiendo en parte las críticas que había recibido la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el proceso de elaboración de los ODS, se dio de una manera más abierta y participativa, reconociendo el rol que juegan otros actores en los procesos de desarrollo, entre ellos los gobiernos locales¹².

Los gobiernos locales lograron incorporar al Panel de Altos Nivel de Personas Eminentes al entonces presidente de CGLU y alcalde de Estambul, Kadir Topbas. De esta manera, las autoridades locales lograban tener un representante dentro del grupo de trabajo encargado de diseñar la agenda que regiría las

11 También tuvieron lugar en 2015 el Marco de Acción de Sendai sobre Reducción de Riesgos de Desastres y la Cumbre Financiamiento del Desarrollo en Addis Abeba. No se abordarán aquí ya que no han estado en relación tan directa con el desarrollo de estrategias alimentarias urbanas.

12 Para ver el proceso de evolución de temas y actores que progresivamente se van incorporando en las discusiones sobre desarrollo sostenible desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, ver: Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte, 2014.

políticas de desarrollo sostenible y cooperación internacional hasta el año 2030 (OWG). Esta inclusión, representa un reconocimiento sobre el papel y la importancia de las ciudades como actores de desarrollo.

Aprovechando la apertura de Naciones Unidas y la representación conseguida, los representantes de las ciudades buscaron tener un “objetivo propio” dentro de lo que luego fueron los 17 ODS. Para esto, crearon el *Grupo de trabajo global de gobiernos locales y regionales para la agenda de desarrollo 2030 y hacia Hábitat III* (Global Task Force, GTF). El objetivo principal se consiguió. El ODS 11 plantea el desafío de “conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (A/Res/70/1). Esto significó un gran paso en la legitimación de los gobiernos locales como actores clave del desarrollo, evitando además que las cuestiones relativas a las ciudades se diluyeran en el resto de los objetivos.

De esta manera, las ciudades lograron organizarse e incidir en el proceso de elaboración de la Agenda 2030. Actualmente, la discusión y los esfuerzos de los gobiernos locales están orientados a lograr tener mayor protagonismo en la implementación, monitoreo y evaluación de la misma (Fernández y Romero, 2016), en el denominado proceso de “localización” de los ODS. Por esta razón, desde GTF se trabajó para incluir la dimensión local en todo el conjunto de ODS, generando indicadores que permitan medir el impacto en los ámbitos urbanos.

El argumento con el que los gobiernos locales buscan obtener espacios de participación y toma de decisiones en la localización de los ODS es el mismo por el cual buscaron incidir en la elaboración de la agenda. La mayoría de los objetivos y sus metas, tienen un claro impacto en los territorios urbanos y afectan a la población que vive en las ciudades. A su vez, muchas de estas metas y objetivos, dependen de competencias de gobiernos locales.

Localizar los ODS, implica trabajar coordinadamente con los niveles regionales y fundamentalmente nacionales de gobierno, para consensuar prioridades respecto a objetivos, metas, monitoreo y recursos disponibles para su consecución.

3.2. El Acuerdo de París sobre Cambio Climático

En diciembre de 2015, 195 Estados se dieron cita en París para abordar el tema del Cambio Climático, negociar las posibilidades de mitigación a la que estaban dispuestos a comprometerse y adaptarse a sus consecuencias. Esta cumbre se dio como parte del proceso de las Conferencias de las Partes (COP)¹³ de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁴ (UNFCCC, por sus siglas en inglés).

El resultado de la misma fue el histórico Acuerdo de París (UNFCCC, 2015), que entrará en vigor a partir de 2020, y a través del cual los países firmantes se comprometen a desarrollar planes de acción revisables cada 5 años y a tomar una serie de medidas – a nivel y consideración de cada Estado parte y sin sanciones por incumplimiento- que permitan que el aumento de la temperatura para el año 2100 quede “muy por debajo de los 2° C respecto a los niveles preindustriales” (Ibíd.: 3).

¿Qué rol juegan las ciudades en relación al Acuerdo de París y a la Agenda del Cambio Climático?

El cambio climático es uno de los fenó-

13 La Conferencia de las Partes es el órgano supremo de la Convención, que se reúne anualmente desde 1995 para hacer un seguimiento de la evolución de los compromisos adoptados y tiene también la capacidad de generar nuevos acuerdos. Los principales acuerdos desde la puesta en marcha de la Convención han sido el Protocolo de Kyoto (1997) y el Acuerdo de París (2015).

14 La UNFCCC fue firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

menos en los que se puede apreciar claramente como dinámicas globales impactan en ámbitos locales. Conscientes de que las “áreas urbanas generan dos tercios de las emisiones mundiales de CO2 y consumen el 80% de la energía que se produce a nivel mundial” (Fund. Dom Cabral y Pref. Belo Horizonte, 2014: 67), este es uno de los sectores en los que mayor dinamismo y proliferación de iniciativas se han dado desde los gobiernos locales, y también en los que progresivamente se les fue dando más espacio desde la Agenda de Naciones Unidas.

Formalmente, la COP reconoció a los gobiernos locales como observadores en la reunión anual realizada en Cancún en el año 2010. En ese carácter, cerca de mil alcaldes y representantes de autoridades locales acudieron a la COP21 de París.

De manera paralela a las Conferencias de las Partes, los gobiernos locales han ido construyendo su agenda, para sentar posiciones respecto al fenómeno y a la Agenda de Naciones Unidas, compartir experiencias respecto de medidas de adaptación y mitigación, y reclamar acceso a financiamiento para poder hacer frente al cambio climático.

Se presenta a continuación una tabla con las principales iniciativas de autoridades locales en la materia. Si bien no es posible aquí

analizar cada una de estas, en el tema del cambio climático, los gobiernos locales, principalmente de las grandes ciudades, tienen un camino recorrido de medidas y acciones de adaptación y mitigación, que van incluso por delante de los Estados.

Este profuso accionar se ve reflejado en su reconocimiento como observadores de la COP desde el año 2010, en las declaraciones que realizan en el marco de las reuniones anuales, como son el ejemplo de París y Marrakech y también de las redes y plataformas que han creado desde el año 2007 hasta la actualidad.

3.3. Hábitat III: la Nueva Agenda Urbana.

ONU-Hábitat es un programa de las Naciones Unidas diseñado para ayudar y apoyar a los gobiernos nacionales a intentar tener procesos de urbanización más controlados y sostenibles. Si bien tiene la categoría de programa desde el 2002 (Res. A/56/207), el origen de la iniciativa se remonta a la década de los 70.

La primera conferencia de Hábitat se celebró en 1976 en la ciudad de Vancouver. En esta primer cumbre se abordó principalmente el rápido y descontrolado proceso de crecimiento de las ciudades en el mundo en desarrollo. Cabe aclarar que en 1976, aún las dos

Tabla 1. Principales iniciativas y declaraciones de gobiernos locales en la construcción de la Agenda sobre Cambio Climático.

Año – Ciudad	Declaración/Pacto
2017 -	Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía
2016 – Marrakech	Hoja de Ruta de Marrakech para la Acción
2015 – París	Declaración del Ayuntamiento de París
2014 – Nueva York	Compact of Mayors
2013 – Nantes	Declaración de Nantes y Líderes Subnacionales en Cambio Climático
2010 – México	Pacto de la Ciudad de México. Registro Climático de Ciudades Carbonn (cccr)
2008 – Bruselas	Pacto de Alcaldes Europeos por el Clima
2007 – Bali	Hoja de Ruta de los <u>Gobiernos Locales</u> por el Clima

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en www.uclg.org.

terceras partes de la población mundial vivía en zonas rurales.

En 1996, veinte años después de la primera conferencia, se celebró en Estambul Hábitat II, con el foco puesto en el tema de la vivienda. Desde el punto de vista de las ciudades como actores en este proceso, el cambio de la primera a la segunda conferencia fue significativo.

Mientras que en Hábitat I la agenda fue netamente intergubernamental, en Hábitat II, “Naciones Unidas les confirió el trato de socios principales en la implementación de la agenda; a la par que se articularon canales formales de participación” (Fernández y Romero, 2016: 82), en un contexto en el que ya la población que vivía en las ciudades estaba a punto de ser mayoritaria.

Hábitat II fue muy importante para las ciudades, ya que en el marco de la misma se desarrolló la Primera Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales que es el mecanismo político a través del cual el colectivo de gobiernos subnacionales presentan sus propuestas y demandas a la conferencia.

Hábitat III se celebró en octubre del año 2016 en la ciudad de Quito. En este escenario, también tuvo lugar la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. El resultado de la conferencia Hábitat III fue la denominada Nueva Agenda Urbana (NAU), que recoge en su artículo 8 las contribuciones hechas por la Asamblea.

De una manera similar al proceso de elaboración de la Agenda 2030, los gobiernos locales y regionales canalizaron su participación a través de la GTF, desarrollaron cumbres preparatorias con el fin de realizar sus contribuciones a lo que sería la Nueva Agenda Urbana e incluso llevaron adelante una intensa campaña bajo el lema “Listen2Cities” fundamentalmente a través de las redes sociales.

Desarrollada en conferencias previas a la

de Quito, la agenda de las autoridades locales difería en algunos puntos de la agenda de los Estados. El objetivo primordial consistió en hacer llegar a la agenda intergubernamental los temas que preocupan a las ciudades. Una de las principales disputas que hubo en este sentido fue para que se incluyera el “Derecho a la Ciudad” en la NAU, finalmente recogido en el texto de la declaración.

Otro de los puntos en los que se puso más énfasis desde la GTF fue en vincular los resultados de Hábitat III con la Agenda de los ODS y los acuerdos climáticos.

De acuerdo a la apreciación hecha por los representantes de las ciudades signatarias del Pacto de Milán en el marco del tercer encuentro anual de autoridades, la gobernanza territorial de los sistemas alimentarios se detalla en la Nueva Agenda Urbana (NUA, Quito 2016) para promover la urbanización sostenible convocada en el ODS11. El puente entre los alimentos y las ciudades (ODS 2 y 11) también se vincula con todos los demás ODS, así como con la NUA (MUFPP, 2017).

Finalmente, resulta necesario decir que es en Hábitat III donde se hace patente esa incongruencia de una agenda intergubernamental urbana, en la cual los decisores últimos no son los gobiernos de las ciudades, sino de los Estados centrales.

**

En las tres agendas abordadas se puede apreciar como los gobiernos locales van aumentando su participación activa en las mismas, tomando posiciones, influyendo e intentando obtener cada vez mayores espacios en los lugares de toma de decisión y acceso a financiamiento. Estas tres agendas influyen también en la elaboración de políticas por parte de los gobiernos locales, entre ellas en las estrategias urbanas de alimentación.

Dicho esto, resulta necesario plantear

también que el rol de las ciudades en la arena internacional sigue siendo un rol totalmente secundario frente a los Estados y los Organismos Internacionales. Si bien se los puede considerar actores, aún son actores de “reparto” (Fernández y Romero, 2016: 37).

Finalmente hay que destacar que salvo en los casos puntuales, el problema de la seguridad alimentaria en las ciudades no es abordado. Por esta razón, la puesta en agenda de este enfoque resulta una novedad que viene de la mano de los gobiernos locales.

4. La agenda de las ciudades en el escenario internacional: el Pacto de Milán sobre Política Alimentaria Urbana

Tal como se planteó en la introducción, además de la participación y búsqueda de incidencia en las agendas de Naciones Unidas, las ciudades van construyendo su propia agenda a nivel internacional. Si bien esta agenda se compone de numerosas iniciativas que comienzan a observarse a fines de la primera década del SXXI, y que llevan adelante CGLU, ICLEI y asociaciones nacionales de ciudades, por una cuestión de extensión se abordará aquí la que se entiende como la principal: el Pacto de Milán sobre Política Alimentaria Urbana (MUFPP).

Se trata del primer protocolo internacional sobre políticas alimentarias urbanas sostenibles, suscrito el 15 de octubre de 2015 en la ciudad de Milán por 123 alcaldes, alcaldesas y representantes de autoridades locales de distintas ciudades del mundo.

Este acuerdo se dio en el marco de la Expo Milán, bajo el lema “Alimentar al planeta, Energía para la vida”, en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En el primer artículo del pacto, se plantea su ambicioso y principal objetivo: “1. Trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diver-

sificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos”;

Y en el segundo artículo, indica la manera en que esto debe alcanzarse: “2. Promover la coordinación entre departamentos y sectores a nivel municipal y territorial, favoreciendo la inclusión de consideraciones relativas a la política alimentaria urbana dentro de las políticas, los programas y las iniciativas en campo social, económico y ambiental, que interesen, entre otras cosas, la distribución y el abastecimiento alimentarios, la protección social, la nutrición, la equidad, la producción alimentaria, la instrucción, la seguridad alimentaria y la reducción de los desperdicios”;

Se plantea en este punto el desafío de transversalizar las políticas alimentarias entre las distintas áreas de gobierno. Se reivindica la aplicación de un enfoque holístico para desarrollar los sistemas alimentarios sostenibles, haciendo énfasis en la centralidad y la estrecha relación que existe entre la política alimentaria y el resto de las políticas de desarrollo sostenible – desde la reducción de la pobreza hasta el trabajo decente-.

Finalmente, el punto 6 del Pacto sugiere que cada ciudad utilice el Marco Estratégico de Acción “como punto de partida para organizar el propio sistema alimentario urbano” (MUFPP, 2015).

Este Marco de Acción, se construye a partir de la sistematización de distintas políticas que algunas de las ciudades signatarias venían llevando adelante, y cuyo objetivo es brindar una serie de opciones y recomendaciones de políticas, métodos de trabajo y procesos de tomas de decisiones para poder conseguir sistemas urbanos de alimentación sostenible, para aquellos gobiernos locales que quieran aplicarlo.

Estas opciones se agrupan en 6 ejes temáticos, para los cuáles se ofrecen una serie de acciones concretas - “opciones estratégicas”- que las ciudades pueden adoptar: “preparar un contexto favorable para una acción eficaz (gobernanza); promover dietas sostenibles y nutrición; asegurar la equidad social y económica; promover la producción alimentaria; mejorar el abastecimiento y la distribución alimentaria; limitar desperdicios de alimentos” (MUFPP, 2015).

A las ciudades que firmaron inicialmente el pacto, van sumándose nuevas, y en la actualidad forman parte del mismo 163 ciudades de 62 países, que representan a más de 450 millones de habitantes¹⁵ con una clara preponderancia de ciudades europeas, pero con representantes de todos los continentes.

El pacto tiene una dinámica que reúne a los signatarios de manera anual, en los denominados “Annual Gathering and Mayor Summits” y otorga reconocimientos a las ciudades que más avances han alcanzado en la búsqueda del objetivo.

Respecto a las funciones que cumple el Pacto, entre las internas (Grasa y Sánchez,

2013) se establece una instancia de cooperación, donde las ciudades pueden intercambiar buenas prácticas sobre políticas que estén relacionadas a cuestiones alimentarias, no sólo con otras signatarias del pacto sino también con otras organizaciones especializadas como FAO.

Una manera de generar el intercambio de buenas prácticas, es mediante el otorgamiento del Premio Pacto de Milán, que incluye una asignación económica de 15000 euros a las ciudades premiadas. Las ciudades que resulten premiadas por sus buenas prácticas, deben destinar el monto que se les asigna para difundirlas con otras ciudades signatarias del pacto.

Un punto para destacar es que, en el agregado, la mayor cantidad de experiencias remitidas por las ciudades signatarias en 2016 y 2017 para ser evaluadas por el comité que asigna premios y menciones, priman las experiencias de gobernanza.

Entre sus *funciones externas*, el Pacto busca incidir principalmente en los organismos especializados de Naciones Unidas, para

Cuadro 1. Prácticas presentadas por las ciudades en 2016 y 2017, ordenadas por tema y área



Fuente: MUFPP, 3rd Annual Gathering and Mayor Summit Valencia, 2017.

15 Extraído del sitio web del Pacto de Milán: <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>

promover la participación de las ciudades en el diseño de sistemas alimentarios sostenibles.

Como ejemplo de esto se hace referencia en el texto del Pacto a las contribuciones que las ciudades y los entornos periurbanos son capaces de hacer para la consecución de la Agenda 2030 (sancionada el mes anterior a la firma del Pacto), y a los acuerdos resultantes de la COP21 y Hábitat III.

En el mismo sentido, en la *Declaración de Valencia para una Alimentación Sostenible* resultante de la reunión anual del Pacto celebrada en 2017 en la ciudad española, se plantea que debe haber un mayor reconocimiento al rol que juegan los gobiernos subnacionales en la implementación de los ODS y la NAU.

Así, la Declaración sostiene que “en el contexto de una agenda global de desarrollo sostenible, las ciudades del Pacto de Milán apelan al Secretario General de las Naciones Unidas y a todas las agencias de la ONU (...) a incluir iniciativas sostenibles y aplicables en los sistemas de alimentos locales de las ciudades y que también fortalezcan los vínculos rurales urbanos integrales para el desarrollo sostenible”. Se reclama que se incluyan “formal y completamente a los actores urbanos y territoriales, ampliando así los enfoques de gobernanza para su acción” (MUFPP, 2017).

La constitución del Pacto de Milán resulta interesante por una serie de cuestiones. En primer lugar, porque es una propuesta que surge desde las propias autoridades locales, que marcan agenda en este sentido, y la respuesta inmediata es que la propia FAO se suma a la propuesta de manera activa.

Ejemplo de esto es el “Marco de Monitoreo” (MUFPP *Monitoring Framework*), que se desarrolla desde el Pacto en colaboración con FAO. El proyecto se presentó en la 2ª Reunión Anual que se llevó adelante en la sede de FAO en Roma. Como su nombre lo indica, se trata de un sistema de monitoreo a partir del cual medir la implementación y avances de

los compromisos asumidos tras la firma del Pacto para las seis categorías que establece el mismo, en trece ciudades participantes.

En segundo lugar, la firma de este Pacto debe entenderse como una respuesta de parte de los actores locales frente a un sistema de alimentación regido por lógicas globales que atraviesa una crisis sistémica desde los puntos de vista territorial, social y ambiental.

En este punto se interpreta que la constitución del MUFPP, plantea la construcción de una agenda de alimentación urbana en una lógica desde abajo hacia arriba o bottom-up con respecto a la agenda internacional, donde son los propios actores locales los que plantean una alternativa a las visiones tradicionales descritas anteriormente (los extremos entre las visiones macro y micro que analiza Sonnino, 2016).

En tercer lugar, el MUFPP ha sido una suerte de eje estructurador y dinamizador para la puesta en marcha de estrategias alimentarias en aquellas ciudades que aún no habían tomado el tema, o no lo habían tomado de manera integral y transversal, como se verá en los casos estudiados en este trabajo. Respecto a la composición geográfica de las ciudades que firman el pacto, hay una preponderancia claramente europea, como puede apreciarse en el mapa que aparece a continuación. Es notable que prácticamente no haya ciudades de Asia Meridional, una de las regiones con mayores índices de inseguridad alimentaria.

Más allá de los argumentos que puedan buscarse para explicar esta preponderancia europea en el Pacto, hay que decir que no cabe esperar que como resultado de la implementación de estrategias urbanas de alimentación por parte de estas ciudades, vaya a acabarse el problema del hambre en el mundo.

El enfoque que se propone desde el Pacto está mucho más relacionado con criterios de sostenibilidad ambiental, desarrollo econó-

mico local y con la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición de los ciudadanos, entendido como un problema de salud pública.

Muestra de esto es que la cuarta Reunión anual se celebró del 3 al 5 de septiembre de 2018 en Tel-Aviv, bajo el lema “Smart cities and fresh food”, donde se destacan a la ciudad anfitriona como un centro de innovación y “start ups”.

Es decir que, las *funciones internas* (Grasa y Sánchez, 2013) de la red estaría resultando más efectiva que las *funciones externas*. Obviamente, resulta mucho más sencillo poder generar intercambios de buenas prácticas entre actores relativamente pares, que las acciones de cabildeo en instancias dominadas tradicionalmente por actores nacionales.

Cuadro 2. Ciudades signatarias del Pacto de Milán



Fuente: www.milanurbanfoodpolicypact.org

Como puede apreciarse en las líneas precedentes, este campo de acción sectorial es una cuestión novedosa que no había estado presente hasta la segunda década del presente siglo.

La posibilidad de que este tipo de propuestas prospere debe entenderse en el contexto progresivo reconocimiento que van logrando los gobiernos locales como actores internacionales y de la reconfiguración de roles que se manifiestan en las múltiples responsabilidades que van asumiendo en sus territorios.

También es necesario decir que, aún no se han producido modificaciones sustanciales en cuanto a la influencia que ejercen los gobiernos locales en los O.O.II. especializados en el sector ni en las dinámicas globales que rigen los sistemas alimentarios y que en gran parte motivan la aparición de iniciativas como el Pacto de Milán.

5. Estrategias alimentarias urbanas: las políticas territoriales de los gobiernos locales.

La mayoría de los autores que escriben sobre el tema, coinciden en destacar que el surgimiento de las estrategias urbanas de alimentación es una respuesta a una serie de modificaciones y dinámicas de carácter global, que tienen su impacto en el ámbito local (Pothukuchi y Kaufman, 1999; Wiskerke, 2015; Sonnino, 2016).

Entre los principales “condicionantes” (Wiskerke, 2015) o “dimensiones” (Sonnino, 2016) cabe mencionar: - *el aumento de la población, el proceso de urbanización creciente y el cambio en los hábitos alimenticios*, específicamente en este caso la expansión de los patrones de consumo occidentales al resto del mundo; - *la escasez y agotamiento de los recursos utilizados para producir alimentos*, lo que da lugar a crisis de tipo sociales y ambientales; - *el proceso de cambio climático*, cuyos impac-

tos se sienten con gran fuerza en las ciudades, al mismo tiempo que estas son responsables de sus factores causales.

Estos y otros factores generan situaciones de desigualdad en el acceso a alimentos saludables al interior de las ciudades, con los consiguientes problemas de salud que afectan a sus habitantes.

Tomando las palabras de Sonnino, se puede decir a modo de síntesis que (...) el concepto de seguridad alimentaria hoy evoca una serie de crisis de salud pública, políticas, socioeconómicas y ecológicas interrelacionadas que amenazan la supervivencia humana y, por esta razón, requieren una fuerte intervención pública” (Sonnino, 2016: 191).

Se presentan a continuación los resultados obtenidos a partir del análisis y comparación de las políticas llevadas adelante por los municipios de Madrid, Quito y Valencia, exponiendo algunas de las similitudes y diferencias identificadas luego de realizar¹⁶.

En primer lugar cabe destacar que en los tres casos, el proceso de elaboración de una estrategia alimentaria urbana como tal, es decir, con un abordaje integral más allá de los distintos programas específicos que se repararon como agricultura urbana o compra pública sostenible, se pone en marcha como una consecuencia de la firma del Pacto de Milán. Es decir, que la firma del Pacto ha servido también para poder desarrollar una mirada estratégica e integradora a los distintos programas y proyectos que se venían implementando en el sector.

En el caso de las ciudades españolas se puede atribuir también como un factor causal la confluencia temporal del cambio de legislaturas municipales en 2015, con la asunción de gobiernos que recogen en sus programas elec-

16 A modo de resumen y comparación, se presenta en la siguiente página una tabla con las categorías de análisis utilizadas para abordar los tres casos estudiados.

torales y en sus equipos de gobiernos, demandas y también militantes de las ONGs con la postura reflejada en la *Carta por la Soberanía Alimentaria de Nuestros Municipios*.

En el caso de Quito, parece haber mayor continuidad en este sentido pese a los cambios de color político de los gobiernos, fundamentalmente con el AGRUPAR gestionado desde la Agencia CONQUITO. La elaboración de la Estrategia Alimentaria se presenta entonces más bien como un proceso de continuidad antes que de ruptura con los procesos políticos anteriores, como podrían ser los casos de Madrid y Valencia.

En segundo lugar, respecto a las prioridades que cada ciudad establece para la estrategia, se observan diferencias.

En Madrid el foco está puesto en garantizar el Derecho Humano a la Alimentación, y en la sostenibilidad del sistema alimentario. No quiere decir que no estén presentes otras dimensiones relacionadas más bien con el desarrollo económico local, como se puede apreciar con el Programa Mares.

En Quito, el sujeto principal de la política es el productor de alimentos, principalmente bajo la figura de pequeño emprendedor, con un enfoque de desarrollo económico local. Es significativo en este sentido, que el programa AGRUPAR se implemente desde la Agencia CONQUITO.

En Valencia, la política está dirigida claramente a revalorizar la figura del agricultor e intentar garantizar la viabilidad económica de su actividad, y en la defensa y recuperación del territorio. Esto se percibió claramente en la entrevista, y se explica porque la preocupación del gobierno y la sociedad surgen del progresivo deterioro de la Huerta Valenciana, que no puede perdurar sin el agricultor que la trabaja.

Finalmente, cabe destacar que los procesos de elaboración de las estrategias alimenta-

rias en los tres casos se han dado de manera participativa, contando con la participación de actores de la sociedad civil, el sector privado y otros niveles de gobierno.

Quizá en el caso de Quito no existan un entramado de sociedad civil organizada tan denso como en España, pero igualmente se pudo identificar que las primeras iniciativas

de huertos urbanos, que luego derivó en el desarrollo del AGRUPAR, y posteriormente en la elaboración de la Estrategia Alimentaria, tuvo su origen en la población migrante de sectores rurales andinos del país, es decir, en la innovación social.

Tabla 2. Sistematización y comparación de acciones y políticas llevadas adelante por los gobiernos locales de acuerdo a las categorías de análisis planteadas

Categorías/Ciudades	Madrid	Quito	Valencia
<i>Principales motivaciones</i>	- Derecho Humano a la Alimentación; - Sostenibilidad	- Seguridad alimentaria; - Desarrollo económico local.	- Defensa del agricultor y su actividad económica; - Defensa y recuperación del territorio.
<i>Actores</i>	- Ayuntamiento; - Plataforma Madrid Agroecológica; - Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid y FAO España.	- Gob. Local, Regional y Nacional; Cámara de Agricultura; empresas; productores y consumidores agroecológicos y sector turístico.	- Ayuntamiento (Concejalía Agricultura y Huerta y CALM); VSF-Justicia Alimentaria y Mundubat; CERAI, Cátedra Tierra Ciudadana de la UPV.
<i>Principales programas y proyectos</i>	- Estrategia Alimentaria Madrid 2018-2020; - Pliegos compra pública sostenible; - MARES Alimentación.	- AGRUPAR; - Estrategia Alimentaria (en proceso de elaboración).	- Plan de Acción Integral; - Estrategia Agroalimentaria Valencia 2025.
<i>Impacto y modificaciones que genera el Pacto</i>	- Posicionar en la agenda política la cuestión alimentaria de manera transversal; - Creación Mesa de Seguimiento del Pacto; - Elaboración de la Estrategia Alimentaria	- Posicionar en la agenda política la cuestión alimentaria de manera transversal; - Proceso de Elaboración de la Estrategia Alimentaria	- Creación del CALM; - Plan Acción Integral; - Liderazgo nacional y regional en el sector alimentario.
<i>Aporte específico a la SAN</i>	- Abordaje integral; - Garantizar el Derecho Humano a la Alimentación.	- Garantizar la SAN de la población de Quito; - Transparentar las relaciones, procesos y actores que intervienen en el sistema alimentario urbano.	- Defensa del territorio; - Revalorización de la figura del agricultor; - Circuitos cortos comercialización.
<i>Percepción respecto a la agenda internacional y la capacidad de influencia de las ciudades</i>	- Percepción positiva: influencia de las ciudades en FAO.	- Percepción positiva: influencia de las ciudades en FAO; - Tema SAN instalado en las principales redes de ciudades.	- Percepción positiva: hay un reconocimiento de parte de OO II respecto al rol que desempeñan las ciudades en los temas relacionados con SAN; - Más convocatorias para fondos de financiamiento para proyectos en el sector.

Fuente: elaboración propia.

6. Reflexiones finales.

Se expondrán aquí algunas de las conclusiones a las que se han podido arribar luego del desarrollo del trabajo, fundamentalmente en relación a las hipótesis y objetivos de investigación planteados.

Respecto a la hipótesis principal, en los casos estudiados resulta clara la influencia que ejerce la firma del Pacto de Milán en la decisión de los gobiernos locales de comenzar a elaborar estrategias urbanas de alimentación. Así se confirma también en las entrevistas realizadas a los funcionarios y técnicos de los ayuntamientos, y a especialistas en la materia.

En este sentido se puede afirmar que resulta decisiva la influencia que genera la agenda internacional construida por las propias ciudades, y al mismo tiempo también afirmar el éxito de las funciones internas (Grasa y Sánchez, 2013) del Pacto de Milán.

En los casos estudiados, los responsables de conducir la elaboración de las estrategias alimentarias en sus respectivos gobiernos, remarcaron la influencia positiva que había tenido el Pacto en generar una visión sistémica de la cuestión alimentaria, lo que les impulsó a desarrollar una política transversal para abordar este tema.

En relación a la *hipótesis 1* también se comprueba que los gobiernos locales buscan dar respuesta a los desafíos planteados a la seguridad alimentaria y sostenibilidad del sistema alimentario desde un doble frente: internacional por un lado, y local, por el otro.

En relación al plano internacional y a la búsqueda de incidencia en las agendas se ha visto como por un lado los gobiernos locales van ganando progresivamente espacio y reconocimiento dentro del sistema de conferencias de las Naciones Unidas, lo que equivaldría a un reconocimiento como actores internacionales de facto (Sánchez, 2015; Rus-

sell, 2010).

Además de la búsqueda de incidencia en las agendas de la ONU, se ha visto también como los gobiernos locales van construyendo su propia agenda internacional en el sector de la seguridad alimentaria. Esta agenda es acogida incluso por la FAO, produciéndose de esta manera una lógica bottom-up, dando muestras de la creciente legitimidad e influencia que poseen las ciudades en el campo de la seguridad alimentaria (Sonnino, 2016).

Un punto que resulta interesante, si bien no ha sido posible abordar con más profundidad en este trabajo, es el aporte que realizan las ciudades a la localización de la Agenda 2030 con las políticas alimentarias que están llevando adelante.

Principalmente respecto a los objetivos 2 (Hambre cero) y 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), aunque no exclusivamente, ya que también se realizan contribuciones importantes a los objetivos 1 (Poner fin a la pobreza), 3 (Salud y bienestar), 12 (Producción y consumo responsable) y 13 (Acción por el clima).

En cuanto a las políticas territoriales, las ciudades estudiadas vienen desarrollando experiencias muy interesantes, fundamentalmente por la composición multiactoral de las plataformas encargadas de diseñar la política alimentaria y por el enfoque integral con que se realiza el abordaje de la cuestión, teniendo presente cuestiones de sostenibilidad ambiental, social y de salud pública.

Respecto a la composición multiactoral, esto queda manifiesto en que la mayor cantidad de experiencias presentadas en el Pacto de Milán están relacionadas a iniciativas de gobernanza en cada una de las ciudades. Esto resulta fundamental cuando la principal demanda que plantean las ciudades en el plano internacional es el acceso a espacios de toma de decisión.

El abordaje holístico o integral, es una de las principales virtudes que rescata Sonnino respecto a los aportes novedosos que traen consigo las estrategias alimentarias urbanas. En este sentido, y desde un punto de vista más bien simbólico, también resulta de gran valor la respuesta política que ensayan los gobiernos locales frente a un sistema alimentario que “está roto” (Moragues, 2017) y que parece ser un fiel representante del sistema capitalista actual: globalizado, regido por lógicas financieras, y responsable de alrededor de un 33 % de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En relación a la *hipótesis 2*, se ha visto como en los tres casos estudiados las primeras iniciativas surgen de instancias de innovación social (Salom y Pitarch, 2017). En el caso de Quito, la proliferación de los primeros huertos urbanos surge de una respuesta que encuentran las propias comunidades que migran desde los sectores andinos de Ecuador, para garantizar su seguridad alimentaria. En los casos de Madrid y Valencia, parece más bien responder a intereses ecológicos y de salud de sectores medios, representados principalmente por ONGs, como se ve reflejado en la *Carta por la Soberanía Alimentaria de Nuestros Municipios*.

Para concluir, resulta necesario plantear que, tal como se mencionó en el capítulo 3, parece poco probable que el Pacto de Milán vaya a poner fin al hambre en el mundo. Pero sin duda representa una iniciativa a través de la cual las ciudades marcan el camino a seguir respaldando y fomentando el desarrollo de políticas integrales para abordar la cuestión alimentaria y parecen enviar un claro mensaje a los Estados y Organismos Internacionales: la sostenibilidad social y ambiental y el Derecho Humano a la Alimentación no pueden dejarse en manos del “libre mercado”.

Bibliografía

- Anduiza Perea, E; Crespo Martínez, I; Méndez Lago, M. 2009. Metodología de la Ciencia Política. Colección Cuadernos Metodológicos N° 28. Primera edición, diciembre 1999. Segunda edición, diciembre de 2009. Centro de Investigaciones Sociológicas. Montalbán 8, 28014, Madrid.
- Aguirre Zabala, I. 1999. ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. Aldecoa y Keating (Eds): Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., Madrid, España.
- Aldecoa, F y Keating, M. (Eds.) 1999. Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., Madrid, España.
- Ashe, L., y Sonnino, R. 2013. At the crossroads: New paradigms of food security, public health nutrition and school food. Public Health Nutrition, 16(6), 1020-1027. doi:10.1017/S1368980012004326
- Babatunde, O. 2017. The Central Position of Agriculture within the 2030 Agenda for Sustainable Development. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Nueva York.
- Baker, L y de Zeew, H 2015. Urban food policies and programmes: an overview. Cities and Agriculture - Developing Resilient Urban Food Systems, pp. 26-55, RUAF Foundation.
- Barbé, E. 1987. El papel del Realismo en las Relaciones Internacionales. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 57, Julio-Septiembre. Disponible en: <http://teoriarelacionesinternacionales.files.wordpress.com/2009/07/realismo.pdf>
- Borras Jr, S.M.; Hall, R.; Scoones, I.; White, B.; Wolford, W. 2011. Towards a better understanding of global land grabbing: An editorial introduction, en The Journal of Peasant Studies 38 (2): 209- 216.
- Bull, H. 2002. The Anarchical Society. A study of Order in World Politics. Third Edition, Columbia University Press, New York.
- Carlsson-Kanyama, A.; González, A.D. 2009. Potential contributions of food consumption patterns to climate change, en American Journal of Clinical Nutrition 89: 1704S-1709S.
- Cumbre Mundial de la Alimentación. 1996. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial de la alimentación, Roma.
- Davis C, Thomas Y and Amponsah W. A. 2001. Globalization and poverty: lessons from the theory and practice of food security. American Journal of Agricultural Economics 83 714–21.
- De la Fuente Fernández, R. 2010. La importancia de los actores locales y regionales en los procesos de desarrollo en el contexto de la globalización”, en Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales, p. 15-34 Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Los libros de la catarata. Madrid.

- Divay, V. 2017. Proyecto piloto: Iniciativas de Alimentación Responsable y Sustentable en la Provincia de Santa Fe, en el marco de la comunidad de prácticas “Gobernanza territorial, seguridad y transición alimentaria” del Foro de las Regiones de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales Unidos (CGLU) coordinado por Regions de France.
- Dubbeling, M. 2013. CITYFOOD: Linking Cities on Urban Agriculture and Urban Food Systems. ICLEI – RUAF Foundation, Disponible en <http://www.iclei.org/index.php?id=1348> .
- Duchacek, I. 1986a. The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations. Westview Press. Boulder y London.
- Duperier, N. y Santamaría, A. 2009. El campo en la ciudad: estrategias alimentarias de la población de Maputo. Nova África, N° 24, pp. 79-99. Disponible en: http://novafrica.net/documentos/archivo_NA24/08NA24.DuperierSanta79-100.pdf
- FAO. 2014. Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe. Roma. E-ISBN 978-92-5-308251-3 (PDF).
- FAO. 2011. La Alimentación y la Agricultura: Acciones para impulsar el programa de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Roma.
- Fernández de Losada, A. y Romero, M. 2016. Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores? Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 7. ISBN 978 607 02 5093 4. Gobierno de la Ciudad de México, 2016. Intendencia de Montevideo, 2016.
- Fernández de Losada, A. 2009. Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local. Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2009. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina, Montevideo.
- - 2013. Effective Decentralized Development Cooperation: Flows, Modalities and Challenges. UNDESA.
- Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte 2014. Acción internacional para una ciudad sustentable. Tendencias, actores y buenas prácticas. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 4. ISBN 978 607 02 5093 4. Gobierno del Distrito Federal, México. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.
- Grasa, R. y Sánchez Cano, J. 2013. Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo. Revista CIDOB d'Àfers Internacionals n.104, p. 83-105 Diciembre de 2013. ISSN:1133-6595 E-ISSN:2013-035X
- International Food Policy Research Institute. 2018. 2017 Annual report. Washington, DC: International Food Policy Research Institute. <https://doi.org/10.2499/9780896293465>
- Karanja, N. y Njenga, M. 2011. Alimentar las ciudades. VVAA, La situación del mundo, Fuhem Ecosocial/Icaria, Madrid/Barcelona.
- Lang, T. 2010. Crisis? What crisis? The normality of the current food crisis. Journal of Agrarian

- Medina Rey, J. M. 2018. Seguridad alimentaria y nutricional en la Cooperación Española: Pasado, presente y futuro. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Av. Reyes Católicos, 4, 428040 Madrid, España.
- Moragues Faus, A. 2014. Cambiar la política alimentaria empezando desde abajo. *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, número 19, pp. 16-20, diciembre de 2014.
- - 2017. Caminando hacia un consejo alimentario en Valencia. Ayuntamiento de Valencia – Ayuntamiento de Barcelona.
- Morgan, K. y Sonnino, R 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 3, Issue 2, 1 July 2010, Pags. 209–224, Disponible en: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq007>
- Organización de las Naciones Unidas. 2013. A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development. United Nations Publications, 300 E 42nd Street, New York, NY 10017.
- - 2014. World urbanization prospects: The 2014 revision. Washington, DC: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- - 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” (A/Res/70/1), Nueva York.
- - 2015. Acuerdo de París. 12 de diciembre de 2015.
- - 2017. World urbanization prospects. The 2017 revision. The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP/248. United Nations, New York.
- Opitz, I.; Berges, R.; Piorr, A. y Krikser, T. 2015. Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. *Agric Hum Values* 33:341–358 DOI 10.1007/s10460-015-9610-2, publicado en Springerlink.com.
- Pothukuchi, K. y Kaufman, L. 1999. Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values* 16: 213–224, Kluwer Academic Publishers.
- Salom-Carrasco, J.; Pitarch-Garrido, M.; Sales-Ten, A. 2017. Innovación social: estrategias urbanas en un contexto de cambio. El caso de la ciudad de Valencia. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 91, 2017, pp. 31-58 Centre International de Recherches et d’Information sur l’Economie Publique, Sociale et Coopérative Valencia, España
- Sonnino, R. 2016. The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, Vol. 182, No. 2, June 2016, pp. 190–200, doi: 10.1111/geoj.12129. School of Planning and Geography, Cardiff University, Glamorgan Building, King Edward VII Avenue, Cardiff.

- Vía Campesina. 2001. Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana. Disponible en: http://www.movimientos.org/cloc/show_text.php3?key=1178.
- Vía Campesina. 2007. Declaración de Nyéléni. Nyéléni, Sélingué, Malí.
- Wiskerke, J. 2015. Urban Food Systems. Cities and Agriculture - Developing Resilient Urban Food Systems, pp.1 - 25, RUAF Foundation.

Anexo

Los/as entrevistados/as son¹⁷:

- Ana Regina Segura Martínez, Jefa del Área de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria y Nutrición de la AECID;
- Jordi Menéndez Puiggali, Coordinador del Departamento de Cooperación Norte de la ONG Justicia Alimentaria;
- Aurelia Castellanos, presidente de la Asociación Cubana de Productores de Animales;
- Edurne Irigoien Errazkin, Directora de Gabinete del Área de Coordinación Territorial y Cooperación Público Social del ayuntamiento de Madrid;
- Julia del Valle, Coordinadora del Área de Ecología y Territorio de la ONG Germinando, y responsable técnica de la implementación del Pacto de Milán en Madrid;
- Josep Manuel Pérez Sánchez, responsable de la Sección de Agricultura, Huerta y Pueblos del ayuntamiento de Valencia;
- Alexandra Rodríguez Dueñas, Responsable Proyecto de Agricultura Urbana Participativa AGRUPAR del Municipio de Quito.

17 Por orden cronológico de realización de la entrevista.

