



DE LA MESA AL PLANETA

La alimentación como motor de los gobiernos
locales en la acción por el clima

DE LA MESA AL PLANETA

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido elaborado con el apoyo del panel de IPES-Food, y en particular con las valiosas aportaciones de Raj Patel, Molly Anderson, Emile Frison, Jane Battersby, Elisabetta Recine, Lim Li Ching, Jennifer Clapp, Desmond McNeill y Phil Howard. El proceso de investigación estuvo sostenido por Pablo Thorne, Oriana Lopez, Isabella Steinhauer, Fernanda Caceres, David Cruz, David Freid, Kathleen Hillery, Emily Ibarra, Jamie Kim, Dreek Morgan, Sabrina Page, Michael Santulli y Christian Widjaja. Charlotte Flechet aportó su revisión externa y sus comentarios, de gran utilidad. Queremos mostrar nuestro agradecimiento a Nourish Scotland, a Pete Ritchie y a Sofie Quist por su ayuda y colaboración en la Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima. Asimismo, damos las gracias a todos los firmantes de la Declaración de Glasgow por concedernos su conocimiento experto y regalarnos su tiempo, por responder a nuestra encuesta y a nuestra entrevista, así como por su inquebrantable compromiso con la transición de los sistemas alimentarios.

Noviembre 2023

Responsables del proyecto

Nicole Pita y Chantal Wei-Ying Clément

Foto de portada: Brooklyn Grange Rooftop Farm, www.brooklyngrangefarm.com

Traducción: InBoca, www.inboca.es

Aprobado por el panel de IPES-Food en noviembre de 2023

Cómo citar

IPES-Food, 2023. De la mesa al planeta: la alimentación como motor de los gobiernos locales en la acción por el clima.

ÍNDICE

Puntos clave	4
Introducción	5
1. Los compromisos climáticos nacionales de mitigación son insuficientes e ignoran el papel de los sistemas alimentarios	12
1.1 Ausencia de enfoques integrados que abarquen el conjunto del sistema alimentario	13
1.2 Ausencia de compromisos cuantificables	16
1.3 Ausencia de una elaboración de políticas por procesos participativos y a multinivel	18
2. Siete estrategias de gobiernos locales que aprovechan la transformación del sistema alimentario para combatir el cambio climático	20
2.1 Procesos participativos y colaboración interdepartamental para planificar las políticas alimentarias y climáticas	21
2.2 Mecanismos sólidos de planificación, seguimiento y evaluación	22
2.3 Apoyo a la agricultura sostenible y las cadenas de suministro cortas	23
2.4 Disponibilidad, accesibilidad y promoción de las dietas saludables y sostenibles	24
2.5 La compra pública como catalizador de la producción y el consumo sostenibles	25
2.6 Reducir drásticamente el desperdicio de alimentos y mejorar la gestión de residuos	26
2.7 Sacar partido de los partenariados y las redes de aprendizaje	27
Conclusión y recomendaciones	29

PUNTOS CLAVE

La respuesta mundial ante la crisis climática no se acerca ni de lejos a la escala necesaria para limitar el calentamiento a 1,5 °C. Si queremos alcanzar los objetivos marcados en el Acuerdo de París es crucial tomar medidas urgentes y de amplio alcance para transformar los sistemas alimentarios. Mientras la mayor parte de gobiernos nacionales se quedan cortos en sus medidas, el presente informe destaca el papel de liderazgo de los ayuntamientos y las administraciones locales en el desarrollo de políticas pioneras y verdaderamente ambiciosas en materia de alimentación y clima. Conclusiones del informe:

- **Los gobiernos locales reducen las emisiones de gases de efecto invernadero** mediante la promoción y la garantía de acceso a dietas saludables y sostenibles, la reducción del desperdicio alimentario, el acortamiento de las cadenas de suministro, y el apoyo a la agricultura y la ganadería ecológicas. Además de reducir emisiones, estas políticas conllevan una importante serie de beneficios sociales, sanitarios, económicos y medioambientales.
- **Estas políticas para la reducción de emisiones de carácter holístico constituyen un modelo de acción en materia alimentaria y climática** que pone en el centro la justicia social, la participación y la rendición de cuentas.
- A pesar de nadar contra viento y marea, haciendo frente a la limitación de recursos y de poder político, a la pandemia de COVID y a las crisis del coste de vida, las administraciones locales ya están consiguiendo avances. **La labor que llevan a cabo las ciudades y regiones merece mucho más apoyo y reconocimiento**, algo que están pasando por alto los gobiernos nacionales y las mesas internacionales de negociación sobre el clima.
- **El elevado nivel de ambición de las iniciativas locales contrasta radicalmente con las acciones tenues y fragmentadas que los gobiernos nacionales están promoviendo en respuesta al cambio climático y a la transición alimentaria**, tal y como queda patente en sus planes nacionales de acción por el clima establecidos con arreglo al Acuerdo de París, donde los sistemas alimentarios se ignoran de manera sistemática. Los planes existentes carecen de enfoques integrados que abarquen el conjunto del sistema alimentario, no abordan la coordinación entre los niveles locales, regionales y nacionales de gobierno y no prevén compromisos cuantificables.

Si queremos tener una oportunidad para reducir la curva del calentamiento global, es urgente impulsar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Los gobiernos nacionales deberían:

- 1. Utilizar el ejemplo de las administraciones locales y regionales como modelo** para inspirar las políticas nacionales en materia de alimentación y clima.
- 2. Llevar a cabo una acción coordinada con los gobiernos municipales y regionales**, dotarlos de mayor financiación para la acción climática y alimentaria, y ampliar su escala en todas las ciudades y regiones.
- 3. Aprovechar la oportunidad que brinda el balance del Acuerdo de París que tendrá lugar en la COP28 para revisar los compromisos climáticos e incluir en los mismos, de manera sistemática, los sistemas alimentarios y la acción local.**



Fotografía: Riko Ito Indonesia

INTRODUCCIÓN

La pequeña ventana de oportunidad que tenemos como planeta para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el calentamiento global a 1,5 °C se está cerrando rápidamente. En este sentido, el último informe que el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) publicó en marzo de 2023 constituye una cruda advertencia y una llamada definitiva a la acción. En él se destaca el hecho de que el calentamiento global ya está cobrando vidas humanas, destruyendo la naturaleza y empobreciendo al mundo. Los daños se aceleran a medida que la temperatura aumenta, y suponen un coste sin precedentes para los pueblos, las

economías, el medioambiente y la seguridad alimentaria. Y quienes se llevan la peor parte son las mujeres, los jóvenes, la población urbana marginalizada, los pequeños productores y las comunidades indígenas.¹ **La única vía para limitar estos impactos pasa por una reducción radical e inmediata de las emisiones de gases de efecto invernadero.**

Los sistemas alimentarios son a la vez causantes y víctimas de esta crisis. Son los primeros en padecer los impactos climáticos y al mismo tiempo los responsables de un tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.¹

¹Las emisiones de los sistemas alimentarios engloba las emisiones de la acuicultura y la agricultura, así como las emisiones de insumos como los fertilizantes. En las «emisiones del cambio de uso de tierras» se incluyen las derivadas de la deforestación y la degradación del suelo y las turberas.

(Ver Figura 1 para un análisis pormenorizado sobre las emisiones de los sistemas alimentarios). La agricultura y los cambios de uso de la tierra asociados a la misma son los principales causantes de emisiones vinculadas a los sistemas alimentarios, responsables de generar una cuarta parte de las emisiones globales.² La mayoría de estas emisiones son el resultado de devastar ecosistemas vírgenes y destinar las tierras a sistemas de producción de cultivos básicos con un elevado uso de insumos químicos y recursos. El 67 % de la deforestación con fines agrícolas corresponde a monocultivos industriales para la producción de alimentos y piensos en países en desarrollo, en especial soja, maíz, aceite de palma y ganado, destinados a mercados exportadores.³ Entre los insumos químicos que se utilizan en los monocultivos figuran fertilizantes sintéticos y pesticidas fabricados a partir de combustibles fósiles y causantes de emisiones de gases de efecto invernadero, tanto en sus fases de producción como de aplicación. Los abonos nitrogenados sintéticos por sí solos son responsables de casi el 2 % de las emisiones de gases de efecto

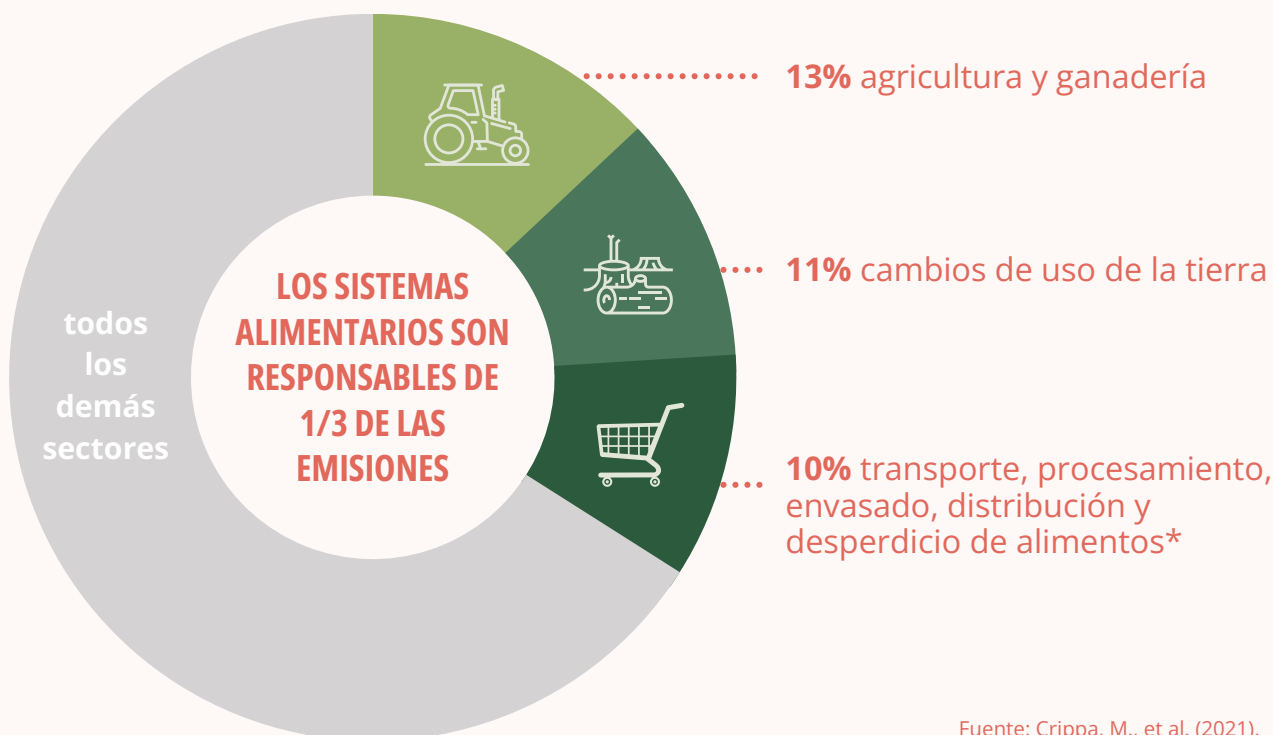
invernadero mundiales, un porcentaje que supera al del sector de la aviación comercial.⁴

El resto de emisiones del sistema alimentario suponen alrededor del 10 % de las emisiones mundiales y se deben a actividades posteriores a la fase de producción, como el transporte, el procesamiento, el envasado, la distribución o el desperdicio de alimentos (aunque las emisiones asociadas a este último estén probablemente infraestimadas). Un tercio de los alimentos se pierden durante la cosecha, el transporte, el procesamiento o la distribución, o bien son desechados por los consumidores.⁵ Según un informe reciente, si atendemos a las emisiones del ciclo de vida completo de las pérdidas y el desperdicio alimentario, estas podrían llegar a representar hasta el 50 % de las emisiones generadas por los sistemas alimentarios.⁶

Más allá de las emisiones de gases de efecto invernadero, los sistemas de producción industriales deterioran los suelos, los bosques, el

FIGURA 1

Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero



Fuente: Crippa, M., et al. (2021).



* Según un informe reciente, si atendemos a las emisiones del ciclo de vida completo de las pérdidas y el desperdicio alimentario, estas podrían llegar a representar hasta el 50 % de las emisiones generadas por los sistemas alimentarios (Zhu et al., 2023).

agua y la calidad del aire, y son el principal responsable de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad. ⁷Las dinámicas que componen esta tríada de crisis —pérdida de diversidad biológica, degradación del suelo y cambio climático— comparten causas comunes y se retroalimentan entre ellas. La degradación del suelo y la destrucción de los ecosistemas fruto de las condiciones climáticas extremas y la conversión de tierras, minan la capacidad de la naturaleza para regular las emisiones de gases de efecto invernadero y protegerse frente a fenómenos meteorológicos extremos, y, por ende, acelera el cambio climático y multiplica la vulnerabilidad frente al mismo. ⁸ Combinadas, estas tres crisis simultáneas también ponen en riesgo la seguridad alimentaria y amenazan los medios de vida de agricultores y ganaderos, que cada vez tienen más dificultades para adaptarse al cambio climático debido a una vulnerabilidad creciente y a una resiliencia cada vez menor frente a las perturbaciones.

« Los objetivos de mitigación y las medidas de implementación actuales no están a la altura de la crisis climática. »»

La insostenibilidad de nuestros sistemas alimentarios es también una de las principales causas de pobreza y altos niveles de deuda en países de bajos y medios ingresos. ⁹Muchos países dependen cada vez más de las importaciones de alimentos, combustible y fertilizantes, siguiendo un modelo mundial de desarrollo agrícola que ha fomentado la especialización en la exportación de productos básicos. Esto ha socavado la seguridad alimentaria, reduciendo la producción local de alimentos, marginando a los pequeños agricultores y dejando a los países vulnerables a las subidas mundiales de los precios de los alimentos, además de desviar recursos fuera del Sur Global. En los dos últimos años, los elevadísimos costes de las importaciones se han combinado con las subidas de los tipos de interés y el empeoramiento del impacto climático para crear la peor crisis de deuda de los últimos 60 años. Como resultado, los costes del servicio de la deuda están eclipsando el gasto en

resiliencia climática y otras inversiones cruciales.

Por último, los sistemas alimentarios actuales también son la principal causa de muertes prematuras por dietas insuficientes e insanas. ¹⁰ En 2021, más de 3100 millones de personas en todo el mundo —el equivalente a casi la mitad de la población— no podían permitirse una dieta saludable. ¹¹ Llevar una dieta no saludable, una tendencia dominante en entornos urbanos y al alza en áreas rurales, causa 11 millones de muerte al año, un número mayor al de cualquier otro peligro para salud humana, como el tabaquismo o el abuso de drogas. ¹² En paralelo, el hambre sigue representando un poderoso desafío a nivel global y está previsto que la situación empeore a medida que aumente la temperatura, además de generar impactos potencialmente catastróficos. ^{13,14} Según las últimas cifras, el hambre y la malnutrición van en aumento: casi una de cada diez personas no tiene acceso a alimentos o está en una situación de incertidumbre a este respecto, y 735 millones de personas padecían hambre en 2022. ¹⁵ A esto hay que añadir que las políticas agrícolas actuales no están consiguiendo impulsar la transición hacia dietas más saludables y sostenibles. De los 540 000 millones de dólares estadounidenses que se destinan cada año a subvenciones agrícolas, casi el 90 % repercuten negativamente en las personas y la naturaleza. ¹⁶

En los últimos años, el creciente caos climático, la pandemia por COVID-19 y la crisis mundial de los precios de los alimentos —que se desató como consecuencia de la invasión de Ucrania por parte de Rusia— han llevado a un primer plano **la necesidad de acometer transformaciones estructurales en nuestros sistemas alimentarios** (ver el Recuadro 1). ^{17,18} Existe un consenso mundial cada vez más amplio según el cual se necesitan imperativamente acciones gubernamentales integrales dirigidas al sistema alimentario para responder a los desafíos cada vez más acuciantes asociados a la combinación de cambio climático, pérdida de biodiversidad, hambre y pobreza. ^{19,20}

Las contribuciones determinadas a nivel nacional o CDN representan los objetivos y mecanismos de acción individuales de cada país en materia de lucha contra el cambio climático establecidos con arreglo al Acuerdo de París. Así, constituyen la principal herramienta de referencia para dar seguimiento y evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos climáticos y, por ello, deberían reflejar «la mayor ambición posible» y

«responsabilidades comunes pero diferenciadas».^{21, ii} El Acuerdo de París se sitúa en el régimen jurídicamente vinculante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), desde la que se insta a los gobiernos a evaluar y reforzar sus CDN periódicamente y a que amplíen de manera progresiva sus compromisos para reducir más sus emisiones, y en virtud de la cual, el incumplimiento de las promesas en esta materia supone una violación del derecho internacional.²²

La conferencia mundial sobre el clima de este año, la COP28, será testigo del primer balance mundial del Acuerdo de París donde se evaluarán las CDN de los países y los recortes adicionales en las emisiones de gases de efecto invernadero necesarios para cumplir dicho Acuerdo.

Ya en la conferencia sobre el clima que tuvo lugar en Glasgow en 2021, la COP26, los gobiernos reconocieron que los anteriores compromisos en materia de emisiones eran insuficientes para cumplir

RECUADRO 1

¿Qué entendemos por transformación de los sistemas alimentarios?

Los sistemas alimentarios actuales han conseguido llevar a los mercados globales grandes volúmenes de alimentos, pero generan impactos climáticos y ecológicos considerables, no están preparados para soportar tensiones y perturbaciones, y tampoco son capaces de alimentar al mundo. Gran parte de los problemas de los sistemas alimentarios están asociados específicamente a los sistemas alimentarios industriales, a saber, los monocultivos intensivos en insumos y las plantas de engorde industriales orientados a la producción de alimentos básicos para los mercados mundiales. Seguir realizando ajustes graduales sobre este modelo no será suficiente.²³ Para transformar los sistemas alimentarios es necesario un cambio valiente y radical, como el que reclama un número cada vez mayor de científicos y movimientos sociales.^{24,25,26}

Para IPES-Food, la transformación de los sistemas alimentarios es la búsqueda de cambios integrales e interconectados en favor de la sostenibilidad. Esto implica modificar conjuntamente los sistemas de producción, procesamiento, distribución, consumo y gestión de residuos. Transformar esta intrincada red requiere redistribuir el poder y acabar con los círculos viciosos que mantienen en pie los sistemas alimentarios industriales. También requiere políticas alimentarias integradas, esto es, políticas holísticas que aborden la compleja interacción de los factores sociales, políticos y económicos que operan en los sistemas alimentarios.²⁷ Y esto, a su vez, pasa por conectar ámbitos de políticas que suelen estar aisladas en departamentos diferenciados, lo que se traduce, por ejemplo en analizar las conexiones entre la deuda y los factores financieros que promueven el cambio de uso de las tierras en favor de los monocultivos; entre dietas, educación y emisiones de gases de efecto invernadero; o incluso entre comercio y hambre.

Descartar los enfoques centrados en sectores específicos como la agricultura para abordar estrategias holísticas centradas en la alimentación hace posible que un espectro más amplio de partes interesadas se involucre de manera significativa en el diseño y la evaluación de las políticas. Tal y como se demuestra en numerosos estudios, la transformación de los sistemas alimentarios requiere acciones a múltiples niveles y escalas: alineación horizontal entre ámbitos de políticas y coordinación vertical entre niveles de gobierno y con la sociedad civil.^{28,29} Por su parte, la gobernanza multiactores facilita la planificación a largo plazo, que debe apoyarse en normativas, seguimiento, recursos financieros y refuerzo de capacidades que sean efectivos.³⁰ Una transformación que ponga la justicia en el centro también pondría remedio a las desigualdades que asolan el sistema alimentario global, garantizando la inclusión y participación de grupos históricamente marginados en la toma de decisiones y abriendo la puerta a enfoques locales y específicos a su contexto que fomentan la resiliencia.³¹

ⁱⁱ Principalmente, las CDN ponen el énfasis en medidas de mitigación climática con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, pero nada impide que abarquen también medidas de adaptación para aumentar la resiliencia ante los impactos climáticos. Si bien dichas medidas son esenciales, en particular en el marco de los países en vías de desarrollo por ser quienes sufren la peor parte de los impactos climáticos, en este informe nos centraremos en las políticas de mitigación climática a nivel nacional y local.

el objetivo de limitar la subida de la temperatura global a 1,5 °C establecido en dicho Acuerdo.³² Ante tal constatación, los gobiernos acordaron revisar y reforzar sus compromisos climáticos. Junto a la debilidad en los objetivos, la implementación de las CDN existentes también se identificó como uno de los principales desafíos. De hecho, las CDN no darán ningún fruto si no se consigue incorporarlas eficazmente a los planes y políticas nacionales y si no se cuenta con estrategias de financiación suficientes y herramientas sólidas de seguimiento y evaluación.

Lamentablemente, desde la COP26, en su mayoría los países han fracasado en lo que se refiere al refuerzo de sus objetivos climáticos o el cumplimiento de otros compromisos previos.

Según las evaluaciones del Climate Action Tracker, desde diciembre de 2021, 35 países han actualizado sus CDN, pero sólo cinco han adoptado objetivos más ambiciosos.³³ Las actuales CDN se quedan cortas y permitirían, a lo sumo, limitar el calentamiento global a 2,4 °C (en caso de ejecutarse en su totalidad), casi un grado más que el objetivo fijado en el Acuerdo de París.³⁴ En septiembre de 2023, dentro del proceso de balance del Acuerdo de París, la CMNUCC confirmó que los objetivos de mitigación y las medidas de implementación actuales no están a la altura de la crisis climática.³⁵

Entre las razones de este fracaso está el hecho de que los gobiernos estén ignorando una de las principales palancas para la acción climática: la transformación de los sistemas alimentarios.

Dichos sistemas representan nada menos que un tercio del total de las emisiones de gases de efecto invernadero y, a pesar de ello, los gobiernos no adoptan políticas ambiciosas para impulsar su reforma y la consiguiente reducción drástica de las emisiones.³⁶ Ante una necesidad de reducir las emisiones de los sectores de la energía y el transporte más que reconocida, los sistemas alimentarios desempeñan un papel crucial en la mitigación del cambio climático, pero han sido ignorados por la mayoría de los gobiernos a la hora de diseñar sus compromisos climáticos.^{37,38,39,40} De hecho, aunque se consiguieran eliminar rápidamente la quema de combustibles fósiles, las actuales prácticas mundiales de producción y consumo de alimentos seguirían incrementando el calentamiento global por encima de los 2 °C.⁴¹

Mientras que los gobiernos nacionales se quedan cortos en sus medidas, las administraciones locales destacan como pioneras con algunas de las políticas más ambiciosas en materia de alimentación y clima. Tal y como se apunta en el último informe del IPCC, alcanzar la neutralidad climática exige acciones a

todos los niveles de gobierno.⁴² **Si bien es cierto que las CDN atribuyen un papel de liderazgo a los gobiernos nacionales, las ciudades y las regiones también asumen una función clave a la hora de ejecutar la acción climática.**

« los gobiernos están ignorando una de las principales palancas para la acción climática: la transformación de los sistemas alimentarios. »»

La idea de que la transformación tiene que ocurrir en las esferas más próximas a la ciudadanía no es nueva. En 1992, desde la Agenda 21 se instaba a miles de gobiernos locales a emprender acciones políticas en favor del desarrollo sostenible. Y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) requiere de una estrecha colaboración entre gobiernos nacionales y locales. A día de hoy, cada vez son más las voces que reclaman una transposición al ámbito local las CDN.^{43,44,45} Entre estas iniciativas, se hace cada vez más patente que los marcos locales pueden servir para informar el desarrollo de políticas locales, y que la acción local, a su vez, puede ser un catalizador fundamental para una transformación global más ambiciosa.

En la conferencia mundial sobre el clima de Glasgow, la COP26, los gobiernos locales presentaron una hoja de ruta para la transformación multinivel de los sistemas alimentarios: la Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima (ver el Recuadro 2 para

más información). En este contexto, 120 autoridades locales y regionales se comprometieron a hacer frente a la emergencia climática mediante políticas alimentarias integradas al tiempo que exhortaron a los gobiernos nacionales a incorporar los sistemas alimentarios en sus planes nacionales de acción por el clima, trabajando en colaboración estrecha con los gobiernos locales. Como describimos más adelante, estas ciudades y regiones pioneras están abriendo camino en la implementación de políticas alimentarias transformadoras por medio de mecanismos de gobernanza multiactores y multinivel. Además, están promoviendo, por primera vez, políticas alimentarias integradas que aceleran la adaptación al clima, incrementan la resiliencia y promueven la transición justa hacia sistemas alimentarios sostenibles.

El presente informe pone de manifiesto el rol crucial de los gobiernos locales para dar una respuesta al cambio climático a través de los sistemas alimentarios. Comienza subrayando de qué manera los sistemas alimentarios no han ocupado el lugar que les corresponde en los planes climáticos nacionales de mitigación. Luego explora siete tipos de acciones integradas en materia de sistemas alimentarios desarrolladas por gobiernos locales.

Concluye reconociendo las limitaciones que siguen obstaculizando la labor de los gobiernos locales, y presenta recomendaciones para que los gobiernos nacionales aprovechen el trabajo continuo de las ciudades y regiones para actualizar sus compromisos climáticos, multiplicar su nivel de ambición y contribuir al esfuerzo colectivo para luchar contra el cambio climático.

« Mientras que los marcos internacionales pueden informar el desarrollo de políticas locales, la acción local puede servir de catalizador importante para grandes cambios globales. »



La Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima

En 2020, IPES-Food y Nourish Scotland convocaron a una amplia coalición de gobiernos locales, redes de ciudades y ONG para que redactaran conjuntamente una Declaración que diera paso a un proceso destinado a situar a los actores locales y los sistemas alimentarios como protagonistas de la Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático que se celebró en Glasgow en 2021. La Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima está abierta a signatarios de gobiernos regionales, locales e indígenas de todos los tamaños y de todo el mundo. No obstante, aunque el alcance de la Declaración es global, la mayoría de las entidades firmantes son de la Unión Europea o del Reino Unido, probablemente debido a que la Declaración se presentó en la COP de 2021 celebrada en el Reino Unido.

EXTRACTO DE LA DECLARACIÓN

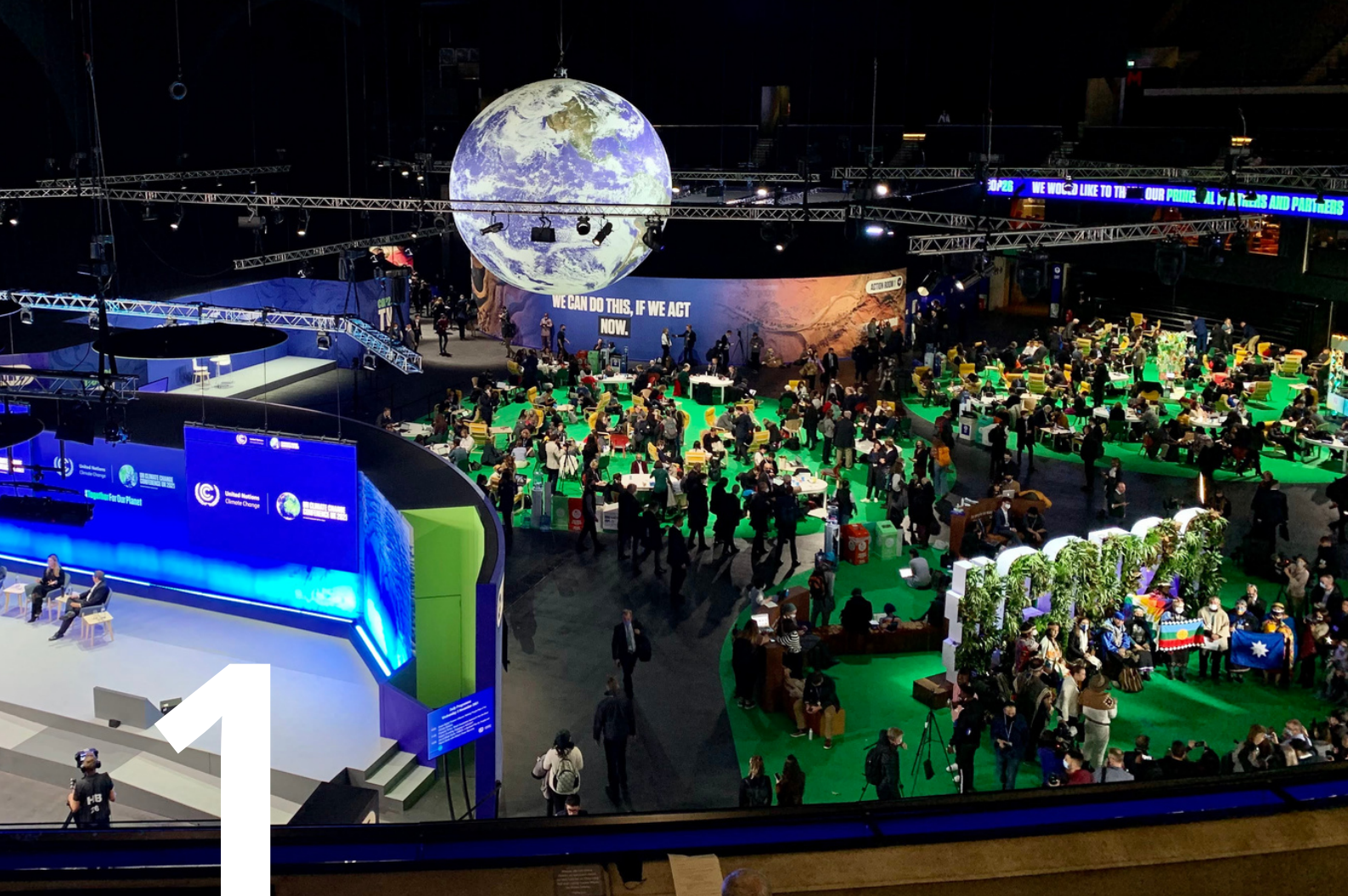
«Nosotros y nosotras, las personas abajo firmantes, líderes electos de gobiernos subnacionales, en previsión de la próxima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, nos comprometemos a acelerar la acción climática construyendo y facilitando la transformación de los sistemas alimentarios sostenibles, mediante:

- El desarrollo e implementación de políticas y estrategias alimentarias integradas como herramientas fundamentales en la lucha contra el cambio climático; asegurando que estos instrumentos adopten un enfoque de sistemas alimentarios que incorpore a los actores de todas las eslabones de la cadena alimentaria, incluyan parámetros para evaluar los objetivos de reducción de las emisiones de GEI de los sistemas alimentarios, así como oportunidades de cooperación e intercambio de las mejores prácticas entre los gobiernos subnacionales.
- La reducción de emisiones de GEI de los sistemas alimentarios urbanos y regionales de conformidad con el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la construcción de sistemas alimentarios sostenibles capaces de reconstruir los ecosistemas y proporcionar dietas seguras, saludables, accesibles, asequibles y sostenibles para todos y todas.
- La petición a los gobiernos nacionales de que establezcan marcos políticos de apoyo favorables y mecanismos de gobernanza multinivel y multiactor que permitan la adopción coordinada de decisiones sobre los sistemas alimentarios. Estos mecanismos apoyarán la elaboración de políticas alimentarias nacionales inclusivas, que se incorporarán en las revisiones de las contribuciones determinadas a nivel nacional.»

FIRMANTES DE LA DECLARACIÓN



La lista de los 120 firmantes y el texto íntegro de la declaración están disponibles en es.GlasgowDeclaration.org.



LOS COMPROMISOS CLIMÁTICOS NACIONALES DE MITIGACIÓN SON INSUFICIENTES E IGNORAN EL PAPEL DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

La transformación de los sistemas alimentarios podría generar mayores reducciones de emisiones además de una amplia variedad de beneficios sociales, sanitarios, económicos y medioambientales. Por ejemplo, si se gestionan bien, las transformaciones en las prácticas de producción —enfocadas a evitar y revertir los cambios de uso de las tierras y la degradación del suelo— podrían mitigar alrededor del 18 % de las emisiones globales anuales, y al mismo tiempo mejorar la fertilidad del suelo, proteger los ecosistemas y reforzar la

resiliencia climática.⁴⁶ Además, algunos estudios han demostrado que optar por dietas más sostenibles y saludables y reducir a la mitad la producción industrial de carne y su consumo podría mitigar hasta el 8 % de las emisiones anuales, y al mismo tiempo mejorar la salud y reducir las presiones sobre las tierras y los ecosistemas.^{47,48} Por separado, según una evaluación reciente del ciclo de vida, reducir a la mitad las pérdidas y el desperdicio de alimentos por toda la cadena de suministro también podría mitigar hasta un 8 % de las emisiones anuales.^{49, iii}

ⁱⁱⁱ Estos porcentajes de mitigación corresponden a las emisiones de gases de efecto invernadero anuales para 2019, que ascendieron a 57,4 gigatoneladas de emisiones CO₂ equivalente. Esta cifra se basa en datos del sistema EDGAR, considerado la base de datos más completa en cuanto a emisiones hasta 2019. Ver J.G.J. Olivier y J.A.H.W. Peters. «Trends in global CO₂ and total greenhouse gas emissions: 2020 Report». La Haya: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2020.

Sin embargo, aun siendo totalmente factible, los actuales compromisos climáticos no son lo suficientemente ambiciosos ni plantean las medidas de implementación necesarias para hacer realidad esta transformación. En este apartado analizamos las principales carencias de las contribuciones determinadas a nivel nacional, que no han logrado ni impulsar la transformación integral de los sistemas alimentarios, ni plantear medidas de implementación adecuadas, ni aprovechar el poder de la acción local y la participación en la toma de decisiones.

1.1 AUSENCIA DE ENFOQUES INTEGRADOS QUE ABARQUEN EL CONJUNTO DEL SISTEMA ALIMENTARIO

En la actualidad, alrededor del 93 % de los países incluyen en sus CNL al menos una medida relacionada con la alimentación.⁵⁰ También existen algunos países donde ya se están desarrollando estrategias significativas para reducir las emisiones de la agricultura o promover dietas sostenibles. En otros, los gobiernos están trabajando para impulsar mecanismos de gobernanza multinivel desde los que ejecutar sus compromisos. Sin embargo, para conseguir un avance real en la transformación del sistema alimentario y en la reducción de emisiones, las acciones deben ser integradas y llegar a todo el conjunto de la cadena alimentaria de abastecimiento, desde la producción hasta la gestión de residuos, pasando por el procesamiento, el envasado, la distribución y el consumo.⁵¹ Por consiguiente, resulta preocupante que **los gobiernos nacionales se limiten a emprender acciones parciales y que, por lo general, no apuesten por las estrategias integradas que requiere una verdadera transformación de los sistemas alimentarios.**^{52,53,54}

La mayor parte de los planes de acción climática que hacen referencia a la alimentación se ciñen estrictamente a la agricultura y las problemáticas ligadas al uso de la tierra.^{55,56,57} **Los gobiernos han demostrado ser muy reticentes a desarrollar políticas destinadas a transformar la totalidad de la cadena alimentaria para impulsar dietas y sistemas alimentarios más sostenibles.** Tan sólo dos países, Liberia y Malawi, contemplan medidas para transformar el modelo de producción y consumo de alimentos en un sistema sostenible y

para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos.⁵⁸ Además, el resultado de no adoptar una estrategia para el sistema alimentario en su conjunto es que muchos de los compromisos que asumen los países enmascaran efectos indirectos negativos que las políticas podrían estar generando en otros eslabones del sistema alimentario o en otras regiones del mundo.

En 2022, sólo cinco de las CDN actualizadas mencionaban de manera explícita cambios en las dietas, y en la mayoría no se aportaban detalles de en qué consistirán dichos cambios.⁵⁹ Entre los países más ricos del mundo, ninguno ha adoptado medidas para reducir la producción industrial y el consumo de carne y alimentos ultraprocesados en sus compromisos climáticos. Teniendo en cuenta que por lo general los alimentos de origen animal y los ultraprocesados son responsables de una huella climática superior a la de los alimentos menos procesados y de origen vegetal, esto supone una tremenda oportunidad perdida para impulsar la acción por el clima en toda la cadena de suministro.^{60,61}

Incorporar cambios en las dietas y consideraciones sobre el acceso a la alimentación en los compromisos climáticos es de vital importancia, puesto que supone un reconocimiento de la intersección crítica que se da entre seguridad, nutrición y acción climática (ver Recuadro 3). En esta línea, las dietas saludables tienden a ser dietas de bajas emisiones.⁶² Además, por encima incluso de las emisiones y los beneficios

Acciones del sistema alimentario que podrían impulsar reducciones en las emisiones

- 18% cambios bien gestionados en las prácticas de producción
- 8% transición a dietas sostenibles y reducción a la mitad del consumo y la producción de carne
- 8% reducción a la mitad de las pérdidas y el desperdicio de alimentos



¿Qué están haciendo los países para promover dietas sostenibles y saludables?

En algunos países, como por ejemplo Francia, Alemania y Colombia, se han adoptado medidas destinadas a estimular el consumo de alimentos sostenibles y saludables en el marco de los planes nacionales de acción por el clima.⁶³

Una de las actualizaciones de las CDN de Costa Rica tiene por objetivo modificar las directrices dietéticas nacionales en dos de sus territorios para adaptarlas a la producción y el consumo indígena, tradicional y de temporada.⁶⁴ Además de los beneficios de carácter nutricional y cultural asociados al cultivo y el consumo de alimentos locales, con la decisión de centrarse en variedades adaptadas a los contextos locales y que requieren menos insumos externos, el gobierno costarricense busca también reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Por su parte, Etiopía es el único estado que se ha comprometido a apoyar a los ganaderos para que diversifiquen su producción optando por alternativas a la carne de vacuno.⁶⁵

para la salud el cambio a dietas saludables y sostenibles —ricas en frutas y verduras, cereales integrales, frutos secos y legumbres, y con un consumo radicalmente menor de carne en los países de altos ingresos— también aliviaría las presiones sobre la tierra y la pérdida de biodiversidad⁶⁶ (ver Recuadro 4). Un conjunto de políticas integradas orientadas a promover decisiones de consumo de alimentos más sostenibles y saludables incrementaría, a su vez, el grado de concienciación sobre la importancia de las dietas saludables y, en última instancia, facilitaría el acceso a alternativas saludables y sostenibles y contribuiría a eliminar los incentivos a la producción y el consumo de alimentos ultraprocesados y carne y productos lácteos industriales.

Otro de los ámbitos de los sistemas alimentarios que no se tiene suficientemente en cuenta y que ofrece potencial para reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero es el trabajo en materia de pérdidas y desperdicio de alimentos. A pesar de que pueden llegar a representar hasta el 50 % de las emisiones de los sistemas alimentarios, tan sólo el 11 % de los países se ha comprometido a reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en sus CDN.⁶⁷

Las pérdidas de alimentos son aquellas que tienen lugar en las explotaciones, durante el almacenamiento, el transporte y el procesado, así como en la fase de distribución minorista, mientras que el desperdicio hace referencia a alimentos que

« Los sistemas alimentarios industriales son un causante común del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo. »»

son desechados una vez adquiridos. La mayoría de las estrategias de reducción de las pérdidas de alimentos previstas en las CDN se centran en evitar las pérdidas en las fases de cosecha, almacenamiento y distribución, además de mejorar las instalaciones de gestión de residuos como vía para reducir las emisiones.⁶⁸

Los factores que explican las pérdidas y el desperdicio son cuatro: la sobreproducción, la inadecuada previsión de demanda, los enfoques de baja o escasa tecnología en la agricultura, el almacenamiento y el transporte, y el desperdicio en la distribución minorista y por parte del consumidor.⁶⁹ Por tanto, un paquete completo de soluciones para prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos debería incluir una reforma del sistema de subvenciones agrícolas, la modernización de las infraestructuras de producción, almacenamiento y transporte, y más acciones para modificar el comportamiento de los consumidores.⁷⁰

La conexión entre dietas y cambio climático

Los cambios en las dietas son imprescindibles para la mitigación del cambio climático y para generar beneficios para el clima y el medioambiente que no se pueden conseguir modificando únicamente las prácticas de producción.⁷¹ Concretamente, los alimentos de origen animal de producción industrial tienen una huella medioambiental considerable y superan a las proteínas vegetales en emisiones de gases de efecto invernadero, necesidades de tierras y contaminación.⁷² La carne, la acuicultura, los huevos y los lácteos representan hasta un 58 % de las emisiones del sistema alimentario, pero los países industrializados consumen muchos más alimentos de origen animal que el resto.⁷³ Por ejemplo, en los Estados Unidos, donde el consumo de carne per cápita es tres veces superior a la media mundial, los productos de origen animal son responsables del 82 % de las emisiones inducidas por la dieta.⁷⁴

Se estima que si los hábitos promedio de consumo de alimentos de los países del G20 se adoptaran en todo el mundo, en 2050 las emisiones asociadas a la producción de alimentos se duplicarían y se necesitarían los recursos de hasta siete planetas como el nuestro para mantener tales niveles de producción.⁷⁵ En los países ricos, transicionar hacia dietas saludables y sostenibles reduciría las emisiones de gases de efecto invernadero y las demandas de explotación de las tierras en un 50 % en comparación con las dietas actuales.⁷⁶

Por otro lado, los cambios en favor de dietas saludables implican, además, reducir el consumo de alimentos ultraprocesados. Estos alimentos se fabrican mediante procesos industriales y con ingredientes que son, a su vez, altamente procesados, se sobreconsumen con facilidad y no son imprescindibles en nuestras dietas. Representan una parte considerable (hasta el 60 %) de las calorías que se consumen en los países ricos, y son cada vez más populares en los países de rentas medias y bajas.⁷⁷ En el Reino Unido y los Estados Unidos, representan hasta el 57 % de la dieta promedio.^{78,79} La producción de alimentos ultraprocesados suele basarse en los monocultivos a gran escala, el uso de cantidades considerables de energía en las fases de producción y procesamiento y en envasados excesivos.⁸⁰ Estos últimos, el procesamiento y el envasado de alimentos, son responsables de la mayor parte del consumo de energía en toda la cadena de suministro, un 42 %.⁸¹ Así, los alimentos ultraprocesados pueden contribuir significativamente a las emisiones de gases de efecto invernadero, así como dietas poco saludables, cambios en el uso de la tierra y el uso elevado de energía y agua.⁸²

Si bien es cierto que en las CDN se contemplan algunas acciones en materia alimentaria, su potencial transformador se ve mermado cuando los gobiernos no abandonan otras políticas generales que promueven los sistemas alimentarios insostenibles a nivel mundial. Es habitual, por ejemplo, que los gobiernos prometan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector agrícola y a la vez sigan impulsando políticas que incentivan la conversión de tierras en pro del desarrollo urbano o la deforestación. Además, determinadas malas prácticas agrícolas y en los usos de la tierra se ven incentivadas no sólo por los subsidios agrícolas, sino también por acuerdos de comercio internacional que se limitan a importar o exportar los impactos climáticos y medioambientales por medio de productos alimenticios.

Y aunque algunas CDN reconocen la importancia de

proteger las tierras y los bosques, en ninguna de ellas se asumen plenamente la deforestación y los cambios de uso de la tierra derivados de la importación de alimentos.⁸³ Esta omisión de información resulta especialmente flagrante si tenemos en cuenta que el 67 % de la deforestación está asociada a la agricultura, y en particular a la producción de soja, maíz, aceite de palma y ganado destinados a la exportación en países en desarrollo.⁸⁴ Según WWF, China y la Unión Europea son responsables del 40 % de la deforestación mundial debido a sus importaciones de ganado, soja, aceite de palma y otros productos básicos.⁸⁵

Por último, la CMNUCC está poco alineada con los otros dos instrumentos legales clave junto a los que conforma las tres Convenciones de Río —la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD) y el Convenio sobre la

Diversidad Biológica (CDB)—, lo que hace más difícil desarrollar una acción coordinada en materia de sistemas alimentarios. La CNULD se centra en promover una gestión sostenible del suelo y poner fin a la degradación de tierras, y la CDB está diseñada para prevenir extinciones masivas y la degradación de los ecosistemas. La falta de coordinación entre las tres Convenciones de Río perpetúa la lógica de pensamiento en silos por parte de los responsables políticos. Todo ello representa una oportunidad perdida de gran calado para dirigirse a este denominador común del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación de tierras que son los sistemas alimentarios industriales.

1.2 AUSENCIA DE COMPROMISOS CUANTIFICABLES

La mayoría de las contribuciones determinadas nacionales en materia de alimentación todavía no cuentan con mecanismos de implementación y seguimiento adecuados. Esto se debe principalmente a la falta de metodologías y mecanismos de medición específicos a los compromisos climáticos, imprescindibles para definir objetivos firmes, evaluar los progresos y dar cuenta de los beneficios. En el Acuerdo de París se insta a los gobiernos a aplicar directrices para promover una mayor claridad, transparencia y comprensión y así facilitar los esfuerzos a la hora de monitorizar el desarrollo y la implementación de las CDN y garantizar la rendición de cuentas correspondiente.⁸⁶ Sin embargo, estas directrices son facultativas, **y la mayoría de los gobiernos no publican información exhaustiva acerca de los procesos de desarrollo de sus CDN.**^v

El IPCC ha reconocido que la gestión sostenible de las tierras —incluida la lucha contra la deforestación y la implementación de prácticas agrícolas agroecológicas, regenerativas y biológicas— evita la degradación de los suelos y contribuye tanto a la mitigación como a la adaptación al cambio climático.⁸⁷ **A pesar de que la mayoría de los países mencionan la agricultura, la silvicultura y/o el cambio de uso de la tierra en sus objetivos climáticos, muy pocos prevén acciones y enfoques específicos para conseguir reducciones**

de gases de efecto invernadero en el sector.

Según la Food and Land Use Coalition (FOLU), alrededor de un tercio de los compromisos climáticos nacionales incluyen políticas concretas en materia de agricultura, silvicultura y uso de tierras, pero sólo cuatro CDN establecen objetivos específicos de reducción de emisiones para estos sectores.^v

Los compromisos climáticos nacionales sobre tierras y agricultura carecen en su mayoría de información detallada sobre los resultados previstos y cómo alcanzarlos, dado que no incluyen objetivos, indicadores ni medidas de implementación.⁸⁸ Durante siglos, los pueblos indígenas han sido pioneros en el desarrollo de prácticas sostenibles de gestión de las tierras y su papel en la conservación de la biodiversidad, los bosques y otros ecosistemas naturales es ya ampliamente reconocido;⁸⁹ aun así, sus derechos sobre la tierra únicamente aparecen incluidos en diez CDN, sólo cuatro describen sus prácticas específicas y en sólo dos encontramos que se promuevan mecanismos para integrar este tipo de saberes.⁹⁰

«**La mayoría de los países mencionan la agricultura en sus objetivos climáticos pero no incluyen detalles sobre sus objetivos, indicadores ni medidas de implementación.**»

Otro ejemplo de todo esto son las promesas de Estados Unidos de «apoyar la ampliación de prácticas de agricultura climáticamente inteligentes (como, entre otras, las cubiertas vegetales), la reforestación, la rotación de pasos, y las prácticas de gestión de nutrientes».⁹¹ Por mucho que se enumeren una serie de prácticas ecológicas, no queda claro en qué consiste la agricultura «climáticamente inteligente», ni qué enfoques se priorizarían o cuánto apoyo se prestaría en comparación con el que se destina a la agricultura tradicional subvencionada a día de hoy, (en el Recuadro 5 se detallan ejemplos de compromisos climáticos en materia de agricultura más progresistas).

^{iv} Las directrices de claridad, transparencia y comprensión pasarán a ser obligatorias en 2025, para la próxima revisión quinquenal obligatoria de las CDN.

^v En el estudio se analizaron 50 compromisos climáticos, incluidos los de la Unión Europea, los de los Estados miembros del G20 y otros que, en su conjunto, representan aproximadamente el 80 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Véase FOLU. «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective».

¿Qué están haciendo los países al respecto de las malas prácticas agrícolas?

Aunque no es lo habitual, algunos países destacan por incluir compromisos integrales en materia de agricultura en sus contribuciones determinadas a nivel nacional. **Etiopía** define estrategias de intervención específicas de adaptación climática, como las variedades de semillas mejoradas resistentes a las sequías y la gestión de pastos, además de incluir indicadores de referencia para un escenario sin cambios, indicadores de mejora y objetivos cuantitativos para 2030.⁹² **Senegal** también marca objetivos específicos y ambiciosos en materia de restauración de suelos, agrosilvicultura, restauración forestal, aplicación de fertilizantes orgánicos y otras intervenciones agroecológicas.⁹³ **Mauritania**, por su parte, busca mejorar sus prácticas de producción por medio de la agroecología, la agrosilvicultura y la gestión sostenible del ganado, para lo que ha establecido medidas de aplicación cuantitativas y cualitativas.⁹⁴

Alemania es el primer país que se ha comprometido a reorientar las subvenciones a las malas prácticas agrícolas y promover en su lugar la producción y el consumo sostenibles.⁹⁵

« Pocos países prevén acciones específicas para conseguir reducciones de gases de efecto invernadero en el sector de la agricultura, la silvicultura y/o el cambio de uso de la tierra. »



Fotografía: Ciudad de Mouans-Sartoux

1.3 AUSENCIA DE UNA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS POR PROCESOS PARTICIPATIVOS Y A MULTINIVEL

Las contribuciones determinadas a nivel nacional casi nunca son el resultado de procesos participativos inclusivos. Y esto no sólo tiene que ver con la falta de implicación de las partes que se ven más afectadas por el cambio climático, sino también con la de los gobiernos locales, que suelen estar al frente de algunas de las acciones climáticas más ambiciosas.⁹⁶ Aun así, se han conseguido algunos avances en términos de participación en el marco de las CDN (Recuadro 6). En la actualidad, un tercio de los gobiernos reconoce el papel de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, y una cuarta parte hace referencia también al papel de los pequeños productores.⁹⁷ Aun así, los procesos de elaboración de las CDN siguen siendo opacos, por lo que no queda claro si estos grupos fueron objeto de consultas verdaderamente significativas durante la redacción de sus compromisos climáticos.

Las CDN sitúan a los gobiernos nacionales a la cabeza de la lucha contra el cambio climático, pero los actores locales también desempeñan un papel crucial a la hora de implementar la acción climática y tienen un potencial único para impulsar la transformación del sistema alimentario como palanca para la reducción de emisiones. **La evidencia científica demuestra que los países que llevan a cabo consultas regulares con las partes interesadas en la revisión de las CDN —incluido un amplio espectro de actores de la sociedad civil, gobiernos locales y empresas— tienen más propensión a mejorar sus objetivos de reducción de gases de efecto invernadero.**⁹⁸ Además, también se ha constatado que la participación de las partes interesadas en el desarrollo de la política climática facilita su ejecución porque aumenta el nivel de aceptación entre la comunidad local y ayuda a estos grupos a garantizar la rendición de cuentas por parte de los gobiernos.⁹⁹

La mayoría de las CDN se planifican y se desarrollan en los ministerios de medioambiente y, en general, existe poca coordinación entre departamentos y niveles, con la salvedad de los compromisos relativos al sector energético y de transporte.¹⁰⁰ El resultado es que se pasa por alto el valor de las acciones más integradoras que rodean a la alimentación y el clima, y que suelen ejecutarse a nivel local.

RECUADRO 6

¿Qué están haciendo los países para favorecer el desarrollo y la implementación de contribuciones determinadas a nivel nacional participativas e inclusivas?

Colombia ha declarado que, para monitorizar y evaluar la acción climática de manera precisa, es imprescindible incorporar el conocimiento de «organizaciones de comunidades indígenas, de afrodescendientes y campesinas» y poner a disposición los recursos financieros necesarios para recabar esta información.¹⁰¹

Canadá involucró a los pueblos indígenas, inuit y francomestizos en el desarrollo y la implementación de su primera estrategia nacional en 2016.¹⁰² Las comunidades indígenas consideraron que el marco no era lo suficientemente amplio y establecieron sus propios objetivos, lo que constituye un ejemplo de experiencia en la que la implicación inicial en el desarrollo de las CDN ha dado lugar a una involucración continua.¹⁰³

En **Kenia**, en el marco de la actualización de las CDN, se llevó a cabo un análisis basado en el género que dio lugar a un documento en el que se reconoce que «los diferentes grupos tienen vulnerabilidades diferentes en cuanto al género» y se asume el compromiso de «promover tecnologías e innovaciones sensibles al género... por medio de la financiación de servicios de capacitación y empresas emergentes».¹⁰⁴

Todos estos son ejemplos prometedores de procesos inclusivos. Sin embargo, son casos excepcionales, están muy lejos de ser la norma, y siguen presentando carencias en cuanto a la participación de un amplio abanico de partes interesadas en los sistemas alimentarios.

Además, teniendo en cuenta que los impactos del cambio climático se percibirán a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad, cada vez es más evidente que el desarrollo y la implementación de la acción climática debe ser multinivel y contar con la participación de un espectro amplio de actores.

Los gobiernos locales están consiguiendo salvar la brecha generada por los gobiernos nacionales. En muchos casos promueven un contacto más estrecho entre la ciudadanía y las instituciones, aportando un valioso conocimiento específico del contexto para el desarrollo inclusivo de políticas, de enfoques colaborativos innovadores y de una implementación eficaz que favorezca una transición justa. A pesar de los esfuerzos por incluir sus acciones (Recuadro 7), **se sigue excluyendo a los gobiernos locales de las negociaciones internacionales sobre el clima y se presta muy poca atención a la necesidad de acciones multinivel para cumplir las CDN.**¹⁰⁵

Es más, es a nivel local donde los individuos y las comunidades, incluidos los grupos de población vulnerables o marginados, pueden participar de manera activa y significativa en acciones climáticas.

« **Las CDN sitúan a los gobiernos nacionales a la cabeza de la lucha contra el cambio climático, pero los actores locales también desempeñan un papel crucial.** »

RECUADRO 7

¿Qué están haciendo los gobiernos locales y nacionales en materia de acción multinivel?

La actualización de 2020 de la CDN de Colombia pone el foco en la implicación de los actores subnacionales en la planificación y la implementación de objetivos climáticos. El documento incluye 89 medidas asignadas a entidades locales y regionales, que complementan las 32 medidas que se deben implementar a nivel nacional.¹⁰⁶ En la actualización se reconocen los avances considerables que han conseguido los actores subnacionales y se identifican también determinadas carencias en cuanto a la implementación y el seguimiento. Estos actores subnacionales han alineado los objetivos de las CDN con sus contextos locales y han establecido objetivos de adaptación y mitigación acordes a sus capacidades.

En el Reino Unido, las autoridades locales han exigido que su papel se tenga en cuenta en las CDN y para ello han propuesto que estos compromisos se trasladen a contribuciones determinadas a nivel local (CDL) para acelerar los esfuerzos por dar respuesta a la emergencia climática.¹⁰⁷ En junio de 2023, el Parlamento del Reino Unido sometió a debate el papel de los gobiernos locales en los esfuerzos del país por alcanzar al objetivo de emisiones cero.¹⁰⁸

Desde su programa EUROCLIMA+, la Unión Europea busca, en parte, facilitar y reforzar la participación y la implicación de los gobiernos locales en la definición y la implementación de políticas climáticas y de las CDN.

Y a nivel global, ICLEI (Gobiernos Locales por la Sostenibilidad) lidera el Grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales (LGMA, por sus siglas en inglés) en las COP del Clima, donde ejerce como portavoz de las ciudades y regiones en las negociaciones en esta materia. Hasta la fecha, ICLEI trabaja con más de 30 países para conectar a gobiernos locales y regionales en el marco de los procesos de desarrollo e implementación de las CDN. En la COP26, la campaña Cities Race to Zero, lanzada por C40, ICLEI y otros socios, ha reunido a más de 1000 ciudades comprometidas a lograr cero emisiones netas de carbono conforme al Acuerdo de París.



SIETE ESTRATEGIAS DE GOBIERNOS LOCALES QUE APROVECHAN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Existen municipios y regiones pioneras que ya están haciendo la parte que les toca en la lucha contra el cambio climático. Tan sólo 18 gobiernos nacionales y la Unión Europea han declarado la emergencia climática frente a las 2317 autoridades locales que lo han hecho con el fin de acelerar al desarrollo de políticas climáticas vinculantes.^{vi,109} De hecho, según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (el PNUMA), las reducciones de gases de efecto invernadero para las que se han comprometido los gobiernos locales sobrepasan en un 35 % a las de los gobiernos nacionales.^{vii,110} Muchas

de estas administraciones ya están dando prueba del potencial que ofrece la transformación de los sistemas alimentarios como palanca de acción por el clima. Los gobiernos nacionales tienen mucho que aprender de los municipios, ciudades y regiones que están a la cabeza de políticas alimentarias integrales y que ya están induciendo beneficios climáticos, económicos y sociales.

En cada continente, las políticas alimentarias locales van ganando fuerza, lo que refleja un cada vez mayor compromiso con la transformación de los sistemas

^{vi} En este recuento sólo se incluyen jurisdicciones que hayan adoptado una moción *vinculante* en virtud de la cual se declare la emergencia climática hasta el 25 de mayo de 2023. La Unión Europea se considera una jurisdicción.

^{vii} Para este cálculo se han comparado todas las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero prometidas para 2030 en las CDN con las reducciones a las que se han comprometido un total de 1984 ciudades y 284 regiones.

alimentarios. En esta sección, identificamos siete áreas en las que los gobiernos locales están aprovechando el potencial climático de la transformación del sistema alimentario. Los ejemplos que se recogen aquí corresponden a entidades signatarias de la Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima, con las que IPES-Food viene colaborando e intercambiando información desde hace más de tres años, y son sólo una pequeña muestra del innovador trabajo que se está llevando a cabo alrededor de todo el mundo.^{viii}

Entre tales acciones se incluye el establecimiento de cadenas de suministro cortas; el apoyo a las explotaciones libres de químicos y la agricultura urbana; la colaboración con las iniciativas lideradas por la comunidad para promover dietas más saludables; aprovechar los mecanismos de compra pública; y la creación de redes de aprendizaje colaborativas. Estas acciones han sido desarrolladas con la participación de partes interesadas diversas y están dotadas de mecanismos de seguimiento y evaluación sólidos. Como quedará demostrado más adelante, muchos de estos esfuerzos representan una solución a las lagunas que presentan los compromisos nacionales y que hemos analizado en el Apartado 1, aunque se aborden desde el nivel local. Por su parte, los gobiernos nacionales tienen la oportunidad de aprender de los casos de éxito locales e incorporarlos a sus estrategias alimentarias transversales multinivel, para así diseñar compromisos climáticos más amplios y ambiciosos a través de la alimentación.

«Tan sólo 18 gobiernos nacionales y la Unión Europea han declarado la emergencia climática frente a las 2317 autoridades locales que han tomado esta medida con el fin de acelerar el desarrollo de políticas climáticas vinculantes.»»

2.1 PROCESOS PARTICIPATIVOS Y COLABORACIÓN INTERDEPARTAMENTAL PARA PLANIFICAR LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y CLIMÁTICAS

Mientras que los gobiernos nacionales renquean a la hora de incluir mecanismos adecuados de participación en el desarrollo y la ejecución de sus CDN, los gobiernos locales están a la cabeza en lo que se refiere a la implicación en sus estrategias alimentarias y climáticas de un amplio abanico de partes interesadas. Ciudades y regiones pioneras están empezando a tomar en consideración las realidades del conjunto de sus habitantes, y en particular las de las poblaciones más vulnerables, con el fin de desarrollar planes alimentarios y climáticos pertinentes y específicos, y para asegurar la colaboración intersectorial y la eficacia en el seguimiento y la ejecución de los mismos.

El Ayuntamiento de Bristol, en el Reino Unido, ha puesto en marcha una [Estrategia de Igualdad Alimentaria](#) diseñada a partir de un amplio proceso de consultas de nueve meses de duración. El consistorio apoyó la organización de reuniones de grupos de partes interesadas y el desarrollo de encuestas y mantuvo ocho diálogos comunitarios dirigidos a los segmentos de población con un mayor índice de privación múltiple¹¹¹ en 2019 y a los grupos en riesgo de pobreza alimentaria: personas con discapacidad, personas sin hogar y solicitantes de asilo y refugiados. Estas partes interesadas pusieron su visión y sus experiencias vitales al servicio de la identificación de barreras para la igualdad alimentaria. Además, el gobierno de Bristol estableció un nuevo gabinete de Clima, Ecología y Crecimiento Sostenible, e integró el trabajo de esta concejalía en el resto de departamentos con vistas a garantizar una agenda común y una ambición compartida, trabajando en colaboración estrecha con las organizaciones alimentarias locales de toda la ciudad para definir su estrategia.

En los Estados Unidos, la Declaración de Emergencia Climática de Asheville (Carolina del Norte) en 2020 supuso un llamamiento a la creación de un plan de acción por el clima. Esto inspiró el lanzamiento de la [Iniciativa de Justicia Climática](#) del mismo

^{viii} Los ejemplos de políticas alimentarias locales incluidos en este informe proceden de los resultados de una encuesta que los signatarios de la Declaración de Glasgow realizaron en 2023 y de entrevistas en profundidad y análisis de casos realizados con ellos desde 2021.

ayuntamiento, cuyo objetivo es acabar con los efectos desiguales del cambio climático sobre las comunidades racializadas. La iniciativa es transversal a todos los departamentos de la administración y los anima a adoptar una perspectiva holística a medida que la ciudad avanza en sus esfuerzos de mitigación del clima, tales como el Plan de Acción de Política Alimentaria. La iniciativa incluye sesiones permanentes de escucha y aprendizaje con las comunidades racializadas, la elaboración de un [Mapa de la Justicia Climática](#), y el diseño de una herramienta de control de la justicia climática.

Cataluña, una de las comunidades autónomas del Estado español, ha diseñado un modelo de gobernanza dotado de un comité técnico y operacional cuya misión es informar al Consejo Catalán de la Alimentación sobre la evolución en la ejecución del [Plan Estratégico de la Alimentación 2021-2026](#). Este comité está compuesto por personal de la Consejería de Agricultura de Cataluña, cuya misión es ejecutar los diferentes puntos del plan. Por su parte, el Consejo actúa como órgano asesor y está compuesto por expertos del sector, organizaciones de la sociedad civil y legisladores implicados en la redacción del Plan Estratégico de la Alimentación. Siguiendo este modelo de gobernanza, en enero de 2023, los grupos de trabajo previstos en el Plan ya habían conseguido avances o completado íntegramente el 67 % de sus iniciativas. Con la decisión de que tanto expertos técnicos como miembros de la comunidad asesoren acerca de sus progresos, el diseño de gobernanza colaborativa por el que ha optado Cataluña refuerza la rendición de cuentas, la eficacia y la aceptación por parte de la ciudadanía.

2.2 MECANISMOS SÓLIDOS DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los gobiernos locales pioneros se sirven de una variedad de estrategias para determinar objetivos cuantificables, mecanismos de implementación y dispositivos de medición de los avances. Entre dichas herramientas, podemos citar la matriz de riesgo, el análisis DAFO y las auditorías participativas.^{ix} Estos sistemas de gobernanza y rendición de cuentas

exhaustivos y adaptados al contexto han demostrado ser eficaces en la ejecución de políticas alimentarias y podrían ser de utilidad para los gobiernos nacionales a la hora de diseñar sus CDN.

En la Región de Coímbra, situada en el centro de Portugal y compuesta por 19 municipios, se utilizó la matriz de riesgo para evaluar los seis factores que podían poner en peligro su [Estrategia Alimentaria](#). El grupo de planificación regional evaluó dichos factores de riesgo en términos de probabilidad, intensidad y tipo. A partir de este análisis, se determinó que el factor que suponía un mayor riesgo para la implementación de la estrategia era la ausencia de fuentes de financiación suficientes. Para mitigar este riesgo, la Región de Coímbra diseñó un enfoque para diversificar las fuentes de financiación para su estrategia alimentaria, que contemplaba la cofinanciación y el aprendizaje de otras ciudades.

« **La transparencia y apertura refuerza la confianza entre los gobiernos y los residentes y reduce las barreras a la participación.** »

Cataluña llevó a cabo un análisis DAFO preliminar con la participación de 24 expertos y expertas y 220 miembros del cuerpo administrativo como parte de su [diagnóstico del sistema alimentario](#). Concluyeron que sus debilidades principales eran la fragmentación del sistema alimentario, el éxodo rural y la escasez de colaboraciones intersectoriales. Además, identificaron amenazas externas que afectan a su sistema alimentario, como los fenómenos climáticos cada vez más extremos, las fluctuaciones del mercado mundial, la falta de oportunidades de empleo, la desconfianza en el gobierno y un aumento en enfermedades no transmisibles relacionadas con las dietas no saludables. Mediante el recurso a este análisis DAFO exhaustivo, la comunidad autónoma ha podido elaborar un plan para construir un sistema alimentario integrado, sostenible y resiliente que aproveche al máximo la riqueza y la diversidad de conocimientos del territorio.

^{ix} Las matrices de riesgo ayudan a los municipios a identificar posibles barreras a la ejecución de sus políticas mediante el cálculo de la probabilidad y la intensidad de los riesgos para planificar estrategias de mitigación. La matriz DAFO se utiliza para evaluar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que presenta un sistema. Las auditorías participativas permiten evaluar las capacidades y recursos de que disponen varios departamentos dentro de una municipalidad y determinar cuáles pueden liderar proyectos, cuáles necesitan más recursos o aquellos que ya están trabajando para impulsar objetivos alineados.

Tras la experiencia de trabajo conjunto con miembros de la comunidad para diseñar las metas y objetivos del [Plan de Acción municipal de la Estrategia Agroalimentaria](#), el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el País Vasco, ha llevado a cabo recientemente una auditoría participativa. Para ello, se repartieron las tareas entre diferentes departamentos en función de sus fortalezas y debilidades, con instrucciones claras y mecanismos de rendición de cuentas orientados al refuerzo de su plan de acción alimentaria.

Además, algunos gobiernos locales son pioneros en cuanto a la publicación de información y mediciones actualizadas en línea, lo que supone un gran esfuerzo de rendición de cuentas y genera una mayor confianza entre un amplio abanico de partes interesadas. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Brujas, en Bélgica, utiliza [una plataforma de medición de emisiones](#) para hacer un seguimiento público de sus progresos en la aplicación de su plan alimentario. Además de mejorar la rendición de cuentas, este software promueve la participación, puesto que la población puede [«unirse» a una acción](#) y contribuir a ella en calidad de miembro de la comunidad. Este nivel de transparencia y apertura no sólo refuerza la confianza entre el gobierno y la ciudadanía, sino que además reduce las barreras a la participación.

Por último, hay muchas otras ciudades que se sirven de herramientas diseñadas por las redes de ciudades para desarrollar, implementar y dar seguimiento a sus planes climáticos y alimentarios, entre las que se incluyen, por ejemplo, el [Marco de Monitoreo del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán](#), el [RUAF City Region Food System Indicator Framework](#), el [Barcelona Challenge Good Food and Farming Toolkit](#), la [Good Food Purchasing's Impact Calculator](#), y [Sustainable Food Place's Every Mouthful Counts Toolkit](#). (Más sobre partenariados y redes en el Apartado 2.7.)

« Numerosos gobiernos locales están poniendo en marcha estrategias múltiples e integradas para promover la agricultura sostenible. »»

2.3 APOYO A LA AGRICULTURA SOSTENIBLE Y LAS CADENAS DE SUMINISTRO CORTAS

Son muchas las ciudades y regiones que están poniendo en marcha estrategias múltiples e integradas para promover el abandono de la agricultura industrial en el ámbito local. El promover una transición hacia prácticas agrícolas sostenibles, el acortamiento de las cadenas de suministros y la estimulación de la demanda de alimentos de producción local y sostenibles por parte de estos gobiernos subnacionales, suponen una apuesta firme por el desarrollo de sistemas alimentarios bajos en carbono, resilientes desde el punto de vista climático y diversificados.

Numerosos gobiernos municipales han reconocido los beneficios que supone la protección de los ecosistemas y las tierras frente al desarrollo urbano en términos de seguridad alimentaria, biodiversidad y captura de carbono. La megalópolis de São Paulo, en Brasil, está a la cabeza a nivel mundial en este respecto. El consistorio ha implantado un programa de protección de tierras agrícolas de amplio alcance denominado [Connect the Dots](#), cuyo objetivo es proteger frente al desarrollo urbano los bosques, las reservas de agua y las explotaciones situadas en distritos rurales a las afueras de la ciudad. Se trata de ofrecer asistencia técnica a los agricultores para que mejoren sus cosechas, aumenten sus ingresos, adopten prácticas más sostenibles y encuentren salidas comerciales para su producción fresca y ecológica en el medio urbano.

Mouans-Sartoux es un municipio francés que cuenta con un [programa similar](#) al de São Paulo y que ya ha conseguido salvar del desarrollo urbano 112 hectáreas de tierras de cultivo colindantes, mediante la puesta a disposición de recursos y financiación para la producción ecológica. Existen otros proyectos parecidos, como el [Plan de Acción para una Ciudad Verde](#) de Esmirna, Turquía; la iniciativa para la rehabilitación del [Cinturón Verde](#) en Uagadugú, Burkina Faso; o el [proyecto de agricultura y ganadería agroecológicas](#) de Chone, Ecuador, un programa de formación orientado a mejorar la gestión de los pastos, la nutrición y la salud ambiental, y la responsabilidad ambiental.

También hay un buen número de gobiernos locales que han optado por invertir en estrategias diversas

para mejorar los medios de vida de los productores locales, garantizar el acceso a alimentos sanos para la ciudadanía y reducir las emisiones del transporte de alimentos mediante incentivos a las cadenas de suministro más cortas. Por ejemplo, en el Área metropolitana francesa de El Havre, que agrupa un total de 54 municipios, se ha desarrollado la herramienta **Red Alimentaria** para geolocalizar a los principales actores del ecosistema alimentario y mapear las conexiones que los unen. El objetivo último es reforzar el flujo de intercambios locales entre productores y consumidores. En Gante, Bélgica, el proyecto **Vanier** —una innovadora plataforma dirigida por productores agropecuarios— permite llevar alimentos locales de producción sostenible a los comedores públicos, restaurantes y otros establecimientos de alimentación de la ciudad.

En los barrios peor abastecidos y de ingresos más bajos que no tienen apenas acceso a alimentos saludables y sostenibles, los huertos urbanos son una buena opción para aumentar la oferta desde el propio ámbito local y a la vez reducir la huella de carbono. Las ciudades pueden apoyar la agricultura urbana mediante medidas legales, fiscales y de ordenación orientadas a proteger las tierras o convertirlas a un uso agrícola urbano, tal y como ya se hace en Barcelona, Brighton and Hove, Lieja, Manta, Pittsburgh y Washington DC. Ciudades como Manta, en Ecuador, y Surakarta, en Indonesia, ofrecen también insumos agrícolas y formación en agricultura ecológica. En otros casos, como ocurre en Río de Janeiro y Quito, se proporciona asistencia a los agricultores urbanos para que lleguen a los mercados y consigan un precio justo por su producción. A modo de ejemplo, desde 2019, en la ciudad de Manta se han creado más de 1336 **huertos familiares y comunitarios**, con un total de 3000 beneficiarios.

2.4 DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD Y PROMOCIÓN DE LAS DIETAS SALUDABLES Y SOSTENIBLES

Las ciudades y regiones están tomando conciencia de la necesidad de modificar los patrones de consumo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y garantizar el acceso a dietas sostenibles y saludables por parte de toda la población. A pesar de ello, no siempre es fácil

asegurar la disponibilidad de alimentos nutritivos y respetuosos con el clima al alcance de todos. Así, en 2021, el 42 % de la población mundial no podía permitirse una dieta saludable, siendo las comunidades peor abastecidas y de ingresos más bajos las más afectadas.¹¹² Frente a tales desigualdades, son los gobiernos locales quienes suelen estar en la primera línea, luchando por mejorar el acceso a la alimentación, la nutrición y la acción por el clima al mismo tiempo.

« **Frente a unos gobiernos nacionales temerosos de emprender cambios en las dietas, muchos gobiernos locales ya están abriendo camino en este ámbito.** »

En los Estados Unidos, un gran número de ayuntamientos apuesta por hacer más asequibles los alimentos que se venden en los mercados de productores locales, que cada vez más abastecen a comunidades de bajos ingresos. Esto se debe a que en ellos se aceptan como pago las ayudas sociales federales que ofrece el Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria y el programa dirigido a mujeres, bebés y niños pequeños, que las familias de bajos ingresos pueden utilizar para adquirir alimentos saludables. El Ayuntamiento de New Haven, Connecticut, duplica el valor de las ayudas sociales federales cuando éstas se utilizan en los mercados de productores, lo que supone un incentivo aún mayor para comer sano y sostenible. Esta acción forma parte de la estrategia alimentaria integrada de New Haven, dirigida a solventar las serias dificultades de acceso a productos frescos que padecen las comunidades de bajos ingresos y a estimular al mismo tiempo el sector alimentario local y proteger la productividad de las tierras agrícolas en todo el estado.

Otra ciudad estadounidense, Baltimore, en el estado de Maryland, se erige como pionera con un enfoque de «justicia espacial urbana» para garantizar que todos los residentes gocen del mismo acceso a alimentos sanos y nutritivos. En Baltimore, el 31 % de los habitantes afroamericanos residen en zonas con escaso acceso a alimentos saludables, frente a un 9 % de habitantes blancos en la misma situación. En respuesta ante tal injusticia, el Ayuntamiento decidió

reunir a los departamentos de **Ordenación, Sostenibilidad, Salud y Desarrollo**, quienes actualmente están implementando una serie de estrategias para mejorar los entornos alimentarios en la ciudad, tales como cubrir el transporte de productos frescos, ofrecer recursos para emprendedores del sector alimentario o establecer incentivos fiscales para relocalizar o renovar establecimientos de alimentación.

Las iniciativas que se dirigen simultáneamente a la producción, el consumo y la distribución de alimentos resultan ser las más efectivas a la hora de abordar los factores fundamentales que inducen a dietas no sostenibles y perjudiciales para la salud. Las **políticas alimentarias integradas** de Mouans-Sartoux, Francia, que han tenido mucho éxito, se articulan en torno a los consumidores, los mercados minoristas de alimentos, los productores, la compra pública de alimentos, y el desperdicio alimentario. Estas acciones han llevado al 59% de los residentes a cambiar a dietas más sostenibles y saludables (es decir, con menos carne y alimentos ultraprocesados y más alimentos orgánicos, de temporada y locales), lo que ha resultado en beneficios para la salud pública, el medio ambiente y una reducción del 19% en emisiones de carbono. South Lanarkshire, Escocia, donde el hambre sigue siendo un problema y dos de cada tres habitantes presentan sobrepeso u obesidad, está implementando políticas alimentarias integradas similares a través del plan **Good Food Strategy**.

Los compromisos en materia de acción por el clima que se han adoptado en los niveles superiores de gobierno también pueden ser catalizadores de la acción local sobre las dietas. Por ejemplo, como ciudad signataria del **Green Deal flamenco** regional, Gante se comprometió a promover la **transición en el consumo de proteínas** con un objetivo de 60 % de proteínas de origen vegetal frente a un 40 % de origen animal.^x Para ello, desde la administración se acompaña y se promociona a aquellos restaurantes y tiendas que ofrecen alternativas vegetarianas y se organizan talleres de cocina para cocineros y residentes. En los centros escolares, centros de día y otros servicios públicos de Gante se sirven menús vegetarianos todos los martes. Como resultado de la combinación de estas medidas, el número de personas vegetarianas en la ciudad de Gante es muy superior a la media belga.

^x Si bien en regiones con un alto consumo de carne la transición hacia dietas que incluyan más alimentos de origen vegetal es necesaria, un énfasis excesivo en las proteínas puede ser peligroso al penalizar a todos los sistemas ganaderos, incluso a aquellos que pueden estar siendo beneficiosos para la biodiversidad, la eficiencia en los recursos y los medios de vida. Además, se corre el riesgo de promover las «proteínas alternativas» sin importar los peligros y la incertidumbre que éstas puedan entrañar. Para más información, véase el informe de 2022 de IPES-Food, *Proteínas y política: mitos y realidades sobre la carne, las «proteínas alternativas» y la sostenibilidad*.

Por consiguiente, queda demostrado que frente a unos gobiernos nacionales temerosos de emprender cambios en las dietas, con escasa referencia a las dietas en las NDC, muchos gobiernos locales ya están abriendo camino en este ámbito: utilizando la ordenación urbana, el acceso a los mercados y las campañas de educación para promocionar sus sistemas alimentarios locales y orientar el acceso y las preferencias hacia opciones alimentarias más saludables y sostenibles.

2.5 LA COMPRA PÚBLICA COMO CATALIZADOR DE LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO SOSTENIBLES

Otra de las medidas por la que están optando muchos gobiernos locales es el recurso a estrategias de compra pública que contribuyan a sus compromisos en materia de alimentación sostenible por medio del uso de su capacidad adquisitiva para privilegiar los alimentos locales, respetuosos con el clima y nutritivos en colegios, universidades, hospitales y otros centros de servicios.¹¹³

«**Algunos gobiernos locales están estableciendo una obligación legal de reducir en un 25 % las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la compra pública en 2030.**»

En São Paulo, el Ayuntamiento cuenta con un programa de adquisiciones para suministrar a los colegios alimentos locales, sostenibles y provenientes de explotaciones familiares.

Su **programa de alimentación escolar** es uno de los más potentes del mundo y sirve más de dos millones de menús saludables cada día. El «**Good Food Purchasing Program**» de la alcaldía de Nueva York también busca incrementar la presencia de alimentos de la región en sus adquisiciones, tanto para apoyar a los pequeños productores como para reforzar la resiliencia de la cadena de suministro. Para conseguir este doble objetivo, se ha invertido en la modernización y la ampliación de naves de alimentación, en la promoción de partenariados educativos y de formación con productores regionales, y en el desarrollo de naves de alimentación regionales donde los pequeños productores pueden poner en común su producción y competir por grandes contratos.

« **Aumentar alimentos regionales en la compra pública reduce las emisiones de gases de efecto invernadero, apoya a los pequeños productores, y refuerza la resiliencia de la cadena de suministro.** »

En los Estados Unidos, el **Good Food Purchasing Program** ayuda a los ayuntamientos a orientar las adquisiciones institucionales hacia objetivos sociales, económicos y medioambientales. El programa ofrece un marco de referencia basado en datos y un conjunto de herramientas para mejorar la transparencia y la responsabilidad en la compra pública. Se trata de animar a las instituciones públicas a aprovechar su poder de compra para promocionar las economías locales, la sostenibilidad ambiental, la valoración adecuada de la mano de obra, la nutrición y el bienestar animal. Gracias a esta iniciativa, más de 2,5 millones de estudiantes en 50 circunscripciones municipales han recibido comidas de más calidad.¹¹⁴

El Ayuntamiento de Nueva York fue el primero en unirse al **Cool Food Pledge** en 2021, un compromiso mundial que firmaron ciudades y organizaciones para reducir en un 25 % las emisiones asociadas a las comidas que se sirven en 2030. De hecho, el gobierno de Nueva York se ha comprometido a reducir en un 33 % las emisiones asociadas a las

comidas para 2030 en todos los organismos municipales, incluidos hospitales, escuelas, cárceles, centros de mayores y refugios para personas sin hogar. En los 11 hospitales públicos ahora se sirven menús ricos en vegetales, lo que se tradujo en una reducción del 36 % de las emisiones de carbono en el primer año. También son signatarios de la **Cool Food Pledge** Gante, Milán y Washington DC.

En otros casos los gobiernos locales han ido aún más lejos y han establecido una obligación legal de sostenibilidad en la compra pública. En 2021, Washington DC se convirtió en la primera ciudad estadounidense en aprobar una **Ley de compra pública verde**, en virtud de la cual se establece la obligación de reducir en un 25 % las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la compra pública en 2030 —con medición obligatoria— sin por ello dejar de ofrecer menús saludables y apropiados desde el punto de vista cultural. Por su parte, Cataluña está trabajando en una ley similar partiendo de la **Iniciativa sobre la huella ambiental de los productos** de la Unión Europea, cuyo objetivo es desarrollar una metodología que permita calcular la huella ambiental de los productos. Así, Cataluña utilizará una calculadora de sostenibilidad para diseñar un marco legislativo y una ley en materia de producción y compra pública sostenibles.

2.6 REDUCIR DRÁSTICAMENTE EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y MEJORAR LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Mientras que sólo un 11 % de los gobiernos nacionales han asumido compromisos de reducción de las pérdidas o el desperdicio alimentario en sus CDN,¹¹⁵ desde las administraciones locales ya se están ejecutando estrategias diversas para recortar las emisiones del desperdicio alimentario y mejorar la gestión de los residuos. Por medio de la promoción del compostaje, los huertos comunitarios y las prácticas alimentarias sostenibles, estas iniciativas no sólo están reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que contribuyen, además, a reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas alimentarios locales.

La Iniciativa de mercados y parques sostenibles de São Paulo, **merecedora de un premio**, va dirigida a los más de 800 mercados de alimentación que tienen lugar cada semana en la ciudad, y en los que

tradicionalmente la comida que no se vendía acababa en los vertederos. El ayuntamiento ha contratado a empleados para que recojan los alimentos aptos para el consumo y también se cuenta con los bancos de alimentos para su distribución. Por otro lado, para dar salida a la comida que ya no se puede consumir y los residuos verdes que se generan en los parques, se han construido infraestructuras de compostaje para el tratamiento de bajas emisiones. El resultado de esta política alimentaria integrada es triple: reducción de las emisiones, refuerzo de la seguridad alimentaria y la nutrición, y generación de empleo.

Algunas ciudades están desarrollando campañas innovadoras para empoderar a las empresas y la población como líderes de la reducción del desperdicio de alimentos. La alcaldía de Gante se ha propuesto el objetivo de la Unión Europea de reducir a la mitad el desperdicio alimentario en la ciudad y está colaborando con escuelas, hospitales, centros de asistencia y entidades del sector de la hostelería para implementar acciones concretas dirigidas a este fin. En 2020, Brujas lanzó la campaña contra el desperdicio de alimentos bajo el título de **Food Winners**, en la que inicialmente se enseñaba a 50 embajadores a comprar, cocinar y almacenar alimentos. Posteriormente, les tocaba a ellos transmitir los conocimientos adquiridos acerca de la reducción de desperdicio alimentario a otros miembros de su entorno. En 2022, contaba con 5000 embajadores, redujo su desperdicio alimentario en un 55 % y publicó un **manual de mejores prácticas** para otras ciudades.

En Viena, se han instalado frigoríficos comunitarios en espacios públicos para que los ciudadanos compartan allí de manera gratuita sus excedentes de alimentos. Desde que empezara la iniciativa en 2018, se han instalado 5 frigoríficos y se han salvado más de 1500 kilos de comida al año por cada refrigerador. En el marco de las iniciativas de prevención del desperdicio alimentario, Viena también inauguró en 2017 el **TafelHaus**, un centro de rescate y recuperación de alimentos. Además de prestar asistencia para el almacenamiento y la clasificación, el centro imparte talleres de cocina y nutrición donde se enseña a la ciudadanía a cocinar y conservar frutas y verduras de temporada en grandes cantidades. El laboratorio «Odour and Taste Lab» está dirigido a la población joven y busca motivarlos a participar activamente en la conservación de alimentos y en su preparación siguiendo diferentes técnicas culinarias.

Aunque las mejores estrategias para reducir las emisiones siguen siendo la prevención y la reducción

del desperdicio alimentario, contar con mejores infraestructuras de gestión de los residuos también puede reducir las emisiones inevitables de residuos orgánicos.¹¹⁶ En 2018, Surakarta prohibió los vertederos y aprobó políticas para recoger y procesar los residuos alimentarios para fabricar compost en huertos urbanos. Además, a los hoteles, restaurantes y establecimientos minoristas se les dieron orientaciones y objetivos para evitar los residuos en origen. En la última fase de su programa de alimentación, Boston está poniendo en contacto a los huertos urbanos con la iniciativa local de compostaje a pie de calle. La idea es que la elaboración de compost en los domicilios resulte viable económicamente y permita al ayuntamiento avanzar en sus compromisos climáticos en materia de desperdicio alimentario.

2.7 SACAR PARTIDO DE LOS PARTENARIADOS Y LAS REDES DE APRENDIZAJE

Las ciudades y regiones signatarias de la Declaración de Glasgow han contado con el apoyo de potentes redes regionales y mundiales para desarrollar, implementar y dar seguimiento de manera eficaz a sus acciones en materia de alimentación y clima, y concretamente sobre reducción de emisiones. Encontrar oportunidades para colaborar y estar en comunicación con otros municipios a través de redes puede facilitar el intercambio de ideas, la identificación de intereses y desafíos compartidos y la promoción del aprendizaje permanente.

«**Las redes de ciudades han ayudado mucho a las municipalidades a medir los impactos de sus políticas alimentarias.**»

El Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas es una de las principales plataformas que promueven la cooperación y el intercambio de conocimientos entre ciudades en materia de políticas alimentarias (muchas de las ciudades firmantes de la Declaración de Glasgow pertenecen también a la red de Milán). En 2022, Nueva York y Londres, ambas adheridas a la Declaración de Glasgow, fueron

ganadoras de los Premios del Pacto de Milán, en reconocimiento por su marco de compra pública y su programa de reducción del desperdicio alimentario, respectivamente.

Recabar datos relativos a los impactos de las políticas alimentarias, y en particular a sus emisiones, es uno de los grandes retos a los que se enfrentan las autoridades locales. En el marco del Pacto de Milán, el Desafío de Barcelona (del que forman parte siete de los firmantes de la Declaración de Glasgow) es una herramienta que insta a las ciudades a ampliar sus compromisos climáticos y alimentarios mediante la medición exhaustiva de sus impactos, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero.

En la misma línea, la alianza por una mejor agricultura y alimentación del Reino Unido, Sustain, está al mando de la herramienta Every Mouthful Counts Toolkit for Local Authorities, de la que ya han hecho uso 52 ayuntamientos de este país para identificar posibilidades de reducción de emisiones en el sector alimentario. Este paquete de herramientas incluye estimaciones de la reducción de emisiones que podrían estar generadas por diversas acciones, así como beneficios recíprocos en términos de salud pública y bienestar, naturaleza y biodiversidad, comunidades locales y desarrollo económico. Ya son 18 las administraciones adheridas a la Declaración de Glasgow que han utilizado esta herramienta. Brighton and Hove, por ejemplo, ha podido calcular un ahorro anual de 3366 toneladas de CO2 como resultado de dedicar tierras al cultivo de alimentos por parte de la comunidad, y una reducción de 523 toneladas de CO2 gracias a la redistribución de excedentes alimentarios.

En Brasil, el Laboratorio de políticas alimentarias urbanas, LUPPA, ha prestado apoyo sobre el terreno en más de 30 ciudades del país para el desarrollo de políticas alimentarias (seis de esas ciudades también firmaron la Declaración de Glasgow). Los participantes de LUPPA primero aprenden a mapear los desafíos, oportunidades, palancas de cambio y

procesos de implementación de sus sistemas alimentarios locales. Posteriormente, dialogan, debaten y comparten sus experiencias y dificultades en relación con el desarrollo de políticas. El programa LUPPA lo dirige el laboratorio de ideas Comida do Amanhã y cuenta con el apoyo de la red ICLEI, Gobiernos Locales por la Sostenibilidad. En la actualidad, está teniendo lugar su tercera edición de desarrollo de políticas, con la participación de un nuevo grupo de municipios. Así, con cada nueva remesa de gobiernos locales, las fronteras de la red se amplían, los aprendizajes se consolidan, y es posible ofrecer acompañamiento por parte de miembros antiguos a las ciudades recién llegadas.

En Coímbra, Portugal, las prioridades alimentarias de la región se basan explícitamente en los Food Corridors, una red de ciudades y regiones que abarca toda la Unión Europea cuyo compromiso es diseñar planes alimentarios regionales comprometidos con la mejora de las conexiones entre lo urbano y lo rural. Esta red se creó en el marco del programa URBACT de la Comisión Europea, un proyecto para fomentar la cooperación y el intercambio de ideas entre ciudades sobre una amplia variedad de temáticas. Formar parte de la red Food Corridors ha sido crucial para informar las prioridades definidas en la Estrategia Alimentaria de Coímbra para 2022.

Los gobiernos locales son la prueba del potencial que ofrece la transformación de los sistemas alimentarios como catalizador de una acción por el clima eficaz. Sus iniciativas representan ejemplos muy valiosos de cómo se pueden cumplir los compromisos alimentarios y climáticos. Aprender e inspirarse en estos casos de éxito a nivel local podría ser de gran utilidad para los gobiernos nacionales a la hora de ajustar y mejorar sus propias políticas climáticas, y en última instancia para adoptar un enfoque más integrado y con mayor impacto para abordar el cambio climático desde la alimentación.



Fotografía: Kate Lee, DC DOE

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

El presente informe demuestra que **los gobiernos nacionales no están logrando implementar planes y políticas ambiciosos en materia de alimentación y clima**. No logran aprovechar el potencial de la transformación de los sistemas alimentarios y solo abordan superficialmente los sistemas alimentarios en sus CDN. En las discusiones sobre el clima, los sistemas alimentarios reciben una atención menor que otros inductores del cambio climático por varias razones fundamentales. La primera es la increíble complejidad de dichos sistemas: las emisiones que generan incluyen todos los principales gases de efecto invernadero y abarcan múltiples fuentes de emisiones. Esta complejidad puede dificultar el abordaje de los sistemas alimentarios en los debates sobre el clima, que a menudo se centran en cuestiones específicas.

En segundo lugar, **los sistemas alimentarios se asientan sobre la agricultura industrial y el comercio de productos básicos y este hecho los mantienen atados en una serie de círculos viciosos**.¹¹⁷ Muchos países se han vuelto dependientes de una agricultura orientada a la exportación con el fin de generar divisas necesarias para pagar sus deudas y seguir importando bienes esenciales (inclusive alimentos básicos), lo que dificulta salir del ciclo a pesar de sus impactos negativos a largo plazo. Además, las corporaciones agroalimentarias multinacionales ostentan una influencia relevante sobre las políticas y la toma de decisiones respecto a los sistemas alimentarios.¹¹⁸ La concentración de poder que esto implica se traduce en dar prioridad a los intereses corporativos en detrimento de soluciones transformadoras.

Una serie de gobiernos locales le están tomando la delantera a los gobiernos nacionales en lo que se refiere a la adopción de planes y políticas ambiciosas en materia alimentaria y climática.

Mientras que en las CDN de los distintos países los sistemas alimentarios sólo se abordan de manera superficial, en muchas ciudades y regiones ya se están haciendo avances en dar una respuesta a la crisis climática desde la acción sobre los sistemas alimentarios, una estrategia que, además, genera beneficios recíprocos de biodiversidad, salud y resiliencia de los medios de vida para los trabajadores de la alimentación y la agricultura.

Sin embargo, gobiernos locales pioneros han tomado la iniciativa, reconocen y abordan de manera integrada las complejas interconexiones entre la alimentación y el clima. Son actores clave en la implementación de políticas de cambio climático y diseñan acciones innovadoras que pueden escalar y replicarse. Estos gobiernos locales incorporan acciones en materia de alimentación en sus planes climáticos; definen objetivos cuantificables; avanzan en los procesos de seguimiento; aúnan objetivos medioambientales y sociales; apoyan la agricultura sostenible; promueven el cambio a dietas saludables y sostenibles; y reducen las pérdidas y el desperdicio alimentario. Desde un enfoque colaborativo e integral del sistema alimentario, **dichos gobiernos consiguen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la vez que introducen múltiples beneficios recíprocos dentro de sus comunidades.**

Por otro lado, es fundamental tener en cuenta que las acciones locales presentadas en este informe se desarrollan en contextos políticos, económicos y sociales muy diversos y que, aun así, todos ellos emanan de gobiernos locales con un elevado nivel de ambición, cuyo éxito se puede atribuir a una serie de factores facilitadores. Estos facilitadores van desde un entorno de políticas nacionales favorable, la sensibilización y la adopción de las políticas alimentarias por parte de múltiples departamentos de la administración local, hasta la involucración de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones, pasando por la financiación adecuada para la ejecución de las políticas o, muy especialmente, la voluntad y el liderazgo políticos a largo plazo.¹¹⁹ Cuando consiguen reunir varios factores facilitadores, disponen de mayor rapidez y eficacia en la ejecución de sus acciones climáticas y alimentarias.

De hecho, son muchos los gobiernos locales que apuestan por políticas climáticas y alimentarias ambiciosas y que se siguen topando con grandes

obstáculos y limitaciones que deberían superarse si queremos que estas administraciones estén en disposición de dar una respuesta eficaz a la crisis climática.

« Si bien el papel de las administraciones locales resulta clave en la implementación y la innovación de políticas, es fundamental un liderazgo de los gobiernos nacionales para alcanzar un cambio transformacional. »»

En primer lugar, las políticas nacionales e internacionales y las estructuras de financiación actuales contribuyen a la implantación de prácticas alimentarias y agrícolas insostenibles, lo que a su vez convierte la transformación de los sistemas alimentarios a nivel local en un camino cuesta arriba. En segundo lugar, **las ciudades y regiones, en su mayoría, disponen de recursos muy limitados.** Es frecuente que los gobiernos locales se topen con problemas financieros y escasez de personal —ya sea a causa de recortes de financiación o por falta de competencias— que limitan su capacidad para ejecutar programas alimentarios más ambiciosos.¹²⁰

Sin embargo, a pesar de la existencia de un número cada vez mayor de iniciativas por el clima locales y regionales, como hemos podido ver en este informe, estas suelen estar poco coordinadas con los gobiernos nacionales o con otras ciudades o regiones vecinas. También es habitual que los departamentos municipales de alimentación y clima no guarden muy buena relación con otros departamentos locales o regionales, y que vean sus propuestas de cambio lastradas desde la propia institución. Todas estas barreras limitan el potencial que ofrecen las ciudades y regiones para impulsar el progreso hacia un futuro más resiliente y libre de emisiones.

Asimismo, se han constatado limitaciones cuando se trata de evaluar, medir e incluir la contribución de las iniciativas subnacionales en los planes y proyecciones

de gases de efecto invernadero nacionales.¹²¹ **Aún no existe ningún proceso formal para medir y documentar la contribución de las acciones locales al cumplimiento de los objetivos climáticos nacionales dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).** Se han presentado propuestas a la CMNUCC para que establezca contribuciones determinadas a nivel regional y local junto con las CDN, y para que incluya los avances locales en los informes de progreso nacionales.¹²² Por otro lado, las agencias de las Naciones Unidas también han proporcionado directrices exhaustivas sobre cómo incorporar la acción local en los planes climáticos nacionales.^{123,124}

Para finalizar, es importante mencionar también que el papel que desempeñan los gobiernos locales y su nivel de poder varía considerablemente en las distintas regiones del mundo. La capacidad administrativa y el grado de autonomía política y financiera de los que disponen las autoridades subnacionales difiere de un país a otro. Y en muchas partes del mundo, los gobiernos municipales están en manos de partidos de la oposición, tanto complicando aún más las relaciones entre gobiernos locales y federales y permitiendo llevar a cabo un cambio a nivel local, incluso en un contexto nacional desfavorable.

« Ignorar por completo las emisiones de los sistemas alimentarios, un tercio del total mundial, no puede ser una opción. »»

Si bien el papel de las administraciones locales resulta clave en la implementación y la innovación de políticas, es fundamental **un liderazgo de los gobiernos nacionales para alcanzar un cambio transformacional.** Teniendo en cuenta la complejidad y al carácter global de la naturaleza del cambio climático y de los sistemas alimentarios, los gobiernos nacionales cuentan con más herramientas para plantear acuerdos de comercio internacional y políticas efectivas en el uso, la producción y la distribución de los recursos naturales. También son ellos los que son capaces, y responsables, de elaborar y ejecutar diferentes marcos regulatorios que puedan producir un impacto en los resultados en materia de sostenibilidad y sanitaria, tales como

requisitos para el etiquetado de alimentos y normativas ambientales. En definitiva, los gobiernos nacionales son quienes tienen la capacidad de gestionar recursos a una mayor escala mediante subsidios, bonos, incentivos y gasto público.

Contamos ya con numerosos ejemplos de políticas alimentarias a nivel local que han servido de fuentes de inspiración e impulso para la acción a nivel nacional. Uno de ellos, fue en la municipalidad de Belo Horizonte, Brasil, donde en 1993 se instauró uno de los planes de seguridad alimentaria más exhaustivos del planeta. El plan fue tan exitoso que inspiró la creación en el país del programa Hambre Cero, que entre 2004 y 2013 consiguió reducir a la mitad los niveles de inseguridad alimentaria y permitió a Brasil borrarse del Mapa del Hambre.¹²⁵

En Karnataka, India, surgió en 2002 el movimiento de Agricultura Natural de Coste Cero (ZBNF) para abordar una crisis de suicidios de trabajadores del sector agrícola, de endeudamiento y de degradación ecológica.¹²⁶ La adopción de este enfoque agroecológico se expandió a los estados vecinos, lo que culminó con el desarrollo, en 2016, del plan de Andhra Pradesh para convertirse en el primer estado de la India en llevar a cabo una agricultura 100 % natural para 2024. Actualmente, esta región representa el mayor ejemplo a nivel mundial de transformación agroecológica y coordina a 6 millones de trabajadores del sector agrícola, más 6 millones de hectáreas y 50 millones de consumidores. El movimiento ZBNF cuenta hoy en día con asignación presupuestaria a nivel federal y se ha extendido por casi la totalidad del resto de los estados del país, lo que se traduce en una mejora de los medios de vida rurales, del acceso a la alimentación, de la biodiversidad, la resiliencia climática, y de la lucha contra la escasez de agua y la contaminación.¹²⁷

Las observaciones y dificultades planteadas anteriormente ponen de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar compromisos climáticos coherentes entre todos los niveles de gobierno; de reconocer el papel crucial de las autoridades locales en la acción alimentaria y climática; y de proporcionar financiación y apoyo adecuados a las autoridades locales. La única vía para conseguir las drásticas reducciones de emisiones necesarias para responder a la crisis climática lo antes posible es trabajar desde un enfoque de conjunto que aúne los esfuerzos locales, nacionales y mundiales. **El trabajo de los gobiernos locales ofrece una oportunidad para sacar partido al potencial climático de la transformación de los sistemas alimentarios, y contribuiría a impulsar los avances en el marco del Acuerdo de París.**

Identificamos tres tipos de medidas que los gobiernos pueden adoptar para aprovechar el potencial climático de la transformación de los sistemas alimentarios:

RECOMENDACIÓN 1

Los gobiernos nacionales deberían revisar sus CDN para incluir la acción sobre el sistema alimentario

Esto implicaría:

- Orientar la acción por el clima a todos los eslabones de la cadena de suministro, desde la producción y la distribución hasta el consumo y la gestión de residuos, con el fin de abordar de manera integral el tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero de las que son responsables los sistemas alimentarios.
- Establecer objetivos factibles y cuantificables para el sistema alimentario, con metas, indicadores y medidas específicas para promover la transición hacia la producción y el consumo sostenibles.
- Garantizar la implicación y la inclusión de una amplia variedad de partes interesadas en el desarrollo y la ejecución de las CDN relacionadas con la alimentación, y en particular de aquellas partes interesadas que se ven más afectadas por las problemáticas alimentarias y climáticas (pequeños productores, comunidades indígenas, poblaciones urbanas en situación de marginalidad, mujeres y jóvenes) para asegurar que la transición sea justa.

RECOMENDACIÓN 2

Los gobiernos nacionales deberían establecer mecanismos firmes para el desarrollo, la ejecución y el proceso de documentación de sus CDN en colaboración con las autoridades locales

Esto implicaría:

- Poner en marcha mecanismos de gobernanza inclusivos y participativos para el desarrollo y la ejecución de las CDN por parte de los gobiernos locales y nacionales y entre departamentos.
- Establecer marcos políticos y de financiación favorables que promuevan la integración de los objetivos de las CDN en todos los sectores y niveles de gobierno.
- Crear procedimientos formales en el marco de la CMNUCC para reconocer, cuantificar y documentar la contribución de las acciones locales al cumplimiento de los objetivos climáticos; y armonizar los indicadores y las metodologías desde el ámbito local al nacional para aumentar la precisión del seguimiento de la acción climática y de los esfuerzos de rendición de cuentas en este sentido.

RECOMENDACIÓN 3

Las autoridades locales deberían elaborar políticas alimentarias integradas como herramienta fundamental para la acción climática

Esto implicaría:

- Garantizar que dichas políticas adopten un enfoque de sistemas alimentarios que incorpore acciones específicas sobre toda la cadena de suministro.
- Involucrar a actores provenientes de todos los sectores de la cadena de suministro, en particular a aquellos a los que más afecten las problemáticas alimentarias y climáticas.
- Favorecer las oportunidades para la cooperación multinivel y la integración de los marcos local, regional y nacional.
- Hacer progresar los esfuerzos para la medición y la publicación de datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los sistemas alimentarios.
- Encontrar oportunidades de colaboración e intercambio de buenas prácticas entre los diferentes gobiernos locales.

A pesar del papel fundamental que desempeñan en la obtención de reducciones considerables de emisiones y en la resiliencia climática, los sistemas alimentarios y la acción local no han sido objeto de una atención seria en los debates climáticos mundiales.

Los gobiernos nacionales tienen mucho que aprender del abundante conocimiento que han ido acumulando los gobiernos locales, además de la oportunidad de colaborar con estas redes para incrementar la eficacia de las iniciativas multinivel y multiactor en materia de clima y alimentación.

Las contribuciones determinadas a nivel nacional forman parte de la respuesta global al cambio climático, pero para que estén a la altura deberían ser integradas y tener un potencial transformador.

Ignorar por completo las emisiones de los sistemas alimentarios, un tercio del total mundial, no puede ser una opción.

El balance de los avances del Acuerdo de París que tendrá lugar en la COP28 es una oportunidad imperdible de revisar los compromisos climáticos e incluir en los mismos, de manera sistemática, a los sistemas alimentarios y la acción local.

Ha llegado el momento de que los líderes mundiales se alineen con sus contrapartes subnacionales para garantizar que se presten el apoyo y los mandatos necesarios a los municipios, ciudades y regiones, para que puedan ampliar la escala de su labor esencial, prestando así una oportunidad para reducir la curva del calentamiento global y garantizar un futuro sostenible y digno para todos y todas.



NOTAS FINALES

- 1 Mukherji, Aditi, Peter Thorne, William W. L. Cheung, Sarah L. Connors, Matthias Garschagen, Oliver Geden, Bronwyn Hayward, et al. (IPCC). «[Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report \(AR6\)](#)», (2023).
- 2 Crippa, M., E. Solazzo, D. Guizzardi, F. Monforti-Ferrario, F. N. Tubiello, y A. Leip. «[Food Systems Are Responsible for a Third of Global Anthropogenic GHG Emissions](#)», *Nature Food* 2, no. 3 (2021): 198-209.
- 3 Poore, J. y T. Nemecek. «[Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers](#)», *Science* 360, no. 6392, (junio de 2018): p. 987-92.
- 4 The Center for International Environmental Law (CIEL). «[Fossils, Fertilizers, and False Solutions: How Laundering Fossil Fuels in Agrochemicals Puts the Climate and the Planet at Risk](#)», (2022).
- 5 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). «[Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo](#)», (2011).
- 6 Zhu, Jingyu, Zhenyi Luo, Tingting Sun, Wenxuan Li, Wei Zhou, Xiaonan Wang, Xunchang Fe, et al. «[Cradle-to-grave emissions from food loss and waste represent half of total greenhouse gas emissions from food systems](#)», *Nature Food* 4, (2023): p. 247-256.
- 7 Benton, T., C. Bieg, H. Harwatt, L. Wellesley, y R. Pudasaini. «[Food system impacts on biodiversity loss Three levers for food system transformation in support of nature](#)», Chatham House, (2021).
- 8 Pörtner, Hans-Otto, Robert J. Scholes, John Agard, Emma Archer, Xuemei Bai, David Barnes, Michael Burrows, et al. «[IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop Report on Biodiversity and Climate Change](#)», IPBES e IPCC. (2021).
- 9 IPES-Food. «[Sistemas alimentarios insostenibles, hambre y deuda: ¿cómo romper el ciclo?](#)», (2023).
- 10 Afshin, Ashkan, Patrick John Sur, Kairsten A. Fay, Leslie Cornaby, Giannina Ferrara, Joseph S Salama, Erin C Mullany, et al. «[Health Effects of Dietary Risks in 195 Countries 1990-2017: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2017](#)», *The Lancet* 393, no. 10184 (2019): p. 1958-72.
- 11 FAO, IFAD, UNICEF, PMA y OMS. «[Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum](#)», Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023, Roma: FAO, 2023.
- 12 Afshin, et al. «[Health Effects of Dietary Risks in 195 Countries 1990-2017](#)».
- 13 IPCC. «[Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report \(AR6\)](#)».
- 14 Kornhuber, Kai, Corey Lesk, Carl-Friedrich Schleussner, Jonas Jägermeyr, Peter Pfleiderer y Radley M. Horton. «[Risks of Synchronized Low Yields Are Underestimated in Climate and Crop Model Projections](#)», *Nature Communications* 14, n.º 1 (julio de 2023).
- 15 FAO, et al. «[Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano](#)».
- 16 FAO, PNUD y PNUMA. «[A Multi-Billion-Dollar Opportunity - Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems](#)». (2021).
- 17 IPES-Food. «[El COVID-19 y la crisis en los sistemas alimentarios: Síntomas, causas y posibles soluciones](#)», (2019).
- 18 IPES-Food. «[¿Otra tormenta perfecta? Cómo la incapacidad de reformar los sistemas alimentarios ha hecho que con la guerra en Ucrania se desate la tercera crisis mundial de precios de los alimentos en 15 años, y qué podemos hacer para evitar la siguiente](#)», (2022).
- 19 Skea J., Shukla., E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, et al. (IPCC). «[Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems](#)», Cambridge University Press, (2019): p. 896.
- 20 FAO. [Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS](#), Roma: FAO, 2018.
- 21 Naciones Unidas. «[Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático](#)», Acuerdo de París. T.I.A.S. N.º 16-1104, (2015).
- 22 Rajamani, L., y Brunnée, J. «[The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement](#)», *Journal of Environmental Law* 29, n.º 3 (2017): 537-551.
- 23 IPES-Food. «[De la uniformidad a la diversidad: un cambio de paradigma de la agricultura industrial a los sistemas agroecológicos diversificados](#)»,(informe completo en inglés) (2016).
- 24 IPES-Food, IFOAM - Organics International, Agroecology Europe, FiBL Europe y Regeneration International. «[Un marco unificador para la transformación de los sistemas alimentarios](#)», (2021).

- 25 Skea, et al. «Climate Change and Land».
- 26 Grupo de científicos independientes nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas. «El futuro es ahora – La ciencia al servicio del desarrollo sostenible», Nueva York: Naciones Unidas, 2019.
- 27 Véase IPES-Food. «Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea», (2019).
- 28 PNUD, FAO y PNUMA. «Rethinking Our Food Systems: A Guide for Multi-Stakeholder Collaboration», Nairobi: Roma y Nueva York, 2023.
- 29 Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. «Asociaciones entre múltiples partes interesadas para financiar y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en el marco de la Agenda 2030», Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018.
- 30 Newell, Peter, Philipp Pattberg y Heike Schroeder. «Multiactor Governance and the Environment», Annual Review of Environment and Resources, 37, (2012), p. 365-387.
- 31 Downs, Shauna M. y Elizabeth L. Fox. «Uneven Decline in Food System Inequality», Nature Food 2, n.º 3 (2021): p. 141-2.
- 32 IPCC. «Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)».
- 33 Climate Action Tracker. «Climate Target Update Tracker», CAT, (2023). Consultado el 15 de junio de 2023.
- 34 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. «Informe sobre la brecha de emisiones 2022: La ventana de oportunidad se está cerrando – La crisis climática requiere de una transformación rápida de las sociedades humanas» (en inglés), Nairobi, 2022.
- 35 Secretaría de la CMNUCC. «Technical dialogue of the first global stocktake», (8 de septiembre de 2023).
- 36 Crippa, et al. «Food Systems Are Responsible for a Third of Global Anthropogenic GHG Emissions».
- 37 The Food and Land Use Coalition (FOLU). «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective», (2022).
- 38 Global Alliance for the Future of Food (GAFF). «Untapped Opportunities for Climate Action: An Assessment of Food Systems in Nationally Determined Contributions», (2022).
- 39 Bakhtary, Haseeb, Allison Tucker y Martina Fleckenstein. «Unlocking and Scaling Climate Solutions in Food Systems: An Assessment of Nationally Determined Contributions», WWF, (2022).
- 40 Hamilton, Ian, Harry Kennard, Alice McGushin, Lena Höglund-Isaksson, Gregor Kiesewetter, Melissa Lott, James Milner, et al. «The Public Health Implications of the Paris Agreement: A Modelling Study», The Lancet Planetary Health, (2021).
- 41 Clark, Michael R., Nina G. G. Domingo, Kimberly K Colgan, Sumil K. Thakrar, David Tilman, John Lynch, James R. Chelikowsky y Jason Hill. «Global Food System Emissions Could Preclude Achieving the 1.5° and 2°C Climate Change Targets», Science 370, n.º 6517 (2020): p. 705–8.
- 42 IPCC. «Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)».
- 43 Vener, James, Maria Eugenia Di Paola, Carolina Robles, Nuria Zanzottera, Sladjana Bundalo, Raduska Cupac, Pinreak Suos, et al. «Climate Action from the Ground Up: Supporting Cities and Local and Regional Governments to Achieve the Paris Agreement», Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2022).
- 44 Comité Europeo de las Regiones. «COP26: Ignoring the vital role played by cities and regions will undermine climate commitments, local and regional leaders warned from Glasgow», (noviembre de 2021) [Comunicado de prensa]. Véase también la declaración política que lo acompaña.
- 45 Plescia Boyd, Anya. «Guía para reforzar las contribuciones determinadas a nivel nacional mediante la acción climática en las zonas urbanas», Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), (junio de 2020).
- 46 Roe, Stephanie, Charlotte Streck, Michael Obersteiner, Stefan Frank, Bronson Griscom, Laurent Drouet, Oliver Fricko, et al. «Contribution of the Land Sector to a 1.5°C World», Nature Climate Change 9, n.º 11, (octubre de 2019): p. 817–28.
- 47 Loken, B. et al. «Bending the Curve: The Restorative Power of Planet-Based Diets», WWF, (2020).
- 48 Zhu, Jingyu, Zhenyi Luo, Tingting Sun, Wenxuan Li, Wei Zhou, Xiaonan Wang, Xunchang Fe et al. «Cradle-to-grave emissions from food loss and waste represent half of total greenhouse gas emissions from food systems», Nature Food 4, (2023): p. 247–256.
- 49 Ibid.
- 50 Bakhtary, et al. «Unlocking and Scaling Climate Solutions in Food Systems».
- 51 IPES-Food. «Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea».
- 52 FOLU. «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective».
- 53 GAFF. «Untapped Opportunities for Climate Action».
- 54 Hamilton et al., «The Public Health Implications of the Paris Agreement: A Modelling Study».
- 55 Harwatt, Helen, Klas Wetterberg, Arpana Giritharan y Tim G. Benton. «Aligning Food Systems with Climate and Biodiversity Targets: Assessing the Suitability of Policy Action over the next Decade», Chatham House, (2022).

- 56 GAFF. «Untapped Opportunities for Climate Action».
- 57 FOLU. «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective».
- 58 Bakhtary, et al. «Unlocking and Scaling Climate Solutions in Food Systems: An Assessment of Nationally Determined Contributions».
- 59 Ibid.
- 60 Poore, J. y T. Nemecek. «Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers».
- 61 Kesse-Guyot, Emmanuelle, Benjamin Allès, Joséphine Brunin, Hélène Fouillet, Alison Dussiot, Florine Berthy, Elie Perraud, et al. «Environmental Impacts along the Value Chain from the Consumption of Ultra-Processed Foods», *Nature Sustainability* 6, n.º 2 (2022).
- 62 Tilman, David y Michael Clark. «Global diets link environmental sustainability and human health». *Nature* 515, n.º 7528 (2014): p. 518-522.
- 63 FOLU. «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective».
- 64 UN Nutrition. «Nutrition's footprint in Costa Rica's climate change agenda», (23 de diciembre de 2021).
- 65 República Federal de Etiopía. «Updated Nationally Determined Contribution», Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (julio de 2021).
- 66 Tilman, David y Michael Clark. «Global diets link environmental sustainability and human health».
- 67 Zhu, et al. «Cradle-to-grave emissions from food loss and waste represent half of total greenhouse gas emissions from food systems».
- 68 Ibid.
- 69 Dora Manoj, Shreyasee Biswas, Sonal Choudhary, Rakesh Nayak, y Zahir Irani. «A System-Wide Interdisciplinary Conceptual Framework for Food Loss and Waste Mitigation Strategies in the Supply Chain», *Industrial Marketing Management* (2021).
- 70 Ibid.
- 71 Poore, J. y T. Nemecek. «Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers».
- 72 Ibid.
- 73 Ibid.
- 74 Heller, Martin, Gregory Keoleian y Diego Rose. «Implications of Future US Diet Scenarios on Greenhouse Gas Emissions», Centre for Sustainable Systems, Universidad de Michigan. Informe n.º CSS20-01 (enero de 2020).
- 75 Loken, Brent, et al. «Diets for a Better Future: Rebooting and Reimagining Food Systems in the G20», EAT, Oslo, Noruega, (2020).
- 76 Hallström, E., A. Carlsson-Kanyama y P. Börjesson. «Environmental Impact of Dietary Change: A Systematic Review», *Journal of Cleaner Production* 91 (2015): p. 1-11.
- 77 Baker, Phillip, Priscila Machado, Thiago Santos, Katherine Sievert, Kathryn Backholer, Michalis Hadjikakou, Cherie Russell, et al. «Ultra-processed Foods and the Nutrition Transition: Global, Regional and National Trends, Food Systems Transformations and Political Economy Drivers», *Obesity Reviews* (2020).
- 78 Rauber, Fernanda, Maria Laura da Costa Louzada, Euridice Martinez Steele, Leandro F. M. de Rezende, Christopher Millett, Carlos A. Monteiro, y Renata B. Levy. «Ultra-Processed Foods and Excessive Free Sugar Intake in the UK: A Nationally Representative Cross-Sectional Study», *BMJ Open*, 9:e027546 (2019).
- 79 Juul, Filippa, Niyati Parekh, Euridice Martinez-Steele, Carlos Augusto Monteiro, y Virginia W Chang. «Ultra-Processed Food Consumption among US Adults from 2001 to 2018», *The American Journal of Clinical Nutrition* (2022).
- 80 Kesse-Guyot, Emmanuelle, Benjamin Allès, Joséphine Brunin, Hélène Fouillet, Alison Dussiot, Florine Berthy, Elie Perraud, et al. «Environmental Impacts along the Value Chain from the Consumption of Ultra-Processed Foods», *Nature Sustainability* 6, n.º 2 (2022).
- 81 Global Alliance for the Future of Food, (GAFF). «Power Shift: Why we need to wean our food system off fossil fuels», (2023).
- 82 Ibid.
- 83 FOLU. «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective».
- 84 Poore y Nemecek. «Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers».
- 85 Wedeux, Béatrice, Anke Schulmeister-Oldenhove. «Stepping up: The continuing impact of EU consumption on nature», WWF, (2021).
- 86 Secretaría de la CMNUCC & RCC Dubai. «Virtual Workshop: Provisions/Process for NDCs and Katowice Guidance on ICTU», (2020).
- 87 Skea, et al. «Climate Change and Land».
- 88 FOLU. «2022 Update: A Closer Look at NDCs from a Food and Land Perspective».

- 89 IPCC. «Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems».
- 90 Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA). «Reconocimiento de los pueblos indígenas en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC): Policy Paper de IWGIA, octubre 2022», (2022).
- 91 Contribución determinada a nivel nacional de los Estados Unidos de América. «Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target», Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (abril de 2021).
- 92 República Democrática Federal de Etiopía. «Updated Nationally Determined Contribution», Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (julio de 2021).
- 93 República de Senegal. «Contribution Déterminée au Niveau National du Senegal», Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (diciembre de 2020).
- 94 República Islámica de Mauritania. «Contribution Déterminée Nationale Actualisée CDN 2021-2030», Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (septiembre de 2021).
- 95 GAFF. «Untapped Opportunities for Climate Action».
- 96 Ibid.
- 97 Bakhtary, et al. «Unlocking and Scaling Climate Solutions in Food Systems».
- 98 Peterson, Lauri, Harro van Asselt, Lukas Hermwille y Sebastian Oberthür. «What Determines Climate Ambition? Analysing NDC Enhancement with a Mixed-Method Design», Npj Climate Action, (2023).
- 99 Escher, Romy y Melanie Walter-Rogg. «Does the conceptualization and measurement of democracy quality matter in comparative climate policy research?», Polit. Gov. 6, (2018): p. 117-144.
- 100 Tollin, Nicola, James Vener, Maria Pizzorni, Ainhoa Saurí Gázquez, Patrizia Gragnani, Maria Manes, Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, et al. «Urban Climate Action. The urban content of the NDCs: Global review 2022», Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), (2022).
- 101 Ibid.
- 102 Gobierno de Canadá. «Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change: First Annual Synthesis Report on the Status of Implementation», (2017).
- 103 Asamblea de Pueblos Indígenas, Asamblea General Anual. «Declaring a First Nations Climate Emergency», resolución n.º 05/2019, (julio de 2019); Inuit Tapiriit Kanatami. «National Inuit Climate Change Strategy», (2019); Vuntut Gwitch'in First Nation. «Yeendoo Diinehdoo Ji' heezrit Nits'oo Ts'o' Nan He'aa», (2019).
- 104 Ministerio de Medioambiente y Bosques de Kenia. «Kenya's Updated Nationally Determined Contribution (NDC)», Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (diciembre de 2020).
- 105 Romero Mera, Camilo A. y Thomas Forster. «Urban Grassroots Engagement in Global Climate Debates», The Rosa Luxemburg Foundation, (2023).
- 106 Gobierno de Colombia. «Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)», (2020), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (diciembre de 2020).
- 107 Bristow Sophie y Fiona Dowson. «Locally Determined Contributions», Centre for Climate Engagement, (7 de noviembre de 2022).
- 108 Debate de la Cámara de los Comunes. «Reaching Net Zero: Local Government Role», 5 de junio de 2023, vol. 733.
- 109 Aidt, Mik. «Climate Emergency Declarations in 2,339 Jurisdictions and Local Governments Cover 1 Billion Citizens», Climate Emergency Declaration, (mayo de 2023).
- 110 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. «Cities and Regions Pledges Pipeline». Consultado el 1 de agosto de 2023.
- 111 Ministerio de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido. «The English Indices of Deprivation 2019», (2019).
- 112 FAO, IFAD, UNICEF, PMA y OMS, (2023). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023: Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano, Roma, FAO.
- 113 Swensson, Luana F. J., Danny Hunter, Sergio Schneider y Florence Tartanac. «Public Food Procurement as a Game Changer for Food System Transformation», The Lancet Planetary Health 5, n.º 8 (agosto de 2021): e495-96.
- 114 Patel, Raj. «A Democratic Alternative to True Cost Pricing», Nature Food 2, n.º 9 (2021): p. 632-4.
- 115 Waste and Resources Action Programme (WRAP). «Food Loss and Waste: From commitments to action», (2022).
- 116 Dora Manoj, Shreyasee Biswas, Sonal Choudhary, Rakesh Nayak, y Zahir Irani. «A System-Wide Interdisciplinary Conceptual Framework for Food Loss and Waste Mitigation Strategies in the Supply Chain».
- 117 IPES-Food. «De la uniformidad a la diversidad» (informe completo en inglés).

- 118 IPES-Food. «¿Quién inclina la balanza? La creciente influencia de las grandes empresas en la gobernanza de los sistemas alimentarios y cómo contrarrestarla», (2023).
- 119 IPES-Food. «Cómo se lleva a la práctica una política alimentaria?» Reflexiones sobre cinco casos de estudio», (2017).
- 120 Encuesta a los signatarios de la Declaración de Glasgow, febrero de 2023.
- 121 Initiative for Climate Action Transparency (ICAT). «Non-State and Subnational Action Guide: Integrating the Impact of Non-State and Subnational Mitigation Actions into National Greenhouse Gas Projections, Targets and Planning», K. Lütkehermöller, C. Elliott y N. Singh, Eds. World Resources Institute & ICAT, (2020).
- 122 Comité Europeo de las Regiones. «El Pacto Verde europeo: del nivel local al nivel mundial», (2021).
- 123 Vener, James, Maria Eugenia Di Paola, Carolina Robles, Nuria Zanzottera, Sladjana Bundalo, Raduska Cupac, Pinreak Suos, et al. «Climate Action from the Ground Up: Supporting Cities and Local and Regional Governments to Achieve the Paris Agreement», (2022). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA.
- 124 Plescia-Boyd, Anya. Guía para reforzar las contribuciones determinadas a nivel nacional mediante la acción climática en las zonas urbanas, ONU-Hábitat, (2020).
- 125 Chappell, M. Jahi. «Beginning to End Hunger: Food and the Environment in Belo Horizonte, Brazil, and Beyond», University of California Press, (2018).
- 126 Khadse, Ashlesha, y Peter M. Rosset. «Zero Budget Natural Farming in India – from Inception to Institutionalization», Agroecology and Sustainable Food Systems 43, n.º 7-8 (2019): p. 848-871.
- 127 GIST Impact. «Natural Farming Through a Wide-Angle Lens: «True Cost Accounting Study of Community Managed Natural Farming in Andhra Pradesh, India», (2023).

DE LA MESA AL PLANETA

ACERCA DE IPES-FOOD

El Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food) busca enriquecer el debate sobre la reforma de los sistemas alimentarios a través de investigaciones orientadas a las políticas y comprometiéndose directamente con los procesos de desarrollo político en todo el mundo. El panel de 25 expertos reúne a científicos medioambientales, economistas del desarrollo, nutricionistas, agrónomos y sociólogos, así como a profesionales con amplia experiencia en el ámbito de la sociedad civil y los movimientos sociales. El panel está copresidido por Olivier De Schutter, relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, y Lim Li Ching, investigadora principal de la Third World Network.



ipes-food.org

 @IPESfood