

# El Pacto de Milán y las Estrategias Alimentarias Urbanas: ¿Respuestas pre-pandémicas para un mundo post-pandémico?

## *Milan Pact and Urban Food Strategies: Pre-Pandemic Answers for a Post-Pandemic World?*

**Diego Martin**

**Diego Martin** es adscripto de la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: diegomartin.vco@gmail.com

### **resumen**

A partir de los análisis que plantean que los modos de producción y consumo de alimentos y el proceso de urbanización global son importantes factores causales de la actual pandemia, nos preguntamos acerca de la potencialidad que tienen las respuestas públicas que muchos gobiernos locales implementan para construir esquemas alimentarios sostenibles, que evitarían en el futuro volver a enfrentarnos a escenarios como el actual. En este sentido, analizamos el marco global de política alimentaria sostenible diseñado por la alianza internacional de gobiernos locales denominada “Pacto de Milán” y su influencia en el desarrollo de estrategias alimentarias urbanas en diferentes casos. Tras destacar la integralidad y novedad de la respuesta pública que proponen e implementan las ciudades, concluimos que resulta necesario impulsar una agenda internacional que discuta seriamente la transformación de los modos de producción y consumo de alimentos, en la que no deberían estar ausentes los gobiernos locales.

### **palabras clave**

Pacto de Milán / agendas internacionales / estrategias alimentarias urbanas

### **summary**

Starting from the analyzes that suggest that the modes of food production and consumption and the global urbanization process are important causal factors of the current pandemic, we wonder about the potential of the public responses that many local governments implement to build sustainable food schemes, which would prevent us from facing scenarios like the current one in the future. In this sense, we analyze the global framework of sustainable food policy designed by the international alliance of local governments called “Milan Pact” and its influence on the development of urban food strategies in different cases. Highlighting the comprehensiveness and innovative character of the public response that cities propose and implement, we conclude that it is necessary to promote an international agenda that seriously discusses the transformation of food production and consumption modes, in which local governments should not be absent.

### **keywords**

Milan Urban Food Policy Pact / international agendas / urban food strategies

Pensar en diferentes salidas a la crisis generada por el Covid-19 exige no solo imaginar nuevas maneras de ser y estar en este mundo, sino que también nos convida a analizar algunas experiencias políticas que venían desarrollándose antes de esta pandemia, y en cuya potenciación podrían encontrarse algunas respuestas de carácter estructural, que permitan abordar no solo las consecuencias, sino principalmente algunas de las causas que dieron lugar a este escenario.

De acuerdo con diversos análisis, podemos decir que tanto las lógicas globales de producción y consumo de alimentos como el carácter predominantemente urbano de nuestro planeta serían dos de los principales factores causales que podrían explicar esta pandemia (Altieri y Nicholls, 2020; Kukso, 2020; Oteros-Rozas *et al.*, 2020; Riveiro, 2020; Svampa, 2020). Incluso antes de las múltiples crisis desatadas por la propagación del Covid-19, existían diversas alertas con respecto a los riesgos ecológicos, sociales y económicos que el modo agroindustrial de producción, las cadenas globales de distribución y comercialización, los modos –cada vez más occidentalizados– de consumo y el desperdicio de alimentos implicaban a escala planetaria (Karanja y Njenga, 2011; Dubbeling, 2013; Moragues, 2014; Wiskerke, 2015; Sonnino, 2016; Yacamán, 2017; UNEP, 2019).

Además de describir estos riesgos sistémicos, numerosos autores han focalizado sus análisis en el doble desafío que implica producir y garantizar el acceso a alimentos de calidad a una población creciente, y disminuir al mismo tiempo las externalidades negativas (Stiglitz, 1997) que se generan desde un punto de vista ambiental y sanitario. Es en este contexto que cabe preguntarse acerca de la potencialidad de las respuestas que muchos gobiernos locales están dando al problema alimentario a través del desarrollo e implementación de Estrategias Alimentarias Urbanas. Hay una cuestión singular y relevante en estas propuestas, que radica en la politización de un tema que estaba ausente en las principales agendas internacionales, por parte de actores que tradicionalmente no habían sido protagonistas en este tipo de discusiones: ¿dónde, cómo y para quién se producen los alimentos? Con el objetivo de responder estas y otras preguntas, se firma en octubre de 2015 el Pacto de Milán sobre Políticas Alimentarias Urbanas, una alianza internacional de ciudades que propone la construcción de sistemas alimentarios urbanos sostenibles.

Esta cuestión resulta de sumo interés en un doble sentido. Por un lado, porque los gobiernos locales han avanzado en la propuesta de construir una nueva arquitectura internacional de la seguridad alimentaria<sup>1</sup>, para lo cual han realizado acciones de incidencia internacional a través de mecanismos de actuación colectiva, colocando en agenda un tema que no lo estaba (Fernández de Losada, 2019) y que la propia FAO asume, razón por la cual se suma al Pacto de Milán. Por otro lado, porque se generan procesos de localización de esa agenda internacional, que produjeron lo que podríamos denominar como una suerte de efecto derrame en otros gobiernos locales que, a partir de la firma del Pacto, promueven el desarrollo de Estrategias Alimentarias Urbanas, que proponen y sustentan cambios estructurales en las maneras de producir y consumir alimentos. Algunos de los rasgos distintivos que presentan estas estrategias –que abordaremos luego con un poco

más de detalle— están relacionados con la integralidad de los enfoques con los que se conciben e implementan dichas políticas, promoviendo modos sustentables de producción, circuitos cortos de comercialización, el fomento de hábitos de consumo más saludables y la reducción de desperdicios de alimentos. En muchos casos, también, estas estrategias son diseñadas y verificadas desde plataformas multiactorales, que suelen denominarse Consejos de Alimentación.

### **Una nueva geografía de la (in)seguridad alimentaria**

Resulta interesante detenerse un momento en distintos enfoques y conceptos desde los cuales se aborda la cuestión alimentaria. Estos enfoques y conceptos varían en función del énfasis que se haga en el acceso y la oferta, en la calidad de la alimentación, y en las causas del desigual acceso a los alimentos en el mundo.

Por un lado, existe un consenso “oficial” en torno al concepto de Seguridad Alimentaria (SAN) alcanzado en 1996 en la Cumbre Mundial por la Alimentación. Aquí, se plantea que existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996: 2).

Desde un punto de vista crítico, y con el énfasis puesto en la necesidad de respetar las diversas lógicas de producción, distribución y consumo, se ubica el concepto de Soberanía Alimentaria.<sup>2</sup> Este concepto defiende el “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población”. Lo interesante de esta definición es que hace énfasis en rescatar y defender las lógicas y particularidades que cada una de las distintas culturas y poblaciones tienen de producir alimentos. En este sentido, se le otorga mucha importancia a “la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Fórum Mundial de la Soberanía Alimentaria, 2001: 4).<sup>3</sup>

Queremos introducir aquí un aporte novedoso que realiza Sonnino (2016) para problematizar el debate en torno a la seguridad alimentaria, que nos permite acercarnos a la dimensión urbana de este asunto: la aparición de una “**nueva geografía de la seguridad alimentaria**”.<sup>4</sup> La autora sostiene que el debate de la SAN estuvo situado siempre entre dos niveles: por un lado, el enfoque productivista o basado en la oferta (UNEP, 2019; TEEB, 2018), que se plantea si un país tiene suficientes alimentos para garantizar las necesidades de su población (Medina Rey, 2018) y, por otro lado, un enfoque cuyo eje apuntó a la posibilidad de acceso físico y económico a los alimentos, haciendo énfasis en las personas con menos posibilidades de acceder a la alimentación (*household level*).

Sin embargo, Sonnino señala que en la actualidad la nueva geografía de la seguridad alimentaria desafía estos dos enfoques, ya que “la inseguridad alimenta-

ria presenta crecientemente una característica bimodal: abarcando cuestiones de cantidad y calidad, de sub y sobre consumo” (2016: 190). Se trata de una realidad que se observa tanto en los países del Sur Global –que históricamente sufrieron problemas relacionados con la inseguridad alimentaria–, pero también alcanza los territorios que de forma tradicional se han denominado Norte. Sumado a esto, el proceso de creciente urbanización a nivel global, “ha devenido en que la seguridad alimentaria asuma una dimensión urbana de consideración, generando desafíos tanto físicos como financieros respecto al acceso a los alimentos” (Sonnino, 2016: 190). Además, la aparición de una “nueva ecuación alimentaria”, definida por el aumento del precio de los alimentos, la depredación de los recursos naturales, los hechos de acaparamiento de tierras, el descontento social y los efectos del cambio climático (Morgan y Sonnino, 2010) conduce a que en la agenda global de la seguridad alimentaria aparezcan cada vez más elementos relacionados con cuestiones de sostenibilidad (Sonnino, 2016: 190).

Podemos afirmar, entonces, que el surgimiento de las estrategias alimentarias locales y, en especial, urbanas es una respuesta a una serie de modificaciones y dinámicas de carácter global que tienen un impacto significativo en el ámbito local (Pothukuchi y Kaufman, 1999; Wiskerke, 2015; Sonnino, 2016). Entre los principales “condicionantes” (Wiskerke, 2015) o “dimensiones” (Sonnino, 2016) de estas dinámicas cabe mencionar: i) el aumento de la población, el proceso de urbanización creciente y el cambio en los hábitos alimenticios –específicamente en este caso–, la expansión de los patrones de consumo occidentales al resto del mundo; ii) la escasez y agotamiento de los recursos utilizados para producir alimentos, lo que da lugar a crisis de tipo sociales y ambientales; iii) el proceso de cambio climático, cuyos impactos se sienten con gran fuerza en las ciudades, que, al mismo tiempo, son grandes responsables de sus factores causales. Estos y otros elementos generan situaciones de desigualdad en el acceso a alimentos saludables hacia el interior de las ciudades, con los consiguientes problemas de salud que afectan a sus habitantes.

Si asumimos como válida la relación que se establece entre los modos de producción y consumo de alimentos y el proceso de creciente urbanización a nivel global como importantes factores causales de la actual pandemia, es pertinente introducir aquí la pregunta planteada por CEPAL y FAO (2020): ¿cómo evitar que la crisis sanitaria generada por el Covid-19 se convierta en una crisis alimentaria? Este interrogante se vuelve aún más urgente desde una perspectiva urbana, si se observa que los altos índices de pobreza ligados a situaciones crecientes de inseguridad alimentaria se dan principalmente en las ciudades (UNEP, 2019). En América Latina y el Caribe, por ejemplo, se estima que hay 53,4 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza extrema urbana (CEPAL-FAO, 2020: 8). Si tenemos en cuenta las proyecciones de OCDE-FAO (UNEP, 2019), que anticipan en un mediano plazo un aumento de los precios de los alimentos a valores similares a los que existían antes de 2008, y que la población urbana en situación de pobreza gasta la mayor parte de sus ingresos en comprar alimentos, estamos frente a un escenario bastante complejo, caracterizado por la insostenibilidad ambiental,

la emergencia sanitaria y la inseguridad alimentaria, que no hace más que profundizar las múltiples desigualdades sociales existentes a nivel global.

Frente a tal escenario, se hace imperiosa una respuesta pública que pueda abordar este desafío desde un punto de vista integral, que supere los enfoques sectoriales que han predominado hasta ahora y que, al mismo tiempo, reemplace la preeminencia que tienen las lógicas mercantiles y financieras, bajo las cuales los alimentos se dirigen hacia donde mejor los pagan, antes que donde más los necesitan.

En este contexto, creemos necesario recuperar aquellas experiencias que han implementado numerosos gobiernos locales y dar una respuesta integral e innovadora a este desafío, que podría replicarse en otras escalas. Como mencionamos en la introducción, existen cada vez más ciudades que desarrollan estrategias alimentarias urbanas para abordar el desafío de construir sistemas alimentarios más sostenibles.

No tenemos aquí el espacio para profundizar en el análisis de las distintas experiencias locales, pero sí creemos necesario remarcar algunas cuestiones distintivas en las cuales merece la pena detenerse. En primer lugar, podemos decir que dichas experiencias se implementan en ciudades de países con todos los niveles de PBI per cápita, en contextos y escenarios regionales tan diversos como los que encontramos en Antananarivo, Berlín, Nairobi, Quito, Río de Janeiro o Toronto, por mencionar solo algunas. En segundo lugar, los procesos de elaboración de las estrategias alimentarias suelen darse de manera participativa, e involucran actores de la sociedad civil, el sector privado y diferentes niveles de gobierno. En tercer lugar, estas políticas buscan identificar y transparentar las relaciones que se dan en las cadenas de producción, distribución y consumo de alimentos. Asimismo, se proponen resignificar y rediseñar los vínculos urbano-rurales, y desarrollar un abordaje integral de la cuestión alimentaria, mediante la promoción de modos de producción sustentables y circuitos cortos de comercialización, el consumo saludable y la reducción de desperdicios.

Un factor muy importante en la elaboración de estas iniciativas ha sido el Pacto de Milán, en tanto es el primer protocolo internacional sobre políticas alimentarias urbanas sostenibles, suscrito el 15 de octubre de 2015, en la ciudad de Milán, por 123 alcaldes, alcaldesas y representantes de autoridades locales de distintas ciudades del mundo. En la actualidad, son 210 ciudades signatarias de más de 60 países, habitadas por alrededor de 450 millones de personas.<sup>5</sup>

El Pacto plantea la necesidad de transversalizar las políticas alimentarias entre las distintas áreas de gobierno. En este sentido, promueve instancias de cooperación para cumplir ese objetivo y reivindica la aplicación de un enfoque holístico para desarrollar los sistemas alimentarios sostenibles. A su vez, pone el énfasis en la centralidad y la estrecha relación que existe entre la política alimentaria y el resto de las políticas de desarrollo sostenible, desde la reducción de la pobreza hasta el trabajo decente.

La constitución del Pacto de Milán resulta interesante por tres cuestiones, principalmente. En primer lugar, como mencionamos más arriba, porque es una ini-

ciativa que surge desde las propias autoridades locales, que marcan agenda en este sentido, y el efecto inmediato es que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se suma a la propuesta de manera activa. En segundo lugar, la firma de este Pacto debe entenderse como una respuesta por parte de los actores locales frente a un sistema de alimentación regido por lógicas globales que atraviesa una crisis sistémica desde los puntos de vista territorial, social y ambiental. En este sentido, se interpreta que la constitución del MUFPP plantea la construcción de una agenda de alimentación urbana en una lógica *bottom-up* con respecto a la agenda internacional, donde son los propios actores locales los que plantean una alternativa a las visiones tradicionales descritas anteriormente, es decir, los extremos entre las visiones macro y micro. En tercer lugar, el MUFPP ha sido una suerte de eje estructurador y dinamizador para la puesta en marcha de estrategias alimentarias en aquellas ciudades que aún no habían tomado el tema, o no lo habían abordado de manera integral y transversal.

Creemos que resulta de interés indagar en torno a la potencialidad del vínculo entre la agenda internacional que generan los propios gobiernos locales con el desarrollo e implementación de políticas territoriales locales, que puedan, quizá, dar respuesta a algunos de los desafíos generados por esta pandemia. Es en dicha agenda internacional donde los gobiernos locales plantean reconfiguraciones respecto de los roles y responsabilidades, dado que muchas de las experiencias innovadoras han surgido desde esta escala de gobierno, y originaron transformaciones en los esquemas de producción y consumo de alimentos. En este sentido, le solicitan al Secretario General de las Naciones Unidas que, en el marco de la agenda global de los ODS, se incluyan “iniciativas sostenibles y aplicables en los sistemas de alimentos locales de las ciudades y que también fortalezcan los vínculos rurales urbanos integrales para el desarrollo sostenible”. Se reclama entre otras cosas, que se incluya “formal y completamente a los actores urbanos y territoriales, ampliando así los enfoques de gobernanza para su acción” (Milan Urban Food Policy Pact, 2017: 2).<sup>6</sup>

Nuevamente, si tomamos como válidas las explicaciones que plantean la existencia de un vínculo directo entre la manera en la que producimos y consumimos alimentos y el modo en el que habitamos nuestras ciudades con el desencadenamiento de la actual pandemia, podríamos decir que resulta necesario impulsar una agenda internacional que discuta seriamente estos temas. En dicha agenda, no deberían estar ausentes los actores urbanos –principalmente, los gobiernos locales–, a partir de la relevancia que las estrategias alimentarias urbanas representan frente al modelo agroalimentario global.

Existe, en estas respuestas, una alternativa a las cadenas globales de producción y consumo de alimentos, en las que se propone incrementar el componente territorial del sistema alimentario por sobre el globalizado. Sostenemos aquí que una profundización y difusión a escala mayor de estas estrategias podría representar un camino alternativo que evitaría, en el futuro, volver a enfrentarnos a un escenario como el actual. Sin embargo, es preciso no confundir: no estamos diciendo que desde las ciudades se va a alimentar de una manera sostenible a todo el mundo.

Esto no sería posible, ni siquiera deseable. Lo que se plantea es la necesidad de estudiar esos modelos integrales de abordaje de la cuestión alimentaria, que contempla de un modo holístico todas las fases y actores de los sistemas alimentarios, como un aporte para escalar y de este modo trabajar en el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles en otra dimensión. ¿Cómo escalar el modelo? Aquí está el desafío de acción internacional e incidencia colectiva que parecerían poder tomar los gobiernos locales. Entendemos que se trata entonces también de rediscutir y renovar la “geografía de responsabilidades públicas”<sup>7</sup>, y es en esta discusión en la cual las Estrategias Alimentarias Urbanas se enmarcan y cobran relevancia como respuestas pre-pandémicas al mundo post-pandemia.

## Referencias

1. Cuestión que históricamente han propuesto movimientos campesinos y de pueblos originarios. Ver, por ejemplo, Rosset y Altieri (2017) y Vía Campesina (2001 y 2007).
2. Para un repaso sobre el origen y evolución del concepto, ver Medina Rey (2018).
3. Existen disputas en torno a la utilización del concepto de soberanía o seguridad alimentaria, principalmente por las prácticas que cada uno de ellos implica (Rossett y Altieri, 2018). En el presente trabajo, con fines de otorgar claridad expositiva, utilizamos el concepto de seguridad alimentaria, que es el que aún aparece con más frecuencia en los documentos oficiales y académicos que hemos analizado (Ashe y Sonnino, 2013; Sonnino, 2016; UNEP, 2012) e incluso en el Pacto de Milán: “la seguridad alimentaria y nutricional, los servicios relacionados a los ecosistemas y el bienestar humano” (MUFPP, 2015: 1).
- 4.<sup>5</sup> Tanto esta traducción, como la del resto de la bibliografía en lengua inglesa, es propia.
- 5.<sup>6</sup> Extraído del sitio web del Pacto de Milán: <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>
6. Ver: <https://www.efc.com/efe/comunitat-valenciana/sociedad/las-ciudades-por-la-alimentacion-sostenible-reivindicacion-su-papel-ante-onu/50000880-3414433>
7. Ver: Madoery (2020). Webinario “El Estado después de la pandemia”. Transmitido en vivo el 22/4/2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=flnk0dgVc4k&list=PLDvQ5nM2XjD C7iCPrjJFAieoYoxaqvcsP&index=5>

## Bibliografía

- Altieri, M. y Nicholls, C. (2020). La agroecología en tiempos de COVID-19. CLACSO. Disponible en: <https://www.clacso.org/la-agroecologia-en-tiempos-del-covid-19/>
- Ashe, L., y Sonnino, R. (2013). At the Crossroads: New Paradigms of Food Security, Public Health Nutrition and School Food. *Public Health Nutrition*, 16 (6), 1020-1027.
- CEPAL-FAO. (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45702-como-evitar-que-la-crisis-covid-19-se-transforme-crisis-alimentaria-acciones>
- Cumbre Mundial de la Alimentación (1996). Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial de la alimentación. Roma, Italia.
- Dubbeling, M. (2013). CITYFOOD: Linking Cities on Urban Agriculture and Urban Food Systems. ICLEI – RUAF Foundation. Disponible en: <http://www.iclei.org/index.php?id=1348>
- Fernández de Losada, A. y Haddad, H. (Coords.) (2019). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades*. Barcelona, España: CIDOB.
- Karanja, N. y Njenga, M. (2011). Alimentar las ciudades. En VVAA, *La situación del mundo*. Madrid-Barcelona, España: Fuhem Ecosocial/Icaria.
- Kukso, F. (2020). Cuando las alarmas no sonaron. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur. Marzo 2020.

- Medina Rey, J. M. (2018). *Seguridad alimentaria y nutricional en la Cooperación Española: Pasado, presente y futuro*. Madrid, España: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Milan Urban Food Policy Pact (2017). The València Appeal for Urgent Action on Food Systems. Valencia, España.
- Morgan, K. y Sonnino, R. (2010). The Urban Foodscape: World Cities and the New Food Equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 3, Issue 2, 1 July 2010, 209-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq007>
- Oteros-Rozas, E., *et al.* (2019). A Social-Ecological Analysis of the Global Agrifood System. *PNAS*, Arizona State University, December 26, 2019 116 (52), 26465-26473.
- Pothukuchi, K. y Kaufman, L. (1999). Placing the Food System on the Urban Agenda: The Role of Municipal Institutions in Food Systems Planning. *Agriculture and Human Values*, 16, 213-224, Kluwer Academic Publishers.
- Rosset, P. y Altieri, M. (2018). Agroecología: Ciencia y Política. Serie ICAS sobre Cambios Agrarios y Estudios del Campesinado. Riobamba, Ecuador: Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA).
- Sonnino, R. (2016). The New Geography of Food Security: Exploring the Potential of Urban Food Strategies. *The Geographical Journal*, Vol. 182, No. 2, June 2016, 190-200.
- Svampa, M. (2020). Reflexiones para un mundo post-coronavirus. *La Fiebre*. 1ª Edición. Abril 2020.
- TEEB (2018). TEEB for Agriculture & Food: Scientific and Economic Foundations. Geneva, Italy: United Nations Environment Programme.
- UNEP (2019). Collaborative Framework for Food Systems Transformation. United Nations Environment Programme.
- Vía Campesina (2001). Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba. Disponible en: [http://www.movimientos.org/cloc/show\\_text.php3?key=1178](http://www.movimientos.org/cloc/show_text.php3?key=1178).
- Vía Campesina (2007). Declaración de Nyéléni. Nyéléni, Sélingué, Mali.
- Wiskerke, J. (2015). Urban Food Systems. En H. de Zeeuw y P. Drechsel (Eds.), *Cities and Agriculture. Developing Resilient Urban Food Systems*, pp.1-25. New York, USA: RUAF Foundation.

Diego Martín, "El Pacto de Milán y las Estrategias Alimentarias Urbanas: ¿Respuestas pre-pandémicas para un mundo post-pandémico?". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 24, número especial, julio-diciembre 2020, pp. 495-502.