

Las ciudades españolas ante el reto de la alimentación sostenible

El compromiso y la acción de las ciudades en torno a la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia, les está otorgando una creciente presencia en el panorama político actual, a pesar de la limitación de sus recursos y competencias. El terreno de la alimentación es uno de los ámbitos en los que más avances se están realizando, desde los programas de agricultura urbana hasta las políticas alimentarias destinadas a mejorar la articulación campo-ciudad, pasando por la salud comunitaria, el fortalecimiento del tejido social, la creación de empleo o la lucha contra el cambio climático. Todas estas iniciativas están contribuyendo a definir las nuevas identidades adoptadas por las ciudades en el escenario mundial, una dinámica en la que muchas ciudades españolas están también jugando un papel destacado.

La segunda década del siglo XXI probablemente acreditará, entre sus aportaciones significativas, el creciente peso político que han ido ganando las grandes ciudades en el escenario global. Y esta influencia no obedece en exclusiva a la progresiva acumulación de habitantes y recursos, sino también a su posicionamiento en la vanguardia de las decisiones políticas más comprometidas. Los gobiernos locales han sido desatendidos por las instituciones internacionales y los estados, más preocupados por la estabilidad de la economía financiera que por el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas, lo que les ha obligado a adaptar sus planteamientos y combatir las políticas de austeridad con creatividad y capacidad de acción. La mejora de la calidad de vida de la ciudadanía es una responsabilidad que ha ido acercándose al ámbito local, abandonando los gestos vacuos de las cumbres internacionales para acercarse al compromiso diario de las ciudades y sus gobernantes.

Así, están siendo las propias ciudades las que apuestan por el desarrollo de políticas destinadas al bien común, a garantizar la sostenibilidad, a reducir la contaminación, a luchar contra el cambio global y a mejorar la democracia, la participación, la cultura, la alimentación y la salud de su ciudadanía. Y esto

Pedro M. Herrera, Daniel López y Nuria Alonso son miembros de la Fundación Entretantos

va a contracorriente de la mezquindad de muchos gobiernos. Han sido ciudades como Pittsburg, Nueva York o Los Ángeles las que se han opuesto a la incomprensible decisión norteamericana de abandonar los Acuerdos de París;¹ son ciudades europeas como Múnich, Danzig o Barcelona las abanderadas de la bienvenida a los refugiados y refugiadas;² y también ciudades como Malmö, Bremen o Dalian las que lideran los movimientos en favor de una movilidad sostenible.

Las políticas de alimentación sostenible, un movimiento emergente de ámbito urbano

La situación respecto de los modelos de alimentación es similar. En el ámbito internacional, los planteamientos relativos a la alimentación sostenible han ido conformando un espacio político relativamente novedoso, pero muy dinámico y de enorme interés. Si tomamos como punto de partida la creación en 1991 del Consejo Alimentario Municipal de Toronto, en este lapso de tiempo se han ido sucediendo numerosas iniciativas que han adoptado enfoques radicalmente alternativos, a contrapelo de la globalización. En este sentido, destaca el contraste entre la perspectiva de combatir el hambre en las megaciudades miseria (recogida en la cumbre Habitat II celebrada en Estambul en 1996 o el programa *Food For the Cities* de FAO, iniciado en 2002) y la visión más propia del Norte global impulsando programas de agricultura urbana orientados a mejorar la habitabilidad y el bienestar de las ciudades. Posteriormente, la Estrategia Alimentaria de Londres (2006) supuso el inicio de un nuevo periodo, caracterizado por adoptar políticas alimentarias mucho más ambiciosas en relación con algunos aspectos clave de la sostenibilidad urbana, por ejemplo, la articulación campo-ciudad, la salud comunitaria, el fortalecimiento del tejido social, la creación de empleo o la lucha contra el cambio climático.

Esta misma mirada ha permitido desarrollar el concepto de sistemas alimentarios localizados, impulsando importantes proyectos de investigación en Europa –como los de *Foodlinks* y *Foodmetres*, iniciados respectivamente en 2010 y 2011– y facilitando desarrollos posteriores como las primeras redes de ciudades con políticas alimentarias sostenibles, como es el caso de *BioStädte* en Alemania, iniciado en 2010 o el de *Sustainable Food Cities*, iniciado en 2011 en el Reino Unido. También cabe señalar la Declaración de Rennes por los sistemas alimentarios territorializados, lanzada por la Asociación de Regiones de Francia en 2014. Finalmente, las políticas alimentarias han encontrado un lugar propio en la agenda

¹ BBC Mundo, «Estados Unidos: la rebelión de Nueva York, Los Ángeles y otras ciudades y estados que se oponen a la decisión de Trump de abandonar el Acuerdo de París», 2 de junio de 2017, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40139353>

² J. Barigazzi, «5 European cities on the migration frontline», *Politico*, 9 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.politico.eu/article/5-european-cities-migration-frontline-munich-gdansk-utrecht-barcelona-tampere/>

internacional urbana a partir de la firma del Pacto de Milán,³ que actualmente forma la avanzadilla de las políticas sobre alimentación y sostenibilidad. La rotundidad de los planteamientos⁴ de este pacto, firmado por 148 ciudades de todo el mundo, contrasta vivamente con la tibieza de los gobiernos nacionales y regionales a la hora de abordar los problemas alimentarios globales y su relación tanto con la calidad de vida de sus habitantes como con la sostenibilidad global.

Las políticas alimentarias han encontrado un lugar propio en la agenda internacional urbana a partir de la firma del Pacto de Milán, que actualmente forma la avanzadilla de las políticas sobre alimentación y sostenibilidad

Las redes globales de ciudades también han ido incorporando con fuerza las cuestiones alimentarias, específicamente insertadas en las políticas de mitigación del cambio climático. Este es el caso de C40, la red mundial de megaciudades, o de la red EUROCITIES, con un grupo de trabajo en políticas alimentarias desde 2015. En la misma línea, el programa de Ciudades Resilientes de la Red de Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI, por sus siglas en inglés)⁵ se ha volcado en la red CITY-FOOD, que ofrece asesoramiento y formación. Incluso la propia FAO, de la mano de su reciente división de Agroecología, ha reorientado su programa *Food for the Cities* a la promoción de sistemas alimentarios de ciudad-región, tanto en el Norte como en el Sur global.

Así pues, las políticas alimentarias se han convertido en un componente imprescindible de las nuevas identidades (modernas, inclusivas y sostenibles) que las ciudades adoptan para situarse en el escenario mundial. Y en consecuencia se han convertido en un espacio de combate político global, donde aún está pendiente conocer su alcance real. Por debajo de estos procesos globales, a veces cosméticos, algunas ciudades fuertemente comprometidas con la sostenibilidad (Gante, Malmö, Baltimore, Quito, Viena, Toronto, Nuremberg, Grenoble, Bristol y muchas otras), están desarrollando ambiciosos programas locales que sirven de referencia y modelo a un movimiento de gran alcance que reorganiza y atraviesa las categorías de lo local y lo global.

Estas ciudades se enfrentan, con herramientas escasas, a problemas muy difíciles de abordar, por su complejidad, por el número de agentes involucrados, por las magras com-

³ Véase: <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>

⁴ *Pacto de política alimentaria urbana de Milán*, 15 de octubre de 2015, disponible en: http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/06/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_ES.pdf

⁵ Véase: <http://www.iclei.org/>

petencias municipales o por la red de intereses tejidos en torno a ellos, por lo que necesitan colaborar y compartir sus avances y soluciones. La estrategia para enfrentar esta situación se apoya fundamentalmente en la cooperación y el trabajo en red. En el ámbito alimentario muchas ciudades se han articulado en redes de ámbito estatal, con un enfoque muy práctico, para fortalecer sus procesos, intercambiar recursos y experiencias, y abrir espacios de innovación política a través de la cooperación, como las mencionadas *Biostädte* y *Sustainable Food Cities*.

Las políticas alimentarias urbanas en el Estado español

La situación en España es un fiel reflejo de este mismo potencial municipalista; no en vano, entre las 144 ciudades signatarias del pacto de Milán se encuentran nada menos que 17 ciudades españolas (a saber, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Dénia, Fuenlabrada, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Menorca, Mieres, Oviedo, Pamplona/Iruña, Rivas-Vaciamadrid, Valencia, Villanueva de la Cañada, Vitoria/Gasteiz y Zaragoza), demostrando bien a las claras el papel destacado de los municipios de nuestro país en el desarrollo de políticas de alimentación sostenible.

La importancia de las ciudades españolas en este movimiento se visualiza también en el destacado papel que este año juega Valencia, como capital mundial de la alimentación sostenible⁶ y sede del III Encuentro Anual y Cumbre de Alcaldes del Pacto de Milán.⁷ Esta corriente de ámbito municipal se aprecia también en la generación de espacios activos de trabajo enfocados en los aspectos más prácticos y operativos de las políticas alimentarias urbanas sostenibles. El modelo tradicional de pacto ambiguo acompañado por una serie de compromisos más o menos vagos y difíciles de cumplir ha sido superado por un gran despliegue de herramientas colaborativas que van a permitir diseñar, probar y difundir iniciativas alimentarias eficaces y plenamente funcionales.

Una de las líneas de trabajo más reveladoras en este contexto de nuevas políticas municipales es la que viene impulsada desde los planteamientos agroecológicos. La agroecología es una ciencia activa que se apoya en tres patas: un enfoque científico de carácter transdisciplinar, un activo movimiento social y un conjunto de prácticas de manejo agrario y que persigue la transformación de los sistemas alimentarios hacia modelos de alimentación locales, sostenibles, accesibles a toda la población, saludables y seguros. Sus herramientas fundamentales son la participación social y el equilibrio entre mercados, gobiernos y ciudada-

⁶ Véase: <http://valenciacapitalsostenible.org/valencia-2017/>

⁷ Véase: <http://valenciacapitalsostenible.org/eventos/tres-hitos-para-2017/iii-encuentro-anual-y-cumbre-de-alcaldes-del-pacto-de-milan-2017-mufpp/>

nía. No obstante, lo más revelador del enfoque agroecológico es que se apoya en las pequeñas producciones locales, que pasan a ser las principales proveedoras de alimentos, buscando la sostenibilidad de los sistemas productivos localizados, fundamentalmente la agricultura ecológica y la ganadería extensiva.

**Las políticas alimentarias se han convertido en
una componente imprescindible de las nuevas identidades
(modernas, inclusivas y sostenibles) que las ciudades
adoptan para situarse en el escenario mundial**

La trayectoria de muchas ciudades españolas en el desarrollo de políticas agroecológicas es tan ambiciosa como interesante, y ha servido como demostración de buenas prácticas en numerosas ocasiones. Baste pensar, por ejemplo, en el Parque Agrario del Baix Llobregat en plena área metropolitana de Barcelona, o en el intenso movimiento ciudadano en favor de la huerta urbana y la recuperación de las vegas agrarias que ha inundado nuestro país a través del Pacto Intervegas.⁸ El recorrido por algunas de las principales iniciativas en este contexto es, además de extraordinariamente ilustrativo, imprescindible para entender por qué las políticas municipales están consiguiendo superar sus propios límites y avanzar por delante de otros niveles políticos. Resulta significativo el carácter práctico de muchas de estas iniciativas, así como su efecto real en los flujos alimentarios de la ciudad. Lejos de las declaraciones y los compromisos ambiguos, el trabajo en agroecología incide directamente sobre los aspectos más físicos y cotidianos de todo el proceso alimentario.

En el año 2016 el Ayuntamiento de Zaragoza, cerrando ya su proyecto LIFE-Huertas km.0,⁹ planteó la posibilidad de poner en marcha una Red de Ciudades por la Agroecología de ámbito europeo. Esta propuesta se lanzó en las jornadas¹⁰ de cierre de dicho proyecto, en las que la se pretendía además –con la asistencia técnica de la Fundación Entretantos– facilitar los primeros pasos para construir la red. Finalmente, la red europea inició un camino que sigue avanzando. A la vez, y de forma un tanto inesperada, surgieron otros resultados interesantes. El evento había atraído a muchas ciudades del estado español, varias de las cuales ya se habían reunido previamente en el ámbito del Pacto de Milán, por su planteamiento práctico y basado en el intercambio de experiencias. En los espacios de trabajo de las jornadas estas ciudades comenzaron a plantearse la necesidad de replicar el proceso a nivel estatal y construir una red propia.

⁸ Véase: <http://intervegas.org/>

⁹ Véase: <http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/huertas/>

¹⁰ Véase: <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/category/jornadas/>

Una Red de Ciudades por la Agroecología de ámbito estatal

De esta manera, los compromisos finales de las jornadas incorporaron una propuesta del Ayuntamiento de Zaragoza de coordinar e impulsar esta nueva red estatal (conjuntamente con el Ayuntamiento de Valencia y otras ciudades). El evento más importante en este proceso se ha concretado en las Jornadas «Sociedad civil, alimentación y ciudades sostenibles»¹¹ que la ciudad de Valencia convocó en septiembre de 2017, en el marco de los eventos relacionados con la Capitalidad Mundial de la Alimentación Sostenible, bajo el auspicio del Pacto de Milán y FAO. El apoyo económico de la Fundación Daniel y Nina Carasso y la asistencia técnica de la Fundación Entretantos completaron el dispositivo necesario para poner en marcha esta iniciativa de coordinación de las ciudades del Estado español interesadas en impulsar políticas alimentarias de enfoque agroecológico.

Una de las cuestiones más destacadas de las ciudades agroecológicas es la intensa relación de colaboración que se ha establecido entre los Ayuntamientos y la sociedad civil local

El interludio entre ambos encuentros, lejos de ser un periodo reposado, ha visto cómo la Red de Ciudades por la Agroecología¹² se desarrollaba a toda velocidad sobre los anteriores cimientos. En los escasos nueve meses que han transcurrido entre las jornadas de Zaragoza y las de Valencia, la red ha sido capaz de crear un grupo motor compuesto por seis ciudades, mantener un contacto estrecho entre muchas ciudades, y alguna reunión presencial. Este proceso ha desembocado en la elaboración de un manifiesto de adhesión que en el verano de 2017 ya había sido aprobado por ocho ciudades, y que a fin de año habrá sido ratificado por la mayoría de los gobiernos municipales asociados.¹³ En la misma línea se ha puesto en circulación un borrador de estatutos y una propuesta fundacional para construir una asociación de ámbito nacional que ofrezca cobertura legal a las acciones de la red. A partir de las jornadas de Valencia la red contará con esa figura legal y, lo que es más importante, con una estructura y una secretaría activa y consolidada para apoyar su actividad.

No obstante, el avance más importante de la red se ha venido dando en su enfoque práctico. Durante estos meses se han constituido tres grupos de trabajo activos, que han

¹¹ Véase: <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/jornadas-valencia/>

¹² Véase: <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/>

¹³ A las jornadas de septiembre de 2017 en Valencia asistieron delegaciones oficiales de 17 ciudades implicadas en la conformación de la red: Barcelona, Córdoba, El Prat de Llobregat, Fuenlabrada, Granollers, Las Palmas de Gran Canaria, Lleida, Madrid, Manresa, Navas, Oviedo, Palma de Mallorca, Pamplona/Iruña, Rivas-Vaciamadrid, Valencia, Valladolid y Zaragoza; más representantes sociales o institucionales de otras ciudades interesadas, como Murcia, San Sebastián-Donostia, Sevilla y Vitoria/Gasteiz.

comenzado las tareas de coordinación e intercambio entre ciudades: 1) la gobernanza de los sistemas alimentarios; 2) el asesoramiento agronómico y la incorporación de agricultores y productores a los circuitos agroecológicos que alimentan a las ciudades; 3) la logística y distribución de los alimentos. El funcionamiento de estos grupos se apoya en una base participativa similar, aunque se van desarrollando con personalidades y dinámicas diferentes.

Todos ellos celebraron una reunión presencial en las pasadas Jornadas «Sociedad civil, alimentación y ciudades sostenibles», que han constituido así en un hito para el desarrollo de la alimentación sostenible en el ámbito urbano estatal y han marcado algunas de las líneas clave para el trabajo futuro. Las 17 ciudades implicadas asistieron en delegaciones conformadas por representantes de la administración, sector productor, organizaciones sociales y universidad. Este esquema de co-producción de políticas públicas ha sido norma en la constitución de la Red de Ciudades por la Agroecología, en la que las ciudades han participado en todo momento representadas por administración y sociedad civil, especialmente representada en los Grupos de trabajo de la red.

Grupos de trabajo sobre los temas más acuciantes

Las políticas agroecológicas se apoyan en dos pilares: la agricultura ecológica y la producción local. La demanda de estos productos existe, incluso crece de forma constante,¹⁴ pero la manera en la que entran en el mercado y se hacen accesibles –físicamente y en cuanto a precio– al consumo resulta determinante para su capacidad de penetración. Así pues, numerosas ciudades están impulsando iniciativas para adaptar sus circuitos logísticos a la perspectiva de sostenibilidad, favoreciendo las cadenas cortas y desarrollando nuevas instituciones y organismos que mejoren esta distribución. Por último, la compra pública sostenible de alimentos eleva sensiblemente y estabiliza la demanda de alimentos locales y ecológicos, sensibiliza y hace llegar estos productos a capas amplias de la población (especialmente a grupos sociales sensibles a problemas de salud) y articula al sector productor para una distribución más eficiente, por lo que constituye un eje prioritario para la labor de muchas ciudades.

La relación con agricultores y otros productores es también una fuente inagotable de nuevas iniciativas municipales y ciudadanas. La revitalización de un tejido agrario profesional y capaz de abastecer las necesidades alimentarias básicas de las ciudades es una condición fundamental para el desarrollo de las políticas agroecológicas. Y para ello hace falta, en primer lugar, terreno agrícola suficiente para cubrir las nuevas demandas. Esta necesi-

¹⁴ Se pueden consultar los estudios que publica periódicamente el MAPAMA, disponibles en: <http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/documentos-de-interes/default.aspx>.

dad es un cuello de botella para los proyectos agroecológicos de muchas ciudades, que buscan nuevos enfoques y propuestas.

Hacia sistemas de buena gobernanza alimentaria en las ciudades

Pero quizá el trabajo más intenso que están desarrollando las ciudades agroecológicas se refiera a la participación social y la gobernanza del sistema alimentario. La gobernanza es una palabra de moda, tan potente que a veces su significado se diluye entre miles de acepciones que buscan realzar el interés propio sin acatar su sentido más profundo. Simplificando, podemos establecer que la gobernanza se refiere a los distintos modelos de gestión de los asuntos públicos, entendiendo esta gestión como un proceso complejo y participado por muy diversos actores, tanto públicos como privados. Así, está muy relacionada con la capacidad de dichos actores de acceder a la toma de decisiones políticas, por lo que la buena gobernanza alimentaria requerirá de una participación efectiva de producción, distribución, comercio, administración, consumo, etc. Una de las cuestiones más destacadas de las ciudades agroecológicas es la intensa relación de colaboración que se ha establecido entre los Ayuntamientos y la sociedad civil local. No se puede olvidar que estos movimientos agroecológicos surgen, en gran medida, impulsados por organizaciones sociales y ciudadanas a los que después se van sumando los ayuntamientos.

En estas condiciones no resulta extraño que la sociedad civil se implique en el desarrollo de las herramientas de planificación del sistema alimentario, y concretamente en la creación de Consejos Alimentarios Locales o la puesta en marcha de estrategias de alimentación sostenible. La ciudad de Valladolid, por ejemplo, está inmersa en la construcción participada de esta estrategia –el proceso «Alimenta Valladolid»–,¹⁵ partiendo de un proyecto a tres bandas entre el Ayuntamiento, la Universidad de Valladolid y la Fundación Entretantos. En la misma línea, ciudades como Barcelona han desarrollado iniciativas participativas de diagnóstico y planificación estratégica alimentaria –el proceso denominado «Llaurant Barcelona»–¹⁶ y se encuentran avanzando hacia una participación más estable en los consejos y otras estructuras.

La Cumbre Mundial de Alcaldes del Pacto de Milán celebrada en Valencia en octubre de 2017 fue un buen marco, a su vez, para que las ciudades españolas se conecten con mayor fuerza a las dinámicas globales de las políticas alimentarias urbanas. Al lado de los actos oficiales dieron cita en Valencia diversas reuniones, y de entre ellas una reunión de redes

¹⁵ Véase: <http://www.alimentavalladolid.info/>

¹⁶ Véase: <http://llaurantbarcelona.info/es/>

de ciudades de ámbitos nacional o continental, en coordinación con las grandes redes generalistas (C40, ICLEI, EUROCITIES, etc.). Diversas ciudades españolas (Barcelona, Valencia, Vigo, Zaragoza) ya han participado en proyectos internacionales de innovación en políticas alimentarias o agricultura periurbana. Sin embargo, la reciente creación de la Red de Ciudades por la Agroecología abre la posibilidad de una articulación más coordinada y estable, más allá de proyectos concretos. En este sentido, la red trata también de articular los departamentos municipales implicados en las políticas alimentarias con los departamentos internacionales, de cara a maximizar el beneficio que genera el intercambio de experiencias entre ciudades.

Los grandes avances de los últimos meses y la bullente dinámica de participación social y colaboración entre los ayuntamientos y las organizaciones ciudadanas son el caldo de cultivo idóneo para producir avances significativos en las políticas alimentarias urbanas. Y este es un paso imprescindible para generar modelos de alimentación sostenible a escala global. Sin embargo, aún tenemos mucho campo por recorrer. Y para llegar lejos, es importante que el trayecto sea compartido entre las ciudades y todas las entidades sociales y económicas que han comprendido la importancia de desarrollar sistemas alimentarios locales y sostenibles, con enfoque agroecológico.