

OPORTUNIDADES NO APROVECHADAS PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA:

El papel de los Sistemas Alimentarios en las
Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN)

ALIANZA GLOBAL PARA EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN

2022

Copyright © 2022 Alliance mondiale pour l'avenir de l'alimentation.
Cet ouvrage est soumis à une licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation
Commerciale 4.0 International.
Commandé par l'Alliance mondiale pour l'avenir de l'alimentation.

Date de publication: mars 2022



DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Este documento ha sido encargado a Climate Focus y a Solidaridad por la Alianza Global por el Futuro de la Alimentación para que sus miembros y socios aviven el debate sobre cuestiones críticas relacionadas con la transformación de los sistemas alimentarios y el cambio climático, y para que impulsen la acción colectiva. Posteriormente, Alianza Global ha decidido ponerlo a disposición de la comunidad en general para que esta pueda contribuir al debate sobre cómo debe ser la reforma que nos ha de llevar a sistemas alimentarios más sostenibles. Este documento constituye el trabajo de autores independientes. Las opiniones expresadas en él no representan necesariamente los puntos de vista de Alianza Global, ni de ninguno de sus miembros.

Copyright © 2022 Alianza Global para el Futuro de la Alimentación.
Esta obra está protegida bajo una licencia de Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional de Creative Commons.

Sugerencia de referencia: Alianza Global para el Futuro de la Alimentación.
Oportunidades no Aprovechadas para la Acción Climática: El papel de los Sistemas Alimentarios en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional. n.p.: Alianza Global para el Futuro de la Alimentación, 2022.

Informe encargado por la Alianza Global para el Futuro de la Alimentación.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	IV
PRÓLOGO	1
PREFACIO	3
MENSAJES CLAVE	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
Acciones prioritarias	11
Acciones prioritarias para la elaboración de las CDN	12
Acciones prioritarias para la redacción del contenido de las CDN (objetivos y medidas)	12
Acciones prioritarias para la implementación de las CDN	12
INTRODUCCIÓN	15
PRINCIPALES RESULTADOS DEL PRESENTE ANÁLISIS	18
Características generales de los sistemas alimentarios de los países evaluados	18
Integrar el papel de los sistemas alimentarios en las CDN evaluadas	20
OPORTUNIDADES PARA INTEGRAR EN MAYOR MEDIDA LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN LAS CDN	22
Acciones prioritarias para la elaboración de las CDN	23
Acciones prioritarias para la redacción del contenido de las CDN	30
Acciones prioritarias para la implementación de las CDN	39
CONCLUSIÓN	42
NOTAS FINALES	43
ACERCA DE LA ALIANZA GLOBAL PARA EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN	45

AGRADECIMIENTOS

Nos gustaría extender nuestro agradecimiento a todas las personas y organizaciones que han dedicado tiempo y experiencia a la planificación y desarrollo de este trabajo. El comité del departamento de Impacto de la Agroecología de Alianza Global también debe ser reconocido por su liderazgo y visión: apreciamos profundamente su compromiso por hacernos avanzar en nuestra comprensión del nexo entre los alimentos y el clima. Entre los miembros de este departamento se encuentran representantes de las siguientes fundaciones: 11th Hour Project, Fundación Agropolis, Iniciativas Filantrópicas Azim Premji, The Christensen Fund, Fundación Caritativa Clarence E. Heller, Fundación Daniel et Nina Carasso, Fondo David Rockefeller, Fundación GRACE Communications, Fundación Familiar J.W. McConnell, Fundación McKnight, the Oak Foundation, Robert Bosch Stiftung, Tudor Trust y Fundación V. Kann Rasmussen. Este trabajo también se ha beneficiado del asesoramiento y las aportaciones de un comité asesor externo formado por las siguientes personas: Ana María Loboguerrero, Andrea Carmen, Brent Loken, Bridget Mugambe, Clea Kaske-Kuck, Clementine O'Connor, Fabio Leippert, Helena Wright, Lujain Alqodmani, Malik Dasoo, Marie-Claire Graf, Martina Fleckenstein, Million Belay, Saliem Fakir y Teresa Anderson.

Asimismo, agradecemos a todas las personas y organizaciones que han aportado su tiempo y sus conocimientos para ayudarnos a evaluar los 14 países mencionados en este documento:

Este trabajo ha sido generosamente financiado por la Fundación IKEA: Fondo David Rockefeller, Crown Family Philanthropies, Fundación Daniel et Nina Carasso, Fundación Familiar J.W. McConnell, the Oak Foundation, One Earth, y Robert Bosch Stiftung. Extendemos nuestra profunda gratitud a la secretaria de la Alianza Global (Ruth Richardson, directora Ejecutiva; Patty Fong, directora de Programas, Clima y Salud y Bienestar; Lauren Baker, directora Senior de Programas; Kasia Murphy, directora de Comunicaciones; Vivian Maduekeh, coordinadora de Programas; y Pablo Vidueira, consultor de Evaluación de Blue Marble. Del mismo modo, agradecemos encarecidamente el apoyo de los consultores del proyecto: Thiago Chagas, Haseeb Bakhtary, Barbara Hermann, Danick Trouwloon, Hilda Galt, Aron Teunissen (Climate Focus); Karin Kleinbooi, Nonsikelelo Nkomo (Solidaridad); y Mark Driscoll (Tasting the Future). Este proceso ha alcanzado una mayor dimensión gracias a la ayuda que nos han prestado para dar forma y contenido a este documento desde el principio hasta el final.

PRÓLOGO

El año 2021 lanzó un mensaje de alerta al mundo: hemos fracasado estrepitosamente a la hora de transformar nuestros sistemas alimentarios. Como dijo el Secretario General en su discurso de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas, «por fin conocemos el verdadero papel de los sistemas alimentarios: son los responsables de generar hasta un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero, de que el planeta pierda hasta un 80% de la biodiversidad y contribuyen a la malversación de hasta un 70% de nuestras aguas dulces. Está claro, pues, que debemos reconocer los sistemas de producción de alimentos sostenibles como una solución esencial para combatir todos estos retos. [Porque alimentar a una población mundial que crece sin parar y proteger simultáneamente a nuestro planeta es posible](#)». Por nuestra parte, como comunidad global, ya estamos sobre aviso.

Y sí, el tiempo corre, pero existen un sinnúmero de acciones que podemos tomar.

Sabemos que transformar los sistemas alimentarios para combatir la emergencia climática mejorará a la vez la seguridad alimentaria y los problemas de nutrición de nuestro planeta. Es más, si lo gestionamos bien, incluso puede que logremos reducir la presión sobre la tierra, secuestrar más carbono y fomentar la biodiversidad y la conservación de las especies. Sin embargo, si queremos que las palabras vayan más allá de las páginas, debemos tomar medidas interconectadas y en acuerdo con otros: los flujos de inversión y financiación deben dejar de sufragar prácticas que conduzcan a la extinción; las prioridades de investigación deben reflejar el bien público y las prácticas agrícolas y productivas basadas en principios agroecológicos y regenerativos deben poder prosperar.

Las políticas públicas son una gran palanca de cambio para lograr todo esto.

Las llamadas «Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional» (CDN) —eso es, acciones climáticas nacionales descritas en el Acuerdo de París—, suponen ahora una oportunidad estratégica para que los gobiernos incorporen el papel de los sistemas alimentarios en sus políticas y programas gubernamentales con el objetivo de mitigar el cambio climático. Al ser el órgano político oficial mediante el cual los firmantes de París presentan sus medidas para reducir las emisiones de gases invernadero, las CDN constituyen una forma colectiva de monitorizar el progreso global en materia de objetivos climáticos y de alertarnos en caso de que no logremos mantener el calentamiento global muy por debajo del umbral de los 1,5°C (2.7°F).

Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2022 (COP27) a la vuelta de la esquina (se celebrará en Egipto el próximo mes de noviembre) y la primera evaluación mundial del Acuerdo de París en 2023, es urgente introducir la importancia de los sistemas alimentarios en las CDN de todos los países. Estas contribuciones también deben hacerse eco de otros procesos y compromisos nacionales, regionales y locales (como las medidas que cada país debe abordar para gestionar sus sistemas alimentarios antes de 2030), que se están desarrollando como resultado de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU de 2021 y los compromisos sobre la naturaleza, los bosques y el uso de la tierra surgidos de la COP26 el año pasado. Esto no solo hará que las políticas y las instituciones actúen de forma coherente, sino que también catalizará estrategias y soluciones contextuales en la producción, distribución y consumo de alimentos y residuos.

Esto evitará que acabemos con el planteamiento de «soluciones milagrosas» para acabar con el cambio climático y nos ayudará a que las estrategias que diseñemos de cara al futuro sean realmente resilientes.

Durante nuestros últimos 10 años de trabajo, hemos visto una y otra vez cómo, en distintos países, los sistemas alimentarios sostenibles generan efectos positivos y multiplicativos en materia de seguridad alimentaria, prosperidad y aumento de la salud y el bienestar humano, ecológico y animal.

Como leeremos en las próximas páginas, no obstante, todavía podemos hacer mucho más para impulsar el diálogo entre agentes de varios sectores, fomentar un pensamiento realmente sistémico e instalar conceptos como la equidad o la lucha por los derechos en nuestros planes futuros para combatir el cambio climático. En este contexto, es necesario integrar las voces, los puntos de vista y las experiencias de distintos actores (agricultores, pescadores, comunidades tradicionales e indígenas, activistas, empresas, jóvenes y mujeres) para que estos colectivos puedan participar en la toma de decisiones adecuadas de forma participativa y representativa. Esto evitará que acabemos con el planteamiento de «soluciones milagrosas» para acabar con el cambio climático y nos ayudará a que las estrategias que diseñemos de cara al futuro sean realmente resilientes.

En efecto, la resiliencia es uno de los siete principios compartidos que conforman, guían y retroalimentan el trabajo de Alianza Global. La resiliencia habla de cómo los alimentos deben (y pueden) producirse, procesarse y consumirse en calidad y cantidades adecuadas para asegurar sistemas estables y renovables y no empeorar la situación climática. Los sistemas alimentarios resilientes, además, permiten mayores opciones de adaptación y mitigación al clima, eso es, más iniciativas para nutrir los sistemas humanos resilientes y el capital social. A su vez, los sistemas alimentarios mantienen vivos los valores, las tradiciones, la experiencia y los conocimientos necesarios para lograr que estos se gestionen de forma sostenible en este frágil momento de la evolución humana y planetaria.

Desde Alianza Global nos comprometemos a actuar con valentía, desafiar el statu quo y luchar para identificar alternativas favorables. Durante la última década, hemos trabajado entre nosotros y con otros para desempeñar un papel de «catalizadores de la acción». El presente estudio y kit de herramientas prácticas diseñadas para los responsables y asesores de las políticas climáticas y de las CDN, es nuestra contribución para poner a los sistemas alimentarios en el foco de la política climática.

Sinceramente,
Ruth Richardson



PREFACIO

Este informe pertenece a un conjunto de herramientas que abordan las muchas ventajas que tiene integrar de forma adecuada y exhaustiva la transformación de los sistemas alimentarios en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN). En efecto, los sistemas alimentarios no solo impactan al cambio climático y se ven muy afectados por él, sino que también son una parte crucial de las soluciones que debemos tomar urgentemente para mantener el calentamiento global por debajo de 1,5°C (2.7°F) antes de 2050.

El objetivo de esta serie de herramientas es doble: 1) Ayudar a los responsables del diseño de políticas gubernamentales y a otros agentes interesados a integrar la transformación de los sistemas alimentarios en sus respectivas CDN y evaluar su rendimiento; y 2) servir de guía para identificar las medidas y oportunidades que se pueden tomar para conseguir sistemas alimentarios más sostenibles en las futuras revisiones de las CDN y reflexionar sobre ellas.

Más concretamente, este informe trata sobre cómo los agentes climáticos estatales y no estatales más influyentes deberían elaborar e implementar políticas gubernamentales, estrategias de promoción y mensajes clave mediante las siguientes acciones:

- Evaluar los problemas, las vías de acceso y las oportunidades que existen para abordar la transformación de los sistemas alimentarios desde una perspectiva climática;
- Desarrollar criterios y un marco de análisis para valorar las CDN y sus esfuerzos por promover la transformación de los sistemas alimentarios; y
- Hacer partícipes a los responsables políticos de los países evaluados para que comprendan mejor los retos y las necesidades de integrar los sistemas alimentarios en la elaboración de políticas sobre el cambio climático.

La Alianza Global para el Futuro de los Alimentos (AG) encargó a Climate Focus y a Solidaridad la elaboración de un análisis que integrara la transformación positiva de los sistemas alimentarios en las CDN de cada país. La metodología que prepararon y aplicaron se basa en los Siete llamadas a la acción, un documento que subraya los puntos críticos de la transformación de los sistemas alimentarios y que resalta la importancia y las muchas ventajas de incluir políticas y programas holísticos e interconectados relacionados con los sistemas alimentarios en los planes climáticos nacionales. Junto a los Siete llamadas a la acción se encuentran los Siete principios—renovabilidad, resiliencia, equidad, diversidad, salud, inclusividad e interconectividad—, que se utilizan para describir el marco del pensamiento que utiliza el sistema actual. Aunque cada vez se reconocen más vínculos entre el cambio climático y las cuestiones agrícolas, en general, es poca la atención que se ha prestado al cambio climático y a los sistemas alimentarios.

Por ello, esta publicación, diseñada para evaluar si los responsables políticos, la sociedad civil y los expertos que trabajan en el nexo entre los alimentos, la naturaleza y el clima integran realmente los sistemas alimentarios en sus CDN, incluye los cinco recursos siguientes:

1) Oportunidades no aprovechadas para la acción climática: El papel de los sistemas alimentarios en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, informe que ofrece una

visión general de los retos y oportunidades actuales para promover la transformación de los sistemas alimentarios a través de las CDN, y que incluye las principales conclusiones derivadas de la aplicación inicial de este análisis a las CDN en **14 países seleccionados**.

2) Guía práctica para la evaluación de los sistemas alimentarios en los países en desarrollo,

documento que contiene una matriz de evaluación y un conjunto de criterios para valorar en qué medida se están integrando los sistemas alimentarios en la elaboración y aplicación de las CDN. Esta guía también describe cómo se ha desarrollado el presente análisis, cómo se han incorporado los Siete llamadas a la acción y los Siete principios y cómo se ha justificado la selección de los 14 países evaluados.

3) Evaluaciones de los países, informes que realizan un análisis preliminar y profundo de cada país y que proporcionan una visión general de en qué situación se encuentran sus sistemas alimentarios. En estos documentos se evalúa hasta qué punto las Contribuciones Determinadas tienen en cuenta los sistemas alimentarios y esbozan áreas de mejora para elaborar futuras CDN.

4) Casos reales, ejemplos concretos de iniciativas relacionadas con los sistemas alimentarios y el cambio climático y que apoyan las transformaciones de los sistemas alimentarios. A cada uno de los 14 países le acompaña un caso real.

5) Compilación de datos técnicos, adenda que recoge los datos técnicos recopilados para el análisis de cada uno de los países. Este documento está disponible bajo petición enviando un correo a info@futureoffood.org.

MENSAJES CLAVE

- 1. Centrarse en la transformación de los sistemas alimentarios para combatir el cambio climático es fundamental para reducir las emisiones de gases invernadero y cumplir con el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5°C (2.7°F).** La mayoría de las medidas para luchar por el cambio climático que se establecen en las 14 Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) y que la Alianza Global para el Futuro de la Alimentación ha analizado, muestran que muchos países de todo el mundo siguen sin sacar provecho al potencial de los sistemas alimentarios en sus estrategias y políticas climáticas.
- 2. Los colectivos más vulnerables a los impactos climáticos y los trabajadores de los sistemas alimentarios deben poder participar en la elaboración y aplicación de políticas climáticas transparentes para poder hacer una «transición justa equitativa e inclusiva» hacia sistemas alimentarios sostenibles.** Para abordar las desigualdades estructurales y las lagunas de conocimiento de los procesos de gobernanza climática y alimentaria, es necesario que todos los actores de los sistemas alimentarios se comprometan con esta causa. De todos los países evaluados, Colombia es el que elabora las CDN de forma más democrática e inclusiva. Por su parte, Canadá, Colombia, Estados Unidos y el Reino Unido, integran en sus CDN la capacitación y desarrollo de habilidades para combatir el cambio climático y la creación de empleos sostenibles, pero no los vinculan a los sistemas alimentarios.
- 3. Reorientar las finanzas del sector público y la política fiscal para que se alejen de las prácticas agrícolas y alimentarias perjudiciales (como la agricultura con uso intensivo de productos químicos, la producción ganadera intensiva y la producción de alimentos ultraprocesados) y hacer que se dirijan hacia la agroecología y las prácticas agrícolas regenerativas. Esta es una oportunidad para apoyar medios de vida resilientes, comunidades sanas, aumentar la producción de alimentos sanos y sostenibles y hacer frente al cambio climático.** Para cambiar el sistema y aumentar la producción de alimentos saludables y sostenibles, no basta solo con apoyar iniciativas no gubernamentales aisladas, especialmente en aquellos entornos políticos que incentivan prácticas agrícolas intensivas. De los países evaluados, Alemania es el único que muestra un compromiso claro para alejarse de los incentivos perjudiciales y que diseña planes para promover la producción y el consumo sostenibles mediante inversiones en investigación, descuentos para fomentar fuentes alternativas de proteínas y acciones para incrementar la salud y la alfabetización dietética.
- 4. Las soluciones locales «favorables para la naturaleza» (como la agroecología o las prácticas agrícolas regenerativas) contribuyen a mitigar las emisiones de GEI y, cuando se habilitan de forma sistémica, otorgan un papel importante a las instituciones locales, las comunidades, los pequeños agricultores, los pueblos indígenas y las mujeres.** Esto garantiza que se protejan y amplíen los derechos de estos colectivos y termina mejorando la seguridad alimentaria y la salud en general. En los países evaluados en este estudio se han identificado muchas soluciones agrícolas agroecológicas y regenerativas. Colombia, Senegal y Kenia son los países que han presentado las medidas más ambiciosas.
- 5. Reformar elementos con una huella climática y ecológica importante (como la producción ganadera) y tener en cuenta factores específicos de cada país (el ecosistema local, los medios de vida o la cultura), es fundamental para la lucha contra el cambio climático.** De los países evaluados, Colombia, Francia y Vanuatu incluyen medidas para mejorar la sostenibilidad de su producción ganadera. La producción ganadera, pues, debería abordarse más profundamente en las CDN de los países con mayor producción de carne.

6. Promocionar dietas nutritivas e integrales basadas en una producción de alimentos sostenible y diversificada, adaptada a los ecosistemas locales y a los contextos socioculturales, es una estrategia esencial para mitigar el cambio climático y proporciona grandes beneficios colaterales para la salud. De los países evaluados, solo Francia, Alemania y EE.UU. incorporan medidas relacionadas con la promoción del consumo de alimentos sostenibles y saludables en sus planes nacionales de clima y energía. Pese a ello, ninguno de ellos propone medidas para reducir el consumo de proteínas animales.

7. Las emisiones asociadas a productos alimentarios importados representan una parte considerable de las emisiones de GEI «atribuibles» de un país. Sin embargo, no se tienen en cuenta a la hora de diseñar políticas gubernamentales, ni tampoco en los procesos de toma de decisiones. El cambio de políticas en relación con la «deslocalización de las emisiones», el seguimiento de las externalidades y la contabilización de las repercusiones medioambientales, sociales y sanitarias de las políticas y prácticas de los sistemas alimentarios requieren nuevas mentalidades, herramientas y metodologías. De las CDN evaluadas, ninguna tiene en cuenta las emisiones asociadas a la importación de alimentos, especialmente las relacionadas con la deforestación y la conversión de ecosistemas.

8. La reducción y la reutilización de fenómenos como la pérdida y el desperdicio de alimentos son fundamentales para mitigar el cambio climático, así como para obtener beneficios ecológicos, sanitarios, económicos y sociales. Controlar la pérdida y el desperdicio de alimentos disminuye la presión sobre las tierras de cultivo, lo que repercute en una mayor seguridad alimentaria y a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Solo uno de los países evaluados, Francia, organiza iniciativas para abordar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Las acciones para reducir las emisiones procedentes de la elaboración, el almacenamiento y el transporte de alimentos rara vez están incluidas en las CDN de otros países.

9. La financiación climática para la transformación de los sistemas alimentarios puede mejorar si se consigue un liderazgo gubernamental que promueva la colaboración entre las inversiones privadas, filantrópicas y multilaterales. Hacer plenamente visibles los costes y los impactos de aplicar políticas sostenibles puede hacer que distintos sectores pasen a la acción en bloque, es decir, que no solo se fomenten aquellas intervenciones aisladas o centradas en un solo aspecto. Aunque algunos de los países analizados aquí cuentan con mecanismos financieros que sufragan las medidas y los objetivos de sus CDN, son pocos los que cuantifican explícitamente sus costes.

10. En aquellas regiones y localidades donde la transformación de los sistemas alimentarios ya se está llevando a cabo, se observan efectos positivos en el clima, la salud y los aspectos socioeconómicos de cada territorio. Este trabajo debe figurar de forma más deliberada en los planes de acción de los países. Los casos reales de cada uno de los países evaluados en este estudio ponen de relieve las varias formas en que las iniciativas locales, regionales y nacionales relacionadas con los sistemas alimentarios pueden contribuir a la acción climática y generar beneficios colaterales (el aumento de la seguridad alimentaria y la salud), contribuyendo así a la resiliencia, la soberanía alimentaria y el empoderamiento económico de cada comunidad. Estos casos son la prueba de que la transformación hacia sistemas alimentarios sostenibles es posible, que ya está ocurriendo y, lo que es más, que debe acelerarse.

RESUMEN EJECUTIVO

Cambiar hacia sistemas alimentarios sostenibles* es crucial para promover la acción contra el cambio climático, ya que genera importantes beneficios ecológicos, sanitarios, económicos, sociales, culturales y relacionados con la biodiversidad. Los sistemas alimentarios son responsables del 31% de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI).¹ Eso incluye emisiones derivadas de la producción, la transformación, el envasado, el transporte, el almacenamiento, el consumo y la eliminación de los alimentos. Si no se realizan las intervenciones adecuadas, estas emisiones probablemente superarán el límite de 1,5°C (2.7°F) entre 2051 y 2063.²

Por otro lado, los modelos muestran que factores como diseñar buenas medidas del lado de la oferta para frenar el cambio de uso de la tierra y la conversión de los ecosistemas, reducir las emisiones agrícolas o mejorar los sumideros de carbono del suelo, servirían para mitigar 8,5 Gt de CO₂eq cada año para 2050.³ También aquellas medidas del lado de la demanda que promueven cambios de comportamiento (como reducir el desperdicio de alimentos o hacer un cambio en la dieta), podrían terminar mitigando 1,8 Gt de CO₂eq cada año para 2050. Es decir, cambiar la forma de producir y consumir alimentos podría reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en al menos 10,3 Gt al año.⁴

Esto es, no obstante, una estimación conservadora, ya que otros modelos afirman que el potencial de mitigación de los sistemas alimentarios es mayor. Pero incluso a este nivel, el impacto ya es significativo y equivalente a algo más que las emisiones generadas en 2019 por el transporte mundial y el uso de energía doméstica combinados.⁵ La conclusión es que, para mantener el calentamiento global por debajo del umbral crítico de 1,5 grados, debemos aprovechar la enorme oportunidad que supone transformar los sistemas alimentarios industrializados, ya que, de no hacerlo, será imposible rebajar esta temperatura.

Dado que los sistemas alimentarios tienen profundas implicaciones en el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y los medios de vida de un país (aunque también para la salud y el bienestar humano, ecológico y animal), lograr que estos sean más sostenibles también puede hacer progresar cada una de estas áreas. En este contexto, introducir los sistemas alimentarios en las CDN puede ayudar a los países mitigar el cambio climático y a mejorar los ecosistemas naturales. Eso hará que se garantice el acceso a alimentos suficientes y nutritivos para la población, que se promuevan dietas más sanas y que aumente la resiliencia comunitaria y ecológica frente a las perturbaciones externas (cambios en los patrones climáticos, fenómenos climáticos extremos o las ramificaciones de la COVID-19 u otras posibles pandemias futuras).

¹ Un sistema alimentario incluye todos los elementos relacionados con la producción, la transformación, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos y sus repercusiones socioeconómicas y medioambientales. Esto incluye aspectos relacionados con el medio ambiente, las personas, los recursos, los procesos, las infraestructuras, las instituciones y las actividades. Véase https://www.climatefocus.com/sites/default/files/200909_WWF_NDC_Food_final_low.pdf.

Tener en cuenta los sistemas alimentarios en la lucha climática pretende aprovechar las sinergias entre los agentes climáticos y reducir las soluciones de compromiso que generan los problemas, la falta de recursos y los procesos asociados con ellos. Esto no solo hará que las políticas y las instituciones actúen de forma coherente, sino que también catalizará distintas estrategias y soluciones contextuales que puedan dividirse por etapas, por ejemplo, en la producción, distribución y consumo de alimentos y residuos. Adoptar este enfoque también implica tener en cuenta las interrelaciones entre la producción de los distintos productos alimentarios, las tendencias de la demanda y la oferta, y los distintos agentes que intervienen en cada etapa de la cadena de valor, como los agricultores, los pescadores, las comunidades tradicionales e indígenas, los activistas, las empresas, los consumidores y los responsables políticos.

El proyecto Oportunidades no aprovechadas para la acción climática: El papel de los sistemas alimentarios en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional tiene como objetivo integrar la importancia de los sistemas alimentarios en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN). Para ello, este documento desarrolla y aplica un análisis específico que integra los sistemas alimentarios en las Contribuciones Determinadas de cada país. Este análisis sirve como herramienta de apoyo a los responsables políticos nacionales y a los defensores de las políticas sostenibles y está diseñado para mejorar la redacción de CDN posteriores. Les ayuda, además, a identificar situaciones relacionadas con los sistemas alimentarios que pueden ser abordadas en tres fases clave de sus próximas CDN: 1) Su proceso de elaboración propiamente dicho, eso es, la planificación y la preparación de las medidas que configurarán sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; 2) el proceso de redacción de su contenido, es decir, los objetivos y las medidas que deben incluir, 3) la implementación y el seguimiento de sus medidas.

Este análisis ha sido diseñado para permitir a los usuarios —responsables políticos, organizaciones de la sociedad civil y otros expertos que trabajan en el nexo entre los alimentos y el clima y en la detección de prioridades más allá de la naturaleza y la biodiversidad— no solo analizar cómo se integran actualmente los sistemas alimentarios en las CDN de cada país, sino también cómo deben identificarse las oportunidades de mitigación y de adaptación climáticas vinculadas a los sistemas alimentarios en futuras formulaciones y revisiones de sus CDN.

Para poner en marcha este proceso e ilustrar cómo se utiliza el presente análisis, este informe resume nuestras conclusiones al aplicarlo en 14 países, a saber: Bangladés, Canadá, China, Colombia, Egipto, la Unión Europea (con especial atención a las políticas climáticas de Francia, Alemania y España), Kenia, Senegal, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos y Vanuatu. Estos países han sido seleccionados por su potencial de mitigación y adaptación climática desde el punto de vista de sus sistemas alimentarios, su capacidad para aumentar la seguridad alimentaria, su dispersión geográfica y su representatividad socioeconómica en la diplomacia climática internacional.

Hasta ahora, los países evaluados han centrado sus CDN en gran medida en los aspectos relacionados con la producción de alimentos, pasando por alto con frecuencia otras áreas y componentes de los sistemas alimentarios. Afortunadamente, la mayoría de las CDN evaluadas promueven la agroecología, las prácticas agrícolas regenerativas y las soluciones que favorecen la naturaleza. En este contexto, Colombia y Kenia son los países que presentan el conjunto más ambicioso de medidas agroecológicas. En sus CDN también suelen

recoger acciones para proteger, conservar y recuperar los ecosistemas naturales. Tratan, sobre todo, de proteger los bosques, si bien la conservación de los ecosistemas costeros se menciona también en las CDN del Reino Unido, Estados Unidos, Colombia, China y Vanuatu.

Por el contrario, las CDN rara vez incluyen medidas «del lado de la demanda», sobre todo las relacionadas con los cambios de dieta o el desperdicio de alimentos. Esto sucede también con las acciones para reducir las emisiones de gases invernadero en el procesamiento, almacenamiento y transporte de alimentos. En particular, ninguna de las CDN evaluadas propone medidas para reducir la ingesta de carne y productos lácteos o para cambiar las dietas hacia proteínas de origen vegetal o pasar de alimentos procesados a alimentos integrales. Solo China incluye un objetivo para promover estilos de vida verdes y bajos en carbono, aunque su CDN no aclara si esto incluye diseñar dietas sostenibles. Además, ninguna de ellas hace referencia a las emisiones incorporadas en los productos alimentarios importados. Por otra parte, la mayoría de los países evaluados ignoraron otras medidas del lado de la demanda, como las que pretenden reducir el desperdicio de alimentos (con notables excepciones como Vanuatu, Francia y Sudáfrica), o las que buscan paliar el impacto del transporte de alimentos.

La mayoría de las CDN destacan la resiliencia de los sistemas alimentarios y la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos ante la nueva situación climática. Aun así, solo unos pocos países prevén objetivos, indicadores y medidas concretas en sus CDN y documentos de apoyo para promover la adaptación de los sistemas alimentarios a esta nueva realidad climática, aumentar su autosuficiencia o construir cadenas de suministro resistentes al clima. Las contribuciones determinadas de Vanuatu, por ejemplo, establecen el objetivo de mejorar la resiliencia de la agricultura de subsistencia y garantizar que los ingresos y las necesidades alimentarias de los hogares sigan trabajando para adaptarse a un clima cambiante. Para articular mejor el objetivo, se utilizan indicadores como la implicación de las mujeres, la participación de las pequeñas empresas, el uso de instrumentos financieros y las infraestructuras construidas para apoyar la aplicación de estas medidas.

En cuanto a la planificación y elaboración de las CDN, la mayoría de ellas son lideradas por ministerios de medio ambiente y se benefician de cierto nivel de coordinación interministerial y compromiso de las instituciones subnacionales. Sin embargo, aunque la mayoría de los países evaluados elaboran sus CDN de forma bastante participativa, en los procesos de consulta de casi todos los países se tiende a ignorar a los actores de los sistemas alimentarios. A lo sumo se consulta a los productores de alimentos subnacionales, pero el resto de agentes que conforman los sistemas alimentarios tiene poca participación. Una excepción notable es Colombia, donde la divulgación de la CDN fue particularmente democrática e inclusiva. Esta implicó no solo consultas con agricultores, fabricantes de alimentos y minoristas, sino también consultas en persona con comunidades tradicionales locales, pueblos indígenas y expertos en cuestiones de género. En Canadá, el proceso de consulta también fue especialmente inclusivo con los pueblos indígenas, el gobierno estableció tres mesas bilaterales de alto nivel, reuniendo a representantes de sus distintas comunidades indígenas. También adoptó una visión denominada «Lente Climática de las Primeras Naciones», que garantizaba que las perspectivas, el saber tradicional y las necesidades de las Primeras Naciones fueran integradas en sus CDN.

También hubo diferencias significativas en el grado de inclusividad de género de cada una de las CDN. Por ejemplo, Vanuatu y Canadá obtuvieron resultados considerablemente buenos en este sentido, ya que cada medida propuesta iba precedida de una evaluación de género, o incluso estaba vinculada a un experto en género. En Kenia, además, se llevó a cabo un análisis de género específico para garantizar que se identificasen, planificasen, presupuestasen y ejecutasen acciones totalmente inclusivas. El Reino Unido, sin embargo, solo menciona la igualdad de género en su CDN en una referencia muy general, y China y Estados Unidos ni siquiera consideran a las mujeres como un grupo de interés particular. A todo esto, la perspectiva de género no solo es un aspecto crucial de los sistemas alimentarios equitativos y participativos, sino que es un concepto necesario para garantizar que se diseñan y aplican intervenciones efectivas de adaptación climática.

Por otro lado, la poca participación de agentes relacionados con los sistemas alimentarios a la hora de elaborar las CDN ha hecho que las investigaciones, acciones y medidas que tratan de entender su importancia, sean escasas. Adoptar una perspectiva que tenga en cuenta el papel de los sistemas alimentarios (o hacer una recopilación de los estudios que sí lo hacen), es lo único que permitirá a los responsables políticos comprender mejor los retos que existen a escala local y garantizar que sus soluciones sean intersectoriales y complementarias. Lamentablemente, en la mayoría de los países evaluados para este informe había pocos indicios de que los estudios que sí que integraban los sistemas alimentarios se estuvieran utilizando para apoyar la elaboración e implementación de sus CDN. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde los alimentos de origen animal representan el 82% de las emisiones de GEI relacionadas con la dieta,⁶ su CDN no incluían ninguna acción para hacer más accesibles y asequibles los alimentos saludables y sostenibles.

A su vez, en los casos de países que sí han alineado sus CDN con sus políticas gubernamentales relacionadas con sistemas alimentarios, persisten ciertas incoherencias. Ejemplo de ello es la CDN del Reino Unido, que remiten a su Estrategia Alimentaria Nacional, a su Ley de Agricultura y a las Políticas de Pesca Sostenible, pero que carece de medidas concretas capaces de catalizar una transición real hacia dietas más sostenibles y diversificadas. Si bien el hecho de mencionar estrategias y políticas relacionadas con la alimentación en las CDN ya es, en sí mismo, un avance muy positivo, la ausencia de acciones específicas sobre los nexos entre la alimentación y el clima sigue generando incertidumbre sobre cómo se puede garantizar realmente la coherencia entre estas políticas. Por su parte, la CDN de China sí que se compromete a reformar exhaustivamente sus leyes y normativas que no fomentan la neutralidad del carbono. Lamentablemente, este país no ofrece detalles sobre cómo lo llevará a cabo.

En lo que respecta al gasto público y a la financiación interna de las CDN, ninguno de los 14 países abordó suficientemente el hecho de que las ayudas agroalimentarias sean todavía ineficaces, injustas y perjudiciales. Del mismo modo, ninguno de ellos incluyó medidas concretas para apartar sus recursos públicos (subsidios o incentivos) de la agricultura químico-industrial —que suele beneficiar a los grandes agricultores— y acercarlos a prácticas distintas, regionales, agroecológicas o regenerativas (es decir, las que apoyan a los pequeños agricultores). Está claro que no poner en cuestión el apoyo presupuestario que se presta a los alimentos baratos y a los productos con alto nivel de emisiones de carbono, puede minar el cumplimiento de los objetivos de las CDN relacionados con los sistemas alimentarios. Por suerte, hay países que ya están tomando medidas prometedoras y quieren cambiar sus gastos públicos para que no fomenten prácticas insostenibles. Alemania, en particular, muestra un compromiso claro para alejarse de los incentivos perjudi-

ciales y ya está diseñando planes para promover la producción y el consumo sostenibles con inversiones en investigación, descuentos para fomentar fuentes alternativas de proteínas y acciones para incrementar la salud y la alfabetización dietética.

La tabla 1 ofrece una visión general del grado y la forma en que los sistemas alimentarios se tienen en cuenta a la hora de elaborar, redactar el contenido e implementar las CDN de cada país. El cuadro presenta tres elementos (elaboración, contenido e implementación) y los desglosa en un conjunto de criterios que, en conjunto, reflejan el grado de integración de los sistemas alimentarios en la CDN de cada país. Los criterios se basan en este marco de análisis, tal y como reflejan los Siete llamadas a la acción y los Siete principios. Todas las CDN evaluadas reciben una puntuación para cada criterio: el verde oscuro indica que un criterio se ha cumplido totalmente; el verde claro, parcialmente; el amarillo indica que un criterio no se ha cumplido en absoluto; y el gris señala que no había suficiente información para evaluar el criterio.

En general, las diferencias que se observan en cuanto al nivel de integración de acciones climáticas relacionadas con la alimentación en la CDN de un país pueden atribuirse en parte a la gran diversidad de sistemas alimentarios que existen, tanto entre países distintos, como dentro de uno mismo. A su vez, esto es un reflejo de hasta qué punto los sistemas alimentarios contribuyen al cambio climático en cada país y de las vulnerabilidades de los agentes alimentarios locales a sus impactos. Nuestro análisis sobre los 14 países revela que, aunque ningún país integra completamente los sistemas alimentarios en su CDN, algunos países sí abordan aspectos como la producción de alimentos, su venta al por menor o su desperdicio. Colombia y Kenia, por su parte, destacaron particularmente por haber integrado y articulado las dimensiones de sus sistemas alimentarios de forma más clara en sus CDN. Efectivamente, estos dos países obtuvieron una puntuación más alta en la mayoría de los criterios y componentes de las CDN, al haber sido relativamente más transparentes, participativos, equitativos y holísticos en su consideración de los sistemas alimentarios.

ACCIONES PRIORITARIAS

Dado que el presente análisis pretende ofrecer una visión de futuro de las acciones realmente transformadoras, este informe también presenta varias oportunidades para que los responsables políticos y otras partes interesadas tengan en cuenta los sistemas alimentarios en sus futuras revisiones de las CDN. Estas oportunidades, enmarcadas como acciones prioritarias, se basan en los resultados clave de las evaluaciones de cada país y se dividen en tres categorías: elaboración, contenido e implementación de las CDN. Estas acciones pueden ayudar a los países a mejorar los aspectos relacionados con su gobernanza alimentaria y climática, a ampliar sus acciones climáticas más allá de la agricultura y a vincular mejor las intervenciones del lado de la oferta y la demanda. Aprovechar estas oportunidades puede, a su vez, contribuir a integrar los procesos de transformación de los sistemas alimentarios dentro de las prioridades clave del país en cuestión y permitir estrategias climáticas más amplias, ambiciosas y equitativas que proporcionen salud humana, ecológica y animal y aumenten la resiliencia al cambio climático.

ACCIONES PRIORITARIAS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS CDN

Acción prioritaria 1: Describir el proceso de elaboración de las CDN de forma clara y transparente.

Acción prioritaria 2: Involucrar a todos los actores clave de los sistemas alimentarios en la elaboración de las CDN.

Acción prioritaria 3: Garantizar que las evaluaciones holísticas de los sistemas alimentarios nacionales sirvan de base para la elaboración de las CDN.

Acción prioritaria 4: Seguir mejorando la coordinación intersectorial en la elaboración de las CDN.

Acción prioritaria 5: Convocar asambleas de ciudadanos e integrar sus opiniones en la elaboración de las CDN.

ACCIONES PRIORITARIAS PARA EL CONTENIDO DE LAS CDN (OBJETIVOS Y MEDIDAS)

Acción prioritaria 1: Garantizar que las políticas gubernamentales relacionadas con los sistemas alimentarios se alineen con la agroalimentación y eliminar las interacciones políticas contradictorias o superpuestas.

Acción prioritaria 2: Reconocer claramente los beneficios colaterales de la transformación de los sistemas alimentarios.

Acción prioritaria 3: Tener en cuenta las emisiones asociadas a la importación de alimentos, la deforestación y la conversión de ecosistemas.

Acción prioritaria 4: Incluir objetivos y medidas para facilitar y acelerar la transición hacia dietas más saludables y sostenibles.

Acción prioritaria 5: Incorporar objetivos y medidas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

Acción prioritaria 6: Integrar medidas que promuevan una transición justa hacia sistemas alimentarios sostenibles pasando por la creación de puestos de trabajo y la formación técnica en sistemas alimentarios ecológicos.

ACCIONES PRIORITARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CDN

Acción prioritaria 1: Garantizar la participación de todos los actores y ministerios clave durante la implementación y el seguimiento de las CDN.

Acción prioritaria 2: Abordar los problemas de gobernanza para garantizar una implementación y un seguimiento eficaces.

Acción prioritaria 3: Cuantificar los costes de aplicación de las medidas relacionadas con los sistemas alimentarios y canalizar la financiación pública y privada en consecuencia.

TABLE 1, P1

CRITERIO/PAÍS**	Reino Unido	Colombia	Bangladesh	Estados Unidos	Vanuatu	Kenia	Francia***	Alemania***	España***	Sudáfrica	China	Canadá	Egipto	Senegal	
PROCESO DE DESARROLLO DE LAS CDN															
Mecanismo de coordinación en vigor	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Colaboración interministerial	●	●	●	●	●	○	○	○	●	●	●	●	●	●	
Consulta a expertos en sistemas alimentarios y otras partes interesadas clave	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	
Desarrollo de las metas basado en investigaciones sobre los sistemas alimentarios holísticos	○	●	●	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○	
CONTENIDO DE LAS CDN															
Objetivo principal	Reducción de las emisiones	68%	51%	6.73-15.12%	50-52%	-	32%	37-42%	55%	23%	Emissiones limitadas a \$10 toneladas métricas de CO2 equivalente en 2025 y a \$10 en 2030	65%	40-45%	-	7-29%
	Año meta	2030	2030	2030	2030	-	2030	2030	2030	2030	2025 y 2030	2030	2030	-	2030
	Año de referencia	1990 y 1995	Statu quo	Statu quo	2005	-	Statu quo	2005	1990	1990	Statu quo	2005	2005	-	Statu quo
	Ámbito sectorial	Para el conjunto de la economía	Para el conjunto de la economía	Energía, ASGUT, residuos	Para el conjunto de la economía	-	Para el conjunto de la economía	Para el conjunto de la economía, excepto UTS	Para el conjunto de la economía	Para el conjunto de la economía	Para el conjunto de la economía	Para el conjunto de la economía	Para el conjunto de la economía	-	Para el conjunto de la economía
Alineación con las políticas relativas a los sistemas alimentarios actuales y futuras	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Contabilización de las emisiones de los sistemas alimentarios	○	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○	○	○	
Agroecología, prácticas agrícolas regenerativas y soluciones positivas para la naturaleza	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Conservación y regeneración de ecosistemas valiosos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Fomento de la pesca y la acuicultura sostenibles	●	○	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○	
Cambio a dietas saludables y sostenibles	●	○	○	○	○	○	●	●	●	○	○	○	○	○	
Fomento de la resiliencia climática y de los sistemas alimentarios	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	
Reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos	○	○	○	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	
Receptividad a las cuestiones de género	●	●	○	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	
Compromiso con los agricultores, las comunidades locales y los pueblos indígenas	○	●	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Creación de empleo de calidad relacionado con los sistemas alimentarios	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Reconocimiento de las externalidades positivas y negativas de los sistemas alimentarios, incluidas las ventajas colaterales económicas, sociales y sanitarias	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

TABLE 1, P2

IMPLEMENTACIÓN DE LAS CDN

Proceso de implementación participativo y colaborativo	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Mecanismo de seguimiento participativo y transparente basado en investigaciones sobre sistemas alimentarios	●	●	●	○	●	●	○	●	●	○	●	○	●	●
Canales para orientar la financiación pública y privada a los sistemas alimentarios	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●

* La tabla anterior no tiene por objeto ofrecer una comparación entre países, puesto que cada uno de ellos es único en cuanto a sus circunstancias nacionales y marco de políticas. Por ello, la puntuación se ha basado en el contexto nacional específico, teniendo en cuenta las barreras y oportunidades para la transformación de los respectivos sistemas alimentarios nacionales.

** Los resultados presentados se han extraído de las evaluaciones por países individuales. El alcance de la evaluación se ha limitado en gran parte a las respectivas CDN de cada país.

*** En el caso de Alemania, Francia y España, nuestra evaluación se basa en gran medida en los planes nacionales integrados de energía y clima de estos países, complementados con información de las CDN de la UE.

● Sí
● Parcialmente
○ No
● Información disponible insuficiente

INTRODUCCIÓN

El sistema alimentario mundial representa el 31% de todas las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI)⁷ y desempeña un papel fundamental en la mitigación del cambio climático. Estas emisiones proceden del uso del suelo y del almacenamiento, transporte, envasado y procesamiento de productos básicos, así como del comercio minorista, el consumo de alimentos y los residuos alimentarios. Si gestionáramos mejor los sistemas alimentarios a nivel mundial lograríamos no aumentar la temperatura del planeta en 1,5°C o 2°C (2,7°F o 3,6°F). Lamentablemente, aunque a día de hoy se detuvieran todas las emisiones de GEI no alimentarias y no se generara ninguna más entre 2020 y 2100, estas seguirían superando los 1,5°C (2,7°F) entre 2051 y 2063.⁸ Por otro lado, los modelos muestran que factores como diseñar buenas medidas del lado de la oferta para frenar el cambio de uso de la tierra y la conversión de los ecosistemas, reducir las emisiones agrícolas o mejorar los sumideros de carbono del suelo, servirían para mitigar 8,5 Gt de CO₂eq cada año para 2050.⁹ También aquellas medidas del lado de la demanda que promueven cambios de comportamiento (como reducir el desperdicio de alimentos o hacer un cambio en la dieta), podrían terminar mitigando 1,8 Gt de CO₂eq cada año para 2050. Es decir, cambiar la forma de producir y consumir alimentos podría reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en al menos 10,3 Gt al año.¹⁰

Esto es, no obstante, una estimación conservadora, ya que otros modelos afirman que el potencial de mitigación de los sistemas alimentarios es mayor. Pero incluso a este nivel, el impacto ya es significativo y equivale a algo más que las emisiones generadas en 2019 por el transporte mundial y el uso de energía doméstica combinados.¹¹ La conclusión es que, para mantener el calentamiento global por debajo del umbral crítico de 1,5 grados, debemos aprovechar la enorme oportunidad que supone transformar los sistemas alimentarios industrializados, ya que, de no hacerlo, será imposible rebajar esta temperatura.

Paralelamente, si lográramos pasar a sistemas alimentarios sostenibles generaríamos importantes beneficios ecológicos, de biodiversidad, sanitarios, económicos y sociales. Además del cambio climático, también la estructura y los resultados de los sistemas alimentarios afectan el desarrollo económico de los países, la seguridad alimentaria y la salud humana, ecológica y animal. Transformar los sistemas alimentarios para que sean más sostenibles, diversificados, resilientes y equitativos, pues, no solo contribuye a mitigar el cambio climático, sino que también conlleva un suministro de alimentos mejor y más equilibrado, lo que provoca una mayor seguridad alimentaria y a una mejor salud y bienestar general. Por otro lado, la transformación de los sistemas alimentarios también puede ofrecer nuevas oportunidades de empleo en toda la cadena de suministro de alimentos. Eso daría lugar a una transición justa hacia sistemas alimentarios sostenibles y generaría equidad social al permitir que los grupos vulnerables participen en la elaboración e implementación de políticas gubernamentales. Esta transformación de los sistemas alimentarios también podría terminar creando ecosistemas y comunidades más resistentes, ya que se priorizaría la conservación de la biodiversidad en la agricultura y los ecosistemas naturales y se promovería los conocimientos agrícolas locales y tradicionales. Eso, sin duda, garantizaría un mayor acceso a la tierra y a los recursos productivos por parte de dichos grupos vulnerables.

También las etapas de la cadena de suministro de alimentos (eso es, la producción, la distribución, el consumo y la gestión de residuos) deben analizarse de forma sistémica teniendo en cuenta el papel de los sistemas alimentarios. Esto pasa por integrar una mayor regulación de la alimentación (por ejemplo, las políticas comerciales, las subvenciones agrícolas, las estructuras de mercado, la investigación y la educación) y dar importancia a las interrelaciones entre los distintos puntos de la cadena alimentaria (la producción y el consumo) y a las repercusiones que estas relaciones tienen entre los distintos agentes que las configuran.¹² En el contexto de las prioridades climáticas nacionales, comprender la importancia de los sistemas alimentarios también puede abrir nuevas oportunidades para la acción climática, permitir la aplicación de estrategias de reducción de emisiones más ambiciosas, participativas y equitativas e introducir más procesos de transformación de los sistemas alimentarios respetuosos con el clima, tal y como se está haciendo a escala nacional, regional y local.

Existen, pues, un sinnúmero de oportunidades ambiciosas para integrar mejor los sistemas alimentarios en la elaboración de contribuciones determinadas a nivel nacional. En el Acuerdo de París, las CDN son las iniciativas que se encargan de describir las necesidades y ambiciones de los países para mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Las CDN, pues, son un vehículo político clave que detallan los compromisos nacionales, las acciones y las necesidades de financiación relacionadas con estos dos fenómenos. En cuanto a su renovación, estas se actualizan formalmente cada 5 años, momento en el que se espera que reflejen objetivos y medidas climáticas más ambiciosos que su versión anterior. De hecho, en el Pacto Climático de Glasgow, adoptado en noviembre de 2021, ya se pidió a los países que revisaran y reforzaran sus objetivos climáticos para finales de 2030. Los procesos de actualización de las CDN suponen una valiosa oportunidad para hacer que los países incrementen sus intenciones climáticas y para que incorporen el papel de los sistemas alimentarios en ellas. Para ello, deben ir más allá del suministro de alimentos y tomar en cuenta aspectos como la producción de alimentos, la generación de emisiones en la cadena de suministro, el cambio de dietas o la pérdida y el desperdicio de alimentos.

Tomar conciencia de que los sistemas alimentarios arrojan amplias opciones para mejorar la resistencia climática, pues, es crucial. De hecho, si introducimos más los sistemas alimentarios en las CDN, los responsables políticos podrán maximizar todavía más las sinergias entre los objetivos climáticos y sus prioridades socioeconómicas y sanitarias, y podrán abordar los principales problemas de equidad que se dan en los sistemas alimentarios. Al mismo tiempo, esto ayudará a los agricultores a adaptarse a los distintos cambios climáticos y a prepararse para las catástrofes naturales. En efecto, el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos pone de manifiesto la importancia de incrementar la resiliencia de los sistemas alimentarios para que sean capaces de afrontar mejor las catástrofes naturales que podrían amenazar la seguridad alimentaria interrumpiendo las cadenas de suministro de alimentos.¹³ Por último, como destaca el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (publicado en agosto de 2021), el cambio climático «ya está provocando un acrecentamiento de los fenómenos climáticos extremos (olas de calor, sequías o ciclones tropicales) en todas las regiones del mundo y su frecuencia aumentará a medida que el planeta se caliente más».¹⁴

El presente informe analiza comparativamente hasta qué punto los sistemas alimentarios aparecen en las CDN de los 14 países que en él se evalúan e identifica oportunidades para que los alimentos se incorporen más y de forma más sistémica en los procesos de elaboración, redacción de contenidos e implementación de sus próximas CDN. En esta fase, no obstante, solo se ha hecho una evaluación general de las CDN de cada país. Para futuras evaluaciones, se podría aplicar este análisis con mayor profundidad. Así, por ejemplo, estaría bien que incluyera no solo las CDN, sino también las políticas y normativas alimentarias más relevantes de cada país, eso es, directrices sanitarias y dietéticas, políticas de seguridad alimentaria, planes nacionales de adaptación o estrategias de desarrollo a largo plazo. El próximo estudio también podría hablar con más actores clave* y expertos alimentarios y plantear entrevistas, iniciativas colaborativas, talleres sobre alimentación y clima o comités de debate sobre alimentación y clima.

² Definimos a los actores clave del sistema alimentario como todos los agentes del sector agroalimentario, el gobierno, el mundo académico, el sector privado, las ONG, la sociedad civil y las comunidades locales y los pueblos indígenas que forman parte o están relacionados con la producción, el procesamiento, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos y sus impactos socioeconómicos y medioambientales. Eso también incluye a expertos en los campos de la salud, la nutrición, el desarrollo y la biodiversidad.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL PRESENTE ANÁLISIS

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS DE LOS PAÍSES EVALUADOS

La alimentación es un componente importante de la economía de cada uno de los países evaluados. Los sistemas alimentarios de países como Vanuatu o Bangladés, por ejemplo, representan gran parte de su producto interior bruto (PIB) nacional. Asimismo, también la mayoría de los 10 millones de colombianos que viven en zonas rurales dependen de la producción de alimentos como principal fuente de ingresos. Por otra parte, los sistemas alimentarios de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Alemania, Francia y España siguen contribuyendo de forma significativa al empleo y la actividad económica de sus países, pero su aportación al PIB es relativamente pequeña y oscila entre el 2 y el 10%.

Aun así, todos los países evaluados se enfrentan a retos nutricionales y sanitarios relacionados con la alimentación. En Canadá, Francia, Alemania, España, Estados Unidos y el Reino Unido, la obesidad y el sobrepeso relacionados con dietas poco saludables afectan a entre el 25 y el 40% de la población. Esto se vincula profundamente con un mayor riesgo de padecer enfermedades no transmisibles como las cardiovasculares o la diabetes de tipo 2. Por otro lado, sufrir de obesidad también aumenta el riesgo de desarrollar enfermedades graves, sobre todo tras contraer virus como la COVID-19. El caso de Bangladés, Colombia, China, Sudáfrica, Kenia y Vanuatu, no obstante, es distinto. Estos países se enfrentan a dos problemas causados por la malnutrición: por un lado, un porcentaje de su población sufre sobrepeso y, por otro, muchas personas, especialmente niños, padecen desnutrición, deficiencias de micronutrientes o retrasos en el crecimiento.

Por lo que a respecta a situaciones como los desastres naturales o la COVID-19, los sistemas alimentarios de la mayoría de los países siguen siendo vulnerables. También los ciclones tropicales y los tornados pueden interrumpir la producción de alimentos, especialmente en países costeros como Bangladés o Vanuatu, donde estos peligros naturales suponen un importante reto para el suministro de alimentos. Sucede lo mismo con la pandemia de la COVID-19, que ha repercutido en la producción de alimentos de todos los países, en algunos más gravemente que en otros. En Bangladés, por ejemplo, la pandemia interrumpió el transporte de alimentos y disminuyó el poder adquisitivo de las comunidades locales. Esto hizo que se desperdiciaran más alimentos y que los ingresos de los agricultores se vieran reducidos mientras aumentaba la inseguridad alimentaria.

El cambio climático, por su parte, también agrava los retos a los que se enfrentan los sistemas alimentarios de la mayoría de los países, especialmente los que atañen a la producción de alimentos. En efecto, los sistemas alimentarios de todos los países evaluados se vieron afectados por él, si bien de formas distintas y en diferentes grados. A modo de ejemplo, las principales preocupaciones de Bangladés, Colombia, China, Egipto, Kenia, Senegal, Sudáfrica y Vanuatu están relacionadas con las sequías prolongadas, el exceso de precipitaciones y el cambio de la estacionalidad, un fenómeno que ejerce presión sobre la producción de alimentos. El cambio climático, además, también puede provocar la pérdida de tierras de cultivo y ecosistemas costeros, aspectos críticos para el suministro local de alimentos y productos alimenticios. La gravedad de los impactos del cambio climático en estos países se ve entonces acuciada por las limitadas capacidades infraestructurales y tecnológicas que se necesitan para crear resiliencia, anticiparse a los peligros climáticos y gestionar las catástrofes.¹⁵

Aunque en países como Bangladés, Egipto, Senegal, Colombia y Sudáfrica los sistemas alimentarios también generen emisiones de GEI de forma significativa, es importante recordar que estos países aportan menos del 0,3% a las emisiones globales anuales. Los sistemas alimentarios de Colombia, Bangladés, Vanuatu y Kenia, por contra, arrojan al menos el 40% de las emisiones nacionales de GEI. Eso es debido al considerable porcentaje que la agricultura aporta a su actividad económica y a las actividades relacionadas (por ejemplo, la deforestación). Vanuatu, concretamente, contribuye a ellas con menos del 0,01%.

Por último, si bien los sistemas alimentarios de países como Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Alemania, España o Francia producen relativamente menos emisiones de GEI que los anteriores, su contribución global sí que es sustancialmente mayor. Un factor clave aquí es el consumo relativamente alto de productos animales per cápita (algo que ocurre en los países con altos ingresos). A modo de ejemplo, mientras que en 2017 la población de Bangladés consumía 3,3 kg de carne por persona, en Estados Unidos esa cifra rondaba los 98,6 kg.¹⁶ Es decir, el consumo y la demanda de alimentos en los países de renta alta impulsan en mayor medida la deforestación extraterritorial y las emisiones de GEI. En el Reino Unido, por ejemplo, entre 2016 y 2018, la huella de carbono que emitían en el extranjero a la hora de importar productos básicos como carne de vacuno, aceite de palma o soja, se estimó en 28 millones de toneladas de CO₂ equivalente.¹⁷

Son varios los retos sociopolíticos, económicos e infraestructurales que dificultan la transformación de los sistemas alimentarios. Por ejemplo, en Colombia, ha sido su conflicto armado el que ha afectado al desarrollo rural y a la producción de alimentos durante más de 50 años. A pesar de que se firmó un acuerdo de paz formal en 2016, la violencia, la ilegalidad y el acaparamiento de tierras por parte de las FARC siguen obstaculizando el progreso en este sentido. En Bangladés, Vanuatu y Kenia, el problema es otro: son las ineficiencias infraestructurales para almacenar y transportar los alimentos las que ponen en riesgo la vida rural y el acceso a los alimentos de los grupos más marginados. También la falta de formación y de presupuesto suelen dificultar la aplicación de medidas alimentarias sostenibles.

Otro obstáculo que impide el cambio a sistemas alimentarios más sostenibles y equitativos es la oposición de poderosos grupos de presión o los conflictos de intereses que tienen los propios gobiernos. Todas estas cuestiones, pues, reflejan las asimetrías de poder entre las autoridades y terminan ensombreciendo la transparencia y eficacia de la gobernanza alimentaria y climática. Por su parte, las dinámicas de poder tienden a elaborar políticas y marcos reguladores que solo benefician a unos pocos grupos de interés. Esto hace que las comunidades marginadas y con poco poder (eso es, mujeres, pequeños agricultores, pueblos indígenas, jóvenes y grupos pobres y marginados) acaben soportando la carga de la crisis climática y de otras perturbaciones de los sistemas alimentarios, tal y como sucedió con la COVID-19.¹⁸ En ocasiones, incluso las soluciones bienintencionadas pueden tener efectos negativos. Es el caso de Bangladés, donde los proyectos de mitigación forestal siguen poniendo en peligro los medios de subsistencia de los pequeños agricultores y limitando su acceso a la tierra o a los recursos naturales, como afirman los entrevistados de ese país.¹⁹

Las mujeres, que desempeñan un papel importante pero muy poco apreciado en la producción de alimentos y en la nutrición de los niños, también se enfrentan a retos relacionados con el género en los sistemas alimentarios. Tanto en Bangladés como en Kenia, por ejemplo, estas acceden a los recursos del campo y a los mercados de forma desigual, a pesar de haber demostrado que son esenciales para suministrar productos clave (como frutas y verduras) en sus cadenas locales de suministro de alimentos. También suelen recibir mucho menos fondos e inversiones para los procesos de restauración o desarrollo agrícola. Y eso que son grandes innovadoras y suelen mejorar los cultivos si se les proporcionan los recursos adecuados.

Así pues, está claro que la transformación de los sistemas alimentarios en todo el mundo sigue representando una oportunidad para lograr beneficios relacionados con la salud, el empleo, la seguridad alimentaria y la resiliencia ecológica. Es decir, este cambio va más allá de solo reducir las emisiones de GEI. La transformación de los sistemas alimentarios, pues, no solo puede ayudar a mitigar el cambio climático reduciendo la huella de GEI de la producción de alimentos, sino que también da lugar a otros importantes beneficios colaterales, tal y como concluye nuestro informe. La mejora de la salud, por ejemplo, es una ventaja clara: en todos los países evaluados, el hecho de cambiar hacia dietas sostenibles y saludables, termina reduciendo la obesidad y el sobrepeso y combate la desnutrición y la inseguridad alimentaria. Esto implica, a su vez, menos gastos sanitarios y, por lo tanto, un mayor bienestar económico. Más allá de la nutrición y la salud, los sistemas alimentarios sostenibles también contribuyen a aumentar la resiliencia frente al cambio climático, crear nuevas oportunidades de empleo, abordar los problemas de equidad de la actual gobernanza alimentaria (que a menudo socava los derechos humanos básicos), apoyar el desarrollo rural y la prosperidad económica y, en el caso de Colombia, ayudar a la cohesión comunitaria y a la consolidación de la paz.

INTEGRAR EL PAPEL DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN LAS CDN EVALUADAS

Los países evaluados en este informe difieren mucho en la forma y el grado en que consideran e integran los sistemas alimentarios en sus CDN. Esta diferencia, sin duda, es un reflejo de la gran diversidad de sistemas alimentarios que existen en todo el mundo, pero también de sus distintas contribuciones históricas y actuales al cambio climático, así como de sus vulnerabilidades respecto a él.

La mayoría de las CDN evaluadas se elaboraron bajo la dirección de ministerios (normalmente, de los que incluyen el cambio climático entre sus competencias). Otras fueron reguladas por varios ministerios en coordinación. En algunos de los países evaluados, como Alemania, Canadá, España, Francia y Kenia, todavía hay margen para mejorar esa coordinación horizontal. Además, si bien es verdad que la mayoría de los procesos de elaboración de las CDN contaron con cierto grado de participación pública, en casi todas ellas no se consultó a los actores clave de los sistemas alimentarios (especialmente, a comunidades marginadas). Esto provocó algunas lagunas de información, falta de pruebas y desigualdades estructurales agravadas. Por si fuera poco, los análisis científicos y las metodologías de recuento que utilizaron las CDN de este estudio incorporan solo algunos elementos de los sistemas alimentarios. Por ejemplo, ninguna de ellas aborda de forma integral las emisiones de los sistemas alimentarios.

La mayoría de las CDN evaluadas aquí, además, si bien están en consonancia con las políticas de los sistemas alimentarios de hoy y mañana, todavía demuestran algunas incoherencias. Otras, por ejemplo, identifican las ventajas de sus medidas (en el caso del Reino Unido, los beneficios para la salud de cambiar de dieta), pero no enfatizan suficientemente las ventajas de llevar a cabo una transición real de los sistemas alimentarios. También existe una gran diversidad en cuanto al grado de respuesta de las CDN en materia de género. En Vanuatu, por ejemplo, cualquier medida que se incluya en las CDN debe ir precedida de una evaluación de género y estar vinculada a un experto en género. Asimismo, en Senegal, existe una estrategia nacional para la equidad e igualdad de género que garantiza la perspectiva de género en todos los procesos de elaboración de políticas. En Sudáfrica, por ejemplo, la CDN incluye consultas con mujeres y jóvenes, tal y como ocurre en Canadá, donde sus CDN contienen un análisis de género «plus» (es decir, GBA+). Esto no es así en países como Francia, Alemania o Estados Unidos, cuyas CDN ni siquiera mencionan a las mujeres como un grupo de interés importante.

En cuanto a los «empleos verdes», países como Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y Colombia, sí los mencionan de forma destacada en sus CDN. Lamentablemente, este tipo de empleos no suele estar vinculado con los sistemas alimentarios. Por otro lado, la agroecología, las prácticas agrícolas regenerativas y las soluciones favorables para la naturaleza sí que son promovidas en la mayoría de las CDN evaluadas. Colombia, Senegal y Kenia son, de hecho, los países con medidas agroecológicas más ambiciosas en este sentido. Senegal, por ejemplo, ha establecido objetivos específicos y ambiciosos para restaurar sus suelos y bosques, fomentar la agrosilvicultura y medir la aplicación de fertilizantes orgánicos, entre otros. Las medidas para proteger, conservar y recuperar los ecosistemas naturales también se incluyeron con frecuencia en las CDN. Estas hacen referencia, mayoritariamente, a los bosques, pero también a algunos ecosistemas marinos y costeros mencionados en las CDN del Reino Unido, los Estados Unidos, Colombia y Vanuatu. Por otro lado, las medidas para promover un cambio de dieta, reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos o limitar las emisiones de GEI en los procesos de elaboración, almacenamiento y transporte de alimentos, se incluyen con mucha menos frecuencia en las CDN. Sorprendentemente, ninguna de las CDN evaluadas propone medidas para reducir el consumo de proteínas animales. Solo en China se fomenta el uso de «productos y estilos de vida bajos en carbono», pero el país no aclara si eso se enmarca o no dentro de un cambio de dieta. Por otro lado, en las CDN de Colombia, Francia y Vanuatu se incluyeron medidas para mejorar la sostenibilidad de la producción ganadera. Efectivamente, reducir el consumo de carne se considera un tema políticamente sensible en todos los países y, por tanto, se suele evitar en las políticas gubernamentales.

En cuanto a la implementación de muchas de las CDN, esta se complica con los problemas que acarrea la gobernanza, con aspectos como la falta de transparencia y presupuestos, la escasa capacidad de aplicación y supervisión de las medidas, la corrupción o los conflictos de intereses. A eso debe sumársele el hecho de que pocas CDN quieren comprometerse de manera significativa con los ministerios, los gobiernos regionales o los funcionarios públicos de sus países a la hora de entrar en la fase de implementación. Esto también ocurre con los demás actores no gubernamentales (agentes del sector privado, pequeños agricultores, mujeres, comunidades locales, pueblos indígenas y la sociedad civil), cuyo compromiso es igualmente limitado. Por último, la mayoría de las CDN evaluadas en este estudio parecen estar respaldadas por mecanismos financieros. Sin embargo, solo Francia las vincula explícitamente a la inclusión de medidas relacionadas con los sistemas alimentarios. A este punto hay que añadir la falta de cuantificación de los costes de estas medidas.

1

PROCESO DE DESARROLLO DE LAS CDN

- **Acción prioritaria n.º 1:** Describir el proceso de desarrollo de las CDN de manera clara y transparente
- **Acción prioritaria n.º 2:** Implicar a todas las partes interesadas relevantes de los sistemas alimentarios en el desarrollo de las CDN
- **Acción prioritaria n.º 3:** Garantizar que las CDN se basen en evaluaciones holísticas de los sistemas alimentarios nacionales
- **Acción prioritaria n.º 4:** Seguir mejorando la coordinación intersectorial en el desarrollo de las CDN
- **Acción prioritaria n.º 5:** Seguir promoviendo e integrando ideas de las asambleas ciudadanas

2

CONTENIDO DE LAS CDN (METAS Y MEDIDAS)

- **Acción prioritaria n.º 1:** Garantizar la alineación con las políticas relativas a los sistemas alimentarios y el apoyo al sector agroalimentario a la vez que se eliminan las interacciones entre políticas contradictorias o que se superponen
- **Acción prioritaria n.º 2:** Reconocer claramente las distintas ventajas colaterales de transformar los sistemas alimentarios
- **Acción prioritaria n.º 3:** Contabilizar las emisiones asociadas a las importaciones de alimentos, incluyendo la deforestación y la conversión de ecosistemas
- **Acción prioritaria n.º 4:** Diseñar metas y medidas para facilitar y acelerar la transición a dietas más saludables y sostenibles
- **Acción prioritaria n.º 5:** Diseñar metas y medidas para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos
- **Acción prioritaria n.º 6:** Diseñar medidas para promover una transición justa mediante la creación de empleos en sistemas alimentarios verdes y el desarrollo de habilidades en sistemas alimentarios verdes

3

IMPLEMENTACIÓN DE LAS CDN

- **Acción prioritaria n.º 1:** Garantizar la implicación de todas las partes interesadas clave y los ministerios durante la implementación y seguimiento de las CDN
- **Acción prioritaria n.º 2:** Abordar los retos de la gobernanza para garantizar una implementación y seguimiento eficaces
- **Acción prioritaria n.º 3:** Cuantificar los costes de implementación de las medidas relativas a los sistemas alimentarios y canalizar la financiación pública y privada en consecuencia.

OPORTUNIDADES PARA INTEGRAR EN MAYOR MEDIDA LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN LAS CDN

Al elaborar (y posteriormente aplicar) este análisis* a las CDN de los países seleccionados, identificamos varias oportunidades para acelerar aún más la transformación de los sistemas alimentarios. A modo de resumen, existen 14 oportunidades clave directamente relacionadas con los siguientes componentes: 1) proceso de planificación y construcción de las CDN; 2) diseño de objetivos y medidas de las CDN; y 3) aspectos de implementación y seguimiento de las CDN.

Las oportunidades identificadas para llevar a cabo la transición a sistemas alimentarios sostenibles se consideraron acciones prioritarias. Se dirigen a los encargados de la preparación y formulación de las CDN, si bien también pueden ser interesantes para las personas y agentes que defienden el nexo entre los alimentos y el clima y creen en la priorización de la naturaleza y la biodiversidad. Al formular las siguientes acciones prioritarias, nos gustaría destacar que, si bien existen muchas posibilidades de colaboración e intercambio de conocimientos entre los distintos países, estas también se dan dentro de un mismo país, eso es, entre distintos actores y grupos de interés. Estas acciones prioritarias pretenden aumentar el reconocimiento y la visibilidad de los sistemas alimentarios más sostenibles e integrados, catalizar la financiación y reforzar los procesos de transformación de los sistemas alimentarios que ya están teniendo lugar a escala local. La figura 1 resume las 14 acciones prioritarias.

* Consulte los criterios de evaluación detallados y cómo se han desarrollado en el [«Documento de análisis: Metodología y guía del usuario»](#).

Acción prioritaria 1: Describir el proceso de elaboración de las CDN de forma clara y transparente.

La inmensa mayoría de los países evaluados no proporcionan información detallada sobre cómo elaboraron sus CDN, lo que dificulta su evaluación. Nos referimos a los siguientes elementos: 1) hasta qué punto el proceso de elaboración de las CDN fue inclusivo y participativo; 2) cómo se tuvieron en cuenta las aportaciones de los distintos actores relevantes relacionadas con los sistemas alimentarios; y 3) qué investigaciones y datos se utilizaron. Describir claramente el proceso de elaboración de las CDN es esencial para garantizar la transparencia, la equidad y la responsabilidad.

Colombia es una notable excepción en este sentido: su CDN proporciona información detallada sobre su proceso de elaboración e incluye información sobre los actores, los procesos y los formatos de consulta que se utilizaron. Sin embargo, las demás CDN no proporcionan suficiente información sobre el grado de participación, democracia e inclusión de sus procesos de elaboración de las contribuciones determinadas. Por ejemplo, las CDN de Estados Unidos mencionan que implicaron consultas e indica qué actores participaron, pero no ofrece detalles sobre el formato de las consultas o el proceso de selección de dichos actores clave. Sudáfrica, asimismo, menciona que presentó su CDN a actores relevantes de su sector empresarial, laboral y civil (incluso a grupos de mujeres y jóvenes para que hicieran sus aportaciones), pero no está claro si incorporaron aportaciones relacionadas con los sistemas alimentarios. El Reino Unido, por su parte, destaca que las políticas en las que se basarán para alcanzar su CDN fueron sometidas a consulta, pero tampoco detalla cómo se articuló este proceso. Canadá, en cambio, sí describió ampliamente cómo hablaron con sus pueblos indígenas y cómo incorporaron sus opiniones en la CDN, pero no detallaron tanto este mismo proceso con otros actores.

En resumen, proporcionar información sobre los procesos de evaluación, planificación y redacción de las CDN no solo debería reforzar la transparencia, la equidad y la responsabilidad de los gobiernos, sino también facilitar la revisión por parte de terceros. Más concretamente, esta información debería permitir a las partes interesadas evaluar en qué medida se han tenido en cuenta los sistemas alimentarios en la redacción de cada conjunto de CDN. Esto incluye especificar la siguiente información:

- Quién se encargó de coordinar la elaboración de las CDN;
- qué otros actores gubernamentales las apoyaron y con qué responsabilidades;
- si las consultas que hicieron se llevaron a cabo de forma equitativa, qué actores participaron (por ejemplo, grupos vulnerables), en qué formatos tuvieron lugar y con qué resultado; y
- la medida en que esas consultas se han tenido en cuenta o no a la hora de elaborar las CDN.

El Acuerdo de París y el Libro de Reglas de Katowice* también especifican que las CDN deben comunicarse según el principio ICTU (por sus siglas en inglés), eso es, proporcionando la *información necesaria para facilitar claridad, transparencia y entendimiento*.²⁰ Aunque cumplir con este principio es opcional (si bien se recomienda encarecidamente), eso será obligatorio cuando los países revisen y actualicen sus CDN en 2025. El principio ICTU reconoce que no existe un enfoque único para todos los casos, pero esbozan siete elementos informativos aplicables a todas las CDN.²¹ En el proceso de planificación de las CDN, además los países deben proporcionar, como mínimo, información suficiente para que los lectores puedan comprender los procesos de planificación, los acuerdos institucionales y el contexto nacional que sustentan cada una de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

¹ El reglamento de Katowice se refiere a las decisiones acordadas en la COP24 de Katowice en 2018. Estas abordan los procedimientos y mecanismos según las cuales se aplicará el Acuerdo de París y garantizan la transparencia y la equidad para todas las partes.

Acción prioritaria 2: Involucrar a todos los actores clave de los sistemas alimentarios en la elaboración de las CDN.

Pocas de las CDN evaluadas consultaron a expertos en sistemas alimentarios. Si bien se consultó a actores relacionados con el sector agrícola, rara vez se contó con la participación de expertos con una visión más holística o de personas con conocimientos específicos, por ejemplo, en el área de la salud. La participación de los pueblos indígenas, las mujeres, los pequeños propietarios, los pescadores, los jóvenes y otros grupos pobres y marginados también fue limitada. No obstante, contar con la participación equitativa de todos los interlocutores del sistema alimentario es fundamental para abordar las asimetrías, desigualdades estructurales y las lagunas de conocimiento de los procesos de gobernanza climática y alimentaria. En particular, es clave que aquellos grupos que suelen ser menos representados participen de forma significativa, sobre todo en los procesos de gobernanza inclusiva. Esto hará que las distintas prácticas, perspectivas, pruebas y contextos se pongan en valor y que se diseñen estrategias más diversificadas y holísticas.

De los 14 países evaluados, Colombia, Sudáfrica y Canadá fueron los que elaboraron sus CDN de forma más inclusiva y democrática. Así, por ejemplo, en Colombia, el proceso de elaboración de la CDN consistió de una consulta pública, una encuesta, una estrategia de comunicación, varios diálogos con las comunidades de base y la participación del sector privado. La naturaleza participativa de ese proceso también se refleja en el hecho de que, además de los 32 objetivos de mitigación climática diseñados para reducir las emisiones del país, su CDN contienen otras 89 medidas presentadas por distintos departamentos y ciudades colombianas y 24 medidas propuestas por el sector privado (incluyendo una empresa de alimentos y bebidas y un minorista de alimentos). Del mismo modo, en Sudáfrica, la actualización de la CDN implicó un proceso de consulta, concienciación y diálogo que involucró a los distintos actores clave antes de que la CDN fuera aprobada por el Gobierno. Ese proceso incluyó talleres de consulta con las partes interesadas en cada provincia y con sectores de diversa índole. Asimismo, el proceso de consulta de Canadá fue especialmente inclusivo en lo que respecta a los pueblos indígenas. Para ello, el Gobierno canadiense formó tres mesas bilaterales con expertos sénior y en cada una de ellas incluyó a representantes de las Primeras Naciones, los inuit y los métis. Este proceso, llamado «Lente Climática de las Primeras Naciones», se adoptó principalmente para incluir las perspectivas, el saber tradicional y las necesidades de las Primeras Naciones con respecto al cambio climático. Además, los planes climáticos elaborados por los pueblos indígenas se anexaron a la CDN con el objetivo de reconocer su papel como agentes de cambio.

En cambio, los procesos de elaboración de las CDN de Bangladés y Vanuatu, si bien inclusivos, solo incorporaron consultas selectivas abiertas únicamente a actores específicos. En Bangladés, de hecho, algunos de los actores afirmaron que el hecho de no incluir a agricultores en el proceso de elaboración de la CDN hizo que se terminaran desestimando estrategias interesantes, como, por ejemplo, las relacionadas con el almacenamiento de alimentos (cuyo potencial de reducir la pérdida de alimentos es significativo).²²

Asombrosamente, ninguno de los países evaluados incluyó explícitamente consultas con expertos en salud y nutrición en sus contribuciones. Una oportunidad perdida para hacer que las CDN se ocupen también de los beneficios para la salud. Como subraya la Tarjeta de puntuación para unas CDN saludables publicada por la Alianza Mundial por el Clima y la Salud, todavía se puede hacer mucho para diseñar medidas climáticas que promuevan dietas saludables y reduzcan la vulnerabilidad de las personas que padecen enfermedades no transmisibles. Lo mismo ocurre con las estrategias pensadas para disminuir la incidencia de las enfermedades transmitidas por vectores y por el agua y los problemas de salud respiratoria.²³ De los países evaluados en este informe, Colombia y Senegal recibieron la mayor puntuación en salud, un 12 sobre 15, empatando con Laos en el segundo puesto. Por su parte, el Reino Unido y Canadá obtuvieron una puntuación de 7 sobre 15, seguidos de un 6 sobre 15 para Estados Unidos, un 5 sobre 15 para Kenia y un 1 sobre 15 para la Unión Europea y Bangladés. Vanuatu, China, Egipto y Sudáfrica no se incluyen en la tarjeta de puntuación para unas CDN saludables*.

Dado que las CDN son el canal político más importante para expresar los compromisos nacionales en materia de mitigación del cambio climático y, en cierta medida, de adaptación a él, es fundamental que reflejen los intereses y las necesidades de muchos sectores de la población. Esto es especialmente relevante en el caso de las medidas relacionadas con los sistemas alimentarios, que probablemente desencadenen beneficios también en diferentes sectores. Sin embargo, es verdad que estas medidas también pueden afectar (positiva o negativamente) a algunos grupos más que a otros. El hecho de que distintos expertos en sistemas alimentarios participen en las primeras fases de elaboración de las CDN y en la redacción de políticas gubernamentales, probablemente terminará dando como resultado unas CDN más holísticas que reflejaran las realidades de cada territorio, maximizará las ventajas socioeconómicas y de salud colaterales y minimizará las llamadas «soluciones de compromiso». Buscar un consenso temprano con estos grupos, asimismo, garantizará que las políticas sean lo suficientemente adaptables para convertirse en medidas factibles, algo valioso cuando se trata de abordar cuestiones polémicas en torno a la alimentación.

Por último, también es importante incluir en las CDN objetivos y medidas que hayan sido desarrollados por instituciones del sector público, actores del sector privado o comunidades locales que no sean ministerios. Las medidas territoriales y del sector privado que menciona la CDN de Colombia o las estrategias climáticas indígenas que se incluyen en la de Canadá, por ejemplo, son buena muestra de ello. En el caso de los otros países, en los que, además del gobierno, existen otros actores con objetivos climáticos ambiciosos, no contar con ellos para la elaboración de las CDN es claramente una oportunidad perdida. A modo de ejemplo, el Reino Unido no incluye en su CDN el ambicioso objetivo climático de su Servicio Nacional de Salud, eso es, operar con cero emisiones netas para 2045.

* La Alianza Mundial por el Clima y la Salud actualizará periódicamente la puntuación de las CDN en materia de salud a medida que se revisen y presenten las nuevas contribuciones. Véase <https://climateandhealthalliance.org/press-releases/healthy-ndcs-scorecard-exposes-health-gaps-in-national-climate-policies-ahead-of-cop26/>

Acción prioritaria 3: Garantizar que las CDN incorporen evaluaciones holísticas de los sistemas alimentarios de cada país.

La mayoría de las CDN evaluadas en este documento se basaban en análisis científicos y metodologías de contabilidad que, si bien tenían en cuenta algunos elementos de los sistemas alimentarios, no los abordaban todos de forma integrada. En efecto, incluir evaluaciones holísticas y exhaustivas de los sistemas alimentarios de cada país, así como contabilizar sus emisiones de GEI asociadas, puede servir de base para desarrollar medidas ambiciosas y fundamentadas en favor de los sistemas alimentarios sostenibles. En este contexto, esto aumentaría también las reducciones de emisiones que pueden lograrse gracias a las contribuciones determinadas y extendería su impacto más allá del cambio climático.

En general, las CDN evaluadas en este documento tienen en cuenta la agricultura y la silvicultura, pero pasan por alto el potencial de adaptación y mitigación climáticas que ofrecen los sistemas alimentarios en su conjunto. Además, ninguna de ellas presenta una metodología de para el cálculo de emisiones que compute las reducciones y absorciones de emisiones relacionadas con los sistemas alimentarios de forma sistemática. En gran medida, esto se debe a que la mayor parte de los cálculos de GEI se realiza por sectores y no por sistemas. Esto hace que la mayoría de las CDN descuiden el potencial de los sistemas alimentarios para reducir las emisiones de GEI que no encajan en sectores como la agricultura, el transporte o la energía. Es decir, aunque los objetivos de las CDN incluyan la reducción de emisiones gracias a una mejor gestión de los residuos, es posible que no tengan en cuenta el potencial de reducir estas emisiones que se generan al disminuir fenómenos como la pérdida y el desperdicio de alimentos en las diferentes etapas de las cadenas de valor alimentarias. Del mismo modo, cambiar a dietas más sostenibles es una medida que se suele omitir en los métodos de contabilidad y modelización de la mayoría de las CDN. En Colombia, por ejemplo, la pérdida y el desperdicio de alimentos se excluyeron de los escenarios de modelización debido a la falta de datos disponibles. En consecuencia, la CDN colombiana no propone ninguna medida para abordar estos dos problemas. Por su parte, las CDN de Estados Unidos contabiliza la agricultura en una categoría independiente. Otras emisiones relacionadas con la alimentación, no obstante, sí que se toman en cuenta, pero dentro de otras categorías como «emisiones generadas por el transporte» o «emisiones generadas por los comercios y las viviendas». En otros casos, los sistemas alimentarios no se han abordado de forma holística porque no se dispone de los conocimientos y datos necesarios sobre cuestiones como la pérdida y el desperdicio de alimentos u otras pautas de consumo.

Está claro, pues, que se necesita una aproximación más holística para evaluar el impacto climático de los sistemas alimentarios, sobre todo mediante investigaciones transdisciplinarias basadas en pruebas y la recopilación de información, ejercicios de modelización, evaluaciones de impacto, así como con sistemas de seguimiento, notificación y verificación (MRV) que puedan supervisar adecuada y sistemáticamente las reducciones y eliminaciones de emisiones producidas desde los sistemas alimentarios. Se necesitan, a fin de cuentas, estudios más completos que capten y comprendan todos los elementos de los sistemas alimentarios (la producción, el transporte, la distribución, el consumo y la eliminación de los alimentos), pero también los vínculos entre los distintos elementos de los sistemas alimentarios y sus actores a escala local, regional y nacional. En particular, se trata de entender cómo se comportan los sistemas alimentarios de cada país,

algo esencial para elaborar medidas que sean verdaderamente factibles sobre el terreno. En Colombia, por ejemplo, un estudio reciente acaba de trazar el perfil del sistema alimentario de la ciudad de Cali. El informe identifica cómo los problemas locales, los aspectos económicos y otros factores contextuales afectan a los sistemas alimentarios de la ciudad. También destaca el enorme papel del comercio con sus importaciones y exportaciones de alimentos. Esta forma sistémica de análisis hace que los investigadores y los responsables políticos puedan identificar los circuitos de retroalimentación entre los diferentes elementos y actores de los sistemas alimentarios, que son cruciales para detectar el verdadero potencial de mitigación y adaptación climática de los sistemas alimentarios, gestionar las soluciones de compromiso y maximizar las sinergias entre actores clave.

En el Reino Unido, las entrevistas que llevamos a cabo para la realización de este informe indican que el Comité del Cambio Climático (CCC) —encargado de supervisar los esfuerzos de reducción de emisiones de las CDN—, está tratando de perfeccionar las métricas que se utilizan para evaluar los progresos que se hacen a la hora de reducir las emisiones de los sistemas alimentarios.²⁴ Aunque ya son bastante sofisticadas, están intentando acomodar aún más las interrelaciones entre los actores y elementos de los sistemas alimentarios.

Acción prioritaria 4: Seguir mejorando la coordinación entre distintos sectores en la elaboración de las CDN.

La mayoría de los países que evaluamos contaban con un mecanismo previo de coordinación para elaborar sus CDN, normalmente bajo la dirección de un ministerio con competencias en materia de cambio climático. Si bien la mayoría de las CDN se elaboraron con cierto nivel de colaboración intersectorial, en varios casos faltó una participación significativa de ministerios importantes. Por lo tanto, mejorar la coordinación entre distintos sectores siguiendo los principios de los procesos de gobernanza inclusivos, integrados y multinivel es crucial para que las políticas de los ministerios sean coherentes, logren un amplio apoyo a la acción climática y, en definitiva, permitan la aplicación a gran escala de las medidas incluidas en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

Por su parte, Estados Unidos es explícito al afirmar que sus CDN han sido elaboradas y serán implementadas con el compromiso «de todo el gobierno». España tiene un caso similar. Colaboró con los ministerios encargados de la elaboración y la implementación del plan nacional de energía y clima y creó una Comisión Interministerial de Cambio Climático y Transición Energética. En Sudáfrica, en cambio, para actualizar las CDN, se creó un mecanismo de coordinación dirigido por el Departamento de Silvicultura, Pesca y Medio Ambiente que se encargara de trabajar con los diferentes interlocutores del gobierno. Por contra, en Kenia tuvo lugar una colaboración entre el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Agricultura para que se promovieran un cambio hacia dietas más saludables y sostenibles. Según las entrevistas llevadas a cabo para este informe, esta colaboración tiene aún margen de mejora.²⁵ En Alemania y Francia, en cambio, los Ministerios de Agricultura y Alimentación no fueron consultados durante la elaboración de los Planes Nacionales de Energía y Clima, documentos en los que se reflejan los compromisos nacionales que deben alcanzar los objetivos establecidos en las CDN de la Unión Europea. Del mismo modo, en Canadá, las consultas con el Ministerio de Agricultura y Agroalimentación fueron limitadas, lo que evidencia la falta de planes concretos a la hora de aplicar medidas que aborden la agricultura y la producción de alimentos.

Para estos países, por tanto, es importante mejorar la coordinación entre los ministerios. En Kenia, además de mejorar la colaboración entre los Ministerios de Sanidad y Agricultura, deberían aumentar también el grado de coordinación del Consejo Nacional del Cambio Climático, sobre todo de las Unidades de Cambio Climático que operan a escala nacional y en los condados. Canadá, Alemania y Francia deberían hacer lo mismo creando grupos de trabajo sobre la alimentación y clima o comités que incluyeran representantes de los ministerios pertinentes. En Alemania, por ejemplo, contar con un grupo de trabajo de este tipo garantizaría una mejor colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Alimentación. Eso serviría, además, para establecer sinergias sin tener que comprometer los intereses de los partidos políticos y de los ministerios.

En cuanto a la colaboración ministerial, también se puede aprender de Colombia, ya que su proceso de actualización de las CDN se coordinó a través del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que involucró a un organismo líder (el CICC, dirigido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) e incluyó también a miembros de otros ministerios y departamentos. Este proceso ayudó a institucionalizar el proceso de revisión de la CDN en otros ministerios. Asimismo, permitió que equipos de distintos departamentos trabajaran juntos para desarrollar medidas y objetivos concretos. China, por su parte, también es un buen ejemplo de colaboración interministerial, puesto que creó una oficina dedicada a la lucha contra la pobreza. Esta oficina, encargada de aliviar la pobreza e integrar su reducción en todas las políticas gubernamentales, estaba compuesta por diferentes agentes públicos encargados de garantizar una colaboración horizontal dentro del Gobierno.²⁶ En Sudáfrica, en cambio, fue la Comisión Presidencial del Clima (un organismo de múltiples partes interesadas creado en 2020), quien asesoró el proceso de actualización de la CDN. Este está compuesto por ministros del Gobierno y comisarios de la sociedad civil a tiempo parcial, la comunidad científica, empresas y trabajadores organizados.

Los compromisos de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 también suponen una valiosa oportunidad para mejorar la coordinación intersectorial de los retos que plantean los sistemas alimentarios. Lo hacen, sobre todo, convocando a los Estados miembros al diálogo y organizando dichas convocatorias. Estas iniciativas sirven para monitorizar el desarrollo de medidas nacionales que conduzcan a la creación de sistemas alimentarios sostenibles. Por último, de los países evaluados para este informe, solo Canadá y Francia no han presentado ningún plan nacional para integrar sus sistemas alimentarios en la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (UNFSS). Las entrevistas realizadas en Colombia, al menos, indican que los diálogos organizados bajo los auspicios de la UNFSS sí sirvieron para promover una perspectiva holística de los sistemas alimentarios en cuanto a elaboración de políticas.²⁷ En Bangladés, además, se espera que los diálogos de los estados miembros mejoren la colaboración entre el Ministerio de Cambio Climático, por un lado, y el Ministerio de Alimentación y el Ministerio de Agricultura, por otro.²⁸ Esta iniciativa también debería ampliarse más allá de los ministerios e incluir a autoridades subnacionales y locales, tal y como se pide en la Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima. La Declaración de Glasgow, efectivamente, hace un llamamiento al compromiso de los distintos actores subnacionales y locales de cada país para que aceleren la elaboración de políticas alimentarias integradas y pide a los gobiernos nacionales que actúen cuanto antes, también a través de sus CDN.²⁹

Acción prioritaria 5: Seguir promoviendo e integrando las ideas procedentes de las asambleas de ciudadanos.

Aunque no se menciona explícitamente en las CDN, varios de los países evaluados aquí cuentan con asambleas de ciudadanos para asesorar sobre aspectos como la mitigación y la adaptación al cambio climático. Es crucial que estas recomendaciones dispongan del debido proceso y reciban la legitimidad que corresponde a las sociedades democráticas. Particularmente en los sistemas alimentarios, las asambleas pueden dar voz a los ciudadanos que, en su calidad de consumidores, defensores de los alimentos, agricultores, pescadores e intermediarios, desempeñan un papel clave en la configuración y transformación de los sistemas alimentarios.

El Reino Unido, por ejemplo, convocó una Asamblea del Clima entre enero y septiembre de 2020 que elaboró recomendaciones para reforzar y apoyar al Parlamento del Reino Unido en sus esfuerzos por controlar las políticas de cambio climático de su ejecutivo.³⁰ Lamentablemente, su CDN no mencionan ninguna de estas recomendaciones. También Francia celebró entre 2019 y 2020 una Convención Ciudadana por el Clima, iniciada como respuesta a las protestas de los Chalecos Amarillos y formada por 150 ciudadanos seleccionados al azar para actuar como en representación de la población francesa.³¹ Sin embargo, parece que las recomendaciones de la asamblea se diluyeron antes incluso de llegar a introducirse dentro de los Planes Nacionales de Energía y Clima franceses. Efectivamente, aunque el Gobierno francés había prometido inicialmente someter las propuestas «sin filtro» de la asamblea a un debate más amplio (a través de un referéndum o del Parlamento), el proyecto de ley climática que finalmente aprobó el Parlamento en julio de 2021 reflejó menos de la mitad de las recomendaciones presentadas por la asamblea ciudadana.³² El incumplimiento de la promesa de «no filtrar» las recomendaciones de la asamblea antes de someterlas a votación, finalmente, aún erosionó más la fe en las políticas climáticas de Francia.³³

Está claro, pues, que no podemos ignorar la importancia de las recomendaciones surgidas de las asambleas de ciudadanos. Esto es aún más cierto cuando estas recomendaciones tratan, por fin, de los sistemas alimentarios, ya que la alimentación es una cuestión personal, social, cultural e histórica que afecta a todos los miembros de la sociedad. Además, es importante que las políticas gubernamentales se encarguen de encontrar soluciones de compromiso y de mediar entre las distintas necesidades que compiten entre sí. Así, al organizar asambleas sobre el clima, los gobiernos estarán capacitando a sus ciudadanos para que pasen ellos mismos por el proceso de mediación y logren diseñar recomendaciones equilibradas que reflejen con mayor precisión la opinión pública. En este sentido, el planteamiento seguido por Escocia en la elaboración de sus CDN supone una buena práctica: el gobierno escocés convocó una asamblea de ciudadanos sobre el cambio climático en 2019 que se menciona explícitamente en la CDN de esa nación.³⁴

ACCIONES PRIORITARIAS PARA LA REDACCIÓN DEL CONTENIDO DE LAS CDN

Acción prioritaria 1: Garantizar que las políticas gubernamentales relacionadas con los sistemas alimentarios se alineen con la agroalimentación y eliminar las interacciones políticas contradictorias o superpuestas.

Aunque la mayoría de los países evaluados demostraron cierto nivel de alineación con sus políticas relacionadas con los sistemas alimentarios, estas siguen entrañando varias incoherencias. En efecto, alinear las políticas climáticas con las políticas relacionadas con la alimentación (y con otras medidas concretas coherentes a lo largo del tiempo), es primordial para garantizar que estas se aplican de forma sinérgica y ambiciosa. Del mismo modo, también es esencial identificar y eliminar aquellas políticas que impidan u obstaculicen la construcción de sistemas alimentarios sostenibles.

El Reino Unido no incluye indicadores económicos para medir el éxito de su CDN, pero sí menciona las políticas a las que recurrirán. Algunas de ellas están relacionadas con su sistema alimentario nacional. Aunque esto demuestra cierta coherencia, el hecho de que no existan indicadores para llevar a cabo ese seguimiento, puede suponer un reto a la hora de garantizar una verdadera alineación entre las políticas gubernamentales y los sistemas alimentarios. También la nueva CDN de Sudáfrica se basa en planes nacionales, como, por ejemplo, su Estrategia de Desarrollo de Bajas Emisiones de 2019 o su Política Nacional de Respuesta al Cambio Climático, entre otras. Estas políticas y planes reconocen que la agricultura es la responsable de generar emisiones de gases de efecto invernadero, que el cambio climático tiene graves efectos en los ciudadanos rurales más vulnerables y que abordar cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, el agua, la salud y la reforma agraria es el verdadero reto. En el lado opuesto está Canadá, cuya CDN no incorpora su política alimentaria oficial. Han perdido, así, una gran oportunidad para vincular los sistemas alimentarios con la lucha contra el cambio climático. En Colombia, por su parte, las entrevistas llevadas a cabo en este estudio ponen de manifiesto que, si bien la elaboración de las políticas gubernamentales tiene como objetivo alinear a los diferentes sectores en la lucha contra el cambio climático, el hecho de que sigan existiendo varios subsidios que fomentan prácticas alimentarias intensivas en carbono obstaculizan que la CDN pueda cumplirse de forma coherente.³⁵

En efecto, asegurar la coherencia política entre los planes climáticos y los sistemas alimentarios es crucial para que se alcancen colectivamente los objetivos climáticos, se eliminen las ineficiencias políticas y se reduzcan los costes de la aplicación de medidas sostenibles. Del mismo modo, debemos mantener la coherencia con otros instrumentos de desarrollo sostenible, como pueden ser los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas o las políticas sostenibles de cada país, que se están desarrollando como parte de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas.* Por lo tanto, es importante que la elaboración de objetivos y medidas dentro de las CDN incluya políticas relacionadas con los sistemas alimentarios, así como otros compromisos nacionales que puedan contribuir o competir con las medidas de las CDN. Esto significa no solo mencionar políticas pertinentes o declarar coherencia política dentro de las propias CDN, sino ir más allá e incluir pasos y medidas realmente claros mediante los que se va a lograr y salvaguardar esa coherencia política.

* Ver más en <https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/>.

Una de las formas en que los países pueden lograr esta coherencia es revisando y eliminando las subvenciones ineficientes que obstaculizan la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles, saludables y equitativos. Es decir, si los ciudadanos y el entorno político siguen incentivando la producción de alimentos mediante el uso intensivo de la tierra y fomentando altos niveles de consumo de proteínas animales, los pocos esfuerzos que se hagan para aumentar la producción de alimentos saludables y sostenibles serán insuficientes para catalizar un cambio real hacia dichos sistemas. A la hora de la verdad, en todas las CDN y los planes nacionales evaluados en este informe faltan esfuerzos concretos para redirigir los recursos públicos de la agricultura intensiva en carbono y orientarlos hacia planteamientos alternativos y regenerativos. Alemania es una excepción notable en este contexto, puesto que ha mostrado un compromiso claro para alejarse de los incentivos perjudiciales y ha optado por diseñar planes que promuevan la producción y el consumo sostenibles mediante inversiones en investigación, descuentos para fomentar fuentes alternativas de proteínas y acciones para incrementar la salud y la alfabetización dietética.

Afortunadamente, con el lanzamiento de la Agenda de Acción Política para la Transición a la Alimentación y la Agricultura Sostenibles de Glasgow durante la COP26, existe la esperanza de que otros países puedan seguir pronto los pasos de Alemania, e incluso, a lo mejor, ir un poco más allá. La Agenda de Acción Política, por ejemplo, establece vías y acciones que los países pueden adoptar para reestructurar sus políticas públicas y apoyar la alimentación y la agricultura sostenibles. Eso mejora, al mismo tiempo, la resiliencia general de los sistemas alimentarios y permite una transición rural justa. Hasta ahora, 16 países han respaldado esta Agenda, entre ellos el Reino Unido, España y Colombia. Conectar estas vías y acciones con sus respectivas CDN podrá catalizar aún más el avance hacia sistemas alimentarios sostenibles.

Acción prioritaria 2: Reconocer claramente los beneficios colaterales de la transformación de los sistemas alimentarios.

Aunque algunas de las CDN aprovechan para destacar las ventajas de aquellas medidas que van más allá de la mitigación y adaptación al cambio climático, todavía hay mucho margen para relatar los beneficios asociados a la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Reconocer y comunicar de forma clara sus ventajas ecológicas, sanitarias, económicas y sociales (la mejora de la nutrición, la seguridad alimentaria, la creación de empleo, la gestión de la tierra, el acceso a los recursos, la lucha por la paz y una mayor integridad ecológica general), es clave para poder redactar ambiciosas medidas relacionadas con los sistemas alimentarios que gocen de un amplio apoyo por parte de la población.

El Reino Unido, al comprometerse a cambiar sus dietas por otras de más saludables, está reconociendo implícitamente los beneficios para la salud de las dietas bajas en carbono. También la CDN de Estados Unidos menciona beneficios colaterales de sus medidas y objetivos: la creación de empleo, la mejora de la salud pública o la justicia medioambiental. Aun así, estas medidas no están explícitamente vinculadas a los sistemas alimentarios. Con todo, todavía hay mucho más espacio en las CDN para reconocer este tipo de beneficios colaterales y para incluir medidas y objetivos de los sistemas alimentarios que los aprovechen. En este mismo contexto, la CDN de Sudáfrica alerta sobre los riesgos sanitarios del cambio climático, eso es, el aumento de las enfermedades y la escasez de infraestructuras, servicios sanitarios, medicamentos, suministros médicos y servicios de emergencia. Lo que no tiene en cuenta, en cambio, son las ventajas para la salud que aportan las medidas relacionadas con los sistemas alimentarios en cuanto a la mitigación y adaptación al cambio climático, como pueden ser las dietas saludables y sostenibles.

Efectivamente, diseñar este tipo de medidas meticulosamente puede terminar arrojando resultados como mejorar la salud pública, reducir los costes sanitarios, estimular el crecimiento económico, proporcionar empleo ecológico, consolidar la paz, conservar la biodiversidad, apoyar el desarrollo cognitivo, promover la seguridad alimentaria y nutricional o aumentar la resiliencia ante las crisis naturales, sanitarias y socioeconómicas. Reconocer y comunicar estos beneficios de forma clara probablemente aumentará el apoyo, dentro y fuera de los gobiernos, para elaborar medidas relacionadas con los sistemas alimentarios. Además, aclararlos en las CDN y resaltar sus vínculos con la transición hacia sistemas sostenibles también puede hacer que salgan más inversiones del sector privado en favor de los sistemas alimentarios sostenibles, saludables, resilientes y equitativos y que se tomen decisiones políticas basadas en evidencias.

En países como Vanuatu y Bangladés, cuyas emisiones de GEI son mínimas, los defensores de los sistemas alimentarios sostenibles señalan que la mitigación del cambio climático en sí misma ya debería considerarse una ventaja de esta transición. Otras prioridades políticas deberían ser la consecución de la seguridad alimentaria, el aumento de la resiliencia de los sistemas alimentarios frente al cambio climático y el desarrollo de las zonas rurales. En Vanuatu, por ejemplo, las entrevistas que se llevaron a cabo para este estudio revelan que todavía se puede restaurar la pesca y que eso apoyaría la adaptación al cambio climático.³⁶ Los esfuerzos que este país ha hecho para optimizar el uso de sus pesquerías —reducir al mínimo los desechos del procesamiento del pescado o utilizarlos para fabricar productos como el abono nitrogenado o accesorios de moda—, podrían constituir una de estas ventajas de adaptación o mitigación climáticas si esta fuera acompañada de una disminución general de actividad pesquera. Es probable, además, que gracias a los procesos de reutilización de alimentos y al aumento de la eficiencia en la producción, estas medidas terminen creando empleo, es decir, convirtiéndose en beneficios económicos colaterales.

Así pues, está claro que hacer la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles, más sanos y equitativos tiene el potencial de desencadenar beneficios colaterales. La transformación de los sistemas alimentarios, no obstante, también puede dar lugar a soluciones de compromiso. Estas se denominan «soluciones políticas» (cuando defienden objetivos diferentes y requieren inversiones económicas) o «soluciones sociales» (cuando los costes y beneficios de dichas transformaciones no se distribuyen de forma equitativa en la sociedad). Es, pues, importante tener una comprensión holística de los sistemas alimentarios de cada país para poder identificar las posibles soluciones de compromiso que existen y capacitar a los responsables políticos para abordarlas de forma equitativa. Del mismo modo, hay que procurar que el aumento de la eficiencia obtenido mediante nuevas prácticas y tecnologías no se convierta en el único objetivo de los sistemas alimentarios y que cualquier aumento de la eficiencia de la producción se gestione debidamente para que tenga en cuenta cuestiones como el uso, el control, el acceso, la adecuación a la escala y el coste.³⁷

Acción prioritaria 3: Tener en cuenta las emisiones asociadas a la importación de alimentos, la deforestación y la conversión de ecosistemas.

Ninguna de las CDN evaluadas en este estudio toma en cuenta las emisiones asociadas a la importación de alimentos, especialmente las relacionadas con la deforestación y la conversión de ecosistemas. Aunque la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París solo calculan las emisiones de gases de efecto invernadero generadas «por territorio» —es decir, cada país se encarga de gestionar y notificar sus propias emisiones y absorciones—, en las CDN sí que se pueden presentar medidas de mayor impacto.

En efecto, las emisiones que están asociadas a los bienes importados, pero que tienen lugar en el extranjero también representan gran parte de las emisiones de GEI. Así lo sostiene, entre otros, un informe reciente del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), que ha señalado que casi la mitad de la huella de carbono del Reino Unido (es decir, las emisiones de carbono derivadas de su consumo nacional) procede del extranjero.³⁸ Este mismo análisis también explica que, entre 2016 y 2018, una superficie equivalente al 88% de la superficie total del Reino Unido fue necesaria para abastecer la demanda de solo siete productos agrícolas y forestales: carne y cuero, cacao, aceite de palma, pulpa y papel, caucho, soja y madera.

Esta deslocalización de las emisiones es especialmente preocupante cuando los alimentos se importan de países con riesgo de deforestación, ya que productos agrícolas y forestales como la soja, la carne de vacuno o el aceite de palma son responsables de grandes deforestaciones tropicales y de muchas conversiones de ecosistemas.³⁹ Por lo tanto, para que las acciones y medidas presentadas en las CDN conduzcan realmente a sistemas alimentarios más sostenibles y de bajo impacto climático, es importante que las CDN incluyan también políticas del lado de la demanda y medidas del ciclo de vida que puedan abordar la deforestación y las emisiones relacionadas con la importación de alimentos.

Adoptar esta perspectiva de consumo para complementar los esfuerzos de los países de reducir las emisiones dentro de sus fronteras, acabaría de forma más eficaz con las emisiones generadas por los sistemas alimentarios. Un posible modo de conseguirlo sería que los países incluyeran en sus CDN acciones concretas para incentivar (y obligar) a los fabricantes de alimentos, minoristas y puntos de venta a que abordaran sus «emisiones de alcance 3»; es decir, aquellas que quedan fuera del control de una empresa pero que siguen vinculadas a sus cadenas de valor y operaciones. Los incentivos y obligaciones para que las empresas alimentarias publiquen, gestionen y aminoren los impactos de sus cadenas de valor deben ir, pues, más allá de los aspectos climáticos e integrar también riesgos como la pérdida de biodiversidad, el estrés hídrico, la degradación del suelo o la resistencia antimicrobiana de los seres humanos derivada del elevado uso de antibióticos de la industria cárnica.

Algunos de los países evaluados en este informe ya han hecho progresos para reducir las emisiones de sus productos alimentarios de importación. También en esta línea, el Reino Unido ha presentado un proyecto de ley de medio ambiente, que, si se aprueba, hará ilegal que las empresas utilicen productos procedentes de tierras deforestadas ilegalmente. Esto, sin embargo, no se refleja en su CDN. Francia, por su parte, sí

reconoce la importancia de abordar las emisiones de los productos de importación en su Plan Nacional de Energía y Clima, pero tampoco lo vincula explícitamente a las importaciones de alimentos. En este caso, la oposición francesa al acuerdo de Mercosur (que no ofrecía suficientes salvaguardias contra la degradación medioambiental y la deforestación)⁴⁰ indicaría que todavía hay margen para incluir medidas que reduzcan las emisiones de las importaciones de alimentos en futuras versiones de los Plan Nacional de Energía y Clima francés. Por lo que esta cuestión se refiere, sería conveniente que el resto de países siguieran planteamientos similares, especialmente aquellos cuyas economías dependen principalmente de importaciones de alimentos, o los que cada vez son más dependientes debido a sus estrictas políticas agrícolas.

La Declaración de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra y el Compromiso Mundial sobre el Metano de la COP26 (anunciadas al margen de la CMNUCC), son espacios prometedores para abordar la deforestación y las emisiones de GEI que generan las importaciones mundiales de alimentos. Más de 130 países (12 de los cuales se evalúan en este estudio) han firmado la Declaración de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra y se han comprometido a detener e invertir la deforestación y la degradación del suelo para 2030. Aunque esta declaración todavía es bastante vaga en cuanto a los pasos y medidas reales para lograr este objetivo, abre la puerta a acciones más amplias y transformadoras como la promoción del comercio internacional sostenible o la producción y el consumo sostenibles de productos básicos. Del mismo modo, el Compromiso Mundial sobre el Metano, que pretende reducir las emisiones de metano en un 30% con respecto a los niveles de 2020 para 2030, ha sido firmado por más de 100 países (10 de los cuales se incluyen en este informe). Aunque las emisiones agrícolas procedentes de la ganadería todavía se centran en gran medida en las cadenas de suministro de energía, es probable que estas también ganen protagonismo en los próximos años. En el caso de regiones como la Unión Europea, donde se importa una parte importante de las emisiones de metano, es probable que esto dé lugar a medidas adicionales para hacer frente a las emisiones originadas en otros países.

Para garantizar la responsabilidad de los objetivos y las acciones promovidas por los países en la Declaración de Glasgow y el Compromiso Mundial sobre el Metano y reforzar su carácter transformador, es crucial que sus países los vinculen a sus CDN, que se presentarán a finales de 2022.

Acción prioritaria 4: Incluir objetivos y medidas que faciliten y aceleren la transición hacia dietas más saludables y sostenibles.

Las CDN evaluadas para este informe no suelen incluir medidas para impulsar cambios de dietas, sino que se centran más en la producción de alimentos. Es una pena, dado que las transiciones dietéticas son importantes para reducir las emisiones de GEI, sobre todo si se articulan mediante medidas relacionadas con el consumo. Por lo tanto, es fundamental que las CDN promuevan dietas nutritivas que se apoyen en una producción de alimentos sostenible y diversificada y adaptada a los distintos ecosistemas locales y a contextos socioculturales, y que las utilicen como medio para reducir las emisiones de los sistemas alimentarios centrándose en su capacidad de generar beneficios para la salud. En estos países, las dietas poco saludables, bajas en alimentos de origen vegetal y altas en proteínas animales y alimentos ultraprocesados, siguen siendo la causa de muchas enfermedades. Por ejemplo, en Estados Unidos y China, las dietas dominadas

por el consumo de alimentos de bajo coste y densos en calorías (como los refrescos, los aperitivos y los alimentos fritos y procesados) y los altos niveles de ingesta de carne, son un factor clave que contribuye a aumentar la obesidad, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes. Mientras tanto, en los países con una baja renta per cápita, una parte importante de la población está sufriendo malnutrición debido a la escasa diversidad de la dieta y a una ingesta inadecuada de proteínas. En Kenia, por ejemplo, más del 75% de los kenianos que viven en zonas rurales padecen una ingesta alimentaria inadecuada.

La mayoría de los países evaluados en este informe no incluyeron la transición dietética como medida de mitigación o adaptación al cambio climático. Son excepciones el Reino Unido, Alemania y Francia, quienes sí habían dado ya algún paso para fomentar un cambio en sus dietas. El Reino Unido, por ejemplo, lo hace a través de la Estrategia Alimentaria Nacional. Esta Estrategia presenta 14 recomendaciones, entre ellas la introducción de un impuesto sobre la reformulación del azúcar y la sal, la obligación de las grandes empresas alimentarias de informar mejor de sus ingredientes, la regulación de los terrenos rurales y el establecimiento de unas normas mínimas para un comercio sostenible.

En Alemania, es el Plan Nacional de Energía y Clima el que se encarga de promover el consumo sostenible de alimentos. Lo hace a partir de actividades de asesoramiento sobre cómo llevar una nutrición sostenible, respetuosa con el clima y saludable. Por último, está Francia, cuyo Plan Nacional de Energía y Clima sí menciona la intención de influir en la demanda y el consumo de alimentos a través del Programa Nacional de Nutrición Alimentaria. Sin embargo, no incluye acciones concretas para ello.

Todos estos casos reflejan las dificultades que conlleva la modificación de las dietas de un país. Las entrevistas que condujimos en la mayoría de los países evaluados, de hecho, corroboraron que la transición dietética se considera un tema políticamente delicado, ya que los ciudadanos no quieren que el gobierno influya en sus elecciones alimentarias. Hay países que incluso ocultan las alternativas a la proteína animal o a otros alimentos con alto contenido en carbono. Además, el cambio de los comportamientos de consumo es un proceso que requiere mucho tiempo, y en algunos de los países que estudiamos parecía haber una brecha entre las generaciones más jóvenes (que suelen estar más abiertas a la transición hacia dietas sostenibles y saludables) y las generaciones mayores (que tienden a ser más conservadoras en sus elecciones alimentarias). Aunque estos retos son reales y se materializan en muchos países, no tienen por qué ser insuperables. Por ejemplo, aunque Francia y Alemania tienen fuertes lobbies agrícolas asociados al sector ganadero, sus Planes Nacionales de Energía y Clima sí que incluyen las medidas mencionadas para promover el consumo de alimentos sostenibles y saludables.

Por ello, se recomienda a los países que actualmente carecen de medidas dietéticas que presten mayor atención a este elemento. Esto también vale para el Reino Unido, Alemania o Francia, que, aunque ya cuentan con acciones para transformar sus dietas, podrían fomentarlas todavía más. Un gran número de los actores entrevistados para este estudio destacan el potencial que tienen las políticas de contratación pública —las que determinan qué alimentos deben servirse en comedores escolares, hospitales y edificios públicos— a la hora de facilitar la transformación dietética. En Estados Unidos, por ejemplo, todavía hay margen para ampliar aquellos programas federales encargados de promocionar alimentos saludables para que incluyan más

alimentos de origen vegetal. También en China, donde la promoción de dietas saludables y nutritivas es una prioridad política clave, se podrían incluir medidas políticas más concretas en favor de una transformación dietética. De igual modo, en Kenia, donde la desnutrición y la inseguridad alimentaria siguen siendo un problema de salud pública, la CDN podría poner en marcha medidas más contundentes que incentivaran dietas nutritivas, sostenibles e integrales alineadas con su Estrategia Nacional de Comidas Escolares y Nutrición (2017-2022). Con todo, es fundamental que las orientaciones dietéticas y otras medidas políticas se adapten a las necesidades de cada país y respeten el patrimonio cultural de los pueblos indígenas. En Bangladés, por ejemplo, los esfuerzos para cambiar las dietas deberían centrarse principalmente en aumentar la seguridad alimentaria y nutricional del país haciendo más accesibles los alimentos sanos y producidos de forma sostenible. En Canadá, sin ir más lejos, la obtención de proteínas animales a través de la caza y la pesca es una parte esencial de la identidad y la cultura de los pueblos indígenas. Eximir a los ciudadanos indígenas de las políticas nacionales que desalientan el consumo de carne, pues, podría ser una buena opción.

Acción prioritaria 5: Incorporar objetivos y medidas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

Aunque algunas de las CDN evaluadas aquí incluyen actividades para abordar la pérdida y el desperdicio de alimentos, todavía queda mucho por hacer para mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Para ello, la reducción y la reutilización de la pérdida y el desperdicio de alimentos son fundamentales, así como para obtener beneficios ecológicos, sanitarios, económicos y sociales resultantes de la reducción de las superficies de cultivo, la defensa de la seguridad alimentaria y, en general, de la disminución de las emisiones de GEI. Además, gracias a la creciente cantidad de datos disponibles relacionados con la pérdida y el desperdicio de alimentos, los países son cada vez más capaces de demostrar el impacto que estos dos elementos tienen para mitigar los efectos del cambio climático y los beneficios que se obtendrían al hacerlo.

La CDN de Vanuatu incorpora medidas para producir biogás y potenciadores orgánicos del suelo a partir de los residuos de alimentos recogidos en campañas municipales y residenciales. Sin embargo, esta no incluye ninguna medida para reducir sistemáticamente la pérdida y el desperdicio de alimentos. La CDN del Reino Unido, al menos, hace referencia a la Estrategia de Recursos y Residuos, que sí incluye esfuerzos para reducir el desperdicio de alimentos. Esto también ocurre con la CDN de la Unión Europea, que ha reforzado su legislación relacionada con la gestión de residuos (que engloba los residuos de alimentos y los envases, aunque no esté explícitamente reconocido) como parte de sus medidas para cumplir con la CDN. La CDN de Sudáfrica, por su parte, se ampara en la llamada Estrategia de Desarrollo de Bajas Emisiones. Esta normativa considera la gestión de los residuos como un aspecto político clave y establece dos objetivos de reducción de residuos alimentarios. Aun así, ninguna de estas CDN incluye medidas concretas y factibles para abordar la pérdida y el desperdicio real de alimentos. El resto de las CDN, además, ni siquiera incluyen la pérdida o el desperdicio de alimentos dentro de sus compromisos. Por otro lado, en muchos países, entre ellos España, la falta de conocimiento y de datos sólidos sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos hacen que estos fenómenos no se tengan en cuenta en sus estrategias de mitigación climática. De hecho, los actores clave de España y de Colombia revelaron en sus entrevistas que esta falta de datos es la que impide que puedan diseñarse medidas para combatir la pérdida y el desperdicio de alimentos en sus países.⁴¹

Está claro, pues, que reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos tiene un gran potencial económico, una enorme capacidad de mitigación climática y puede contribuir al aumento de la seguridad alimentaria. En este contexto, en los países en los que la información sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos es irregular o inexistente, intentar documentar esos datos es un primer paso importante que permitirá diseñar medidas más favorables y minimizar las soluciones de compromiso. En los países en los que sí se dispone de datos, en cambio, los beneficios colaterales de la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos sí son evidentes. En Estados Unidos, por ejemplo, es probable que las inversiones destinadas a reducir el desperdicio de alimentos en un 50% para 2030 produzcan un retorno de la inversión de 5 a 1. Se estima, además, que estas inversiones crearán 51.000 puestos de trabajo, reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y ahorrarán agua, por lo que deberían incluirse en futuras revisiones de sus CDN.⁴² Por lo que a Bangladés respecta, este país todavía no incluye la pérdida y el desperdicio de alimentos en su CDN, ni cuenta con una estrategia para combatir estos fenómenos (a pesar de desperdiciar 10 millones de toneladas de alimentos al año). De hecho, los activistas climáticos de Bangladés reconocieron en sus entrevistas que, si mejorara el almacenamiento de alimentos de su país, generarían una mayor seguridad alimentaria, mejores medios de vida y menos emisiones de GEI.^{43,44}

A todo esto, el Plan Nacional de Clima y Energía de Francia sí ofrece buenas prácticas para abordar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Este incluye medidas para promover la producción de biocombustibles a partir de los residuos alimentarios del país y evaluaciones obligatorias a todos los operadores alimentarios para que controlen sus residuos. Además, incluye la llamada Hoja de Ruta para incentivar la Economía Circular, un documento que también pretende reducir el desperdicio de alimentos en ese país.

Acción prioritaria 6: Integrar medidas que promuevan una transición justa hacia sistemas alimentarios sostenibles pasando por la creación de puestos de trabajo y la capacitación técnica en sistemas alimentarios ecológicos.

Aunque algunas de las CDN que evaluamos mencionan la formación (mediante la educación o el desarrollo de habilidades), o la creación de empleo como ventajas colaterales de combatir el cambio climático, estos fenómenos rara vez se vinculan a sistemas alimentarios. En efecto, promocionar medios de vida sostenibles y crear puestos de trabajo relacionados con los sistemas alimentarios ecológicos también forma parte de la transición justa hacia sistemas alimentarios más saludables y sostenibles que contribuyan a una mayor justicia social y climática.

Estados Unidos y Canadá destacan la creación de empleo como objetivo colateral de sus CDN. Colombia, por su parte, incorpora una estrategia para promover la «transición justa de la mano de obra hacia una economía resiliente y baja en carbono», que tendrá lugar en 2023. En España, por su parte, es el Plan Nacional de Energía y Clima el que contiene una Estrategia de Transición Justa pensada para ayudar a los diferentes sectores económicos y a las zonas rurales y urbanas a realizar la transición hacia una economía más sostenible y generadora de empleo. En la CDN de Sudáfrica, el esfuerzo por pasar de un modelo energético «de altas emisiones de GEI vs. bajo empleo» a uno de «bajas emisiones y resiliencia climática vs. alto empleo» se considera fundamental a la hora de introducir medidas de desarrollo sostenible y de mitigación y adaptación al cambio climático. La CDN del Reino Unido, por su parte, menciona la educación y el desarrollo de habilidades

como áreas políticas cruciales para impulsar la acción climática. Lamentablemente, ninguno de estos cinco países vincula la educación, el desarrollo de habilidades o la creación de empleo con la transformación de los sistemas alimentarios. La CDN de Vanuatu y el Plan Nacional de Energía y Clima de Francia, por otro lado, si bien incluyen medidas de formación, estas se dirigen principalmente a los agricultores (y excluyen a otros actores de los sistemas alimentarios).

Cuando los costes y los beneficios de las transformaciones de los sistemas alimentarios no se distribuyen de forma equitativa en la sociedad, realizar la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles y saludables termina generando soluciones de compromiso por parte de la sociedad. Es importante, pues, no dejar a nadie atrás y garantizar que estas transformaciones se hagan de forma justa y equitativa. En este contexto, promocionar «empleos verdes» dentro del sector de los sistemas alimentarios es clave para aumentar el apoyo ciudadano a sistemas sostenibles y asegurar que nadie será relegado durante dicha transformación. Esto es especialmente importante en Francia, donde los ganaderos (que configuran un poderoso grupo de presión) temen que las medidas de mitigación climática pongan en peligro sus medios de subsistencia. Esta preocupación existe también en Bangladés, donde los entrevistados afirmaron que algunos proyectos de mitigación climática, como los programas REDD+, suelen poner en peligro los medios de vida de los pequeños agricultores.⁴⁵

Es crucial, pues, que las estrategias de mitigación climática de un país se diseñen para generar el menor impacto posible en las vidas de sus ciudadanos. Otro factor importante para tener en cuenta es que, si se espera que las estrategias en favor de los sistemas alimentarios sostenibles repercutan en la creación de puestos de trabajo, las CDN deberían proponer más medidas para crear empleos verdes y apoyar a los trabajadores para que adquieran las competencias necesarias para lograr esa transición justa de los sistemas alimentarios.

ACCIONES PRIORITARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CDN

Acción prioritaria 1: Garantizar que todos los actores y ministerios relevantes participen en la implementación y el seguimiento de las CDN.

Al igual que los problemas observados durante la fase de elaboración de las CDN, son pocos los países evaluados en este documento los que se comprometen de manera significativa con los ministerios, los gobiernos regionales y los funcionarios públicos locales para implementar las acciones contenidas en sus CDN. El compromiso con partes interesadas no gubernamentales, como el sector privado, los pequeños agricultores, las mujeres, los jóvenes, las comunidades locales, los pueblos indígenas o la sociedad civil, resultó ser igualmente limitado. Está claro, pues, que el compromiso de los principales actores de los sistemas alimentarios es fundamental para garantizar una gobernanza participativa, integrada y legal. Por último, la implementación y el seguimiento de las CDN no solo debe fundamentarse en pruebas, sino también en principios de sostenibilidad y equidad.

A menudo, la responsabilidad de implementar las CDN recae exclusivamente en los ministerios de cambio climático y sus departamentos afines. Algunas veces también se recurre a la opinión de actores locales, pero a estos casi nunca se les permite participar en la implementación y el seguimiento de las CDN. Que no se permita a estos organismos participar en las CDN termina dando lugar a escenarios desfavorables, en los que ciertas necesidades y perspectivas se priorizan sobre otras. Por otro lado, en Francia, la falta de participación de los ministerios en la aplicación del Plan Nacional de Energía y Clima está contribuyendo a que los funcionarios públicos perciban este plan más bien como una «mera sugerencia» y no como una hoja de ruta política de verdad.

Son muchos los planteamientos que pueden generar compromiso a la hora de implementar las CDN. A modo de ejemplo, en los ministerios de Bangladés se han creado las llamadas «células climáticas», unos centros de coordinación técnica que gestionan las políticas relacionadas con el cambio climático. Su objetivo es identificar sinergias entre las distintas políticas del gobierno y hacer que se integren consideraciones climáticas en ellas.

Ofrecer capacitación técnica también puede lograr que los actores se involucren más a la hora de implementar las CDN. A fin de cuentas, lo más importante es que estos (pequeños agricultores, mujeres, las comunidades locales y los pueblos indígenas) puedan asumir el liderazgo de las medidas que les afecten más y que puedan participar en su seguimiento. Aunque no está dirigido a los grupos previamente mencionados, el Plan Nacional de Energía y Clima de Francia (NECP) sí forma a sus agricultores en la transición a sistemas de producción nuevos y más sostenibles y los involucra en la aplicación de las medidas agrícolas. La CDN de Canadá, por su parte, incluye programas de conservación que permiten a los pueblos indígenas asumir el liderazgo de otras medidas. Vanuatu, por su parte, ofrece capacitación en MRV, una herramienta de seguimiento, información y verificación que proporciona acceso a distintas plataformas de datos en las que se muestra información sobre el progreso de las medidas en relación con los proyectos o programas estipulados en su CDN. Actualmente existen proyectos para reforzar aún más esta aplicación. Hacer que los distintos actores clave contribuyan al seguimiento de las CDN puede ser incluso un requisito obligatorio, tal y como sucede en Kenia, donde una ley obliga a todos los agentes estatales y no estatales a informar anualmente sobre sus iniciativas relacionadas con el clima.

Acción prioritaria 2: Abordar los problemas de gobernanza para garantizar una implementación y un seguimiento eficaces.

En muchos de los países evaluados, la implementación de las CDN se ve comprometida por problemas de gobernanza. Nos referimos a situaciones como la escasa transparencia, la carencia de responsables, la falta de capacidades, la corrupción o los conflictos de intereses. Es decir, para mitigar y adaptarse eficazmente al cambio climático y abordar las desigualdades estructurales generadas por los sistemas alimentarios actuales, es crucial contar con una gobernanza transparente, participativa, integrada y legal.

En el caso de Vanuatu y Bangladés, la falta generalizada de capacidad institucional dificulta la ejecución de proyectos a gran escala. Estos gobiernos, además, carecen de medios para gestionar los datos concernientes al progreso de sus CDN y, por lo tanto, no pueden respaldar sus evaluaciones y revisiones. Los problemas de gobernanza, además, también pueden afectar a otros objetivos y metas establecidos de las CDN. En Francia, por ejemplo, la fuerte presencia del lobby ganadero en la esfera política impide la aprobación de cualquier acción cuya intención sea reducir las emisiones de GEI de ese sector. Algo similar sucede en Estados Unidos, donde existe una importante resistencia contra cualquier política que restrinja la elección de alimentos y eso impide la intervención federal.

A la vista está que, para combatir los problemas de gobernanza, se necesitan reformas de gran alcance (y no medidas aisladas). En primer lugar, hay que identificar y abordar los retos gubernamentales que pueden complicar la implementación de las CDN. Esto pasa por establecer objetivos o acciones específicas relacionadas con la capacitación técnica, especialmente en lo que respecta a las medidas relacionadas con los sistemas alimentarios, ya que estas suelen ser de gran escala e implican a varios actores clave. En Estados Unidos, por ejemplo, la resistencia política se ha reducido gracias a la inclusión de acciones y medidas sobre el cambio climático en proyectos de ley y al diseño de políticas cuyo enfoque principal no tiene que ver explícitamente con el cambio climático, sino con las infraestructuras o la agricultura. Disponer de buenos planes y herramientas de seguimiento, información y verificación también puede ser ventajoso. Lo más importante, quizás, es que las CDN deberían ir acompañadas de hojas de ruta para su implementación, en las que figuraran instrucciones claras para cada uno de los responsables, indicadores sólidos y calendarios viables.

En el Reino Unido, la Ley de Cambio Climático de 2008 es la que regula la mitigación y adaptación al cambio climático. Según ella, el encargado de supervisar los avances en la aplicación de las políticas y objetivos climáticos es el Comité del Cambio Climático. Como organismo independiente, este comité cuenta con un sólido mandato legal y un amplio apoyo público. También la Ley de Cambio Climático ha contribuido en gran medida a la descarbonización del sector energético del Reino Unido. En un futuro próximo se espera que el liderazgo del Comité sea cada vez más relevante y participe también en la transformación de los sistemas alimentarios del Reino Unido.⁴⁶

Acción prioritaria 3: Cuantificar los costes de aplicación de las medidas relacionadas con los sistemas alimentarios y canalizar la financiación pública y privada en consecuencia.

Aunque algunos de los países analizados aquí cuentan con mecanismos financieros que sufragan las medidas y los objetivos de sus CDN, son pocos los que cuantifican explícitamente sus costes. En efecto, cuantificar lo que cuesta implementar las medidas climáticas relacionadas con los sistemas alimentarios puede servir de trampolín para que la financiación pública costee formas de agricultura ecológicamente beneficiosas, alimentos sanos y medios de vida resilientes, y para que desbloquee oportunidades de inversión privada, filantrópica y multilateral en favor de los sistemas alimentarios sostenibles.

En este contexto, Kenia ha calculado los costes totales de las acciones de mitigación y adaptación climáticas incluidas en su CDN, y ha establecido que el 87% del presupuesto que necesitan para implementarlas debería proceder de financiación externa. Sudáfrica, por su parte, ha estimado en su CDN el coste que supondrían sus esfuerzos de adaptación y mitigación climáticas entre 2021-2030. Los resultados son de 16.000 y 267.000 millones de dólares para la adaptación climática y entre 60.000 y 64.000 millones de dólares para la mitigación. Vanuatu, en cambio, solo ha cuantificado sus costes de implementación generales y Colombia ha anunciado que todavía está trabajando en esta cuantificación.

Ciertamente, si no se cuantifican los costes de implementación de las CDN, la financiación no puede asignarse con conocimiento de causa. Eso, a su vez, ralentiza y dificulta la aplicación de las CDN. A parte de eso, la cuantificación de los costes también puede ayudar a hacer más tangibles las medidas que favorecen a los sistemas alimentarios. En resumen, cuantificar los costes (y especificar los métodos utilizados para ello), debería terminar reforzando la implementación de las CDN.

Esta cuantificación de los costes es especialmente relevante en los países que necesitan financiación externa para aplicar medidas condicionadas. En estos casos, es importante ir más allá de la mera cuantificación de los costes y desarrollar también políticas y medidas que apoyen la financiación privada, filantrópica y multilateral de los proyectos relacionados con los sistemas alimentarios. Colombia, por ejemplo, sin haber cuantificado aún el coste de su CDN, ha identificado posibles fuentes de financiación para todas sus medidas condicionales, eso es, donaciones, préstamos concesionales y no concesionales, capital y garantías. Otro tipo de planteamiento sería dirigirse directamente al sector privado, a filántropos y a agentes multilaterales para que ellos se encarguen de financiar la acción climática de los países. De este modo, serían los inversores quienes aportarían la financiación y los gobiernos los que decidirían, en más o menos medida, su asignación.

CONCLUSIÓN

El análisis y las acciones presentadas en este documento ofrecen una valiosa instantánea de la actual labor de las CDN en 14 países diferentes. Estas reflejan las distintas formas en que las CDN pueden incluir acciones climáticas relacionadas con la alimentación. También muestran cómo los sistemas alimentarios contribuyen a la lucha contra el cambio climático en cada uno de los países evaluados y presentan los riesgos que el cambio climático supone para los sistemas alimentarios y sus agentes.

Los análisis de cada uno de los países no solo constituyen un buen punto de partida para integrar los sistemas alimentarios en la lucha contra el cambio climático, sino que también ponen de manifiesto importantes lagunas y oportunidades que todavía no se están abordando en este sector. En efecto, las oportunidades que se identifican aquí están pensadas para que los gobiernos de estos países mejoren sus políticas climáticas y alimentarias, amplíen su compromiso climático más allá de la agricultura o el uso de la tierra e incluyan otras intervenciones que reconozcan y refuercen las ventajas socioeconómicas y sanitarias de cambiar a sistemas alimentarios más sostenibles. La mayoría de los países que hemos evaluado en este informe utilizan procesos de consulta para elaborar sus CDN. Estos procesos serían más inclusivos si tuvieran más en cuenta los derechos humanos e involucraran a más actores del sistema alimentario, eso es, a expertos en salud, jóvenes, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, comunidades locales o pueblos indígenas. Por último, las CDN analizadas aquí también incluyen buenos ejemplos de prácticas agroecológicas para reducir los malos usos de la tierra y la inseguridad alimentaria, así como medidas para terminar con el desperdicio de alimentos o las dietas insostenibles y poco saludables.

Entre las oportunidades de mejora identificadas para cada país, está la priorización de medidas que favorezcan la transformación sostenible de los sistemas alimentarios. Eso conlleva la implementación de estrategias climáticas más amplias, ambiciosas y equitativas capaces de generar salud y bienestar humano, ecológico y animal, así como el diseño de medidas para aumentar la resiliencia al cambio climático. Esperamos que estas oportunidades sirvan de inspiración para mejorar las futuras actualizaciones de las CDN.

Para obtener un análisis de las CDN país a país (su contexto, principales conclusiones y áreas de mejora), le animamos a leer las evaluaciones de cada uno de los países [aquí](#).

NOTAS FINALES

1. F.N. , al. «Pre- and Post-Production Processes Along Supply Chains Increasing Dominate GHG Emissions from Agri-Food Systems Globally and in Most Countries», Earth Syst. Sci. Data Discuss [preimpresión]. Extraído de <https://doi.org/10.5194/essd-2021-389>, en revisión, 2021.
2. M.A. Clark, et al. «Global Food System Emissions Could Preclude Achieving the 1.5 and 2°C Climate Change Targets», Science, 370(6517): 705–708.
3. S. Roe, et al. «Contribution of the Land Sector to a 1.5°C World», Nature Climate Change (2019). Extraído de <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0591-9>.
4. S. Roe, et al. “Contribution of the Land Sector to a 1.5°C World,” Nature Climate Change (2019). Extraído de <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0591-9>.
5. International Energy Agency, “Net Zero by 2050 – A Roadmap for the Global Energy Sector” (2021). Extraído de <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4719e321-6d3d-41a2-bd6b-461ad2f850a8/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf>.
6. M. Heller, G. Keoleian y D. Rose, «Implications of Future US Diet Scenarios on Greenhouse Gas Emissions» (2020). Extraído de <https://css.umich.edu/sites/default/files/publication/CSS20-01.pdf>.
7. F.N. Tubiello, et al. «Pre- and Post-Production Processes», [preimpresión]. Extraído de <https://doi.org/10.5194/essd-2021-389>, en revisión, 2021.
8. M.A. Clark, et al. «Global Food system Emissions», 705–708.
9. S. Roe, et al. «Contribution of the Land Sector to a 1.5°C World», Nature Climate Change (2019). Extraído de <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0591-9>.
10. S. Roe, et al. “Contribution of the Land Sector to a 1.5°C World,” Nature Climate Change (2019). Extraído de <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0591-9>.
11. International Energy Agency, “Net Zero by 2050 – A Roadmap for the Global Energy Sector” (2021). Extraído de <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4719e321-6d3d-41a2-bd6b-461ad2f850a8/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf>.
12. IPES-Food, «Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing Practices, Political Economy, and Power Relations to Build Healthier Food Systems» (2017). Consultado el 23 de agosto de 2021 en [http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport\(1\).pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf).
13. FAO, «The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security» (2021). Extraído de <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb3673en>.
14. IPCC, «Climate Change 2021: The Physical Science Basis», Aportación del grupo de trabajo n° 1 al sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Masson-Delmotte, V., et al. (eds.)]. Cambridge University Press. En prensa: 2021.
15. DG de Políticas Internas de la Unión, «Climate Change Impacts and Responses in Bangladesh» (2008). Extraído de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/400990/IPOL-CLIM_ET\(2008\)400990_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/400990/IPOL-CLIM_ET(2008)400990_ES.pdf).
16. Datos de la OCDE, «Meat Consumption» (n.d.). Extraído de <https://data.oecd.org/agroutput/meat-consumption.htm>.
17. WWF-UK y RSPB, «Riskier Business: The UK’s Overseas Land Footprint» (2020). Extraído de https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2020-07/RiskierBusiness_July2020_V7_0.pdf.
18. Véase también Alianza Global para el Futuro de la Alimentación y Seminario Mundial de Salzburgo, «Reflections on The Salzburg Process on the Climate Emergency & the Future of Food: Transformation for a 1.5°C World» (2021). Consultado el 23 de agosto de 2021 en https://futureoffood.org/wp-content/uploads/2021/05/SalzburgProcessDoc_50621.1.pdf.
19. Entrevista 24 (26 de julio de 2021).
20. Secretaría de la CMNUCC y RCCC Dubái, «Virtual Workshop: Provisions/Process for NDCs and Katowice Guidance on ICTU» (2020). Extraído de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NDC%20preparation%20and%20submission%20process%20in%202020%20and%20ICTU%20elements%20for%20NDCs%20%28Day%201%29.pdf>.
21. Ibid.
22. Entrevista 24 (26 de julio de 2021).
23. Alianza Mundial por el Clima y la Salud, «Are National Climate Commitments Enough to Protect Our Health?» (2021). Extraído de <https://climateandhealthalliance.org/initiatives/healthy-ndcs/ndc-scorecards/>.
24. Entrevista 31 (4 de agosto de 2021).
25. Entrevista 36 (14 de junio de 2021).
26. Entrevista 57 (22 de noviembre de 2021) y Entrevista 58 (22 de noviembre de 2021).

27. Entrevista 9 (7 de junio de 2021).
28. Entrevista 16 (11 de junio de 2021).
29. Declaración de Glasgow sobre la Alimentación y el Clima, «The Glasgow Food and Climate Declaration» (n.d.). Consultado el 23 de agosto de 2021 en <https://www.glasgowdeclaration.org/the-glasgow-declaration>.
30. Climate Assembly UK, (sin fecha). Consultado el 23 de agosto de 2021 en <https://www.climateassembly.uk/>.
31. Ecologic, «Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management» (2020). Extraído de <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>.
32. C. Farand, «French Climate Bill Set For Rocky Ride After Citizens' Assembly Slams Weak Ambition» (2021). Extraído de <https://www.climatechangenews.com/2021/03/03/french-climate-bill-set-rocky-ride-citizens-assembly-slams-weak-ambition/>.
33. S. Phalnikar, «France's Citizen Climate Assembly: A Failed Experiment?» (2021). Extraído de <https://www.dw.com/en/frances-citizen-climate-assembly-a-failed-experiment/a-56528234>.
34. C. Taylor, «Calls for Farming Support to Enable Move Away from Meat and Dairy» (2021). Extraído de <https://www.thescottishfarmer.co.uk/livestock/19412333.calls-farming-support-enable-move-away-meat-dairy/>.
35. Entrevista 6 (27 de mayo de 2021).
36. Entrevista 27 (2 de agosto de 2021).
37. Alianza Global para el Futuro de los Alimentos y Seminario Global de Salzburgo, «Reflections on The Salzburg Process on the Climate Emergency & The Future of Food: Transformation for a 1.5°C World» (2021). Consultado el 23 de agosto de 2021 en https://futureoffood.org/wp-content/uploads/2021/05/SalzburgProcessDoc_50621.1.pdf.
38. S. Jennings, C. McCormack y G. Stoll, «Thriving within Our Planetary Means: Reducing the UK's Footprint of Production and Consumption by 2030» (2021). Extraído de https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2021-06/Thriving_within_our_planetary_means_full_report.pdf.
39. L.S. Fai Lam, et al. «Zeroing-in on Deforestation: Which Agricultural Commodities Companies Are Addressing Deforestation Issues?» (2020). Extraído de https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/005/430/original/CDP_Agriculture_2020_Exec_sum.pdf?1604570315.
40. Euractiv, «France Says Opposes EU-Mercosur Trade Deal Over Deforestation Concerns» (2020). Extraído de <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/france-says-opposes-eu-mercossur-trade-deal-over-deforestation-concerns/>.
41. Entrevista 10 (9 de junio de 2021).
42. ReFED, «Food Waste Is a Solvable Problem: Here's How To Do It» (n.d.). Consultado el 17 de julio de 2021 en <https://refed.com/food-waste/the-solutions>.
43. Entrevista 16 (11 de junio de 2021).
44. Entrevista 19 (16 de junio de 2021).
45. Entrevista 24 (26 de julio de 2021).
46. Entrevista 31 (4 de agosto de 2021).

ACERCA DE LA ALIANZA GLOBAL PARA EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN



La Alianza Global para el Futuro de la Alimentación es una alianza estratégica de fundaciones filantrópicas que trabajan entre ellas y con otros para transformar los sistemas alimentarios mundiales ahora y para las generaciones futuras. Creemos que es urgente transformar los sistemas alimentarios de todo el mundo y que trabajar entre nosotros y con otros nos da fuerza para lograr un cambio positivo. La reforma de los sistemas alimentarios requiere que inventemos nuevas soluciones a todas las escalas: esta solo tendrá lugar si somos capaces de aplicar un enfoque agrícola que abarque todos los sistemas y si contamos con una profunda colaboración entre filántropos, investigadores, activistas, el sector privado, los agricultores, los trabajadores del sistema alimentario, los pueblos indígenas, el gobierno y los responsables políticos.

www.futureoffood.org

