



RESUMEN EJECUTIVO

ALIMENTOS con los PIES EN LA TIERRA

Los mercados territoriales como estrategia para alcanzar la seguridad y resiliencia alimentarias

RESUMEN EJECUTIVO

La lucha contra el hambre en el mundo se encuentra actualmente en claro retroceso. Según la primera evaluación global sobre seguridad alimentaria realizada tras la pandemia de COVID-19, un 30 % de la población mundial está en situación de inseguridad alimentaria y el 42 % no puede permitirse una dieta saludable. Para 2030, se espera que cerca de 600 millones de personas padezcan hambre, lo que nos situaría más lejos que nunca de alcanzar el objetivo mundial de «hambre cero».

Los datos sobre el hambre en el mundo son preocupantes y hablan por sí solos: la pandemia, la guerra en Ucrania y una crisis climática que no para de agravarse han sacudido los cimientos sobre los que se asienta el sistema alimentario, dejando al descubierto su falta de resiliencia. **Durante los últimos tres años, los mercados de productos básicos y las cadenas de suministro en manos de multinacionales se han resentido a causa de problemáticas emergentes.** En efecto, los bloqueos al transporte de cereales, la carestía de los fertilizantes, las prohibiciones a la exportación, la volatilidad en los precios de los alimentos, las cosechas perdidas y los estantes vacíos han pasado a formar parte de nuestra nueva normalidad.

Las interrupciones repentinas en las cadenas de suministro propiciadas por la pandemia de COVID-19 pusieron en riesgo la exportación de soja brasileña, que representaba el 34 % del comercio mundial de esta leguminosa. En EE. UU., los/as trabajadores/as del sector agrícola se vieron obligados/as a sacrificar 10 millones de cabezas de ganado porcino y a tirar 14 millones de litros de leche al día debido al cierre de explotaciones y a la suspensión de las adquisiciones. Por su parte, el caos que se generó en los mercados en 2022 hizo escalar los precios hasta en un 15 %, con la consiguiente restricción del flujo de importaciones de alimentos básicos hacia poblaciones que sufren inseguridad alimentaria.

Estas perturbaciones han frustrado cualquier atisbo de esperanza en cuanto a la eficiencia y al funcionamiento sin fisuras de las cadenas globales de suministro de alimentos. A día de hoy, resulta evidente el fracaso de la receta de seguridad alimentaria basada en cadenas de suministro mundiales de alimentos en manos de multinacionales, que han demostrado estar plagadas de riesgos y vulnerabilidades: la exposición de la producción industrial de materias primas a eventos climáticos; el desvío de recursos valiosos en favor de la producción de alimentos ultraprocesados, piensos y combustibles; la estandarización de las dietas en torno al trigo, el arroz y el maíz y una mayor dependencia del consumo global de calorías en unos pocos

cultivos y entidades exportadoras de materias primas; los cuellos de botella que se dan en cadenas globales fragmentadas y dispersas geográficamente; la enorme exigencia energética de las cadenas de suministro de alta tecnología digitalizadas; o el peligro de hacer depender la seguridad alimentaria mundial de cadenas de suministro JIT (o «justo a tiempo») que no siempre funcionan.

Los persistentes llamamientos por una *soberanía alimentaria* ponen de manifiesto la necesidad de adoptar nuevos enfoques para aumentar la autosuficiencia alimentaria, reforzar la resiliencia frente a perturbaciones y sanear los cimientos de la seguridad alimentaria. El interés se está trasladando ahora hacia una vibrante pluralidad de sistemas de abastecimiento de alimentos ajenos a las cadenas globales de suministros y al control de las multinacionales.

Ciertamente, **grandes poblaciones de todo el mundo se alimentan cada día a través de redes alimentarias, mercados y cadenas de suministro de proximidad**, de las plazas y vendedores/as callejeros/as a las cooperativas, de la agricultura urbana a la venta directa por Internet, o de los nodos alimentarios a las cocinas comunitarias. Estas diversas redes de «mercados territoriales» se asientan sobre la labor de pequeños/as productores/as, transformadores/as y minoristas que están integrados/as en los territorios y comunidades, asumiendo en ellos múltiples roles.

Si bien la pandemia sirvió para que se empezara a reconocer la importancia de estos mercados territoriales, la crisis actual de las cadenas empresariales y las perturbaciones que están por venir subrayan la necesidad de mejorar nuestro conocimiento sobre cómo funcionan y lo que pueden aportar.

Un análisis global exhaustivo de estas redes alimentarias diversas nos ha permitido constatar que los **mercados territoriales constituyen la piedra angular de los sistemas alimentarios de muchos países y regiones, y que contribuyen de manera crucial a la seguridad alimentaria, la igualdad y la sostenibilidad**, al tiempo que apuntalan la resiliencia en varios frentes. Entre nuestros hallazgos destacan:

CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y MEJORA DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

- **A pesar de que la tierra y los recursos estén dominados por las cadenas globales de productos básicos controladas por multinacionales, la realidad es que la mayor parte del planeta se alimenta a través de cadenas alimentarias de proximidad.** Evaluaciones llevadas a cabo por parte de la sociedad civil estiman que los/as pequeños/as productores/as de alimentos y los/as trabajadores/as de «redes alimentarias campesinas» —que poseen menos de un tercio de las tierras y los recursos agrícolas de todo el planeta— alimentan a más del 70 % de la población mundial. En algunas

regiones, de hecho, la cifra es incluso mayor: según un estudio de la FAO, los/as pequeños/as agricultores/as y las explotaciones familiares abastecen al 80 % de la cadena alimentaria en África subsahariana y Asia. De media, el 80 % de las necesidades alimentarias de las ciudades de todo el mundo se ven cubiertas por agentes en un radio de 500 km. La agricultura urbana y periurbana desempeña un papel crítico para el 50 % de los/as habitantes urbanos/as de América Latina, el 40 % en el caso de África y más de mil millones de personas de todo el mundo. Los/as consumidores/as adquieren enormes cantidades de productos frescos y perecederos, en muchos casos de forma directa, fuera de las cadenas de suministro corporativas. En México, por ejemplo, la mitad de las frutas y verduras consumidas se venden en mercados al aire libre; un millón de personas en Europa se abastecen a través de la agricultura sostenida por la comunidad; 25 millones de consumidores compran directamente a agricultores/as en Italia; y los mercados de productores locales en EE. UU. se han cuadruplicado en la última década. Aunque las importaciones de alimentos son de vital importancia en algunos contextos, menos de un cuarto de las calorías que se producen en todo el mundo llegan a cruzar fronteras y esta proporción resulta incluso más baja si hablamos de nutrientes. Las cadenas globales representan sólo un 15-20 % del total de alimentos que se consumen en Asia y en África subsahariana.

- **Los mercados territoriales son un poderoso aliado de las poblaciones de bajos ingresos, puesto que les dan acceso a alimentos a un precio asequible**, y las protegen frente a la volatilidad global de los precios. Existe evidencia que demuestra que en barrios desfavorecidos de Asia, América Latina y África la fruta y la verdura es más asequible en las plazas que en los supermercados. Un estudio realizado en África demostró que los precios en los supermercados son un 125 % más altos. Los mercados que se encuentran cerca de, o en barrios de bajos ingresos, y que proporcionan flexibilidad —en términos de cantidad de adquisiciones, precios o acuerdos de crédito, por ejemplo—, están mejor adaptados a las necesidades de las poblaciones con pocos recursos económicos y marginalizadas. En Dhaka, Bangladesh, el 95 % de la población urbana pobre adquiere la mayor parte de su comida en 400 mercados públicos que alimentan a unos 25 millones de personas al día. En algunos lugares, estos beneficios se ven reforzados por medio de vales, cupones de comida u otras iniciativas de mejora del acceso a la alimentación.
- **Asimismo, los mercados territoriales, al proporcionar acceso a una amplia oferta de alimentos frescos y saludables, juegan un papel clave en la promoción de una mayor diversidad alimentaria y de dietas saludables.** El mapeo de mercados públicos que ha llevado a cabo la FAO en siete países recoge, por cada país, una gama de entre 47 y más de 100 tipos de alimentos no procesados disponibles en los mercados estudiados. Los mercados públicos también se asocian a una mayor ingesta de micronutrientes por parte de los grupos de bajos ingresos.

FORTALECIMIENTO Y ADAPTACIÓN FRENTE A PERTURBACIONES

- **Las cadenas de suministro y los mercados de proximidad son sólidos y muy adaptables a las perturbaciones, cualidades clave que se hicieron patentes durante la pandemia de COVID-19.** A pesar del cierre de mercados, la suspensión de la venta ambulante y la implementación de otras políticas desfavorables, una serie de canales de mercados territoriales consiguieron adaptarse rápidamente y continuaron abasteciendo de alimentos a las comunidades durante la pandemia —además de introducir nuevas modalidades de mercado, sistemas de pago (con opciones de compra flexible para consumidores desfavorecidos, por ejemplo) y modelos de gobernanza (como la transición hacia enfoques de certificación comunitaria *in situ*)—. La producción urbana y periurbana de alimentos fue clave en la protección de la seguridad alimentaria de las ciudades.
- **En lo que duró la pandemia, las redes de la sociedad civil locales lograron aumentar la escala de sus actividades y adquirieron una importancia crítica dentro de la respuesta a la emergencia alimentaria.** En el estado de Kerala, en India, las autoridades locales contrataron a la red de mujeres Kudumbshree para que se encargaran de la gestión de 1000 «hostales» temporales en los que se ofrecieron cada día 70 000 menús subvencionados. En Brasil, el 45 % de las iniciativas de emergencia en la cadena alimentaria se dieron a nivel local y más del 85 % se basaban, al menos parcialmente, en la agroecología.

CREACIÓN DE MEDIOS DE VIDA, COMUNIDADES Y CULTURAS RESILIENTES

- **Los mercados territoriales sustentan los medios de vida de millones de personas que se dedican a la producción de alimentos, y por lo general les ofrecen precios decentes y fuentes de ingresos estables.** Diferentes estudios realizados por grupos de la sociedad civil en todo el mundo y evaluaciones de la ONU han demostrado que este tipo de mercados son los más rentables para los pequeños productores. En Tailandia, los mercados «verdes» ofrecen a los/as productores/as locales márgenes más amplios que las grandes distribuidoras y son la fuente de entre el 60 y el 80 % del total de sus ingresos. Los datos de que disponemos apuntan a una alta viabilidad económica en la agricultura sostenida por la comunidad. Los programas específicos de contratación pública son de vital importancia para el desarrollo de mercados estables y relevantes para los pequeños productores y transformadores.
- A diferencia de lo que ocurre en las cadenas empresariales, **los actores a pequeña escala normalmente consiguen diversificar, fortalecer y mantener el control de sus medios de subsistencia cuando operan en cadenas de suministro y mercados de proximidad.** Gracias a esto, productores/as, transportistas, transformadores/as, distribuidores/as y minoristas encuentran a menudo una mayor autonomía en aspectos que

van desde la planificación de la siembra y las cosechas hasta la fijación de precios. Fuera de las cadenas empresariales, los/as productores/as suelen vender sus productos en diferentes canales y mercados, lo que contribuye a diversificar sus ingresos y minimizar los riesgos. En un estudio realizado en 12 países se encontró que, para abastecer de alimentos a los mercados, los/as productores/as agroecológicos se valen de una veintena de canales diferentes, sin por ello dejar de reservar también una parte de su producción para el trueque y el consumo doméstico.

- Mediante el trabajo conjunto con colectivos y cooperativas, **los/as agentes a pequeña escala han logrado desarrollar sistemas propios y económicamente viables para agrupar y comercializar sus alimentos.** En el Sur de los Estados Unidos, tras décadas de organización colectiva liderada por cooperativas, los/as agricultores/as y ganaderos/as negros/as han conseguido ventas por valor de unos 80 millones de dólares y han asegurado la tenencia de más de 70 500 hectáreas de tierras bajo su control. En Brasil, unas 4500 familias de productores agroecológicos se han unido para suministrar alimentos a una red de mercados.
- Si bien todavía persisten un buen número de barreras, **los mercados territoriales cuentan con una sólida participación por parte de las mujeres y de la juventud**, especialmente en mercados informales y en la venta ambulante. La FAO, en un estudio desarrollado en tres países, demostró que la mayor parte de personas que venden en mercados públicos locales y regionales son mujeres.
- Al impulsar la biodiversidad en la agricultura y los cultivos tradicionales, **los mercados territoriales también desempeñan un papel clave en el fortalecimiento de las culturas alimentarias** y los conocimientos y beneficios vinculados a las mismas. Por ejemplo, en Cuzco, Perú, las mujeres del Parque de la Papa cuentan con su propio mercado, donde comparten productos locales e intercambian y conservan más de 2000 variedades de semillas de patata.
- **Las cadenas de suministro y los mercados de proximidad generan confianza, conexiones, solidaridad y capital social.** Este tipo de mercados se vinculan a menudo con iniciativas culturales y educativas, empresas colaborativas y enfoques de gobernanza participativos, lo que redundará en un acercamiento entre productores y consumidores de alimentos y en el abandono de cadenas empresariales y sistemas alimentarios industriales alienantes.

MANTENIMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS ECOSISTEMAS

- **Las cadenas de suministro y los mercados de proximidad fomentan la resiliencia climática y la sostenibilidad medioambiental al proporcionar salidas comerciales a la producción de alimentos con bajos insumos,**

a pequeña escala y respetando la biodiversidad, como es el caso de los sistemas agroecológicos o los cultivos tradicionales de alto valor nutritivo y ecosistémico. La agricultura urbana ayuda a mantener la agrobiodiversidad, mientras que los mercados públicos facilitan el intercambio de diferentes semillas necesarias para la resiliencia frente a las sequías.

- **Los mercados territoriales se articulan normalmente en torno a cadenas de suministro cortas, lo que reduce el número de kilómetros que recorren los alimentos.** Además, al proporcionar puntos de venta para diferentes grados de producción, frenan también la pérdida y el desperdicio de alimentos. Por su parte, los planes de contratación pública focalizados pueden mejorar las cadenas territoriales y los beneficios que generan, con un metaanálisis incluso demostrando que producir localmente alimentos ecológicos aumenta los beneficios en materia de sostenibilidad económica, medioambiental y social.

En contraste con las cadenas empresariales, **quién garantiza la alimentación de la mayor parte del planeta es una red diversa de cadenas y mercados de proximidad. Esta red consigue llegar a poblaciones de bajos ingresos, sostiene los medios de vida de los/as agricultores/as y las comunidades, cuida la biodiversidad y, en tiempos de crisis, representa un salvavidas para millones de productores/as y consumidores/as.** Un hecho crucial es que las cadenas de proximidad hacen llegar a los mercados alimentos a un precio que es a la vez asequible para grupos de bajos ingresos y rentable para los/as productores/as. En otras palabras, ofrece los precios justos que las cadenas empresariales ignoran de manera sistemática.

Por su parte, los mercados territoriales sí son capaces de garantizar estos beneficios, y ello a pesar de verse expuestos a políticas y condiciones económicas desfavorables que deberemos revertir imperativamente si queremos liberar todo su potencial.

En todo el planeta, **el apoyo financiero y gubernamental se ha destinado prioritariamente a la agricultura industrial orientada a la exportación, al comercio mundial y a las infraestructuras de materias primas**, como las autopistas o redes de transporte que conectan las grandes ciudades y los puertos. Paralelamente, los mercados informales y la venta ambulante han quedado desprovistos de servicios básicos, tales como el acceso a agua potable o a infraestructuras de saneamiento, al tiempo que han tenido que bregar con normativas en materia de salud e higiene inasumibles y diseñadas para las grandes empresas —así como con la amenaza de cierres y desalojos forzosos—.

Aunque el 80 % de la comida que circula en África lo hace a través de mercados mayoristas, los gobiernos de este continente sólo destinan las migajas de su financiación a este tipo de mercados. A nivel mundial, el 70 % de los pequeños/as productores/as no ven cubiertas sus necesidades de financiación, y en África menos del 10 % tiene acceso al crédito institucional. Al no contar con instalaciones de almacenamiento adecuadas, cuando se da un superávit en los

mercados, estos/as productores/as se ven obligados/as a vender sus productos a precios bajos. Los compradores institucionales, como las escuelas o los hospitales, carecen de capacidad de procesamiento *in situ*, por lo que tienen que recurrir a empresas más grandes. Además, a lo largo de toda la cadena se da una falta de formación y apoyo para el funcionamiento de cadenas cortas y negocios de alimentación.

La ausencia del adecuado respaldo institucional merma de forma permanente la viabilidad económica de los mercados territoriales, que se vuelven dependientes de instituciones externas y estructuras de apoyo. A su vez, las «mafias de producto» reducen las oportunidades de pequeños/as agricultores/as y minoristas. El carácter impredecible de la demanda, la dificultad para establecer la diferencia de los productos de mayor valor y la naturaleza de la venta directa, más demandante en cuanto a tiempos, puede minar la confianza de los productores para participar e invertir en los mercados de proximidad. Aunque el papel de las mujeres en el mantenimiento de los mercados territoriales es de innegable importancia, en muchos contextos su capacidad para acceder a oportunidades de mercado más rentables se encuentra todavía restringida.

El poder de las multinacionales crece a medida que las cadenas empresariales se expanden y consiguen desplazar a otros modelos. Con el tiempo esto hace que, en un contexto de rápida urbanización y expansión de los supermercados, los actores más poderosos puedan erosionar las prácticas y culturas alimentarias tradicionales, llevar a cabo un proceso de cooptación de las cadenas territoriales y locales y redefinir las dietas en torno a productos básicos y alimentos ultraprocesados.

Existe una necesidad clara y urgente de invertir en los mercados territoriales, así como **un gran potencial para que los gobiernos fortalezcan y respalden este tipo de mercados para convertirlos en la piedra angular de la seguridad alimentaria y la resiliencia climática en los años venideros.** Hay ciudades y regiones que están tomando la delantera y que han demostrado que merece la pena dirigir la inversión pública hacia mercados urbanos y cadenas de suministro sostenibles para mejorar el acceso a una alimentación saludable y favorecer la diversidad, entre otras cosas. Ha sido la administración local la que ha financiado estructuras clave en 39 mercados públicos de alimentos de Barcelona, que ahora son accesibles a un 66 % de la población de la ciudad. La localidad de Rosario, en Argentina, se ha convertido en un referente mundial de agricultura urbana y de acercamiento de la producción alimentaria a los/as habitantes de la ciudad a través de políticas de planificación innovadoras y del apoyo local/nacional de la agroecología y de los mercados municipales. Brasil es líder mundial en políticas para erradicar el hambre, que le han permitido hacer evolucionar los medios de vida de pequeños/as productores/as y transformadores/as de alimentos, gracias a la adopción de planes de comedores escolares para 40 millones de niños y niñas, o el establecimiento de un requisito mínimo del 30 % de comida procedente de explotaciones familiares en los comedores públicos.

Así pues, para cambiar el curso de las políticas que apoyan sistemas alimentarios deficientes y restaurar la seguridad y la resiliencia alimentarias en todo el planeta, encontramos una serie de **acciones conjuntas destinadas a restringir el poder de las cadenas alimentarias empresariales y a fomentar las cadenas y los mercados de proximidad**. Entre estas acciones destacan:

- **El recurso sistemático a los programas de compra pública para apoyar a los pequeños productores de alimentos sostenibles** y aumentar la cercanía de las cadenas de suministro y los mercados con los consumidores; vinculando, además, las políticas de acceso a la alimentación con los mercados territoriales y poniendo en práctica las lecciones aprendidas durante la pandemia con una mejor planificación y una mayor resistencia ante las perturbaciones de los sistemas alimentarios, que han de integrarse asimismo en cadenas territoriales resilientes y sostenerse en redes de la sociedad civil.
- La retirada de las subvenciones a las cadenas alimentarias industriales y **la reorientación de los fondos hacia infraestructuras, redes y poblaciones de importancia crítica para los mercados territoriales**, incluidas medidas como la protección y modernización de los mercados públicos, el respaldo a colectivos y cooperativas, la concesión de subvenciones/crédito a los pequeños productores y la reorientación de la financiación pública al desarrollo rural (mediante conexiones para el tránsito entre el medio urbano y el rural, los servicios sociales y las TIC).
- La defensa de los mercados de productores/as frente a la cooptación empresarial, el apoyo a los programas de garantía participativos y el desarrollo de modelos de gobernanza inclusivos para **garantizar que los mercados aporten beneficios generalizados a los/as agentes locales**.
- **El bloqueo de los intentos de apropiación y cooptación de los sistemas alimentarios por parte de las grandes empresas:** dando cuenta de las ineficiencias, las vulnerabilidades y el coste real de las cadenas empresariales globales; acabando con los monopolios corporativos de la venta al por menor y la cadena de suministro y neutralizando las prácticas coercitivas; aumentando la concienciación social y utilizándola para que se dejen de consumir alimentos ultraprocesados y se apueste por dietas saludables y diversas; y vigilando las trayectorias tecnológicas emergentes.
- La mejora del intercambio mundial de datos y conocimientos sobre las redes alimentarias de proximidad; un mayor entendimiento de todas las dimensiones de la resiliencia y la seguridad alimentaria; **la generación de narrativas positivas y poderosas sobre los mercados territoriales de alimentos**, en colaboración con movimientos agroecológicos y de soberanía alimentaria para transmitir a la sociedad civil una visión integradora sobre la resiliencia de los futuros mercados, cadenas de suministro y sistemas alimentarios.

PALANCA PARA APOYAR LOS MERCADOS TERRITORIALES

Limitar el poder corporativo sobre los sistemas alimentares

Reorientar los subsidios en dirección a las infraestructuras y redes para los mercados territoriales

Colocar las redes locales resilientes en el centro de la planificación para los choques futuros

Usar el poder de compra del Estado para apoyar los/as pequeños/as productores/as

Hacer de puente entre servicios sociales y de combate al hambre, y los mercados que abastecen las comunidades más desfavorecidas

Construir una visión compartida entre los varios movimientos para alcanzar mercados y sistemas alimentarios resilientes

Mercados territoriales

