

NOTA INFORMATIVA 1 SOBRE GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

## **¿UN «IPCC PARA LA ALIMENTACIÓN»?** **La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de la ONU como antesala de una nueva agenda científica-política convulsa**

**JULIO 2021**

**AUTORES PRINCIPALES:** J. Clapp, M. Anderson, M. Rahmanian, S. Monsalve Suárez

### **ÍNDICE**

Resumen	2
1. Introducción	2
2. Orígenes y contexto de las propuestas a favor de un «IPCC para la Alimentación»	4
3. El HLPE y el «IPCC para la Alimentación»: similitudes y diferencias	9
4. Implicaciones para la gobernanza de los sistemas alimentarios	13
5. El Grupo Científico de la Cumbre: un ensayo de la nueva interfaz entre ciencia y política	14
6. Conclusiones	19
7. Recomendaciones	19

## RESUMEN

En esta nota informativa se argumenta lo siguiente:

- La petición de un nuevo «IPCC para la Alimentación» partió de un pequeño grupo de actores de cuyas opiniones se ha hecho eco una poderosa red de organizaciones, muchas de las cuales están estrechamente vinculadas a las empresas y la industria. Estos grupos están utilizando la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de la ONU para defender su propuesta de «modificación de las reglas del juego».
- Muchas de las funciones de la interfaz entre ciencia y política que se está proponiendo para los sistemas alimentarios ya las asume el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición en su papel de interlocutor ante el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU.
- Algunos de los cometidos que se plantean para un posible «IPCC para la Alimentación», como por ejemplo el desarrollo de nuevas investigaciones para resolver controversias, en la práctica podrían poner en riesgo una reflexión más seria y justa sobre cuestiones complejas que es necesario abordar desde múltiples perspectivas.
- A diferencia del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, los planes para una nueva interfaz entre ciencia y política no parecen contemplar una consulta amplia con el conjunto de las partes interesadas ni la incorporación de diferentes formas de conocimiento, elementos que deberían ser parte fundamental de una buena ciencia de los sistemas alimentarios y que son importantes en términos de legitimidad.
- No está claro a qué organismo intergubernamental proporcionaría asesoramiento político el nuevo panel. Esto plantea importantes interrogantes sobre los intereses políticos que subyacen a esta propuesta y sus implicaciones para la gobernanza de los sistemas alimentarios.
- El Grupo Científico de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de la ONU, que constituye un «primer experimento» de lo que sería la nueva interfaz entre ciencia y política, se queda corto en varios sentidos: no es transparente; presenta desequilibrios en su composición y está sesgado en su perspectiva y en sus fuentes de conocimiento; no presta suficiente atención a las relaciones entre los sistemas alimentarios y la sociedad; y persigue una agenda de «tecnología e innovación» orientada a las empresas.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios (UNFSS, por sus siglas en inglés), bajo la premisa de reclamar «soluciones que cambien las reglas del juego», representa para muchos una oportunidad sin precedentes de avanzar en nuevas agendas y definir el futuro de los sistemas alimentarios. De hecho, este escenario ya se está utilizando para promover una amplia diversidad de enfoques de fitomejoramiento, procesos de producción,

modelos de cadena de suministro y nuevas formas de organizar la gobernanza de los sistemas alimentarios a través del «multilateralismo»<sup>1</sup>. La UNFSS también se está convirtiendo en la plataforma de lanzamiento de un «IPCC para la Alimentación», una nueva interfaz entre ciencia y política que, para algunos, será la revolución más importante de la Cumbre. Pero, ¿por qué es tan determinante esta propuesta? Y, por otro lado, ¿es realmente lo que nos están vendiendo? ¿De dónde emana el conocimiento en el que se basarán las políticas en el hipotético caso de que este organismo salga adelante? ¿Qué tipo de ciencia guiará dichas políticas?

Las interfaces entre ciencia y política (ICP) son importantes porque proporcionan asesoramiento y recomendaciones científicas a los responsables políticos, y suelen agrupar una amplia diversidad de perfiles de científicos de todo el mundo con conocimientos complementarios. Una de las principales funciones de una ICP consiste en evaluar el estado de la literatura científica y traducir ese conocimiento a un formato que contribuya a informar el proceso de toma de decisiones<sup>2</sup>. Esta función es de vital importancia para los sistemas alimentarios, un ámbito de actuación caracterizado por la complejidad, el cambio constante, la incertidumbre y las interpretaciones controvertidas. Por todo ello, para que las evaluaciones científicas de los sistemas alimentarios sean realmente pertinentes para las políticas se necesita información procedente de múltiples disciplinas y enfoques. En la actualidad, ya existen varias ICP relevantes para los sistemas alimentarios, que analizaremos a continuación, entre las que destaca el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE, por sus siglas en inglés) que da servicio al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas<sup>3</sup>.

La idea de un «IPCC para la Alimentación» surgió por primera vez hace casi una década, y posteriormente se ha seguido promoviendo en diferentes foros de alcance regional y mundial. En los últimos meses, las voces que reclaman una nueva ICP se han hecho más fuertes y sus demandas más explícitas, a medida que la UNFSS avanza hacia la celebración de sus Jornadas Científicas a principios de julio, de la pre-Cumbre a finales del mismo mes, y de la propia Cumbre en otoño de 2021. El Presidente del Grupo Científico de la UNFSS —uno de los primeros defensores de una nueva ICP<sup>4</sup>— ha contribuido a impulsar esta idea en el camino hacia la Cumbre<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Fears y Canales, «The Role of Science, Technology and Innovation for Transforming Food Systems Globally» (2021), en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/FSS\\_Brief\\_IAP\\_Global.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/FSS_Brief_IAP_Global.pdf) y el programa de las Jornadas Científicas de la UNFSS, en <http://www.fao.org/innovation/science-days/en/>.

<sup>2</sup> Clark, van Kerkhoff, Lebel y Gallopin, «Crafting usable knowledge for sustainable development», *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113, n.º 17 (2016): pp. 4570-4578, en <https://doi.org/10.1073/pnas.1601266113>.

<sup>3</sup> Véase la página web del HLPE en <http://www.fao.org/cfs/ganesan-inicio/acerca-del-ganesan/es/>.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, von Braun y Kalkuhl, «International science and policy interaction for improved food and nutrition security: Toward an International Panel on Food and Nutrition (IPFN)», N.º 142. ZEF Working Paper Series (2015), en <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142725/1/837872839.pdf>.

<sup>5</sup> Grupo Científico de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, «Science and innovations for Food systems change: Opportunities for the UN Food Systems Summit», proyecto de documento, 5 de julio de 2021, en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/07/ScientificGroupStrategicPaper\\_draft\\_July5\\_2021.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/07/ScientificGroupStrategicPaper_draft_July5_2021.pdf).

Detrás de una cuestión en apariencia tecnocrática se esconde, en realidad, una batalla de alto nivel sobre diferentes visiones acerca de qué exactamente puede considerarse ciencia legítima y conocimiento relevante para los sistemas alimentarios. Y esto, a su vez, forma parte de la guerra por cómo deben ser los sistemas alimentarios y quién debe gobernarlos.

Por todo ello, la propuesta plantea cuestiones cruciales: ¿Es realmente necesaria una nueva ICP sobre sistemas alimentarios? ¿Con qué órgano de gobernanza debería interactuar la nueva ICP y qué tipo de gobernanza debe adoptar? ¿Qué aproximación a la ciencia y qué árbitros expertos orientarán nuestra comprensión de los desafíos futuros del sistema alimentario y sus posibles soluciones?

En este informe analizamos el actual impulso a favor de una nueva ICP para los sistemas alimentarios en el contexto de una aproximación a la ciencia más amplia en el marco de la UNFSS. También hacemos un recorrido por los orígenes y el contexto de la idea, comparando el papel que desempeñaría la nueva ICP con las funciones actuales del HLPE, y explorando lo que esta propuesta revela sobre la aproximación a la ciencia que adopta la UNFSS, así como las implicaciones que tendría una nueva ICP para la futura evolución de la gobernanza de los sistemas alimentarios.

## **2. ORÍGENES Y CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS A FAVOR DE UN «IPCC PARA LA ALIMENTACIÓN»**

La idea de una nueva ICP para los sistemas alimentarios ha aparecido en una serie de documentos e informes promovidos por redes estrechamente vinculadas entre ellas. Una de las propuestas más tempranas y más específicas figura en un documento de trabajo del Centro de Investigación para el Desarrollo alemán (ZEF) de 2015, en el que se insta a establecer de un Panel Internacional sobre la Alimentación y la Seguridad Nutricional (IPFN, en inglés) inspirado en el modelo del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)<sup>6</sup>. Este documento remite a su vez a un documento de discusión anterior, *The Role of Research in Global Food and Nutrition Security* [El papel de la investigación en la seguridad alimentaria y nutricional mundial], publicado por el Comité director científico de la Expo Milán 2015, en el que se pedía un mayor impulso a la aplicación práctica del conocimiento, aunque sin apuntar a una propuesta institucional específica<sup>7</sup>.

Desde entonces, se ha insistido en la misma idea en otros contextos. En 2017, el Foro Económico Mundial (FEM) en colaboración con el Gobierno de los Países Bajos publicó un informe sobre la iniciativa «Una nueva visión para la agricultura» en el marco de la

---

<sup>6</sup> Von Braun y Kalkuhl (2015).

<sup>7</sup> Unión Europea, «The Role of Research in Global Food and Nutrition Security», Documento de discusión del Comité director científico de la Expo Milán 2015 (2015), en <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/role-research-global-food-nutrition-security.pdf>

Transformation Leaders Network<sup>8</sup>, haciendo alusión a una «visión a largo plazo para un "IPCC para la Alimentación"». El informe apenas incluía detalles más allá de la necesidad de «un lenguaje común para una transición hacia dietas saludables». Más o menos en la misma época, los primeros promotores de la idea la fueron desarrollando en una serie de artículos científicos y documentos sobre políticas<sup>9</sup>. Además, la propuesta empezó a aparecer en documentos de trabajo de otras redes y organizaciones, como una publicación de 2018 de la InterAcademy Partnership (IAP)<sup>10</sup>, que se enmarcaba en un proyecto liderado por uno de los defensores iniciales de un «IPCC para la Alimentación»<sup>11</sup>. Varias personas relacionadas con organismos gubernamentales y organizaciones científicas de los Países Bajos también apoyaron la idea de un «IPCC para la Alimentación», a veces vinculada a la propuesta de un nuevo «tratado alimentario» internacional<sup>12</sup>.

En un informe reciente<sup>13</sup> del Global Panel on Agriculture for Food Systems and Nutrition (GLOPAN) —iniciativa estrechamente vinculada al FEM, la AGRA, y otros actores públicos y privados de peso<sup>14</sup>— se insistía en la necesidad de un panel de expertos en materia de sistemas alimentarios. En paralelo al objetivo de esta publicación de informar a los líderes de alto nivel de la UNFSS, los miembros de GLOPAN han elaborado varios documentos de «Colaboradores» para el Grupo Científico de la Cumbre, en uno de los cuales se defiende la idea de un «IPCC para la Alimentación»<sup>15</sup>.

En el periodo previo a la celebración de la UNFSS, la propuesta ha sido objeto de una mayor difusión. Por ejemplo, el FEM dedicó uno de los paneles de sus reuniones de otoño de 2020 al

---

<sup>8</sup> Foro Económico Mundial y Gobierno de los Países Bajos, «New Vision for Agriculture Transformation Leaders Network» (2017), en [https://aidstream.org/files/documents/NL-Global-Challenge\\_Second-Year-Report\\_2016-20180626090604.pdf](https://aidstream.org/files/documents/NL-Global-Challenge_Second-Year-Report_2016-20180626090604.pdf).

<sup>9</sup> Von Braun y Birner. «Designing global governance for agricultural development and food and nutrition security». *Review of development economics* 21, n.º 2 (2017): pp. 265-284, <https://doi.org/10.1111/rode.12261>. Véase también von Braun. «Global institutions: Governance reform for food, nutrition, and agriculture». *Capítulos de publicaciones del IFPRI* (2018): pp. 62-71, [https://doi.org/10.2499/9780896292970\\_08](https://doi.org/10.2499/9780896292970_08); von Braun, Gulati y Kharas. «Key policy actions for sustainable land and water use to serve people». *Economics* 11, n.º 1 (2017), <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2017-32>.

<sup>10</sup> InterAcademy Partnership, «Opportunities for future research and innovation on food and nutrition security and agriculture: The InterAcademy Partnership's global perspective» (2018), en [https://www.interacademies.org/sites/default/files/publication/iap\\_fnsa\\_global\\_web\\_complete\\_28nov.pdf](https://www.interacademies.org/sites/default/files/publication/iap_fnsa_global_web_complete_28nov.pdf).

<sup>11</sup> InterAcademy Partnership, «Global Food Systems are Failing Humanity and Speeding up Climate Change» (2018), en <https://www.interacademies.org/news/global-food-systems-are-failing-humanity-and-speeding-climate-change>.

<sup>12</sup> Por ejemplo, las alusiones a la idea en el discurso pronunciado por Hans Hoogeveen (embajador de los Países Bajos ante los organismos de la ONU en Roma) bajo el título «Food (In) Security Facts», publicado en <https://www.icco-cooperation.org/en/news/food-insecurity-facts/>; y el artículo de Albert Sikkema, «Fresco pleads for international food treaty and food panel», *Resource*, 8 de abril de 2018, en <https://resource.wur.nl/en/show/Fresco-pleads-for-international-food-treaty-and-food-panel.htm>.

<sup>13</sup> Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition (GLOPAN), «Foresight 2.0. Future Food Systems: For People, our Planet and Prosperity» (2020), en [https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2020/09/Foresight-2.0\\_Future-Food-Systems\\_For-people-our-planet-and-prosperity.pdf](https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2020/09/Foresight-2.0_Future-Food-Systems_For-people-our-planet-and-prosperity.pdf).

<sup>14</sup> GLOPAN es un panel independiente de expertos no gubernamentales financiado por la Fundación Bill y Melinda Gates y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. GLOPAN no está vinculado a ningún mecanismo formal de gobernanza, y entre sus miembros figuran varios gobiernos actuales y pasados, organizaciones internacionales y representantes de iniciativas multilaterales, muchos de los cuales mantienen conexiones con el FEM. Por ejemplo, la Enviada Especial del Secretario General de la ONU que preside la UNFSS forma parte del panel. Agnes Kalibata es además la Presidenta de la Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) y tiene estrechos vínculos con el FEM. Ver, por ejemplo, los perfiles de Kalibata en AGRA en [https://agra.org/zt\\_team/dr-agnes-kalibata-2/](https://agra.org/zt_team/dr-agnes-kalibata-2/); y en el Foro Económico Mundial en <https://www.weforum.org/people/agnes-matilda-kalibata>.

<sup>15</sup> Véase la lista de los compromisos que GLOPAN ha asumido con la Cumbre en su página web <https://www.glopan.org/working-towards-the-united-nations-food-systems-summit/>; Webb, Flynn, Kelly, y Thomas. «The Transition Steps Needed to Transform Our Food Systems». Documento sobre la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios elaborado por colaboradores de investigación del Grupo Científico de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, 6 de abril de 2021, en [https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2021/05/FSS\\_Brief\\_Food\\_System\\_Transformation.pdf](https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2021/05/FSS_Brief_Food_System_Transformation.pdf).

tema de una nueva ICP sobre alimentación, y para ello contó con la participación del presidente del Grupo Científico de la Cumbre y uno de los primeros defensores de un «IPCC sobre la Alimentación», Joachim von Braun<sup>16</sup>. La propuesta de una nueva ICP también se menciona en una declaración del Grupo Científico de la UNFSS realizada conjuntamente con la Academia Pontificia de las Ciencias tras la celebración de un taller conjunto<sup>17</sup>. Estas peticiones culminaron en un documento elaborado por los colaboradores del Grupo Científico de la UNFSS, *The Role of Science, Technology and Innovation for Transforming Food Systems Globally*, en el que se argumenta claramente a favor de que la idea se materialice como resultado de la Cumbre:

“ También existen oportunidades para mejorar las interfaces entre ciencia y política e integrar el desarrollo de políticas a nivel local, regional y mundial. Una solución que cambiaría las reglas del juego sería la creación de un Panel Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, con especial atención a los sistemas alimentarios y con el objetivo de hacer un mejor uso de la mejor ciencia para informar, promover e implementar procesos de formulación de políticas basados en la evidencia a todos los niveles<sup>18</sup>. ”

A pesar de ser algo marginal en su origen, la idea ha cobrado la suficiente relevancia como para que la Comisión Europea constituya un Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG, en inglés) para evaluar la propuesta en el contexto de varias opciones para reforzar una ICP en materia de seguridad alimentaria y nutrición como parte de su contribución a la UNFSS. El mandato del HLEG consiste en «evaluar las necesidades, las opciones, las repercusiones y el posible enfoque de una Plataforma Internacional para la Ciencia de los Sistemas Alimentarios (IPFSS, en inglés)»<sup>19</sup>. Aunque el grupo aún no ha presentado sus conclusiones, ya sabemos que la defensa de una nueva ICP ha ocupado un lugar central en sus deliberaciones: en el discurso de apertura de la reunión de lanzamiento del HLEG (febrero de 2021), el presidente del Grupo Científico de la UNFSS «[señaló] los problemas del actual sistema de conexión ciencia-políticas, que debería ser más eficiente y fiable, teniendo en cuenta la importancia de la base de evidencia»<sup>20,21</sup>.

---

<sup>16</sup> Ver <https://www.weforum.org/events/bold-actions-for-food-as-a-force-for-good-2020/sessions/from-science-to-policy-creating-the-enabling-environment-for-change>; véase también <https://www.welthungerhilfe.org/news/latest-articles/2021/un-food-summit-whats-at-stake/>.

<sup>17</sup> Véase la declaración final del Taller del Grupo Científico de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de la ONU y la Pontificia Academia de las Ciencias (PAS) celebrado el 21 y 22 de abril de 2021, en

[http://www.pas.va/content/accademia/en/events/2021/foodsystems/final\\_statement.html](http://www.pas.va/content/accademia/en/events/2021/foodsystems/final_statement.html).

<sup>18</sup> Fears y Canales (2021), p.14.

<sup>19</sup> Comisión Europea, «New High Level Expert Group to assess need for an International Platform for Food Systems Science», 17 de febrero de 2021, en [https://ec.europa.eu/info/news/new-high-level-expert-group-assess-need-international-platform-food-systems-science-2021-feb-17\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/new-high-level-expert-group-assess-need-international-platform-food-systems-science-2021-feb-17_en).

<sup>20</sup> Grupo de Expertos de Alto Nivel de la Comisión Europea, «Actas de la reunión del 17 de febrero», 18 de febrero de 2021, en <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/49966/download>.

<sup>21</sup> Von Braun, «High Level Expert Group to assess the needs, potential, feasibility and approach for an International Platform for Food Systems Science (IPFSS)», reunión de lanzamiento del HLEG, 17 de febrero de 2021, en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/02/Joachim\\_von\\_Braun\\_EU\\_IPFSS\\_17-Feb-2021.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/02/Joachim_von_Braun_EU_IPFSS_17-Feb-2021.pdf).



Además, las propuestas a favor de un «IPCC para la Alimentación» se han presentado en un contexto en el que ya existen varias ICP intergubernamentales relevantes para los sistemas alimentarios, como se indica en la Tabla 1. En este sentido, el Grupo de alto nivel de expertos (HLPE), creado en 2009 como parte de una reforma más amplia del CSA, es la interfaz más destacada. Se trata de un organismo independiente que lleva a cabo evaluaciones científicas relevantes para las políticas dirigidas a los miembros del CSA, un órgano de gobernanza internacional que a su vez emite recomendaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición para sus miembros. El proceso mediante el cual se elaboran y presentan los informes del HLPE se describe en el Recuadro 1.

### **Recuadro 1. ¿Qué temas debe estudiar el Grupo de alto nivel de expertos y cómo elabora sus orientaciones normativas?**

El Grupo de alto nivel de expertos desarrolla evaluaciones científicas independientes revisadas por pares sobre temas clave a propuesta del CSA. En estos informes se analizan las últimas contribuciones científicas y el conocimiento más reciente en la materia y se formulan recomendaciones de políticas en línea con las conclusiones de la investigación. Los informes del HLPE aportan datos para las deliberaciones del CSA, aunque sus miembros no participen directamente en esas negociaciones, y sus recomendaciones suelen ser adoptadas por el CSA como orientaciones normativas para sus miembros. El HLPE también lleva a cabo una labor sistemática de identificación de «cuestiones nuevas y decisivas» que luego son sometidas a examen por parte de los responsables políticos. Aunque su mandato se centra en temas ligados a la seguridad alimentaria y la nutrición, el HLPE aplica un enfoque de sistemas alimentarios a la hora de prestar asesoramiento político en esta materia. Los informes del HLPE han abordado una gran variedad de temas dentro de los sistemas alimentarios, que van desde el valor de los biocombustibles hasta la volatilidad de los precios de los alimentos, pasando por las asociaciones de múltiples partes interesadas, la participación de los jóvenes o el empleo en los sistemas agrícolas y alimentarios.

<sup>1</sup> HLPE, «Cuestiones Nuevas y Decisivas para la seguridad alimentaria y la nutrición - Segunda Nota para el CSA» (2021), en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/Critical-Emerging-Issues-2016/HLPE\\_Note-to-CFS\\_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/Critical-Emerging-Issues-2016/HLPE_Note-to-CFS_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition_ES.pdf).

Las reformas de 2009 también abrieron el CSA —hasta entonces reservado a los gobiernos— a la participación tanto de la sociedad civil como del sector privado<sup>22</sup>, lo que contribuyó a convertirlo en «la principal plataforma internacional, intergubernamental e incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas con trabajar de manera conjunta para eliminar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos»<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> El CSA reúne a representantes de 122 gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, organizaciones del sector de la filantropía, otros organismos de la ONU y grupos científicos internacionales.

<sup>23</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas, «Acerca del CSA» (2021), en <http://www.fao.org/cfs/es/>.

**Tabla 1 - Interfaces entre ciencia y política intergubernamentales en funcionamiento relevantes para los sistemas alimentarios**

ICP y año de creación	Órgano de gobierno al que va dirigido el asesoramiento político	Temática principal	Tipos de resultados	Proceso de revisión / compromiso con las partes interesadas
<b>IPCC - 1988</b>	Gobiernos miembros de la CMNUCC	Cambio climático	Evaluaciones del conocimiento existente	Las personas interesadas en hacer una revisión deben registrarse para hacerlo
<b>SBSTTA - 1995</b>	Gobiernos miembros del CDB	Diversidad biológica	Evaluaciones del conocimiento existente Identificación de cuestiones nuevas y decisivas	Los informes se revisan por pares
<b>HLPE - 2010</b>	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (gobiernos, sociedad civil y miembros del sector privado)	Seguridad alimentaria, nutrición y sistemas alimentarios	Evaluaciones del conocimiento existente a petición del CSA Identificación de cuestiones nuevas y decisivas Publicación de informes	Consultas electrónicas abiertas (mediante registro en una plataforma en línea o por correo electrónico) sobre temas y proyectos de informes Los informes se revisan por pares
<b>IPBES - 2013</b>	Organismo intergubernamental independiente	Diversidad biológica y servicios de los ecosistemas	Evaluaciones del conocimiento existente	Revisión abierta del alcance de los trabajos y de los informes por parte de revisores acreditados

Por otro lado, y aunque no se centran exclusivamente en los sistemas alimentarios, existen otras ICP intergubernamentales que desempeñan un papel crucial en la toma de decisiones en este ámbito. El IPCC, por ejemplo, está al servicio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y formula recomendaciones sobre los efectos del cambio climático, que tienen profundas repercusiones en los sistemas alimentarios. Por su parte, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT) trabaja para el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y presta asesoramiento científico en materia de diversidad biológica, incluida la agrobiodiversidad y la diversidad fitogenética. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) es una plataforma intergubernamental que asesora a sus miembros (y ejerce una gran influencia en el CDB) sobre cuestiones ligadas a la diversidad



biológica y los servicios de los ecosistemas, que a su vez presentan fuertes interrelaciones con los sistemas alimentarios y agrícolas.

Aunque existen otras ICP al servicio de gobiernos o regiones determinados, en este informe nos referimos principalmente a las ICP intergubernamentales. La Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD, 2003-2008) fue otra ICP intergubernamental específicamente dedicada a los sistemas alimentarios, pero no se incluye en esta tabla porque solo emitió una evaluación puntual.

### 3. EL HLPE Y EL «IPCC PARA LA ALIMENTACIÓN»: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Para Cash *et al.*, el éxito de una interfaz entre ciencia y política depende de tres cualidades fundamentales: relevancia, credibilidad y legitimidad<sup>24</sup>. Precisamente, estos son los criterios que utilizaremos para evaluar las principales similitudes y diferencias entre el Grupo de alto nivel de expertos y el hipotético «IPCC para la Alimentación».

En ausencia de una propuesta formal de ICP para los sistemas alimentarios disponible públicamente, nos vemos obligados a recurrir a artículos en los que se esboza el concepto para hacernos una idea más precisa de lo que se está proponiendo en realidad. Dichos documentos y presentaciones<sup>25</sup> convergen en un conjunto de funciones principales que se asignarían a un posible «IPCC para la Alimentación»: (1) la articulación del intercambio de conocimientos entre los ámbitos científico y político; (2) la coordinación de evaluaciones revisadas por pares sobre temas clave relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición; (3) la identificación de las prioridades en materia de datos y conocimientos; y (4) la realización de nuevas investigaciones, incluyendo trabajos de modelización y prospectiva.

Como se indica en el Recuadro 1, el HLPE ya desempeña las tres primeras funciones: presta asesoramiento relevante para las políticas a los miembros del CSA; coordina evaluaciones revisadas por pares sobre temas clave a petición del CSA; e identifica problemáticas críticas y emergentes, incluidos ámbitos prioritarios para la recopilación de datos. Por consiguiente, el HLPE se ajusta perfectamente a los criterios que, según Cash, debe reunir una ICP eficaz: su articulación con el CSA garantiza su *relevancia* para el proceso de formulación de políticas; sus evaluaciones científicas presentan un alto grado de *credibilidad*, dado que abordan las cuestiones controvertidas de forma imparcial (ver más adelante); y sus procesos de consulta abiertos con las partes interesadas y su compromiso con un órgano de gobernanza muy respetado en el ámbito de la política alimentaria —el CSA— le confieren una *gran legitimidad*.

---

<sup>24</sup> Cash, Clark, Alcock, Dickson, Eckley, Guston, Jäger y Mitchell. «Knowledge systems for sustainable development», *Proceedings of the national academy of sciences* 100, n.º 14 (2003): 8086-8091, en <https://doi.org/10.1073/pnas.1231332100>; Cash y Bellou, «Saliency, credibility and legitimacy in a rapidly shifting world of knowledge and action», *Sustainability* 12, n.º 18 (2020): 7376.

<sup>25</sup> Von Braun y Kalkuhl (2015); von Braun y Birner (2017); von Braun (2018); GLOPAN (2020); Fears, ter Meulen y von Braun, «Global Food and Nutrition Security Needs More and New Science», *Science Advances* 5, n.º 12 (2019), en <https://doi.org/10.1126/sciadv.aba2946>; Von Braun (2021).

El solapamiento entre el HLPE y la nueva ICP —tal y como está planteada— apunta a que esta última también obtendría una puntuación alta en algunos de estos criterios. Por ejemplo, está previsto que preste asesoramiento y emita evaluaciones científicas pertinentes para las políticas, lo que le conferiría cierta *relevancia*.

Sin embargo, también es posible identificar diferencias significativas. La nueva ICP, como la conciben sus defensores, emprendería nuevas investigaciones, incluidos trabajos de modelización de datos y análisis de prospectiva, algo que, según varios documentos, le permitiría jugar un papel decisivo en la resolución de cuestiones controvertidas. En este punto surgen varias preocupaciones.

En primer lugar, es importante señalar que tanto el HLPE como otras ICP intergubernamentales (incluidos el IPCC, la IPBES y el OSACT) excluyen explícitamente de sus funciones el desarrollo de investigaciones nuevas. De hecho, su trabajo consiste en proporcionar evaluaciones del corpus de investigación científica ya existente, y en hacerlo, además, sin limitarse a un único enfoque de la temática en cuestión<sup>26</sup>. Las propuestas a favor de un nuevo «IPCC para la Alimentación» pasan por alto esta importante consideración de base, y no aportan una justificación detallada que explique por qué la ICP propuesta para los sistemas alimentarios debería ser diferente en este sentido.

En segundo lugar, la idea de que la nueva investigación podría «resolver» cuestiones controvertidas presupone la existencia de una única verdad científica que debemos encontrar y de un solo método consensuado para hacerlo. Aunque esta aproximación a la ciencia de los sistemas alimentarios podría llegar a seducir a algunos responsables políticos, es poco probable que el conjunto de las partes interesadas de los sistemas alimentarios la acepten, especialmente si lo que propone como vía de resolución de las cuestiones controvertidas son enfoques de alta tecnología que ya de por sí son polémicos y/o que están bajo el control de las grandes corporaciones agrícolas. Asumir un papel de este tipo, de hecho, podría socavar la capacidad de una ICP para llevar a cabo su labor principal, a saber, la evaluación del estado del conocimiento científico sobre una cuestión determinada desde una perspectiva que abarque diferentes enfoques y disciplinas.

En tercer lugar, cualquier propuesta de modelización e investigación prospectiva por parte de la nueva ICP deberá llevarse a cabo con gran cautela. A pesar de ser una herramienta que ofrece información útil y que puede ayudar a gestionar la incertidumbre, la modelización presenta limitaciones considerables: depende de la calidad y la cantidad de los datos disponibles y se basa en suposiciones/simplificaciones de la realidad. También es importante reconocer que no todos los aspectos de los sistemas alimentarios pueden reducirse a

---

<sup>26</sup> Roodhof, Duncan, Candel, Turnhout y Maas, «Reflections on the global science-policy interface for food systems», proyecto de documento (2021), en <https://edepot.wur.nl/548783>.

números, y que estos estudios representan solo un tipo de contribución a la investigación científica.

El enfoque del HLPE a la hora de abordar las controversias es muy distinto. En este caso, se busca explícitamente identificar las áreas objeto de discrepancias en la literatura existente, con especial atención a aquellas investigaciones que plantean múltiples perspectivas sobre las problemáticas, tal y como lo hacen el IPCC y otras ICP. Este enfoque garantiza que los responsables políticos estén informados de las distintas perspectivas desde las que se puede abordar una cuestión controvertida, lo que les permite llegar a sus propias conclusiones sobre cómo aplicar los hallazgos científicos a la formulación de políticas sobre temas que despiertan polémica<sup>27</sup>. Este proceso de gestión de las controversias es una prueba de respeto hacia la diversidad de interpretaciones asociadas a diferentes visiones del mundo, disciplinas y fuentes de conocimiento (incluidos el conocimiento indígena, el local y el de los agricultores) en torno a cuestiones clave, y constituye también un reconocimiento al papel de los responsables políticos en el tratamiento de cuestiones sujetas a interpretaciones múltiples y controvertidas.

Por otro lado, muchas de las principales funciones que lleva a cabo el HLPE no aparecen en las propuestas de «IPCC para la Alimentación» a las que hemos podido tener acceso. Entre ellas se incluyen las consultas amplias con las partes interesadas y la integración de diferentes formas de conocimiento y experiencia en el proceso de evaluación científica<sup>28</sup>. Estas funciones son vitales para la integridad y la relevancia política de cualquier ICP que pretenda promover una gobernanza democrática. El HLPE, por ejemplo, convoca consultas abiertas sobre el alcance y las versiones preliminares de sus informes de evaluación, y realiza una labor de identificación de cuestiones nuevas y decisivas. Estas consultas abiertas también garantizan que la investigación responda a las necesidades de sus destinatarios y que sea relevante desde el punto de vista político, además de ser una oportunidad de escuchar y tomar en consideración un amplio abanico de visiones sobre cuestiones clave.

En principio parece que las propuestas para un nuevo «IPCC para la Alimentación» descartan las consultas a las partes interesadas, posiblemente por considerar que esa participación es contraproducente y que puede distraer de la evaluación puramente «científica». En una de las propuestas se expresa así: «Es importante que el Panel incluya exclusivamente a la comunidad científica mundial de forma organizada; la experiencia de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD) ha demostrado que la inclusión de las partes interesadas y los grupos de interés,

---

<sup>27</sup> Gitz y Meybeck, «The establishment of the High Level Panel of Experts on food security and nutrition (HLPE): Shared, independent and comprehensive knowledge for international policy coherence in food security and nutrition» (2011), en <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00866427/document>.

<sup>28</sup> HLPE, «Food Systems Science-Policy Interface: Don't Reinvent the Wheel - Strengthen It!» (2021), en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/SPI\\_for\\_Food\\_Systems\\_-\\_No\\_need\\_to\\_reinvent\\_the\\_wheel\\_HLPE\\_Open\\_Letter\\_20\\_May\\_2021.pdf?fbclid=IwAR2el\\_qnbcxHsutjS0cRsV4UrhCARlpvdx7qttmAAWpS\\_zVJaKgJGDYlhrQ](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/SPI_for_Food_Systems_-_No_need_to_reinvent_the_wheel_HLPE_Open_Letter_20_May_2021.pdf?fbclid=IwAR2el_qnbcxHsutjS0cRsV4UrhCARlpvdx7qttmAAWpS_zVJaKgJGDYlhrQ). Clapp, Cole y Tiensen, «Why reinvent the wheel on food security and nutrition?» (2021), en <https://www.devex.com/news/opinion-why-reinvent-the-wheel-on-food-security-and-nutrition-99929>.

como las ONG y los representantes de la industria, puede obstaculizar las evaluaciones basadas en la mejor evidencia científica»<sup>29</sup>. Sin embargo, esta idea de que la ciencia en sí misma es «objetiva» y está desprovista de intereses particulares no es realista y ha sido ampliamente desacreditada<sup>30</sup>. La ciencia que tiene en cuenta los valores y las perspectivas situadas (como el conocimiento campesino) puede ser más sólida y dar lugar a conclusiones con mayor aceptación por parte de los destinatarios, que comprueban que sus aportaciones han sido incorporadas<sup>31</sup>. Un tema destacado en la investigación actual sobre la producción de conocimiento es la necesidad de ir más allá de la participación de las partes interesadas para fomentar la coproducción de conocimientos, además de promover un contacto estrecho entre los científicos y los grupos que utilizarán o se beneficiarán del conocimiento<sup>32</sup>.

A pesar de que las propuestas de una nueva ICP aluden a la importancia de tener en cuenta diferentes disciplinas, ninguna de las que hemos podido analizar entiende otras formas de conocimiento y experiencia —como el conocimiento indígena, tradicional o de los agricultores— como relevantes para las evaluaciones de cuestiones ligadas a la seguridad alimentaria y la nutrición. Esta exclusión revela una visión limitada de la ciencia, así como una falta de comprensión de su contexto sociopolítico más amplio y de los beneficios asociados al codiseño o la coproducción de conocimientos<sup>33</sup>.

En resumen, si bien es cierto que algunos aspectos del HLPE se podrían reforzar (ver Recomendaciones), podemos afirmar que reúne las condiciones fundamentales para ser una interfaz entre ciencia y política eficaz. Por el contrario, el «IPCC para la Alimentación» no obtendría una puntuación demasiado alta atendiendo a los criterios de Cash: su *relevancia*, *credibilidad* y *legitimidad* podrían verse mermadas por los planes de llevar a cabo nuevas investigaciones destinadas a resolver controversias, la aparente intención de excluir las contribuciones de determinadas partes interesadas y el hecho de no tener en cuenta formas de conocimiento alternativas. Como veremos a continuación, la nueva ICP podría perder aún más legitimidad como consecuencia de los interrogantes acerca de las estructuras de gobernanza más amplias en las que se insertaría.

---

<sup>29</sup> Von Braun (2018).

<sup>30</sup> Douglas, «Rejecting the ideal of value-free science» en *Value-Free Science: Ideals and Illusions*, eds. Kincaid, Dupré y Wylie (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp.120-142; Heilbroner, «Economics as a "value-free" science», *Social Research* (1973): 129-143; Tsou, Richardson y Padovani, «Introduction: objectivity in science», en *Objectivity in Science* (Nueva York: Springer, Cham, 2015), pp. 1-15.

<sup>31</sup> Cash y Belloy (2020).

<sup>32</sup> Moser. «Can science on transformation transform science? Lessons from co-design». *Current Opinion in Environmental Sustainability* 20 (2016): 106-115; Norström, Cvitanovic, Löf, West, Wyborn, Balvanera, Bednarek *et al.*, «Principles for knowledge co-production in sustainability research», *Nature Sustainability* 3, n.º 3 (2020): 182-190; Wyborn, Datta, Montana, Ryan, Leith, Chaffin, Miller y van Kerkhoff, «Co-producing sustainability: reordering the governance of science, policy, and practice» *Annual Review of Environment and Resources* 44 (2019): pp. 319-346.

<sup>33</sup> Cornell, Berkhout, Tuinstra, Tàbara, Jäger, Chabay, de Wit *et al.*, «Opening up knowledge systems for better responses to global environmental change», *Environmental science & policy* 28 (2013): 60-70; Tengö, Brondizio, Elmqvist, Malmer y Spierenburg, «Connecting diverse knowledge systems for enhanced ecosystem governance: the multiple evidence base approach», *Ambio* 43, n.º 5 (2014): 579-591.

## 4. IMPLICACIONES PARA LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

En algunas de las propuestas a favor de una nueva ICP se reconoce de pasada la existencia del HLPE y del CSA, pero en otros casos estos organismos sencillamente ni se mencionan. En las ocasiones en que sí se menciona el HLPE, a veces se sugiere que podría unirse a los esfuerzos por crear una nueva ICP. En un documento se sugiere que la «InterAcademy Partnership, el CGIAR y el Grupo de alto nivel de expertos del CSA y sus redes, además de muchos otros actores de los sistemas de investigación universitarios y públicos, podrían trabajar juntos en la definición del mecanismo del Grupo»<sup>34</sup>. La mayoría de las propuestas se limitan a señalar la necesidad de una ICP nueva y más fuerte, sin especificar cuáles son las debilidades de los organismos existentes<sup>35</sup> ni explicar por qué no será suficiente con cambios graduales. Por ejemplo, en una reunión reciente del Grupo Científico de la UNFSS se llegó a la conclusión de que «no debería existir el dogma de que solo es necesario reforzar las organizaciones existentes, ya que eso ahogaría la innovación institucional, que es algo necesario para las transformaciones de los sistemas alimentarios»<sup>36</sup>.

Tampoco está claro cómo encajaría el «IPCC para la Alimentación» propuesto en las estructuras más amplias de gobernanza de la seguridad alimentaria. Hasta ahora, las propuestas han sido excepcionalmente vagas sobre la cuestión de a qué órgano o mecanismo formal de gobernanza daría servicio el «IPCC para la Alimentación» o incluso sobre si tendría que hacerlo o no. La primera propuesta afirma que la nueva ICP «proporcionaría información basada en la ciencia a organismos nacionales, regionales e internacionales sobre los medios necesarios para alcanzar el ODS2 en el contexto de otros objetivos relacionados»<sup>37</sup>. Sugiere varias opciones, entre las que destaca un panel internacional que sería una «parte políticamente independiente dentro de una red de academias de ciencias». También plantea la opción de un panel intergubernamental, aunque advierte que sus procesos de inicio y evaluación serían más largos debido a «las rigurosas normas de transparencia y revisión [que] aumentarían el tiempo y la carga de trabajo que los investigadores soportan para realizar sus contribuciones a las evaluaciones»<sup>38</sup>.

Otros documentos más recientes van más allá e imaginan la nueva ICP como parte de una nueva «plataforma de gobernanza» de la seguridad alimentaria y la nutrición, que tendría autoridad intergubernamental y que constituiría una estructura horizontal con la participación de la sociedad civil, el sector privado y las redes de gobierno a gobierno. Esta propuesta recuerda mucho al CSA y se especifica que podría desarrollarse a partir de un «CSA aún más reforzado»<sup>39</sup>. Aparte de esto, no se explica en qué diferirían estas nuevas estructuras

---

<sup>34</sup> Von Braun (2018).

<sup>35</sup> Ver, por ejemplo, von Braun y Kalkuhl (2015); IAP (2018); GLOPAN (2020).

<sup>36</sup> Ver el acta de la 7ª reunión del Grupo Científico, en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/05/Minutes\\_7th\\_Scientific\\_Group\\_Meeting\\_17-5-2021.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/05/Minutes_7th_Scientific_Group_Meeting_17-5-2021.pdf).

<sup>37</sup> Von Braun y Kalkuhl (2015).

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Von Braun (2018); Von Braun y Birner (2017).

de los acuerdos actuales ni cómo se evitaría la redundancia. Aunque uno de los documentos insiste en que el objetivo no es crear una nueva «megaorganización», otro informe para el G20 sugiere que los nuevos mecanismos de gobernanza podrían superponerse a los ya existentes:

“ Las organizaciones y mecanismos existentes constituirían los bloques de construcción de ese sistema reforzado de gobernanza alimentaria y agrícola. La crisis alimentaria de 2008 desencadenó cierta reformulación del diseño en la dirección sugerida, como ilustra la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) con su Grupo de alto nivel de expertos (HLPE), pero es necesario profundizar más. De cara al futuro, el G20 puede considerar la posibilidad de convocar un foro de partes interesadas que explore las implicaciones organizativas de esa necesaria reformulación de la gobernanza mundial de la agricultura y la alimentación<sup>40</sup>. ”

La falta de claridad en este frente ha alimentado el temor a que las propuestas de un «IPCC para la Alimentación» sean, de hecho, un ejemplo de «foro de conveniencia», es decir, «la selección y el uso estratégicos de los escenarios políticos por parte de los actores al servicio de sus objetivos políticos»<sup>41</sup>.

Los intentos de sustituir la gobernanza multilateral democrática de los sistemas alimentarios por el control de un puñado de actores poderosos no son nada nuevo. Tras la crisis alimentaria de 2008, el G8 propuso la creación de la Asociación Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GPAFSN, por sus siglas en inglés). Esta idea fracasó cuando el G77 y la sociedad civil se unieron en torno a la propuesta de reformar el CSA<sup>42</sup>, pero este revés no impidió que el G8 lanzara en 2011 la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (NASAN) y, junto con ella, una nueva batería de compromisos, pactos y pseudoinstituciones.

## 5. EL GRUPO CIENTÍFICO DE LA CUMBRE: UN ENSAYO DE LA NUEVA INTERFAZ ENTRE CIENCIA Y POLÍTICA

El Grupo Científico de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios se ha presentado como un «ejercicio inicial» para el desarrollo de un panel internacional para la alimentación<sup>43</sup>. Por lo tanto, resulta instructivo observar los procesos, el enfoque y los resultados del Grupo Científico, así como el programa de las «Jornadas Científicas» de la Cumbre (8-9 de julio de 2021).

---

<sup>40</sup> Von Braun et al. (2017).

<sup>41</sup> Murphy y Kellow, «Forum shopping in global governance: understanding states, business and NGOs in multiple arenas», *Global Policy* 4, n.º 2 (2013): 139-149, <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2012.00195.x>.

<sup>42</sup> McKeon, *Food security governance: Empowering communities, regulating corporations* (Milton Park: Routledge, 2014).

<sup>43</sup> Von Braun (2021).



La composición del Grupo Científico y su funcionamiento plantean numerosos problemas. En primer lugar, y aparte de la invitación del Vicesecretario General a Joachim von Braun para presidir el panel, la forma de seleccionar a los miembros del Grupo Científico es opaca. Varios de los miembros han trabajado juntos en ocasiones anteriores y parecen haber sido seleccionados personalmente en lugar de mediante un proceso de candidatura o nombramiento<sup>44</sup>. Dado su mandato de facilitar la transformación de los sistemas alimentarios y ayudar a cumplir los ODS —objetivos como mínimo interdisciplinarios y puede que incluso transdisciplinarios—, es notable que el grupo esté formado casi en su totalidad por naturalistas, profesionales de la salud, nutricionistas, científicos de la alimentación y economistas (9 de los 28 miembros tienen formación en economía)<sup>45</sup>. Al revisar las biografías de los miembros del Grupo Científico, casi ninguno parece tener conocimientos especializados en interacciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, estudios de transición, estudios jurídicos o derechos humanos. Resulta llamativa la ausencia de expertos en ciencias sociales, exceptuando la economía. La falta de experiencia en agroecología también es notable, dada su prominencia en los llamamientos a la transformación de los sistemas alimentarios y el reciente informe del HLPE que documentó su capacidad para cumplir múltiples objetivos de transformación simultáneamente<sup>46</sup>.

El Grupo Científico ha publicado documentos de debate para cada una de las vías de acción de la Cumbre, documentos con definiciones sobre sistemas alimentarios y dietas saludables y dos documentos adicionales: *The True Cost and True Price of Food*<sup>47</sup> y *Achieving Zero Hunger by 2030 - A Review of Quantitative Assessments of Synergies and Tradeoffs among the UN Sustainable Development Goals*.<sup>48</sup> Los documentos sobre las definiciones pasan por alto en gran medida el considerable trabajo previo sobre estos conceptos realizado por académicos y organismos de la ONU, aunque se citan algunas fuentes. El documento sobre los sistemas alimentarios<sup>49</sup> parece estar enfocado principalmente a justificar las cinco vías de acción seleccionadas por los organizadores de la Cumbre, aunque no explica cómo se eligieron estas vías y apenas analiza las dinámicas de los sistemas alimentarios o la manera en que éstas son

---

<sup>44</sup> Por el contrario, la selección de los miembros del HLPE pretende garantizar la independencia, la credibilidad científica, la representación equilibrada e inclusiva y la diversidad científica. El proceso de selección formal se desarrolla en tres etapas, mediante 1) las nominaciones de los Estados miembros y los participantes, 2) la selección por parte de un comité independiente que incluye un representante de la sociedad civil, y 3) la aprobación de la Mesa del CSA. (Gitz y Meybeck, «The establishment of the High Level Panel of Experts on food security and nutrition (HLPE) - Shared, independent and comprehensive knowledge for international policy coherence in food security and nutrition» (2011).)

<sup>45</sup> Ver las biografías de los miembros del Grupo Científico de la UNFSS en <https://sc-fss2021.org/about-us/bios-of-members/>.

<sup>46</sup> Véase el cuadro 4 en la página 63, de HLPE, «Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición» (2019), en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/HLPE/reports/HLPE\\_Report\\_14\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/HLPE/reports/HLPE_Report_14_ES.pdf).

<sup>47</sup> Hendriks, de Groot Ruiz, Herrero Acosta, Baumers, Galgani, Mason-D'Croz, Godde, Waha, Kanidou, von Braun, Benítez, Blanke, Caron, Fanzo, Greb, Haddad, Herforth, Jordaan, Masters, Sadoff, Soussana, Tirado, Torero, Watkins, «The True Cost and True Price of Food» (2021), en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/UNFSS\\_true\\_cost\\_of\\_food.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/UNFSS_true_cost_of_food.pdf).

<sup>48</sup> Valin, Hertel, Bodirsky, Hasegawa y Stehfest, «Achieving Zero Hunger by 2030 - A Review of Quantitative Assessments of Synergies and Tradeoffs amongst the UN Sustainable Development Goals» (2021), [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/SDG2\\_Synergies\\_and\\_tradeoffs.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/SDG2_Synergies_and_tradeoffs.pdf).

<sup>49</sup> Von Braun, Afsana, Fresco, Hassan y Torero, «Food systems - Definition, concept and application for the UN Food Systems Summit» (2021), en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/Food\\_Systems\\_Definition.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/06/Food_Systems_Definition.pdf). Ver la figura 2 en la página 10.

moldeadas por las relaciones de poder. Aunque la idea de la transformación se menciona a lo largo de todo el documento, no se explica cómo se produce realmente. La teoría del cambio está implícita y solo se explica de manera superficial: la inversión en ciencia conducirá a la «innovación» que transformará los sistemas alimentarios en las direcciones deseadas para alcanzar los ODS. Esta teoría del cambio ignora los desequilibrios de poder y las trayectorias dependientes que «bloquean» las dinámicas actuales de los sistemas alimentarios; además, simplifica las complejas interacciones entre la ciencia y la política y elude cualquier análisis de las consecuencias no deseadas de las innovaciones (ver más adelante).

Además de los nueve documentos elaborados por el Grupo Científico, se han publicado en la página web de la Cumbre un gran número de documentos de «Colaboradores del Grupo Científico». Al parecer, las colaboraciones son negociadas por el Presidente y los Vicepresidentes del Grupo Científico, que también deciden los temas que se tratarán. Ninguno de estos informes está abierto a comentarios del público (en marcado contraste con los informes del HLPE). En el sitio web del Grupo Científico también se enumeran las «publicaciones e informes de relevancia para la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios». Sin embargo, no está claro qué criterios se han utilizado para seleccionar las publicaciones, lo que sugiere que la dirección del Grupo Científico es efectivamente el árbitro de lo que se considera «ciencia» en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios<sup>50</sup>.

De este modo, el Grupo Científico se ha desviado de su mandato, que especifica que debe:

“ [aportar] las pruebas científicas más importantes de todo el mundo y [ayudar] a ampliar la base de conocimientos compartidos sobre experiencias, enfoques y herramientas para impulsar sistemas alimentarios sostenibles... [al garantizar] la solidez y la independencia de la ciencia que respalda el diálogo sobre las decisiones de inversión y las políticas relativas a los sistemas alimentarios<sup>51</sup>. ”

El Grupo Científico parece incurrir especialmente en deficiencias a la hora de tomar en consideración diversas formas de conocimiento. Como se refleja en la elección de los autores y los temas de los documentos de los colaboradores, se consideran colaboradores valiosos los científicos académicos, de instituciones públicas y del sector privado, mientras que se presta poca atención a los científicos indígenas y de la sociedad civil. Por otra parte, el Grupo Científico tiene el mandato de vincularse con las iniciativas en curso, como el HLPE del CSA y otras instituciones basadas en la ciencia, pero los reiterados llamamientos a una nueva ICP parecen desautorizar al HLPE.

---

<sup>50</sup> Ver también Montenegro, Canfield y Iles, «Weaponizing Science in Global Food Policy», *IPS News*, 25 de junio de 2021, en <http://www.ipsnews.net/2021/06/weaponizing-science-global-food-policy/>.

<sup>51</sup> Véase el mandato del Grupo Científico de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2020/11/Terms\\_of\\_Reference\\_web.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2020/11/Terms_of_Reference_web.pdf).

Resulta llamativo que, pese a que la *innovación* y la *tecnología* no se mencionan en el mandato, al igual que la idea de una nueva ICP para la alimentación, las referencias a la innovación y la tecnología están presentes en los resultados del Grupo Científico, en los documentos de sus colaboradores y en el programa de las Jornadas Científicas de la UNFSS. Las soluciones previstas en los productos del Grupo Científico incluyen mayoritariamente tecnologías de un cierto tipo, como, por ejemplo, alimentos funcionales, nuevos alimentos y perfiles nutricionales personalizados; edición genética de cultivos, ganado y peces; y teledetección mejorada por la digitalización, macrodatos e inteligencia artificial. Esto se hace eco de las ideas promovidas por el FEM<sup>52</sup> —una sinergia que seguramente estaba prevista en el acuerdo de asociación estratégica firmado en 2019 entre el Secretario General de la ONU, António Guterres, y el fundador y presidente ejecutivo del FEM, Klaus Schwab—<sup>53</sup>. Al abordar estos temas, los documentos del Grupo Científico apenas valoran las probables consecuencias de las innovaciones sobre las personas marginadas y pobres<sup>54</sup>, e ignoran las perspectivas históricas sobre cómo las políticas supuestamente basadas en la «ciencia» han perjudicado a las comunidades y al medio ambiente y han creado poderosos bloqueos. De hecho, estos problemas están bien documentados en la amplia literatura sobre los impactos de la Revolución Verde. Concretamente, la Agencia Europea de Medio Ambiente ha puesto de relieve los riesgos asociados a la adopción incondicional de las innovaciones científicas en sus extensos estudios de caso sobre «lecciones tardías de alertas tempranas»<sup>55</sup>. Ignorar estos aspectos sugiere una visión de la ciencia como algo unificado e intrínsecamente bueno, desprovisto de conflictos de intereses y que no tiene la obligación de rendir cuentas ante el público. La ausencia de estos elementos reflexivos de la ciencia resulta especialmente llamativa a la luz del mandato de los ODS de «no dejar a nadie atrás».

Por otra parte, aunque la complejidad es una característica de los sistemas alimentarios, los resultados del Grupo Científico sugieren que la modelización es la única metodología que permite abordar dicha complejidad de manera adecuada. Sin embargo, existen otras muchas aproximaciones a la complejidad, desde la ciencia posnormal hasta la investigación transdisciplinar<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Ver Foro Económico Mundial, «Innovation with a Purpose: The role of technology innovation in accelerating food systems transformation» (2018), en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Innovation\\_with\\_a\\_Purpose\\_VF-reduced.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Innovation_with_a_Purpose_VF-reduced.pdf); y Foro Económico Mundial, «Incentivizing Food Systems Transformation» (2018), en [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Incentivizing\\_Food\\_Systems\\_Transformation.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Incentivizing_Food_Systems_Transformation.pdf).

<sup>53</sup> Ver Foro Económico Mundial, «World Economic Forum and UN Sign Strategic Partnership Framework», comunicado de prensa, 13 de junio de 2019, en <https://www.weforum.org/press/2019/06/world-economic-forum-and-un-sign-strategic-partnership-framework/>.

<sup>54</sup> En «El Libro Blanco/Wiphala sobre sistemas alimentarios de los pueblos indígenas», por ejemplo, se analiza lo que los sistemas alimentarios indígenas pueden aportar, pero no se evalúan las consecuencias de determinadas innovaciones específicas para los pueblos indígenas ni la historia de exterminación de los conocimientos de los sistemas alimentarios indígenas. Véase <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CB4932ES>.

<sup>55</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, «Lecciones tardías de alertas tempranas: el principio de cautela, 1896-2000», *Environmental Issue Report*, n.º 22/2001 (2001), en [https://www.eea.europa.eu/es/publications/environmental\\_issue\\_report\\_2001\\_22](https://www.eea.europa.eu/es/publications/environmental_issue_report_2001_22); Agencia Europea de Medio Ambiente, «Late lessons from early warnings II», *EEA Report*, n.º 1/2013 (2013), en <https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2>.

<sup>56</sup> Anderson y Leach, «Transforming Food Systems: The Potential of Engaged Political Economy», en *The Political Economy of Food*, eds. Harris, Anderson, Clément y Nisbett, *IDS Bulletin* Vol. 50.2, pp. 131-146; Cornell *et al.* (2013) (*op cit.*); Funtowicz y Ravetz, «Uncertainty,

El programa de las Jornadas Científicas también revela el pensamiento del Grupo Científico y hacia dónde les gustaría a sus líderes que se dirigiera la nueva ICP. La agenda está dominada por la ciencia, la tecnología y la innovación, e incluye a representantes de Bayer Crop Science y otras empresas de tecnología agroalimentaria. Se les concede cierto espacio en el programa a las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, pero únicamente en sesiones paralelas diseñadas con el propósito de «empoderar e implicar a los actores clave en la innovación de los sistemas alimentarios». Es decir, el objetivo no es aprender de los conocimientos de las mujeres, los jóvenes, los agricultores/campesinos y los pueblos indígenas y construir soluciones aprovechando esos conocimientos, sino más bien involucrarlos en la agenda preestablecida de la tecnología y las innovaciones y en el sistema alimentario mundial. Azam-Ali *et al.* (2019) dejan claro este enfoque en un documento de colaboradores publicado en la página del Grupo Científico:

“ Para lograr medios de subsistencia sostenibles, los pueblos indígenas de las zonas marginales necesitan tecnologías revolucionarias en las que ellos sean los agentes de la innovación... Las comunidades indígenas necesitan acceder a mejores sistemas de conocimiento, material genético mejorado, prácticas de gestión integrada y tecnologías novedosas en toda la cadena de valor que proporcionen vías de acceso a los mercados<sup>57</sup>”

Las actividades y los productos del Grupo Científico apuntan a que es probable que el «IPCC para la Alimentación» propuesto refuerce una agenda de innovaciones tecnológicas al servicio de los intereses corporativos y los productores a gran escala, en lugar de satisfacer las necesidades de los pequeños productores y las pequeñas empresas o de ayudar a cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en los tratados y declaraciones de la ONU, como la DNUPI y la UNDROP. En resumen, este «experimento» de una nueva ICP es limitado, poco transparente, sesgado en su perspectiva y en sus fuentes de conocimiento y poco reflexivo sobre las relaciones entre la ciencia y la sociedad, y persigue lo que es claramente una agenda orientada a los negocios —a pesar de estar «basado en la evidencia» .

---

complexity and post-normal science», *Environmental Toxicology and Chemistry: An International Journal* 13, n.º 12 (1994): 1881-1885; IPES-Food, «La nueva ciencia de los sistemas alimentarios sostenibles: Superando las barreras a la reforma de los sistemas alimentarios» (2015), en [http://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/NuevaCienca2015.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/NuevaCienca2015.pdf); Tribaldos y Kortetmäki, «Developing principles and criteria for just transition in food systems: a transdisciplinary endeavour», en *Justice and Food Security in a Changing Climate*, eds. Schübellvo y Wallimann-Helmer, (Friburgo: EurSafe, 2021), pp. 158-163.

<sup>57</sup> Azam-Ali, Ahmadzai, Choudhury, von Goh, Jahanshiri, Mabhaudhi, Meschinelli, Modi, Nhamo y Olutayo, «Marginal areas and indigenous people—Priorities for research and action» (2021), p. 6-7, en [https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/04/FSS\\_Brief\\_Marginal\\_areas\\_indigenous\\_people.pdf](https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/04/FSS_Brief_Marginal_areas_indigenous_people.pdf).

## 6. CONCLUSIONES

De nuestro análisis extraemos las siguientes conclusiones:

- Es probable que se proponga un «IPCC para la Alimentación» como resultado de la UNFSS, a pesar de que no se han presentado argumentos convincentes sobre la necesidad de sustituir al HLPE y al CSA y pese a que la estructura y las funciones propuestas para el nuevo organismo suscitan importantes preocupaciones.
- Esta propuesta parte de un pequeño grupo de defensores, pero ha sido amplificada por las redes y los intereses empresariales a los que serviría.
- La Cumbre está siendo utilizada para promover una estrecha visión tecnocrática de los sistemas alimentarios de una manera opaca, excluyente y que ignora la diversidad de sistemas de conocimiento y de contribuyentes a los sistemas alimentarios sostenibles.
- Las propuestas de una nueva ICP para los sistemas alimentarios pueden ser la punta de lanza de una estrategia más amplia con la pretensión de reemplazar el CSA y el HLPE por una estructura de gobernanza que apoye más el tipo de agenda política que defienden los partidarios de un «IPCC para la Alimentación».
- Los tipos de conocimiento y ciencia necesarios para hacer frente a los desafíos actuales y futuros son mucho mayores que el mero avance de una versión limitada de la innovación tecnológica. Incluyen el tratamiento de la incertidumbre y la complejidad, la consideración de las consecuencias de cualquier tecnología que se adopte para las poblaciones marginadas y vulnerables y para el medioambiente, y el abordaje de los desafíos únicos de la gestión adaptativa.
- El HLPE reúne las características necesarias para ser una ICP eficaz, pero puede reforzarse aún más, tal y como se ha identificado desde el propio HLPE<sup>58</sup>.

## 7. RECOMENDACIONES

- **Ampliar formalmente el mandato del HLPE para que abarque los sistemas alimentarios de manera más amplia (más allá de la seguridad alimentaria y la nutrición) y garantizar una mayor integración de los conocimientos en el CSA:** estas medidas deben mantener e intensificar el enfoque consultivo del HLPE con respecto a las evaluaciones científicas, que integra diferentes formas de conocimiento y experiencia y que tiene en consideración un amplio conjunto de perspectivas sobre cuestiones clave.

---

<sup>58</sup> HLPE, «Food systems science-policy interface: don't reinvent the wheel - strengthen it!» (2021), en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/SPI\\_for\\_Food\\_Systems\\_-\\_No\\_need\\_to\\_reinvent\\_the\\_wheel\\_HLPE\\_Open\\_Letter\\_20\\_May\\_2021.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/SPI_for_Food_Systems_-_No_need_to_reinvent_the_wheel_HLPE_Open_Letter_20_May_2021.pdf).

- **Crear un mecanismo que permita al HLPE tomar la iniciativa de elaborar informes que respondan a cuestiones nuevas y decisivas:** en la actualidad, el HLPE presenta informes sobre temas propuestos por el CSA según un calendario que se define con varios años de antelación. El impacto de la pandemia de la COVID-19 en los sistemas alimentarios demostró claramente por qué este enfoque puede ser problemático, y en este caso el CSA pidió al HLPE que preparara un documento temático sobre la cuestión, que este último proporcionó con bastante rapidez y en el que incluyó un análisis y recomendaciones políticas<sup>59</sup>.
- **Permitir que el HLPE desempeñe un papel más importante en el seguimiento y el análisis de datos:** el HLPE ha comunicado su intención de colaborar más estrechamente con el CSA y sus partes interesadas para mejorar la capacidad de recopilación y seguimiento de datos, lo que le permitiría a él y a sus colaboradores realizar un seguimiento más detallado de los cambios en los sistemas alimentarios, así como de las repercusiones de las recomendaciones políticas del CSA. El HLPE está preparando actualmente un informe sobre datos que explorará nuevas ideas en este sentido.
- **Aumentar los recursos del HLPE:** el HLPE funciona actualmente con un presupuesto reducido, y la mejora del apoyo presupuestario de los gobiernos le permitiría emprender las iniciativas mencionadas, así como incrementar la difusión de sus informes y ampliar sus procesos de consulta a más idiomas<sup>60</sup>.
- **Revisar urgentemente la aproximación a la ciencia y el conocimiento en la UNFSS:** solicitamos a la ONU, como organismo intergubernamental, que revise todo el aparato de la UNFSS y del Grupo Científico en cuanto a cómo trata el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la agenda de innovación, y que aumente la transparencia en lo relativo a sus vínculos con el FEM y con otros grupos empresariales, teniendo en cuenta (entre otras cosas) el proceso de la UNFSS, la agenda de la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) sobre innovación, el Informe IMDS de 2019 y el trabajo de la CTI en relación con la Agenda 2030. Estos pasos deberían darse teniendo en consideración el Entendimiento común sobre enfoques basados en los derechos humanos y el Programa de Reforma de las Naciones Unidas<sup>61</sup>.
- **Crear una Oficina de Evaluación Tecnológica de la ONU:** salvaguardar el interés público en la ciencia poniendo en marcha una Oficina de Evaluación Tecnológica de la ONU para examinar a fondo cualquier propuesta que surja de la UNFSS (de forma inmediata o a raíz de ella) y crear un área de seguimiento centrada en el poder empresarial y en los conflictos de intereses en la ciencia y en todo el sistema de la ONU (tal y como pide el MSC); aprovechar esta oportunidad para examinar nuevas asociaciones bilaterales entre empresas y la ONU.

<sup>59</sup> HLPE, «Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición» (2020), en <http://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>.

<sup>60</sup> Clapp, Cole y Tiensen, «Why reinvent the wheel on food security and nutrition?» (2021), en <https://www.devex.com/news/opinion-why-reinvent-the-wheel-on-food-security-and-nutrition-99929>.

<sup>61</sup> El «Entendimiento común» se lanzó en 1997. Por esta vía, el Secretario General hizo un llamamiento a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para que integraran los derechos humanos en sus diversos programas y actividades, especificando que «todos los programas de cooperación al desarrollo, políticas y asistencia técnica deberían promover la realización de los derechos humanos según lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos».



## SOBRE IPES-FOOD

El Panel Internacional de Expertos en Sistemas de Alimentación Sostenible (IPES-Food) tiene como objetivo aportar información a los debates sobre la reforma de los sistemas alimentarios a través de la investigación orientada a las políticas y la implicación directa en procesos de formulación de políticas en todo el mundo. El panel de expertos reúne a científicos medioambientales, economistas del desarrollo, nutricionistas, agrónomos y sociólogos, así como a profesionales con amplia experiencia en el ámbito de la sociedad civil y los movimientos sociales. El panel está copresidido por Olivier De Schutter, Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, y Maryam Rahmanian, experta independiente en agricultura y sistemas alimentarios.

[www.ipes-food.org](http://www.ipes-food.org)



IPES-Food desea agradecer a Tracey Wagner-Rizvi y Barbara Van Dyck su apoyo en la investigación, y a Nick Jacobs y Chantal Clément su apoyo editorial.

**Informe aprobado por el grupo de expertos de IPES-Food: julio de 2021.**