

LA PANDEMIA POR COVID-19 COMO DETONANTE DE UNA CRISIS ALIMENTARIA,  
CON UNA BREVE REFERENCIA A LOS MECANISMOS INTERNACIONALES  
DE ANÁLISIS, ORIENTACIÓN Y SOLUCIÓN DE CRISIS ALIMENTARIAS

*THE COVID-19 PANDEMIC AS A DETONATOR OF A FOOD CRISIS,  
WITH A SHORT REFERENCE ABOUT INTERNATIONAL MECHANISMS  
FOR FOOD CRISIS ANALYSIS, GUIDANCE AND SOLUTION*

*Emilio Vieira*

*Abogado*

*Profesor asociado de Derecho civil*

*Universidad Loyola Andalucía*

RESUMEN

Una crisis sanitaria global como la generada por la COVID-19 puede ser el detonante de alteraciones en los mercados alimentarios mundiales que provoquen, nuevamente, alzas en los precios de los alimentos básicos. Estas subidas afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables del planeta cuya capacidad económica es insuficiente para afrontar tal subida de precios. Teniendo en cuenta que la seguridad alimentaria constituye un verdadero derecho humano, es necesario analizar de qué instrumentos, especialmente globales, disponemos para analizar y alertar sobre las crisis de precios, los mecanismos de orientación y políticas para prever y afrontar esas crisis y los instrumentos que están disponibles para gestionar las crisis ya provocadas.

PALABRAS CLAVE

Crisis sanitaria, crisis alimentaria, vulnerabilidad, seguridad alimentaria, derechos humanos, instrumentos de prevención y solución de crisis alimentarias.

ABSTRACT

A global health crisis such as the current one caused by COVID-19 may be the trigger for changes in world food markets that, once again, cause increases in the prices of basic foodstuffs. These rises especially affect the most vulnerable populations on the planet, whose economic capacity lacks the means to deal with such a rise in prices. Taking into account that food security constitutes a true human right, it is necessary to analyze what instruments, especially global, we have to analyze and warn about price crises, about the orientation and policy mechanisms to anticipate and deal with these crises and what instruments are available to manage already caused crises.

KEY WORDS

Health crisis, food crisis, vulnerability, food safety, human rights, instruments for the prevention and solution of food crises.

DOI: [doi.org/10.36151/td.2020.019](https://doi.org/10.36151/td.2020.019)

# LA PANDEMIA POR COVID-19 COMO DETONANTE DE UNA CRISIS ALIMENTARIA, CON UNA BREVE REFERENCIA A LOS MECANISMOS INTERNACIONALES DE ANÁLISIS, ORIENTACIÓN Y SOLUCIÓN DE CRISIS ALIMENTARIAS

Emilio Vieira

Abogado

Profesor asociado de Derecho civil

Universidad Loyola Andalucía

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El derecho a la seguridad alimentaria vs la idea de soberanía alimentaria. 3. El concepto equívoco de crisis alimentaria. Tipos de crisis alimentarias. 3.1. Crisis sanitaria. 3.2. Crisis de precios. 3.3. Crisis de desabastecimiento extremo. Hambrunas. 4. ¿Qué tipo de crisis alimentaria puede generar la pandemia por COVID-19? 5. Conclusiones. Bibliografía. Anexo: Instrumentos internacionales de previsión, gestión y solución de crisis alimentarias de precios y abastecimiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

Negar la globalización es como negar que el sol sale por el este. Vivimos en una sociedad globalizada con una economía globalizada. El proceso de la globalización comenzó hace siglos y le quedan no menos que decenios para culminar, si es que alguna vez termina. Podremos estar a favor o en contra, pero no podemos negar que existe (Toribio, 2003: 2).

Hablando en términos sanitarios, también somos una sociedad globalizada, fenómeno que no es nuevo: los primeros casos de peste negra ocurrieron en el desierto de Gobi y en 1331-1334 llegó a China, de ahí pasó a la India, luego a Rusia y, a través de las rutas comerciales, llegó a los puertos mediterráneos de Europa en 1346 (López-Goñi, 2015). Tradicionalmente se pensó que las sucesivas oleadas de peste que azotaron Europa durante siglos se debieron a reservorios europeos de la enfermedad, pero recientemente se ha descubierto que respondieron a sucesivas oleadas de bacterias asiáticas (Schmid *et al.*, 2015: 3020).

Es también conocida la exportación a América de la gripe, la viruela, el sarampión o la fiebre amarilla por los europeos a partir del siglo XV (Hopkins, 1983), enfermedades previamente importadas de Asia o de África (Guerra Pérez-Carral, 1988: 43), y el modo en que estas patologías diezmaron a la población indígena. Se trataba de un resultado ni querido ni deseado de un proceso globalizador que estaba todavía en pañales pero que, no lo olvidemos, ya había nacido.

Con estos antecedentes, que una enfermedad aparecida en China, que salta, según parece, de murciélagos o pangolines a humanos por una ingesta de aquellos, y que acaba en Tomares, provincia de Sevilla, o en Sokoto (Nigeria), a miles de kilómetros de del origen de la infección original en solo dos meses, no es más que el resultado de ese proceso imparabable que se llama globalización.

El problema es que no solo la infección se convierte en pandemia a enorme velocidad dados los medios técnicos existentes hoy día (Fernández de la Hoz *et al.*, 2006: 426), sino que sus efectos sanitarios, sociales y económicos se convierten en globales también muy rápidamente.

Los más tempranos informes públicos de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) datan de los primeros días del mes de febrero de 2020, es decir, cuando se pensaba que era un problema regional asiático, y ponían su acento en el peligro que para la alimentación de esas zonas suponía esta nueva pandemia, lo que nos revela la importancia que para la alimentación tiene un episodio como el que nos ocupa. Sin embargo, los informes posteriores pusieron el acento en la globalidad del problema y en el peligro de que la pandemia afectara a todos los elementos del sistema alimentario, desde el sector primario al industrial, al comercial y a los sistemas logísticos nacionales e internacionales, desde la demanda intermedia a la final (Schmidhuber *et al.*, 2020: 6).

En las páginas siguientes vamos a estudiar el concepto de crisis alimentaria, cuáles son los mecanismos existentes para evitar y paliar esas crisis, y si las actuales circunstancias pueden provocar, de una manera u otra, una crisis alimentaria mundial o local.

## 2. SEGURIDAD ALIMENTARIA, DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Si consideramos que crisis es el cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados (DRAE, 2019), debemos analizar cuál debería ser la situación normal —o que debe considerarse normal— que sufre los cambios que nos preocupan.

La normalidad cuya alteración es objeto de nuestros desvelos debería ser la de una situación de seguridad alimentaria, concepto que, como el de crisis alimentaria, es también equívoco, como luego veremos.

La seguridad alimentaria se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias y poder llevar una vida activa y saludable (FAO, 1996). Tres son los elementos que caracterizan la situación de seguridad alimentaria:

- i) Acceso a los alimentos física, social y económicamente.
- ii) Acceso permanente, no coyuntural.
- iii) Acceso a unos alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente.

Se trata, pues, de acceder a alimentos en la cantidad y calidad suficiente, y a un precio localmente razonable. Todos estos elementos se aglutinan en torno a otro concepto: el de la permanencia.

La situación de seguridad alimentaria es la condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación (Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2010: 5), que se configura como un concepto jurídico con unos sujetos beneficiarios y unos sujetos obligados (los Estados) que aúna tres conceptos: disponibilidad, accesibilidad y adecuación (*Ibid.*: 3):

- i) Por un lado, la disponibilidad material de alimentos mediante el cultivo, la caza, la pesca o el comercio.
- ii) Por otro lado, la accesibilidad, que garantiza un acceso a alimentos desde un punto de vista físico y económico.
- iii) Por último, un acceso a alimentos adecuados. Deben ser alimentos adecuados para las necesidades de los sujetos, y sanitariamente seguros. Unos alimentos no adecuados nutricionalmente o dañinos para la salud equivalen a una falta de alimentos, al impedimento al acceso a una alimentación que cubra las necesidades del ser humano (*Ibid.*: 4).

El derecho a la alimentación es reconocido como un derecho humano en diversos textos internacionales. Así, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dispone: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]». En el mismo sentido se pronuncia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

de 1996, que en su artículo 11.1 reconoce «[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación [...]» y, específicamente, «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre» (art. 11.2). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) publicó su Observación General número 12, de 1999, en la que, al definir el derecho a una alimentación adecuada, afirma que este «[...] se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla», y añade que el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse de forma estrecha o restrictiva, asimilándolo a una cantidad de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.

El derecho a la alimentación también está reconocido en otros convenios internacionales que protegen a grupos especiales. Así, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (art. 12.2), la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (arts. 24.2 y 27.3) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (arts. 25 y 28). Igualmente, algunos instrumentos regionales, especialmente sudamericanos y africanos, reconocen el derecho a la alimentación.

La seguridad alimentaria es, por tanto, uno de los derechos humanos (Bernal Ballesteros, 2017), entendidos como el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (Pérez Luño, 1984: 46).

En la Constitución Española (CE) no existe un artículo que regule un derecho fundamental a la alimentación, pero puede entenderse que está garantizado por el derecho a la vida y a la integridad física y moral del artículo 15 CE, por el derecho a la salud del artículo 43 CE e incluso con los derechos de la infancia del artículo 39.4, sin olvidar que el artículo 10.2 determina la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, que es signataria, por ejemplo, del antes citado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996. El derecho a la alimentación no está reconocido en el Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE) ni en ninguna Constitución europea, pero lo cierto es que en nuestro ámbito regional no ha sido necesario establecer un artículo que le atribuya el estatus de derecho fundamental (en contra, Medina Rey y Vivero Pol, 2017), toda vez que la vida que se protege en nuestro texto constitucional es la vida humanamente digna, la vida en cuanto soporte para el ejercicio de todos los demás derechos fundamentales, de modo que se vulnera el derecho a la vida desde el momento en que se priva de dignidad al individuo en el ejercicio de tal derecho (Pérez Royo, 2007: 276). Sí se encuentran disposiciones constitucionales que expresamente protegen el derecho a la alimentación en Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá y Surinam, entre otros.

El Comité DESC establece reglas para la exigibilidad del derecho fundamental a la alimentación. En el apartado 32 de la Observación General 12, citada *ut supra*, el Comité

señala que toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional, y que todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. En España y, en general, en Europa no se prevé esta posibilidad, aunque se toma en consideración la referencia que la Observación General 12 hace de los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben respecto de las violaciones del derecho a la alimentación.

Sí se han dictado sentencias condenatorias contra determinados Estados por conculcar el derecho a la alimentación. Por ejemplo, en India, Suiza o Sudáfrica. En el primer caso, la Corte Suprema hindú recibió en 2001 un recurso de interés público presentado por la People's Union for Civil Liberties con el objetivo de proteger el derecho a la alimentación de varias comunidades que padecían hambre en el Estado de Rajastán y que, pese a la su situación, no recibían ninguna ayuda del Gobierno, ello a pesar de que a pocos kilómetros de la zona afectada existían importantes reservas de alimentos. En respuesta a la petición, la Corte Suprema declaró que el derecho a la alimentación estaba consagrado en la Constitución india a través del derecho a la vida interpretado a la luz del artículo 47 de la citada Constitución, que prevé que el Estado debe tomar medidas para mejorar el estado nutricional de la población. La Corte Suprema emitió decenas de resoluciones dirigidas a todos los gobiernos de los estados de la India (Golay, 2009: 63).

El caso suizo es muy interesante, ya que la Confederación Helvética no reconoce el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como un instrumento directamente aplicable en su territorio. Esta situación no ha sido óbice para que su Tribunal Federal haya creado una doctrina sobre el derecho a la alimentación basado en la dignidad humana, que en el momento de dictarse la sentencia (1995) ni siquiera estaba reconocido en la Constitución suiza, que no acogió el derecho hasta 1999 (Golay, 2009: 64).

En Sudáfrica es reseñable el caso *Kenneth George*, en el que la Corte Suprema de la provincia del Cabo de Buena Esperanza apoyó judicialmente un acuerdo fundado en el derecho a la alimentación entre el gobierno de esta provincia y los pescadores de la zona para que estos pudieran acceder a la pesca (Golay, 2009: 60).

Paralelamente a la seguridad alimentaria y en principio vinculada o al derecho fundamental a la alimentación concebido de forma plena —material, económica y sanitaria— surge la llamada «soberanía alimentaria». Este concepto es acuñado por el movimiento de la Vía Campesina en 1996, movimiento internacional antiglobalización que coordina organizaciones campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas migrantes y goza de gran predicamento en parte de la doctrina agrarista, especialmente de izquierdas (Fernández y Duch, 2011; Gordillo, 2012; Huaylupo, 2009; y González, 2011, entre otros muchos). La soberanía alimentaria se define desde el prisma de Vía Campesina como el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin *dumping* frente a países terceros (Vía Campesina, 2003). La soberanía alimentaria incluye:

- i)* La priorización de la producción agrícola local para alimentar a la población y facilitar el acceso de los campesinos y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito, objetivos que comportan la necesidad de llevar a cabo reformas agrarias, la lucha contra los OGM (organismos genéticamente modificados), el libre acceso a las semillas, y el mantenimiento de la consideración del agua como bien público para que se reparta de una forma sostenible.
- ii)* El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién se lo produce.
- iii)* El derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas.
- iv)* El establecimiento de unos precios agrícolas ligados a los costes de producción, finalidad que consideran posible siempre que los países o las uniones tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, se comprometan a llevar a cabo una producción campesina sostenible y controlen la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales.
- v)* La participación de los pueblos en la definición de la política agraria.
- vi)* El reconocimiento de los derechos de las campesinas, que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación (Vía Campesina, 2003).

En nuestra opinión, existe una diferencia esencial entre la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, una diferencia, si queremos, de naturaleza jurídica, clara e indiscutible. Como hemos dicho anteriormente, la seguridad alimentaria es el escalón o la condición previa del derecho humano a la alimentación reconocido en la Declaración Universal, ligado íntimamente al concepto de derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales y cuasi constitucionales, mientras que la soberanía alimentaria, disfrazada de derecho, no es más que una opción ideológica sobre el modo en que deben ser los mercados agroalimentarios no globales, sino a escala más reducida (pueblos, países, unión de estos), que se concreta en una defensa cerrada del proteccionismo, la intervención pública y la separación de las reglas del mercado que en España hemos llamado toda la vida autarquía (Viñas, 1980: 61) entreverada con políticas de género y apelaciones a la ecología. Por lo tanto, la soberanía alimentaria no es un derecho, y menos aún un derecho fundamental, aunque quiera disfrazarse de tal, sino una opción social, política, económica, tributaria y comercial perfectamente respetable, pero nada más.

### 3. EL CONCEPTO EQUÍVOCO DE CRISIS ALIMENTARIA. TIPOS DE CRISIS ALIMENTARIAS

Un problema que es necesario abordar para estudiar el objeto de nuestro trabajo es de índole terminológica. Y es que bajo el paraguas conceptual de la «crisis alimentaria»

subyacen no pocas ideas que, a pesar de que no son necesariamente contrapuestas, sí son divergentes.

Aunque según la doctrina anglosajona el concepto de seguridad alimentaria abarcaría la llamada *food security*, o seguridad en el abastecimiento, y la denominada *food safety*, o salud alimentaria (Jordano-Salinas, 2013: 143, citando a Herrera Marteache, 2005), entendemos que debemos diferenciar tres concepciones de crisis alimentaria: la crisis sanitaria (que afecta a la *food safety*), la crisis de precios y, por último, la crisis de abastecimiento (estas dos últimas están relacionadas con la *food security*). Los tres tipos pueden confluír simultáneamente en una misma situación (por ejemplo, cuando un problema sanitario alimentario origine un alza de precios que acabe provocando un problema de abastecimiento, o cuando una situación de desabastecimiento provoca una escalada de precios en el mercado negro, con la aparición de alimentos en mal estado o directamente insalubres), o solo pueden concurrir parcialmente, que es la situación más normal (por ejemplo, cuando un problema sanitario provoca una caída de precios o cuando una escalada de precios provoca una situación de desabastecimiento).

Obviamente, estos supuestos tienen una relevancia distinta en función del entorno en que se consideren (López Mendoza, 2013: 7).

### 3.1. CRISIS SANITARIA

Este tipo de crisis se asocia al derecho a recibir alimentos inocuos —que, como hemos visto anteriormente, está incluido en el concepto de seguridad alimentaria—. La inocuidad significa que los alimentos recibidos no produzcan enfermedades y que sean suficientemente nutritivos (López Mendoza, 2013: 7). En definitiva, se concreta en un problema de salud pública (Jordano Salinas, 2013: 143), como han puesto de manifiesto las crisis sanitarias alimentarias más sonadas: aceite de colza desnaturalizado, encefalopatía espongi-forme bovina, fiebre aftosa de 2001, dioxinas en la carne de pollo en 1999, dioxinas en el cerdo en 2008, gripe aviar en 2005 (virus H5N1, en China, casualmente) y la más reciente por *Escherichia coli* O104:H4, que inicialmente se achacó por error al pepino almeriense cuando en realidad se trataba de un problema localizado en brotes de soja ecológica (Jordano Salinas, 2013: 144).

Estamos hablando de crisis de seguridad fundamentalmente regionales (europeas, asiáticas, americanas como la contaminación de hamburguesas por E-Coli) con resultados catastróficos. Solo la fiebre aftosa de 2001, de origen asiático, supuso el sacrificio de entre seis y diez millones de cabezas de ganado en Europa (según se contaran los corderos y cabritos o no en Reino Unido) y pérdidas en torno a los doce mil quinientos millones de euros (Parlamento Europeo, 2002; y FAO, 2004). En la llamada crisis del pepino (que no era del pepino), la Comisión tuvo que indemnizar a los productores afectados con 271 millones de euros, cifra que, según los afectados, no cubrió ni por asomo sus pérdidas, que calcularon en 200 millones de euros a la semana.

### 3.2. CRISIS DE PRECIOS

Las crisis de precios tienen lugar cuando, por cualquier circunstancia —meteorológica, social, bélica o sanitaria—, se producen bruscos cambios de precios en los productos alimentarios, bien a alza, bien a la baja.

Obviamente, las crisis de precios no son nuevas. Es ampliamente conocida la crisis de finales del siglo XIX originada por la irrupción en Europa de productos de ultramar que los mercados no pudieron absorber (Barciela López *et al.*, 1996: 53), la subida de precios de los alimentos generada por las políticas proteccionistas en España durante los años veinte del pasado siglo (*Ibid.*: 57) o, más recientemente, el encarecimiento del precio del combustible provocada por la crisis del petróleo en los años 70 del pasado siglo, así como en las de 2007 y 2011.

El problema de las crisis de precios es el modo en que estas golpean a quien las sufre. Si se trata de una bajada de precios, quien lo padece es el productor y, se supone, beneficia al consumidor. A pesar de que esta afirmación es discutida (OCU, 2020), dada la complejidad de la formación de los precios en la cadena alimentaria (Toribio *et al.*, 2012), es cierto que una situación continuada de bajos precios agrarios acaba teniendo una influencia bajista en la cesta de la compra, como ha ocurrido entre 2013 y 2016, ambos inclusive (Ministerio de Agricultura, 2019: 17)

Si, en cambio, la crisis se traduce en una subida de los precios, puede suponer un problema social e incluso humanitario de impacto incalculable (FAO, 2011a) que, para colmo, no beneficia a la generalidad de los productores. Ciertamente es que, *prima facie*, una subida de precios agrarios beneficia al productor; así ocurrió en los países occidentales durante la crisis de precios de 2007. Pero si el alza de los precios de la producción viene motivada por un incremento de los costes, como ocurrió en la crisis del petróleo de los años 70, el agricultor no se beneficia, y si, como sucedió en la de 2007, el alza de los precios acaba provocando una subida superior de los alimentos, al final ese productor pierde en la compra de alimentos lo que gana vendiendo materia prima, especialmente en los países en vías de desarrollo (Ramalingan *et al.*, 2008: 6). De cualquier modo, las crisis de incremento de precio supusieron, en el mejor de los casos, mejoras muy pasajeras para los productores (FAO, 2011b: 14 y 34).

Dicho lo anterior, es preciso señalar que la influencia de los incrementos de los precios agrícolas supone un enorme problema para la población de los países en vías de desarrollo. No lo es para los ciudadanos de las naciones desarrolladas, que asumen esas subidas de precios (Ministerio de Agricultura, 2019: 17) porque en ellos confluyen tres circunstancias: son ricos (en términos relativos), viven en naciones alimentariamente muy autosuficientes y su cesta de la compra supone un porcentaje muy bajo de sus ingresos. De hecho, en España el coste de la llamada «cesta básica de la compra» —que, como ha señalado la Comisión Europea, no debe ser confundida con la (más cara) cesta de la compra— era, en 2019, de 95,81 euros al mes, esto es, el 9,1 % del salario mínimo interprofesional.

Sin embargo, en los países más desfavorecidos los efectos se reducen a uno: más pobreza, que, según el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutri-

ción del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, provoca problemas sociales e incluso hambrunas (GANESAN, 2011: 55). Con motivo de la crisis de precios de 2007, se produjeron disturbios, entre otros países, en Haití, México, Argentina, Egipto, Somalia, pero más importante aún es que la cifra de personas subnutridas en el mundo se elevó de unos 848 millones en 2003-2005 a unos 925 millones en 2010, y alcanzó su nivel máximo en 2009 (1023 millones). El número de personas subnutridas entre 2005 y 2010 aumentó en 24 millones en el África subsahariana, 4 millones en el Cercano Oriente y África del Norte, 6 millones en América del Sur y Caribe y 41 millones en Asia y el Pacífico, arrojando un total de 75 millones (FAO, 2009a: 56).

Por lo tanto, del mismo modo que una crisis alimentaria de carácter sanitario no tiene por qué provocar una crisis alimentaria de desabastecimiento, una crisis de precios puede llegar a causar hambrunas en las naciones más vulnerables.

### 3.3. CRISIS DE DESABASTECIMIENTO EXTREMO. HAMBRUNAS

El tercer tipo de crisis alimentaria es la de desabastecimiento. Puede tener su origen en múltiples factores: guerras, fenómenos climáticos, problemas económicos, plagas e incluso decisiones políticas.

Así, la decisión de Stalin de colectivizar la agricultura ucraniana acabó provocando una hambruna que causó la muerte de entre 7 y 10 millones de inocentes entre 1932 y 1933 (Unesco, 2007: 1); el «Gran Salto Adelante» de Mao se cobró la vida de unos 45 millones de personas por inanición o represalias y se convirtió en la hambruna más grave del siglo XX (Dikötter, 2017); la gran hambruna de Biafra de 1970 fue provocada por una guerra civil; la hambruna de Somalia de 2011 fue el resultado de una mezcla de sequía y guerra civil que dejó más de 250.000 muertos (ACNUR, 2020). Sin ir más lejos, las crisis de precios de 2007 o de 2011 provocaron serios problemas de abastecimiento a las poblaciones más vulnerables del mundo.

No obstante, conviene no confundir la hambruna con las crisis alimentarias crónicas o situaciones similares. En ese sentido, están generalmente reconocidos tres criterios para determinar si estamos ante una crisis de desabastecimiento extremo o hambruna:

- i)* Hay una carencia extrema de alimentos que aqueja a un alto número de personas, es decir, el problema afecta a una población o región lo suficientemente grande como para que puedan generarse epidemias o problemas sanitarios de gran envergadura.
- ii)* Las tasas de desnutrición aguda alcanzan al 30 % de las personas que conviven en un mismo espacio, independientemente de las causas que han generado el déficit alimentario.
- iii)* Las tasas brutas de mortalidad sobrepasan la cifra de 2 personas por cada 10.000 habitantes al día. En este sentido, también cuentan factores como los desplazamientos masivos de personas hacia otros lugares y la pérdida de recursos básicos para la supervivencia (ACNUR, 2017).

Obviamente, las hambrunas constituyen las crisis más escandalosas, sangrantes y dolorosas para cualquier sujeto que tenga una mínima sensibilidad y, como veremos más adelante, son el objeto de los mayores esfuerzos orientados a su evitación y solución.

#### 4. ¿QUÉ TIPO DE CRISIS ALIMENTARIA PUEDE PROVOCAR LA COVID-19?

La pandemia de COVID-19 está afectando a los mercados alimentarios de forma importante y desigual.

Si se analiza en primer término la posibilidad de que la actual pandemia genere un problema de sanidad alimentaria, los últimos datos indican exactamente lo contrario. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA por sus siglas en inglés) ha señalado que no hay pruebas de que los alimentos sean una fuente o una vía de transmisión del virus (EFSA, 2020). Por otra parte, otras investigaciones recientes han llegado incluso a la conclusión de que en España no se detecta el virus en alimentos y envases de alimentos ni siquiera mediante la técnica de PCR (OCU, 2020), evidencia que coincide con la literatura científica al respecto (OMS, 2020). Por lo tanto, en el estado actual de la investigación sobre la COVID-19 es escasamente probable que se produzca una crisis alimentaria de carácter sanitario.

Otra cosa es que la pandemia pueda provocar una crisis de precios, dado que las condiciones no son precisamente las ideales para el comercio e incluso para el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas. La FAO ha advertido que los países han cerrado sus economías para ralentizar la propagación del coronavirus. Si bien es cierto que los lineales de los supermercados continúan abastecidos, esta organización ha advertido que una crisis pandémica prolongada podría sobrecargar las cadenas de suministro de alimentos, que conforman un complejo entramado de interacciones entre diferentes elementos, entre ellos los agricultores, los insumos agrícolas, las instalaciones de elaboración, el transporte y los minoristas. A esto habría que sumar que el sector del transporte ya ha comenzado a informar de retrasos debidos a los cierres portuarios (FAO, 2020a; y AMIS, 2020).

En efecto, en Europa se están registrando dificultades en las recolecciones por falta de mano de obra tras el cierre del espacio Schengen, de modo que los temporeros rumanos, búlgaros o marroquíes no han podido desplazarse por los países comunitarios para cubrir la demanda de empleo. Italia y Portugal han regularizado a miles de inmigrantes para que realicen las faenas agrícolas y en España, pese al desempleo que soportamos y las facilidades otorgadas por el Gobierno, no se han conseguido cubrir las demandas de mano de obra en las recolecciones que han tenido lugar durante el estado de alarma. El cierre de centros logísticos en Shanghai, Singapur o Abu Dhabi está planteando dificultades para el movimiento de tripulaciones marítimas, y el transporte por vía aérea se ha volcado casi exclusivamente en el movimiento de mercancía sanitaria, por lo que los costes de transporte podrían verse incrementados hasta en un 80 %.

A estos problemas hay que añadir las restricciones de mercado adoptadas por grandes productores mundiales de cereales y arroz. Así, Rusia propuso a finales de marzo de 2020 establecer una cuota temporal para sus exportaciones de siete millones de toneladas hasta finales de junio, pero el 26 de abril se cubrió toda la cuota y dejó de exportar grano al extranjero. Por otra parte, el 25 de marzo de 2020 el Gobierno vietnamita suspendió la firma de nuevos contratos de exportación a la espera de que quedara garantizado el abastecimiento interno durante la pandemia de COVID-19, restricciones que fueron levantadas el 28 de abril. Igualmente, Camboya prohibió las exportaciones de arroz índica y arroz cáscara, Myanmar suspendió la expedición de nuevas licencias de exportación y Ucrania anunció su disposición a interrumpir sus exportaciones de grano.

Es cierto que, pese las incertidumbres que plantea la pandemia, los primeros pronósticos de la FAO sobre la campaña 2020/21 apuntan a una situación cómoda respecto a la oferta y la demanda de cereales. Las perspectivas iniciales apuntan a que la producción mundial de cereales en 2020 superará el récord del año anterior en un 2,6 % (FAO, 2020*b* y 2020*c*). Se prevén buenas cosechas en trigo, maíz y arroz, de manera que las existencias mundiales de cereales al final de las campañas comerciales de 2021 alcanzarán un récord de 927 millones de toneladas, lo que representa un aumento del 4,5 %.

Sin embargo, pese a las buenas perspectivas sobre la producción, las políticas restrictivas del comercio no favorecen el acceso a los alimentos, y sus consecuencias pueden conocerse casi al día. Así, en abril de 2020, el maíz, sobre el que no se ha planteado ninguna limitación, ha bajado de precio. Sin embargo, el precio del trigo se había incrementado un 9 % respecto al que tenía en las mismas fechas del año pasado debido a las medidas de control de las exportaciones en la región del Mar Negro, y el arroz habría subido un 7 %, alcanzando los niveles más altos desde diciembre de 2011 (FAO, 2020*b* y 2020*c*), año en el que se produjo una grave crisis de precios.

Sin embargo, en mayo bajaron los precios de los cereales, dado que las medidas restrictivas del comercio cesaron, mientras que, al mantenerse las medidas restrictivas del comercio del arroz, el precio de este producto subió aún más durante este mes (FAO, 2020*b* y 2020*c*).

En el momento de escribir estas líneas, un alto nivel de alerta sobre los precios internos afectaba a los siguientes países: Zimbabue, Tailandia, Sudán, Sudán del Sur, Haití y Colombia, y en un nivel moderado Zambia, Tayikistán, Perú, Kirguistán, Brasil, Bangladesh y Argentina (FAO, 2020*b* y 2020*c*). Es decir, el alza de precios es ya un problema para trece naciones, algunas de ellas enormes.

Podemos observar que la abundancia de alimentos derivada de las buenas —e incluso excelentes— cosechas no necesariamente implica una situación de seguridad alimentaria, y ello por dos motivos: por un lado, porque en el mundo no hay, en general un problema cuantitativo (hay alimentos más que suficientes para alimentar a toda la humanidad), sino distributivo (es, decir, de reparto desigual de los alimentos entre la población mundial), como pone de manifiesto el hecho de que, mientras la tasa de obesidad se haya multiplicado por tres en el mundo desde 1975, sigue habiendo cientos de millones de hambrientos

(FAO, 2020*b*: 10); por otro lado, porque no solo hay un problema de desigualdad en la distribución de alimentos, sino también —al menos hoy— un problema de precios, con todas las bien conocidas consecuencias que lleva aparejada la subida de los precios alimentarios: la pérdida de la capacidad de alimentarse adecuadamente, o simplemente alimentarse, para decenas de millones de seres humanos. Actualmente, se teme una escalada parecida a la de la crisis 2007/2008, en la que el acusado encarecimiento de los alimentos a escala mundial provocó el incremento del número de personas subalimentadas del mundo en un 14 %, que en dos años pasaron de 848 millones de personas a 963 millones (FAO, 2020*b*). A la fecha de este artículo no existe ningún documento que acredite un aumento de personas subalimentadas, pero sí serias advertencias de las consecuencias humanitarias que la crisis actual puede arrastrar a la luz de pasadas experiencias (Trotta, 2020; y Oxfam Intermón, 2020). Algunos cálculos prevén que el número de seres humanos que hacen frente a la inseguridad alimentaria aguda aumentará a 265 millones en 2020 —130 millones más que en 2019— como resultado del impacto económico de la COVID-19 (Programa Mundial de Alimentos, 2020).

Consideramos, por tanto, que es difícil que a causa de la pandemia de COVID-19 se produzca una crisis alimentaria de carácter sanitario, pero sí nos parece claro que la pandemia desencadenará una crisis de precios. Relacionada con esta o no, puede producirse una crisis de abastecimiento también provocada por problemas de distribución, pero no de producción o de existencia de reservas.

## 5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los datos, es evidente que la pandemia de COVID-19 puede ser el origen de una crisis alimentaria. El alza de los precios de alimentos básicos como el trigo y el arroz es ya una realidad, y está a punto de ser una realidad el hecho de que esta subida de los precios de los alimentos suponga un problema de escasez para millones de seres humanos.

Hemos visto que existen mecanismos regionales y globales que analizan la realidad alimentaria y alertan sobre las alteraciones en los mercados de alimentos, instrumentos que orientan sobre las políticas a seguir y dispositivos para luchar contra la subalimentación en la gestión directa de las crisis. Y también hemos podido constatar que esos instrumentos están muy bien dotados económicamente, adecuadamente equipados en términos de recursos humanos y apoyados por numerosas entidades que realizan una labor ciclópea.

Sin embargo, las crisis se siguen sucediendo por uno u otro motivo y el hambre en el mundo no desaparece.

El análisis de la literatura sobre la materia produce, en todo caso, un terrible desconcierto, dado que no hay un acuerdo sobre las causas de las crisis. En la muy paradigmática crisis de precios 2007/2008, los estudios más científicos —y, en nuestra opinión, más serios— situaban el origen de la tremenda subida de precios de los alimentos básicos en

una combinación de varios factores: los problemas climáticos, el desvío del cultivo de no pocas hectáreas a los biocombustibles, las políticas proteccionistas de determinadas naciones, el incremento de los precios del petróleo, la irrupción de nuevas economías con una gran demanda de alimentos (China e India), la especulación y los bajos *stocks* o incluso la pérdida de suelo agrario (FAO, 2009b: 15; Gómez-Oliver, 2008: 122; Masís Morales, 2010: 74; Golay, 2010: 221; Sumpsi Viñas, 2011: 13; Von Cramon-Taubadel, 2009: 19; y Ramaligan *et al.*, 2008: 3). Sin embargo, algunos autores hicieron especial hincapié en uno de los factores arriba enlistados como la especulación (Huaylupo Alcázar, 2009: 20), mientras que otros achacaban los problemas a razones diversas. Fernández Duch (2010: 339), por ejemplo, definió aquella crisis como «[...] el resultado de muchos años de políticas destructivas que socavaron las producciones nacionales de alimentos y obligaron al campesinado a producir cultivos comerciales para compañías multinacionales, mientras que los países debían comprar sus alimentos a estas mismas multinacionales en el mercado mundial» (en sentido similar, Huaylupo Alcázar, 2009: 13). Otros apuntaban a la desregulación (González, 2011: 17) e incluso se esgrimieron explicaciones aún más exóticas como la «financiarización» de la agricultura. Los niveles de crecimiento de la productividad en la actividad agrícola se habían estancado; la incidencia de las sequías y las inundaciones asociadas a la deforestación y el cambio climático iba en aumento; también estaba creciendo la demanda de alimentos de origen animal y de frutas frescas y verduras en algunas regiones densamente pobladas (Murphy y Schiavoni, 2017: 19).

Naturalmente, si no nos ponemos de acuerdo sobre cuál es el origen de una crisis, difícilmente podremos llegar a un consenso en torno a su solución. En general, el primer grupo de autores citados se manifiestan a favor del incremento de la producción y su mejora, el apoyo a las comunidades más necesitadas, la reducción de las restricciones al comercio, las políticas nacionales de previsión de crisis, y, obviamente, el fin de la especulación en la medida en que sea.

El segundo grupo de autores apuesta por una fórmula muy sencilla: la soberanía alimentaria en el sentido explicado en el apartado 2 de este trabajo. El problema, que hemos adelantado, es que los postulados que abanderó la Vía Campesina ya los defendió Francisco Franco, y los llamó autarquía, sistema económico que, en el mejor de los casos, sirvió para subsistir, no para progresar.

¿Es el mercado la solución de todo? No, lógicamente no, pero debemos matizar esta negativa. Debemos volver al punto de partida de este artículo: la globalización no es una ideología, es un hecho, y es un hecho innegable que empezó hace siglos, que seguirá y se intensificará porque, en vez de alejarnos, los medios técnicos nos acercan cada vez más. Gracias al libre mercado, los habitantes del planeta prueban otras gastronomías, otros productos, se enriquecen cultural y nutricionalmente y brindan a los agricultores y ganaderos de todo el orbe la oportunidad de colocar sus productos en los mercados de todo el planeta. Eso no es ni puede ser malo. Antes al contrario, es enriquecedor cultural, nutricional y económicamente.

Ahora bien, ¿puede una nación depender exclusivamente de los mercados para alimentar a su población? La respuesta debe ser también negativa si sus habitantes no quieren

pasar hambre, aunque no es menos cierto que también se trata de una opción. Fue la que en su momento eligió el Reino Unido, y es la que promovió en 2003 el Círculo de Empresarios para España en su estudio «Agricultura: reflexiones críticas sobre un sector subvencionado», texto de cuyo contenido probablemente el propio Círculo se habrá arrepentido, dado que, si actualmente hay dos sectores verdaderamente estratégicos, esos son la agricultura y la energía, con el permiso de las nuevas tecnologías. Para que una nación sea verdaderamente independiente debe asegurar sus fuentes alimenticias y energéticas, ya que la dependencia de los mercados internacionales es sumamente insegura. Obsérvese qué ha ocurrido con el material sanitario en esta pandemia de COVID-19: se ha acudido al bazar de los mercados internacionales con los resultados de sobra conocidos.

Por lo tanto, entendemos que las naciones deben asegurarse en lo posible una cierta soberanía alimentaria (esta de verdad) —o al menos disponer de un colchón alimentario anticrisis— a través de la recuperación de la intervención pública, pero sin perder de vista que trocear, limitar y especialmente intervenir el mercado alimentario no conduce más que al encarecimiento de las materias primas y, como se ha demostrado, al desabastecimiento, la pobreza y el hambre.

Desde luego, ninguna de las soluciones de la Vía Campesina y sus palmeros arreglan problema alguno: es más, son una fuente inagotable de ellos. Los agricultores deben producir lo que el mercado paga y procurar que lo pague lo más alto posible, dado que no quieren subsistir, quieren progresar y, si es posible, ser prósperos. Es más, no quieren producir para cubrir costes, quieren producir para ser ricos. La fórmula consistente en producir lo que se consume y exportar si algo sobra —aquella que los ecologistas llamaban autogestión y que hoy se denomina soberanía— no es más que agricultura de subsistencia. Los consumidores elegimos lo que queremos consumir porque tenemos a nuestro alcance lo que nunca un consumidor ha tenido a su disposición. Los OGM han venido para quedarse porque se ha demostrado que ni son nocivos para la salud ni para el medio ambiente, y se están popularizando y democratizando muy rápidamente, dado que sus técnicas están ya al alcance de cualquiera. En las democracias occidentales, los pueblos deciden sus políticas agrarias a través de sus parlamentos, mientras que en los paraísos de los defensores de la soberanía alimentaria eso no ocurre. La soberanía alimentaria es una pose defendida por sujetos que se han entretenido destrozando McDonalds en Francia (cuando esa multinacional utiliza materia prima nacional en cada uno de los países en que se implanta) o volcando camiones de fruta murciana o andaluza en la frontera española.

Y mientras filosofamos, ¿qué hacemos con los países en vías de desarrollo, con las víctimas de todo este desorden mundial? En nuestra opinión, es absolutamente prioritario que el primer mundo financie el desarrollo de las naciones en vías de desarrollo. Cierto es que, para que eso funcione, es necesario que las dictaduras y la corrupción —siempre vinculadas— tiendan a desaparecer de esos países, pues las dictaduras, a menudo apoyadas por las naciones desarrolladas por interés propio, solo provocan ignorancia, violencia y, especialmente, la pobreza de la mayoría y el enriquecimiento de unos pocos.

Hay que estimular las economías de los países en vías de desarrollo, alimentarlas, hacerlas crecer, robustecer las comunidades, mejorar su sanidad y su educación y, especialmente,

su agricultura y su ganadería. No sirve acudir a un país en un momento de crisis con nuestros excedentes alimentarios porque hundimos las economías locales: lo que hay que hacer es desarrollarlas. Obviamente, en determinados momentos no quedará más remedio que recurrir a la ayuda alimentaria, pero enseñar a combatir las plagas de langosta y facilitar instrumentos y técnicas para ello es mucho más efectivo que mandar barcos de arroz camino de la nada.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2020): «Cuerno de África: hambruna y sequía en Somalia» [en línea] <<https://eacnur.org/es/labor/emergencias/cuerno-de-africa-hambruna-y-sequia-en-somalia>>.
- (2017): «Hambruna: significado y principales efectos» [en línea] <<https://eacnur.org/blog/hambruna-significado-principales-efectos/>>.
- ALTO COMISIONADO DE LA ONU PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2010): *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto Informativo número 34 [en línea] <disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>>.
- (2020): «Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación» [en línea] <<https://undocs.org/es/A/HRC/43/44>>.
- AMADO, José L. (2019): «Cómo se compone el precio del pan», *La Verdad*, 2 de noviembre [en línea] <<https://laverdadonline.com/como-se-compone-el-precio-del-pan/>>.
- AMIS (2020): *Market Monitor*, 78, mayo [en línea] <[http://www.amis-outlook.org/amis-monitoring/monthly-report/en/#.Xsq1oS\\_FQ1I](http://www.amis-outlook.org/amis-monitoring/monthly-report/en/#.Xsq1oS_FQ1I)>.
- BARCIELA LÓPEZ, Carlos, Joaquín MELGAREJO MORENO y Inmaculada LÓPEZ Ortiz (1996): «La intervención del Estado en la agricultura durante el siglo XX», *Ayer*, 21, 51-96.
- BERNAL BALLESTEROS, María José (2017): «Seguridad Alimentaria y Derecho Humano a la alimentación: desafíos para su garantía», *Dereito* 26(2), julio-diciembre, 123-134.
- DIKÖTTER, Frank (2017): *La Gran Hambruna en la China de Mao. Historia de la catástrofe más devastadora de China (1958-1962)*, Barcelona: Acatilado.
- FAO (2004): «Europa, libre de fiebre aftosa, pero el riesgo de nuevos brotes existe». Nota de prensa [en línea] <<http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/45747/index.html>>.
- (2005): *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security* [en línea] <<http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>>.
  - (2009a): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2010* [en línea] <<http://www.fao.org/3/i1683s/i1683s00.htm>>.
  - (2009b): *The State of Agricultural Commodity Markets 2009. High food prices and the food crisis – experiences and lessons learned* [en línea] <<http://www.fao.org/3/i0854e/i0854e.pdf>>.
  - (2011a): <Precios de los alimentos: de la crisis a la estabilidad> [en línea] <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/getinvolved/pdf/WFD\\_IssuesPaper\\_ÉES\\_lowres.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/getinvolved/pdf/WFD_IssuesPaper_ÉES_lowres.pdf)>.
  - (2011b): *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2011* [en línea] <<http://www.fao.org/3/i2330s/i2330s00.htm>>.
  - (2020a): <Anticipar las repercusiones de la COVID-19 en los contextos de crisis humanitarias y alimentarias>, 4 de abril [en línea] <<http://www.fao.org/3/ca8464es/CA8464ES.pdf>>.
  - (2020b): <Los precios internacionales del trigo y el arroz subieron en abril, mientras que los del maíz bajaron> [en línea] <<http://www.fao.org/giews/food-prices/international-prices/detail/es/c/1276408/>>.
  - (2020c): FMPA Bulletin, 10 de junio [en línea] <<http://www.fao.org/3/ca9506en/ca9506en.pdf>>.

- FERNÁNDEZ, Fernando y Gustavo DUCH (2011): «2010. El terremoto alimentario. Causas de la crisis alimentaria y tendencias de futuro», en E. Assadourian y M. Renner (dirs.), *La situación del mundo: informe anual del Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible*, Barcelona: Icaria, 337-356.
- FERNÁNDEZ DE LA HOZ, Karolina, Massimo CIOTTI y Reinhard KAISER, (2006): «La Unión Europea ante las crisis sanitarias», *Revista de administración sanitaria siglo XXI*, 4(3), 425-435.
- GANESAN (2011): *Volatilidad de los Precios y Seguridad Alimentaria* [en línea] <<http://www.fao.org/3/amb737s.pdf>>.
- GOLAY, Christophe (2009): *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma: FAO. [en línea] <[http://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/pub\\_aecid/es/consulta/busqueda\\_referencia.cmd?campo=idtitulo&idValor=205566](http://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/pub_aecid/es/consulta/busqueda_referencia.cmd?campo=idtitulo&idValor=205566)>.
- (2010): «The food crisis and food security: Towards a new world food order?» *Revue internationale de politique de développement* [en línea] <<https://journals.openedition.org/poldev/133>>.
- GÓMEZ-OLIVER, Luis (2008): «La crisis alimentaria mundial y su incidencia en México» *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 5(2), julio-diciembre, 115-141.
- GONZÁLEZ, Enrique (2011): *La Unión Europea y la crisis alimentaria*, Barcelona: Observatori DESC [en línea] <[http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/UE\\_crisis\\_alimentaria.pdf](http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/UE_crisis_alimentaria.pdf)>.
- GUERRA PÉREZ-CARRAL, Francisco (1988): «Origen de las epidemias en la conquista de América», *Quinto centenario*, 14, 43-52.
- HUAYLUPO ALCÁZAR, Juan (2009): «¿Crisis alimentaria o la agudización de la iniquidad? La crisis sistémica de la Aldea Global», *Revista de Ciencias Económicas*, 27(1), 11-32.
- HOPKINS, Donald R. (1983): *Princes and Peasants. Smallpox in History*, Chicago: University of Chicago Press.
- JORDANO-SALINAS, Rafael (2013): «Seguridad alimentaria versus crisis alimentaria», *Anales de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*, 26, 141-155.
- LÓPEZ-GOÑI, Ignacio (2015): «El origen de la peste en Europa: ¿el cambio climático?» *Investigación y Ciencia*, 10 de marzo [en línea] <<https://www.investigacionyciencia.es/blogs/medicina-y-biologia/43/posts/el-origen-de-la- peste-en-europa-el-cambio-climtico-12984>>.
- MARGULIS, Matias E. (2012): «Global Food Security Governance: The Committee for World Food Security, Comprehensive Framework for Action and the G8/G20», en R. Rayfuse y N. Wiesfelt (eds.), *The Challenge of Food Security*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 231-254.
- MASIS MORALES, Germán (2010): «Crisis alimentaria y desafíos de la seguridad alimentaria en Centroamérica», *Economía y sociedad*, 15(37-38), enero-diciembre, 73-80.
- MEDINA REY, José María y José Luis VIVERO POL (2017): «Españoles sin derechos frente al hambre», *El País*, 4 de abril [en línea] <[https://elpais.com/elpais/2017/03/23/planeta\\_futuro/1490265354\\_465483.html](https://elpais.com/elpais/2017/03/23/planeta_futuro/1490265354_465483.html)>.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (2019): *Informe del Consumo Alimentario en España 2018* [en línea] <[https://www.mapa.gob.es/images/es/20190807\\_informedeconsumo2018pdf\\_tcm30-512256.pdf](https://www.mapa.gob.es/images/es/20190807_informedeconsumo2018pdf_tcm30-512256.pdf)>.
- MURPHY, Sophia y Christina M. SCHIAVONI (2017): «Diez años tras la crisis alimentaria mundial: afrontar el reto del derecho a la alimentación», en *Vencer la crisis alimentaria mundial*, Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición [en línea] <<https://www.righttofoodandnutrition.org/es/node/1170>>.
- OBSERVATORIO DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS (2009): *Estudio de la Cadena de Valor y Formación de Precios del Sector del Pan. Ministerio de Agricultura* [en línea] <[https://www.gremipabcn.com/docs/Estudio\\_Pan\\_tcm7-14630.pdf](https://www.gremipabcn.com/docs/Estudio_Pan_tcm7-14630.pdf)>.
- OCU (2019): «Los consumidores queremos buenos alimentos a precios justos» [en línea] <<https://www.ocu.org/alimentacion/alimentos/noticias/consumidores-produccion-agraria>>.
- (2020): «No hay coronavirus en la superficie de los alimentos» [en línea] <<https://www.ocu.org/alimentacion/seguridad-alimentaria/noticias/coronavirus-envases-alimentos>>.

- OMS (2020): «COVID-19 e inocuidad de los alimentos: orientaciones para las empresas alimentarias», 7 de abril [en línea] <[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331856/WHO-2019-nCoV-Food\\_Safety-2020.1-spa.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331856/WHO-2019-nCoV-Food_Safety-2020.1-spa.pdf)>.
- OXFAM INTERMÓN (2020): «El coronavirus podría sumir en la pobreza a 500 millones más de personas», 9 de abril [en línea] <<https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/coronavirus-podria-sumir-pobreza-500-millones-personas>>.
- PARLAMENTO EUROPEO (2002): *Informe sobre la lucha contra la fiebre aftosa en la Unión Europea en el año 2001 y sobre futuras medidas preventivas para evitar y combatir las epizootias en la Unión Europea* [en línea] <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0405+0+DOC+XML+V0//ES>>.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2013): «La gobernanza global de la seguridad alimentaria: debilidad, disparidades e iniciativas de reforma», en X. Pons Rafols (ed.), *Alimentación y Derecho internacional. Normas, instituciones y procesos*, Madrid: Marcial Pons, 83-118.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique (1984): *Los derechos fundamentales*, Madrid: Tecnos.
- RAMALINGAM, Ben, Karen PROUDLOCK y John MITCHELL (2008): «The Global Food Price Crisis: Lessons and Ideas for Relief Planners and Managers», *ANALP Lessons papers* [en línea] <<https://www.alnap.org/help-library/the-global-food-price-crisis-lessons-and-ideas-for-relief-planners-and-managers>>.
- SCHMID, Boris V., Ulf BÜNTGEN, W. Ryan EASTERDAY, Christian GINZLER, Lars WALLØE, Barbara BRAMANTI y Nils C. STENSETH (2015): «Climate-driven introduction of the Black Death and successive plague reintroductions into Europe», *Proceedings of the National Academy of Science USA*, 112(10), 3020-3025 [en línea] <<https://www.pnas.org/content/112/10/3020.full.pdf>>.
- SUMPSI VIÑAS, José María (2011): «Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 229, 11-35.
- TORIBIO DÁVILA, Juan José (dir.) (2003): *Globalización, desarrollo y pobreza*, Madrid: Círculo de Empresarios.
- (2012): *La Cadena Agroalimentaria en España*, Barcelona: IESE.
- TROTТА, Tiziana (2012): «Otra crisis alimentaria, los mismos síntomas», *El País*, 25 de agosto [en línea] <[https://elpais.com/economia/2012/08/25/actualidad/1345925991\\_569681.html](https://elpais.com/economia/2012/08/25/actualidad/1345925991_569681.html)>.
- UNESCO (2007): «Homenaje a las víctimas de la Gran Hambruna (Holodomor) en Ucrania» [en línea] <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000153838\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000153838_spa)>.
- VÍA CAMPESINA (2003): «Qué es la Soberanía Alimentaria» [en línea] <<https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>>.
- VIÑAS Martín, Ángel (1980): «Autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959)», *Revista de Estudios Internacionales*, 1, 61-92.
- VON CRAMON-TAUBADEL, Stephan (2009): «La volatilidad de los precios en los mercados agrarios de la Unión Europea», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 221, 19-43.
- WFP (2020): «La COVID-19 duplicaría el número de personas que hacen frente a crisis alimentarias si no se actúa con rapidez» [en línea] <<https://es.wfp.org/noticias/covid-19-duplicara-numero-personas-hambre-si-no-se-actua>>.

## ANEXO

# INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PREVISIÓN, GESTIÓN Y SOLUCIÓN DE CRISIS ALIMENTARIAS DE PRECIOS Y ABASTECIMIENTO

## INSTRUMENTOS GLOBALES

### 1. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS Y ALERTA

#### 1.1. EL SISTEMA MUNDIAL DE INFORMACIÓN Y ALERTA (SMIA) DE LA FAO

Constituido en 1995 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA, GIEWS por sus siglas en inglés) es una red de vigilancia e información continua sobre la oferta y demanda de alimentos en todo el mundo. Supervisa la situación de seguridad alimentaria global y alerta de la escasez de alimentos. Su base de datos es la fuente de información más importante del mundo sobre los precios de los alimentos nacionales e internacionales y se ha convertido en una red de alcance mundial en la que participan 115 gobiernos, 61 ONG y numerosas organizaciones comerciales, de investigación y de medios de comunicación.

El SMIA estima la oferta y la demanda mundiales de alimentos reuniendo la información de ámbito nacional. Los precios de exportación de los mercados mundiales se obtienen a diario y semanalmente, y se vigila constantemente el comercio en las principales bolsas internacionales de cereales. El organismo informa sobre los acontecimientos importantes en el mercado y sobre las tendencias subyacentes en variables fundamentales, advierte en los casos de riesgo de una elevación importante de los precios de los productos alimenticios y vigila incluso el estado de los cultivos mediante el Índice de Estrés Agrícola (ASI, por sus siglas en inglés), un indicador rápido desarrollado en 2014 para la identificación temprana de zonas agrícolas afectadas por déficits hídricos o, en casos extremos, por la sequía.

El SMIA constituye una fuente de información potentísima y de fácil acceso cuya página web es atractiva y fácil de utilizar. Utiliza, además, otros medios de transmisión de información como sus boletines y alertas, entre los que hay que destacar necesariamente el llamado «Global Food Price Monitor».

Una de las herramientas más interesantes del SMIA es el sitio web sobre Seguimiento y Análisis de los Precios Alimentarios (FPMA, por sus siglas en inglés), que constituye una solución técnica avanzada para la difusión y el análisis de información sobre los precios. La herramienta fue desarrollada en 2010 como parte de las iniciativas de la FAO para hacer frente al aumento de los precios de los alimentos y está vinculada a la base de datos del FPMA, que incluye precios mensuales y semanales, al por menor y/o al por mayor, de varios productos alimentarios en mercados seleccionados de cada país.

Para saber más:

- <http://www.fao.org/giews/background/es/>.

## 1.2. LOS DESAPARECIDOS INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN Y ALERTA DEL BANCO MUNDIAL

El Banco mundial creó hace años varios instrumentos de información y alerta sobre los precios de los alimentos. Por un lado, posee un boletín, inicialmente trimestral y actualmente bianual, de alertas sobre el precio de los alimentos (Food Price Watch) cuya página web no se actualiza desde 2015. Afirma disponer, además, de otros instrumentos (Crisis Monitor, Food Riot Radar y Policy Monitor) que en la actualidad no parecen operativos, pues no ofrecen datos desde 2015.

No obstante, el Banco Mundial participa en numerosas iniciativas, alguna de ellas sobre información y alerta. Por ejemplo, es un importante socio en el Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (AMIS por sus siglas en inglés).

Para saber más:

- <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/publication/food-price-watch-home>.

## 1.3. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS

En la reunión celebrada los días 22 a 23 de junio de 2011, los ministros de Agricultura del G20 crearon el Sistema de Información del Mercado Agrícola (AMIS), una iniciativa colaborativa de información alimentaria.

AMIS no es una organización internacional, sino una plataforma de conocimiento y almacenamiento de datos que, utilizando las bases de datos ya existentes, las complementa a la vez que mejora la información del mercado mundial de alimentos. Eso lo hace uniendo en una gran plataforma a los países, las organizaciones internacionales y el sector privado para trabajar colaborativamente a fin de mejorar la confiabilidad, oportunidad y frecuencia de estos datos. El sistema está enfocado en los productos alimenticios mundiales y, al menos inicialmente, en asuntos relacionados con el trigo, el maíz, el arroz y la soja.

El AMIS es administrado por una Secretaría conjunta ubicada en la FAO, e incluye dos grupos de trabajo y estudio: el Grupo Global de Información del Mercado de Alimentos, que recopila y analiza la información del mercado alimentario y el Foro de Respuesta Rápida, que discute las respuestas políticas en caso de graves riesgos para la seguridad alimentaria.

Para saber más:

- <http://www.amis-outlook.org/amis-about/en/>.

## 2. INSTRUMENTOS DE ORIENTACIÓN Y POLÍTICAS

### 2.1. EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL (CSA)

El CSA fue creado en 1975 a propuesta de la primera Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en 1974 y se concibió como un comité intergubernamental integrado en la FAO para supervisar los resultados de dicha cumbre y, en particular, para ayudar a los países en desarrollo a establecer reservas alimentarias nacionales y coordinar su gestión.

La Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en 1996 revisó y reforzó el papel del CSA, asignándole la responsabilidad de supervisar la ejecución de su Plan de Acción. El papel de las ONG se amplió y robusteció en el seno del CSA. También asumió el seguimiento de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002.

El CSA fue acusado de no cumplir de forma eficiente su papel como foro político y órgano de monitorización. Se le reprochaba que era un organismo sin debate interno, ajeno a la sociedad civil, poco transparente e incapaz de ejecutar sus acuerdos. Por este motivo, la III Cumbre Mundial de la Alimentación de noviembre de 2009 aprobó su reforma, tras la que asumió la coordinación de los debates y las políticas de seguridad alimentaria y nutrición a escala global, el apoyo y asesoramiento a los Estados sobre este tema, la aplicación práctica de las Directrices Voluntarias\* sobre el derecho a la alimentación, así como el desarrollo de un Marco Estratégico Global para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

El CSA es la principal plataforma internacional e intergubernamental destinada a promover la colaboración de todas las partes interesadas en garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. El Comité rinde cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas por conducto del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y de la Conferencia de la FAO.

El CSA formula y aprueba recomendaciones en materia de políticas y orientación sobre una amplia gama de temas relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición. Dichas recomendaciones y orientación se elaboran a partir de los informes científicos, basados en datos objetivos, del GANESAN o de trabajos realizados con el respaldo técnico de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos

---

\* *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*: Los jefes de Estado y de Gobierno invitaron al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a establecer en su 123º período de sesiones un Grupo de Trabajo Intergubernamental en el contexto del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, con el mandato de elaborar, con la participación de las partes interesadas y en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros orientados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el marco de la seguridad alimentaria nacional. El objetivo de estas Directrices Voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados en su aplicación de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional a fin de lograr los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 2005).

(PMA) y los representantes del Grupo asesor del CSA. El CSA celebra cada año un período de sesiones plenarias en Roma, sede de la FAO, durante el mes de octubre.

Para saber más:

- <http://www.fao.org/cfs/es/>.

## 2.2. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

El FIDA es un organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1977 y, al mismo tiempo, una institución financiera internacional que otorga préstamos subvencionados y donaciones a gobiernos de países en desarrollo destinados a la realización de proyectos agrícolas y de desarrollo rural. El Fondo proporciona financiación principalmente a proyectos y programas concebidos específicamente para introducir, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos y reforzar las políticas e instituciones conexas.

El FIDA cuenta con 177 Estados miembros, pero también son asociados a este fondo importantes fundaciones, empresas, la Unión Europea, el Mercosur, el Banco Mundial, varios bancos regionales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales de acción específica, organizaciones de productores o universidades.

Aparte de apoyar económicamente todo tipo de proyectos relacionados con la agricultura, la ganadería y la pesca, el FIDA se implica directamente en el diseño de políticas agrícolas, ganaderas, pesqueras, de alimentación y desarrollo rural. Para el FIDA, la participación efectiva en el proceso de formulación de políticas es el proceso a través del cual el Fondo colabora, de forma directa e indirecta, con los gobiernos asociados y otras partes interesadas de cada país. El objetivo del Fondo es influir en las prioridades políticas o en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas oficiales que dan forma a las oportunidades para lograr la transformación rural inclusiva y sostenible (FIDA, 2020). En esta labor, el FIDA realiza actividades que ayudan a fortalecer la capacidad de los gobiernos nacionales para formular y aplicar políticas y evaluar su eficacia, pero también la de las organizaciones de comunidades rurales para participar en el diálogo sobre las políticas con sus respectivos gobiernos. Además, interviene en todas las fases del ciclo de formulación de las políticas: la determinación de los problemas, el diseño y la aprobación de las políticas, su aplicación y la evaluación de su impacto y eficacia, sin condicionar su ayuda económica a los proyectos al seguimiento de sus recomendaciones.

En todo caso, su labor es ingente: en el trienio 2016-2018, el Fondo financió proyectos por 3300 millones de dólares, con sus correspondientes seguimientos y evaluaciones, con un importante impacto en los países que más lo necesitan. Los proyectos en curso en 2018 sumaban 7050,9 millones de dólares, que se repartían entre cinco regiones: América Latina-Caribe, África Occidental y Central, África Oriental y Meridional, Cercano Oriente, África del Norte y Europa, y Asia-Pacífico.

Para saber más:

- [https://www.ifad.org/documents/38714170/41203550/AR2018\\_s\\_LONG.pdf/fc1862d6-b6c2-a05c-4fd1-2b56cd39e89d](https://www.ifad.org/documents/38714170/41203550/AR2018_s_LONG.pdf/fc1862d6-b6c2-a05c-4fd1-2b56cd39e89d).

- <https://www.ifad.org/es/history>.
- <https://www.ifad.org/es/country-level-policy-engagement>.
- <http://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/13360/1219>.

### 3. INSTRUMENTOS EJECUTIVOS DE GESTIÓN DE CRISIS

#### 3.1. EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

El Programa Mundial de Alimentos (PMA, WFP por sus siglas en inglés), fundado en 1961, es el organismo de asistencia alimentaria del Sistema de las Naciones Unidas. Cada año alimenta a más de 97 millones de personas en más de 80 países y es la organización humanitaria líder en la lucha contra el hambre en el mundo: brinda asistencia alimentaria en situaciones de emergencia y trabaja con las comunidades para mejorar la nutrición y crear resiliencia.

El PMA está gobernado por una Junta Ejecutiva de 36 estados miembros. Trabaja en estrecha colaboración con la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. El PMA está asociado con más de mil ONG nacionales e internacionales para ofrecer asistencia alimentaria e intentar acabar con las causas del hambre.

El PMA no tiene una fuente independiente de ingresos y todos sus fondos provienen de donaciones. El origen de estos ingresos es diverso: los Estados (unos 60), las empresas y los particulares. Todas estas donaciones (en efectivo o en especie) deben estar acompañadas del dinero necesario para trasladar, administrar y monitorear la asistencia alimentaria del PMA. Hasta tal punto el Programa carece de una fuente independiente de ingresos que recientemente (en 2014 y 2017) ha tenido que rebajar sus raciones por falta de aportaciones.

Gracias a la asistencia financiera externa del FIDA, en 2018 el PMA recaudó la cifra récord de 7200 millones de dólares, con los que pudo comprar 3,6 millones de toneladas de alimentos, lo que supuso distribuir aproximadamente 15.000 millones de raciones. Al menos, tres cuartas partes de los alimentos adquiridos proviene de países en vías de desarrollo.

Los esfuerzos del PMA se centran en la asistencia frente a emergencias, el alivio y la rehabilitación, la ayuda para el desarrollo y las operaciones especiales. Dos tercios de su trabajo se desarrolla en países afectados por conflictos, donde las personas tienen tres veces más probabilidades de sufrir desnutrición que aquellas que viven en países sin conflictos. En las emergencias, el PMA brinda inmediata asistencia alimentaria a las víctimas de guerras, conflictos civiles, sequías, inundaciones, terremotos, huracanes, pérdidas de cosechas y desastres naturales. Cuando la emergencia termina, el PMA ayuda a las comunidades a reconstruir sus vidas y los medios de sustento afectados.

Para saber más:

- <https://es.wfp.org/panorama>.
- <https://eacnur.org/es/programa-mundial-de-alimentos>.

## INSTRUMENTOS EUROPEOS

### 1. LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS ÚNICA

Hasta 1992, el instrumento jurídico de que disponía la Política Agrícola Común de la Unión (PAC) para regular los mercados agrícolas eran las comúnmente conocidas OCM, las Organizaciones Comunes de Mercado o conjunto de normas que regían el mercado de un producto concreto. Había OCM de los cereales, de las oleaginosas y proteaginosas, de la leche, del arroz, del aceite de oliva, de frutas y hortalizas, y así hasta 21. Hoy solo existe una OCM, la llamada OMC única, que se rige por el Reglamento (UE) N° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

El Reglamento 1308/2013 es un texto complejo que consta nada menos que de 232 artículos. Aunque el texto legal regula decenas de medidas de toda clase y condición, aquí centraremos nuestra atención únicamente en las que están orientadas a resolver crisis como las que puede plantear la pandemia de COVID-19, recogidas bajo la rúbrica «Medidas Excepcionales» (artículo 219 y siguientes).

El Reglamento otorga poderes extraordinarios a la Comisión Europea para que esta pueda dictar reglamentos delegados adoptando las medidas de mercado que sean necesarias, dentro de un marco, cuando se produzcan perturbaciones que amenacen con producir incrementos o bajadas significativos de los precios y que se concretan en dos ámbitos: por una parte, una crisis alimentaria derivada de un problema sanitario alimentario y de las consecuencias que este provoque en la confianza de los consumidores y, por otra, una crisis derivada de desequilibrios graves en los mercados.

El artículo 220, por ejemplo, regula las medidas relacionadas con enfermedades animales y con la pérdida de confianza de los consumidores debido a la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad de los animales o las plantas. Se trataría de una respuesta para hacer frente a los efectos de una crisis alimentaria de carácter sanitario.

Por su parte, el artículo 222 del Reglamento 1308/2013 autoriza a que la Comisión permita, durante dichos periodos, no aplicar la prohibición del artículo 101.1 TFUE a los acuerdos y decisiones de las organizaciones de productores reconocidas, de las asociaciones de estas y de las organizaciones interprofesionales reconocidas pertenecientes a cualquiera de los sectores a que se refiere el artículo 1, apartado 2 del Reglamento 1308/2013 siempre que tales acuerdos y decisiones no menoscaben el correcto funcionamiento del mercado interior, tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado y se encuadren en una o más de las siguientes categorías:

- retirada del mercado o distribución gratuita de sus productos;
- transformación y procesado;
- almacenamiento por operadores privados;
- medidas de promoción conjunta;
- acuerdos sobre requisitos de calidad;

- adquisición conjunta de insumos necesarios para combatir la propagación de plagas y enfermedades en los animales y las plantas en la UE, o de insumos necesarios para hacer frente a los efectos de las catástrofes naturales en la UE; y
- planificación temporal de la producción, teniendo en cuenta la naturaleza específica del ciclo de producción.

La aplicación de este precepto es problemática. En primer lugar, por su carácter excepcional: la regla general sigue siendo la aplicación del artículo 101.1 TFUE, por lo que la interpretación y aplicación de el artículo 222 debe ser restrictiva. En segundo lugar, porque «desequilibrios graves» es un concepto jurídico indeterminado cuya necesaria interpretación queda en manos de la Comisión, y es obvio que la ambigüedad de la expresión puede propiciar la arbitrariedad. Y, en tercer lugar, porque el apartado 2 del artículo 222 determina que el apartado 1 únicamente se aplicará si la Comisión ya ha adoptado una de las medidas mencionadas en el capítulo I («Medidas Excepcionales»), si los productos han sido adquiridos en el marco de una intervención pública o si se ha concedido ayuda al almacenamiento privado al que se refiere la parte II, título II, capítulo I del Reglamento 1308/2013.

Precisamente, la crisis de la COVID-19 ha puesto a prueba este sistema de medidas. Así, haciendo uso de sus prerrogativas, la Comisión Europea ha aprobado un conjunto de Reglamentos de ejecución en los que ha acordado la concesión de ayudas al almacenamiento privado de carnes de ovino y caprino, bovino, mantequilla, leche desnatada en polvo y queso (Reglamentos de ejecución de la Comisión números 2020/595, 2020/596, 2020/597, 2020/598 y 2020/591).

El mecanismo adoptado por la UE consiste, esencialmente, en sustituir la tradicional intervención pública —es decir, la retirada de estos productos del mercado por parte del Estado o los Estados— por una retirada privada realizada por los particulares, a los que se financia con ayudas para que lleven a cabo el mismo cometido. Se supone que el resultado es el mismo, pero mucho más barato.

Para saber más:

- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/107/los-instrumentos-de-la-pac-y-sus-reformas>.
- [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response_es).
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/108/el-primer-pilar-de-la-pac-i-la-organizacion-comun-de-mercados-ocm-de-los-product>.

## 2. EL MECANISMO ALIMENTARIO

El 18 de diciembre de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento 1331/2008 por el que se creaba el Mecanismo Alimentario, un sistema de ayudas

por un importe de 1000 millones de euros que constituyó la principal respuesta de la UE a la crisis alimentaria 2007/2008. Tal sistema de ayudas tuvo como objetivos prioritarios:

- i) Fomentar una reacción positiva, concretada en un aumento de la oferta, del sector agrícola de los países y regiones objetivo.
- ii) Apoyar actividades destinadas a responder rápida y directamente con el fin de reducir los efectos negativos de la volatilidad de los precios de los productos alimenticios sobre las poblaciones locales, de acuerdo con los objetivos mundiales relativos a la seguridad alimentaria, incluidas las normas de las Naciones Unidas en materia de necesidades nutricionales.
- iii) Fortalecer las capacidades productivas y la gobernanza del sector agrícola con el fin de incrementar la sostenibilidad de las intervenciones.

Ejecutado a través de la FAO, el Mecanismo Alimentario, que fue extraordinariamente útil, se aprobó solo para el trienio 2009-2011, por lo que se agotó justamente cuando se produjo otra crisis de precios en 2011. Prestó apoyo a proyectos y programas de 23 países en desarrollo: Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso, Birmania/Myanmar, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Cuba, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Kenia, Liberia, Malí, Mozambique, Pakistán, Palestina, Filipinas, Sierra Leona y Zimbabue.

El problema estriba en que este proyecto fue solo temporal. La Unión no respondió de una forma tan contundente a la crisis de precios de 2011 ni ha anunciado que pueda hacerlo en esta nueva crisis, más allá de las medidas de mercado ya aprobadas y comentadas *supra*. La Comisión publicó en marzo de 2010 una Comunicación (Com (2010) 127 final al Consejo y al Parlamento Europeo) sobre un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria. Su objetivo es establecer un enfoque integral por parte de la UE y sus Estados miembros en la lucha contra el hambre y la desnutrición en el mundo en vista del progreso desigual e insuficiente hacia la consecución de la seguridad alimentaria y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que, si bien son metas tan necesarias como ambiciosas, no constituyen una medida tan directa, quirúrgica y eficaz como lo fue en su día el Mecanismo Alimentario.

Para saber más:

- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_09\\_490](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_09_490).
- <http://www.fao.org/europeanunion/eu-projects/eu-food-facility-details/es>.

### 3. FOOD SECURITY INFORMATION NETWORK

La Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, en inglés Food Security Information Network (FSIN), es un más que interesante proyecto conjunto entre la UE y la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

FSIN constituye un fenomenal *think tank* alimentario, una plataforma técnica para intercambiar experiencia y mejores prácticas sobre seguridad alimentaria y análisis nutricional que suministra información independiente y basada en el consenso y resuelve lagunas críticas de datos, al tiempo que constituye:

- i) Una plataforma técnica para el intercambio de experiencias y mejores prácticas para mejorar la seguridad alimentaria y la medición de la nutrición.
- ii) Una entidad de apoyo al desarrollo coordinado de los sistemas de seguridad alimentaria y nutricional.
- iii) Una instancia que intermedia entre las necesidades de desarrollo de capacidades de los países y regiones y los socios de desarrollo.
- iv) Un organismo que promueve la adopción de decisiones oportunas, independientes y basadas en evidencia sobre seguridad alimentaria y nutrición.

La FSIN emite un interesante Informe Global sobre Crisis Alimentarias («Global Report on Food Crisis») de periodicidad anual que está a disposición del público.

Para saber más:

<https://www.fsinplatform.org>.

## MECANISMOS GLOBALES DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

### 1. PROGRAMA MUNDIAL PARA LA AGRICULTURA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Se trata de un fondo de intermediación financiera que canaliza subvenciones para las partes interesadas de diferentes maneras que se adaptan a sus necesidades: a los países a través de sus gobiernos; a las empresas del sector privado y los agronegocios a través de paquetes de financiamiento innovadores; y a las organizaciones de agricultores a través de proyectos piloto creativos.

Sus donantes son numerosos gobiernos (entre ellos, el español) y la Fundación Bill & Melinda Gates, y está sujeto a la supervisión de organismos internacionales como la FAO, el PMA, el IFAD o el IFC en lo que respecta a las cuestiones financieras.

Para saber más:

– <https://www.gafspfund.org/approach>.

### 2. IFPRI-CGIAR

El International Food Policy Research Institute es un instituto internacional dedicado a la investigación sobre política alimentaria. Fundado en 1975, el IFPRI trabaja para ofrecer

soluciones políticas basadas en la investigación con el objetivo de reducir de forma sostenible la pobreza, el hambre y la malnutrición en los países en desarrollo.

Dispone de una enorme panoplia de donantes, entre los que se hallan Estados, fundaciones, institutos de investigación y de desarrollo, universidades, bancos regionales, empresas, ONG y organizaciones internacionales.

Pertenece al CGIAR, el Grupo Consultivo en Investigación Agraria Internacional creado en 1971 como una plataforma científica global para combatir el hambre. Dispone también de numerosos donantes, tanto públicos como privados.

Para saber más:

- <https://www.ifpri.org>.
- <https://www.cgiar.org>.

**Fecha de recepción: 31 de julio de 2020.**

**Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2020.**