



European Climate Law Papers 4/2021

LA UNIÓN EUROPEA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA *AD EXTRA*

Miguel Ángel Martín López

Adriana Fillol Mazo

Departamento de Derecho Internacional Público

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union



EUROPEAN CLIMATE LAW
JEAN MONNET
Module

UNED

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Departamento de Derecho Internacional Público

Documento 4/2021: La Unión Europea y la seguridad alimentaria *ad extra*

Autores: Miguel Ángel Martín López / Adriana Fillol Mazo

Coordinadora de la Serie *European Climate Law Papers*: Teresa Marcos Martín

Diseño de Portada: Angela Gómez Perea

ISBN: 978-84-09-32461-3

La presente publicación es parte del módulo Jean Monnet “European Climate Law” (Ref. 620617-EPP-1-2020-1-ES) a cargo de Justo Corti Varela.

Esta publicación cuenta con el apoyo del programa Erasmus+ de la Unión Europea. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA *AD EXTRA*

THE EUROPEAN UNION AND *AD EXTRA* FOOD SECURITY

Miguel Ángel Martín López
Universidad de Sevilla
maml@us.es

Adriana Fillol Mazo
Universidad de Sevilla
afillol@us.es

SUMARIO: I. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE MUNDIAL. - II. EL OBJETIVO DE MEJORAR LA NUTRICIÓN MUNDIAL DENTRO DE LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA UE. - III. LA ACCIÓN DE LA UE EN EL FOMENTO DE SISTEMAS ALIMENTARIOS Y AGRÍCOLAS SOSTENIBLES. - IV. LA RESILIENCIA ANTE LAS CRISIS ALIMENTARIAS COMO PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La Unión Europea está terminando de perfilar una política europea de seguridad alimentaria que pretende estar en lo más alto de su agenda. El programa “De la Granja a la Mesa” así lo atestigua. En los documentos de la Unión Europea al respecto se indica que quieren darle peso también en esta materia a la cooperación internacional, intentando compartir conocimientos en la materia, estando incluso en curso algunos proyectos de investigación. Ahora bien, se observa que hay una confusión sobre el alcance del término seguridad alimentaria, centrado en exclusiva en cuestiones de protección en la cadena alimentaria. En el ámbito internacional, por el contrario, está ligado a la lucha contra el hambre. Hay que reconocer que la Unión Europea, como actor global, participa en numerosas acciones ligadas a ello, en particular con la FAO. Participa también en las negociaciones internacionales sobre textos que tienen efecto, a veces sin conseguirse la unanimidad, como en la reciente Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los campesinos. Es interesante, por tanto, reflexionar y hacer propuestas para conseguir una mayor coherencia de la acción exterior de la Unión Europa en esta materia.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Seguridad Alimentaria, Cooperación al Desarrollo, Sistemas Agrícolas Sostenibles, Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas.

ABSTRACT: The European Union is designing a Food Security European Policy that aims to be on the top of the political agenda. From farm to fork programme is a clean example of this. International cooperation has a role in this policy, as EU documents say, including expertise sharing and international research projects. However, there is confusion on the content of this policy, too focused on food chain protection. At international level there is, however, a fight against hungry. It is true that the European Union, as global player, takes part in many actions, particularly in the FAO framework. It also participates in international negotiations of treaties, sometimes reached without unanimity, as the recent UN Declaration on the Rights of Peasants. It is interesting, then, to think about these EU external actions in order to print more coherence on them.

KEYWORDS: European Union, Food Security, Food Safety, Development Cooperation, Sustainable Agricultural Systems, Food Systems Summit.

I. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE MUNDIAL

No puede negarse que la Unión Europea (UE) en el marco de su política de cooperación al desarrollo muestra interés en contribuir a acabar con el hambre en el mundo y lograr la seguridad alimentaria mundial. La buena voluntad, en principio, está presente.

En términos globales, la UE es el mayor actor de la cooperación al desarrollo mundial. Los datos así lo avalan. En este sentido, la UE y sus Estados miembros son los principales donantes a escala mundial de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Según las últimas cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD), la AOD de la Unión y sus Estados miembros ascendió conjuntamente a 75 200 millones de euros en 2019 (lo que equivale al 55,2 % de la ayuda mundial)¹.

Como principio general de su política de cooperación, la contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aparece en lo más alto². Ello incluye naturalmente al segundo objetivo de hambre cero y

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_674

² Véase: Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2016, sobre las próximas etapas para alcanzar los objetivos a escala mundial y los compromisos de la Unión en materia de nutrición y seguridad alimentaria en el mundo (2018/C 215/02), Objetivos a escala mundial y compromisos de la Unión en materia de nutrición y seguridad alimentaria en el mundo, Diario Oficial de la Unión Europea C 215/10, 19.6.2018.

erradicación del hambre para el año 2030. Formalmente, hay compromiso a este fin.

Ello se refleja en el documento más importante de diseño de esta política común de la Unión como es el Consenso Europeo plasmado en la Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01) y que lleva por título “El Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo *Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro*”³.

En concreto, el parágrafo 24 afirma que:

“La desnutrición y la malnutrición son obstáculos importantes para el desarrollo y una carga para toda la vida, pues causan déficit cognitivo, aminoran las capacidades de los niños durante la escolaridad y acarrearán una mala salud y una baja productividad económica. La UE y sus Estados miembros trabajarán para garantizar el acceso de todas las personas a unos alimentos asequibles, seguros, suficientes y nutritivos. Se prestará especial atención a las personas en situaciones más vulnerables, entre ellas, a los niños menores de cinco años, a las adolescentes y a las mujeres, especialmente durante el embarazo y la lactancia. Harán esfuerzos coordinados, rápidos e intersectoriales para acabar con el hambre, aumentar la capacidad de producción de alimentos diversificados local y regionalmente, garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición y mejorar la resiliencia de los más vulnerables, en particular en los países que se enfrentan a crisis largas y recurrentes. Seguirán invirtiendo en el desarrollo de los niños de menor edad, luchando contra todas las formas de malnutrición, y en particular contra el retraso en el crecimiento y la emaciación de los menores mediante el apoyo a los servicios básicos de salud, nutrición, agua, saneamiento e higiene, y protección social”.

Creemos que es importante también el parágrafo 55 de este documento, el cual expresamente también señala que:

“La agricultura sostenible, junto con una pesca y una acuicultura sostenibles, sigue desempeñando un papel esencial en la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible y es indispensable para acabar con el hambre y garantizar la seguridad alimentaria. Dos tercios de los pobres del mundo dependen de la agricultura para su sustento, y muchos países en desarrollo siguen dependiendo en gran medida del comercio de unas pocas materias primas. El apoyo a los pequeños agricultores, en particular a las explotaciones agrícolas y pastorales familiares, sigue siendo de importancia fundamental, ya que contribuye sustancialmente a la seguridad alimentaria y a la lucha contra la erosión del suelo y la pérdida de la biodiversidad, al tiempo que procura empleo. La UE y sus Estados miembros respaldarán mejoras de

³ Véase: PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO, COMISIÓN EUROPEA, Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01), Diario Oficial de la Unión Europea C 210/1, 30.6.2017.

la gobernanza relativas a la gestión sostenible de los bosques, a la gestión participativa de los pastizales y al acceso equitativo a la tenencia de tierras, particularmente para las mujeres, respetando los derechos de las poblaciones locales y los pueblos indígenas, en particular las los usos consuetudinarios de la tierra y del acceso al agua. Fomentarán la creación de organizaciones y cooperativas de agricultores con objeto de abordar, entre otras cosas, una mayor productividad de las explotaciones familiares, los derechos en el uso de la tierra y los métodos de siembra tradicionales basados en el agricultor”.

Podemos además poner ejemplos de puesta en aplicación de una política en tal sentido. Este es el caso sobre todo del trabajo conjunto y la reciente alianza que ha llegado a efectuar la Unión con la organización de Naciones unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO). Este es el caso del llamado Programa FIRST. Como literalmente sus documentos indican, el programa FIRST (Seguridad alimentaria y nutrición, impacto, sostenibilidad y transformación, por sus siglas en inglés), es una alianza entre la UE y la FAO que trabaja codo con codo con los gobiernos en este ámbito (especialmente en África occidental, Myanmar, Chad, República Democrática Popular Lao), con el objetivo de crear condiciones adecuadas para promover inversiones públicas y privadas en *agricultura sostenible* y en la generación de un entorno propicio en el que dichas inversiones puedan contribuir a *alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición*⁴.

También ha estado en funcionamiento el mecanismo alimentario que lanzó la UE junto a la FAO a consecuencia de la crisis alimentaria de 2008 provocada por la subida del precio de los alimentos básicos y que incrementó el número de personas hambrientas hasta llegar a los más de mil millones de personas. Lanzado en 2009, el Mecanismo alimentario fue un programa de dos años de duración que buscaba ayudar a los países en desarrollo a avanzar hacia la seguridad alimentaria a largo plazo. Supuso apoyo económico para incrementar la productividad agrícola, la mejora de acceso a los mercados y la producción de semillas certificadas⁵.

Hay que destacar asimismo que el pasado 28 de noviembre de 2018 la UE y la FAO, junto con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), firmaron un acuerdo por valor de 12 millones de euros, con los que la UE respaldará tres programas diferentes que

⁴ <http://www.fao.org/europeanunion/eu-projects/first/es/>

⁵ <http://www.fao.org/europeanunion/eu-projects/eu-food-facility-details/es/>

abordan diversos aspectos de la seguridad alimentaria. El primer proyecto de colaboración se basa en una propuesta conjunta para incorporar las consideraciones de género en el desarrollo rural, centrándose en las campesinas y procesadoras de alimentos; El segundo proyecto tiene como objetivos brindar apoyo al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) para definir una agenda global común para combatir el hambre y la malnutrición; El tercer proyecto, denominado *Agrintel* se centra en la colaboración de la Comisión Europea y la FAO en el área de apoyo a la inversión y está orientado a fomentar las inversiones privadas en sistemas agroalimentarios que sean sostenibles y tengan un fuerte impacto en el desarrollo⁶.

Por último, es importante también hacer referencia a que la página web de la UE al abordar el *topic* de la seguridad alimentaria, como trabajo de la cooperación al desarrollo de la Unión y de sus asociaciones internacionales, indica tres ámbitos, que pueden considerarse los campos de trabajo concretos en los que se plasmará esta política. En concreto, se trata de⁷:

- Fostering better nutrition,
- Investing in sustainable agriculture and food systems.
- Resilience to food crisis.

Todo lo hasta ahora dicho vendría a constituir la visión exterior de la seguridad alimentaria de la UE, aunque es interesante poner de manifiesto que no es esta la política de seguridad alimentaria propiamente europea aplicada *ad intra*. Ambas visiones difieren considerablemente.

En este sentido, a nivel interno, la política de la Unión en materia de seguridad alimentaria fue sometida a una reforma sustancial a principios de 2000. Se definió el enfoque “de la granja a la mesa”, centrado en dos objetivos: proteger la salud humana y los intereses de los consumidores, y promover el buen funcionamiento del mercado único europeo. Por tanto, la política de seguridad alimentaria *ad intra* promueve que los ciudadanos europeos disfruten

⁶ <https://reliefweb.int/report/world/fao-s-investment-centre-doubles-down-efforts-create-more-robust-and-sustainable-agri>

⁷ https://ec.europa.eu/international-partnerships/our-work/topics_en

de un acceso a los alimentos seguros, sanos, a lo largo de toda la cadena alimentaria⁸.

Es clave en este sentido la creación de la Agencia europea para la seguridad alimentaria (EFSA). Esta Agencia ofrece asesoramiento científico independiente sobre los riesgos, existentes o emergentes, relacionados con los alimentos. Su asesoramiento se aplica en la legislación y las políticas europeas y, de este modo, contribuye a proteger a los consumidores ante los riesgos en la cadena alimentaria. Sus funciones están financiadas con los presupuestos de la Unión Europea (UE). Se creó en enero de 2002, tras las crisis alimentarias que tuvieron lugar a finales de los años 90 en Europa, mediante el [Reglamento \(CE\) N°178/2002](#), con el objetivo de proteger a los consumidores y restablecer y mantener su confianza en los productos alimenticios europeos⁹.

Dentro del campo de esta política de seguridad alimentaria se incluyen cuestiones de considerable interés, como: Higiene de los productos alimenticios, Contaminación de los alimentos, Etiquetado de alimentos, Sustancias añadidas a los alimentos, Sanidad animal y vegetal¹⁰, Nuevos Alimentos, Organismos modificados genéticamente (OMG), etc.

Son cuestiones de considerable valor y es previsible además un mayor desarrollo. La Comisión Europea incluso concede importancia a la cooperación

⁸ PARLAMENTO EUROPEO, Fichas temáticas sobre la Unión Europea – 2021, disponibles en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/51/la-seguridad-de-los-alimentos>

⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa_es

¹⁰ Las plantas son la base fundamental para la vida en la tierra y son un pilar esencial para la nutrición humana y la seguridad alimentaria. Nos proporcionan el 80% de los alimentos que consumimos y producen el 98% del oxígeno que respiramos. La salud de las plantas y el cambio climático están irreversiblemente relacionados. El cambio climático está influyendo en el movimiento y en los ciclos de vida de las plagas de una manera impredecible. El aumento de las temperaturas, por los efectos del cambio climático, hace que las plagas crezcan y se propaguen fácilmente. Pero no sólo los cambios de temperatura son los que representan el peligro, sino también los fenómenos climáticos extremos. Los efectos del cambio climático se asocian por ejemplo a tormentas tropicales y a movimientos violentos de vientos que pueden trasladar a una plaga a miles de kilómetros. En este sentido de la sanidad vegetal es importante destacar la nueva normativa aprobada en el marco de la UE. El pasado 14 de diciembre de 2019, entró en vigor el Reglamento (UE) 2016/2031 sobre medidas de protección contra las plagas de los vegetales. El nuevo Reglamento 2016/2031 se trata de un Reglamento Base. Esto es, se va a complementar con otros Reglamentos adoptados mediante actos delegados y de ejecución para garantizar la correcta aplicación de la legislación en todos los Estados miembros de la UE. La idea que subyace en el nuevo Reglamento es que debemos asignar más recursos en una fase temprana para evitar que, en el futuro, las plagas acarreen grandes pérdidas al destruir nuestra producción agrícola o el medio ambiente. También el nuevo Reglamento introduce el concepto de Plagas prioritarias. Se trata de plagas cuarentenarias de la Unión que pueden tener repercusiones más graves sobre la economía, el medio ambiente y la sociedad de la UE. Estarán sujetas a medidas más estrictas sobre la agrimensura, planes de acción para su erradicación, planes de contingencia y ejercicios de simulación. Es necesario establecer un orden prioritario de las plagas más nocivas a fin de que la UE y cada Estado miembro concentren sus recursos de la forma más eficiente para proteger la producción agrícola y el medio ambiente. Se prevé una mayor cofinanciación de la UE para alcanzar estos objetivos.

internacional en estas materias. Puede encontrarse un proyecto denominado “Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria” ((BTSF), que incluye formación sobre estas materias para Estados en vías de desarrollo, dotado con ocho millones de euros. Los programas de formación, que se desarrollan tanto dentro como fuera de Europa, tienen como objetivo hacer que los controles sean más eficientes y armonizados y que la industria alimentaria respete los reglamentos de la UE destinados a salvaguardar la salud del público, de los animales y de las plantas¹¹.

A mayor abundamiento, esta política de seguridad alimentaria además está tomando cuerpo actualmente con fuerza, sobre todo al hilo de la aprobación del importante paquete De la Granja a la Mesa, que pretende dar fuerza a un cinturón verde de para la agricultura y alimentación europea. A fin de contribuir al logro de la neutralidad climática de aquí a 2050, esta Estrategia pretende hacer evolucionar el actual sistema alimentario de la UE hacia un modelo sostenible. Los principales objetivos son: garantizar suficientes alimentos y que sean asequibles y nutritivos, sin superar los límites del planeta; una producción alimentaria sostenible, también mediante una reducción sustancial del uso de plaguicidas, antimicrobianos y fertilizantes y el aumento de la agricultura ecológica; promover un consumo de alimentos y unas dietas saludables más sostenibles; reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos¹².

Ahora bien, por nuestra parte, creemos que es necesario hacer precisiones importantes. Lo que se ve aquí es que se utiliza el concepto de seguridad alimentaria con dos sentidos muy diferentes. El término es multívoco, generando a veces confusión¹³. La seguridad alimentaria puede ser entendida como food safety y como food security¹⁴. En este último caso nos encontramos con una política *ad intra* puramente de food safety, en tanto que para la política *ad extra* está la de food security.

¹¹ Comisión Europea, “Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, disponible en: <file:///C:/Users/Adriana%20Fillol/Downloads/EBAD19001ESN.es.pdf>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/>

¹³ Véase: SNYDER F., “Toward an International Law for Adequate Food”, en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety/ La Sécurité Alimentaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2006, p. 90.

¹⁴ Food security, referida fundamentalmente a la cantidad de alimentos disponibles, así como al acceso a los mismos, y food safety, referida a la calidad o inocuidad de los alimentos. La dimensión de food safety, referida a la calidad o inocuidad sanitaria de los alimentos incluye aspectos que tienen que ver más bien con el procesado y el etiquetado de los mismos.

En nuestro reciente libro que va a aparecer próximamente a la luz, publicado por la editorial Nova, precisamente entendemos que hay que superar esta visión y aunar en un solo concepto comprensivo de ambas dimensiones todo lo concerniente a los alimentos. Esta es la verdadera seguridad alimentaria. Que debe estar en lo más alto de las prioridades, superando la visión de food safety, como de alimentos inocuos solamente. Esto es, han de ser aunados ambas dimensiones y extraer todas las consecuencias. Viendo además que las cuestiones alimentarias deben tener la máxima prioridad y deben ser tratadas de manera conjunta, coherente.

No se puede negar, además, que la definición internacional más aceptada de seguridad alimentaria acoge plenamente esta idea. Este es el caso, efectivamente, de la Cumbre mundial sobre la alimentación, celebrada en Roma en 1996¹⁵, la cual expresamente dispone que aquella solo se consigue cuando todas las personas tienen acceso por sí mismas o económicamente a alimentación suficiente, segura y nutritiva. El acceso debe llevar consigo *food security* y *food safety*, pues van de la mano.

En este sentido también en Europa hay problemas de acceso a los alimentos, carencias alimentarias graves. Hay suficientes datos y evidencias en este sentido. Así, por ejemplo, un informe de 2014 de la *Food Foundation*, sobre Gran Bretaña, se llegó a cifrar en 8'4 millones de personas las que tienen problemas de acceso a los alimentos, probablemente además ello se habrá incrementado ahora a causa de la reciente pandemia de la Covid-19¹⁶. En los Estados anglosajones, por ejemplo, suele constatarse dificultades de acceso a las tiendas y mercados por las distancias y lejanía, lo que no suele darse en Estados mediterráneos. Ello afecta sobre todo a grupos en desventaja, como ancianos, dependientes, etc. Con todo, esta inseguridad alimentaria también está presente en la Europa meridional. En el caso de España, por ejemplo, durante la crisis económica de 2008, se constató que el veinticinco por ciento de

¹⁵ Los objetivos de la Cumbre condujeron a la aprobación de la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y del Plan de Acción de la Cumbre mundial sobre la alimentación. El Plan de Acción señaló que: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Véase: Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996, apartado primero, disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm.

¹⁶ <https://foodfoundation.org.uk/new-food-foundation-data-sept-2020/>

los niños españoles menores de dieciséis años estaban en situación de malnutrición¹⁷. También, por ejemplo, en España la Encuesta de Condiciones de Vida (INE) mostró cómo en 2017 el porcentaje de personas que ya sufría carencia material alimentaria, medido a través del porcentaje de personas que no pueden permitirse una comida con carne, pollo o pescado una vez cada dos días, alcanzó un valor de 3,7%. Por sexo, las mujeres se encontraban ligeramente peores que los hombres (tasa del 3,8% en mujeres frente al 3,5% en hombres). Finalmente, por edades, el grupo más afectado fue el de los menores de edad, cuya cifra en el 2017 era del 3,4%, destacándose también la carestía en las personas mayores de 65 años, cuya tasa aumentó a 3,3% en 2017. Estos valores han aumentado actualmente debido a las circunstancias de la crisis económica derivada de la pandemia.

La muestra de que ha de haber un solo concepto de seguridad alimentaria, con una política unida y coherente, tanto *ad extra* como *ad intra*, está en los grandes retos a los que se enfrenta la alimentación mundial. Una buena muestra de ello es la reciente Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (UNFSS), que está prevista para septiembre de 2021. Aquí se busca dar respuesta a los grandes retos a los que se enfrenta la alimentación y a la necesidad de prever una transición del sistema actual, afectado por el cambio climático y la deficiente sostenibilidad.

Esta Cumbre sobre los sistemas alimentarios se conforma asimismo como una oportunidad de primer orden para incluir a estas dos dimensiones de la seguridad alimentaria en un solo concepto, sirviendo de base para los cambios y transformaciones que precisan tales sistemas. No obstante, actualmente, no parece que esta sea la orientación que está siguiendo los trabajos de preparación de esta Cumbre. Bien ilustrativa es la reciente carta de febrero de 2021 del mecanismo de la sociedad civil y de los pueblos indígenas para las relaciones con el Comité de seguridad alimentaria dirigida al Secretario general de las Naciones Unidas, en la que se muestra gran preocupación por la escasa atención a un enfoque de derechos humanos para abordar la cuestión, aparte de

¹⁷ Véase: Observatorio del Derecho a la Alimentación en España, *El Derecho a la Alimentación en España: Desafíos y Propuestas*, Aportación del ODA-E y ODA-ALC ante la Cumbre Mundial contra el hambre y la malnutrición dirigido a las Cortes Generales, 2018, disponible en: https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-materiales/Derecho_alimentacion_desafios_propuestas_COMPLETO.pdf

la desatención que se está produciendo al multilateralismo, en beneficio de un multisectorialismo¹⁸.

Esta oposición está mostrada también en el plano concreto europeo, sobre todo a partir de Vía Campesina Europa. **La organización campesina Coordinadora Europea Vía Campesina (ECVC) ha expresado su profunda preocupación por el proceso poco transparente e ilegítimo que rodea la organización de la Cumbre, en una carta dirigida a legisladores y representantes que participan en la reunión del Consejo de la UE.** La organización de la «cumbre» y su proceso también están en flagrante contradicción con las prioridades de las políticas de la UE, como el Pacto Verde y las estrategias De la Granja a la Mesa y de Biodiversidad, así como con las recomendaciones del Parlamento Europeo. El Parlamento también se ve incapaz de expresar su posición porque el proceso de la Cumbre está dirigido verticalmente por un organismo no institucional, con una secretaría privada y fuera de cualquier control de los Estados miembros.

Se ha especulado mucho sobre cuál debe ser la posición de la UE ante esta Cumbre importante sin duda. El Consejo Europeo ha dado a conocer el pasado 27 de mayo de 2021 su posición sobre las prioridades de la Unión de cara a la Cumbre. De acuerdo con dicha posición, los debates que tendrán lugar en Roma y Nueva York en los próximos meses deberían seguir la lógica europea de la estrategia «De la Granja a la Mesa».

Con todo, está claro que hay cuestiones que deben ser atendidas y que no entran directamente en la política de la UE, como la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación, los efectos del cambio climático y la agroecología. Una muestra son también los derechos de los campesinos, cuestión clave donde se vio la división de la Unión Europea en la votación ante la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018.

II. EL OBJETIVO DE MEJORAR LA NUTRICIÓN MUNDIAL DENTRO DE LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA UE

¹⁸ CSM, Letter to the CFS Chair on Food Systems Summit, 9 de febrero de 2021, disponible en: <http://www.csm4cfs.org/letter-csm-coordination-committee-cfs-chair/>

En esta materia, evidentemente, de interés en toda política de seguridad alimentaria, la UE cuenta con un plan de acción que hay que reconocer que es adecuado. Reconociendo que la desnutrición representa un importante desafío mundial, la UE adoptó en marzo de 2013 la Comunicación “Mejorar la nutrición materna e infantil en la ayuda exterior: Un marco político de la UE”¹⁹. Las correspondientes conclusiones del Consejo de mayo de 2013 acogieron con satisfacción esta Comunicación e invitaron a la Comisión a elaborar un plan de acción en el que se establezca cómo la Comisión cumplirá su objetivo dado retraso en el cumplimiento. Por lo tanto, el presente Plan de Acción se centra especialmente en un compromiso: el de reducir el número de niños menores de cinco años con retraso en el crecimiento en al menos 7 millones para el año 2025. El Plan de Acción determina cómo puede trabajar la Comisión para mejorar la nutrición a nivel nacional, regional e internacional, identificando los elementos necesarios.

Así, fundamentalmente, para una respuesta más eficaz y responsable en la lucha contra la desnutrición, se dice que en los Programas Indicativos Nacionales para la programación 2014-2020 definen acciones más específicas país por país para el periodo de programación 2014-2020.

Sobre este plan de acción se han ido haciendo revisiones, viendo el cumplimiento de sus objetivos. Hay hasta un quinto informe que llega a marzo de 2020. En él se ofrece una actualización de los logros respecto a los dos ambiciosos compromisos de la UE en materia de nutrición: apoyar a los países socios para que reduzcan el número de niños menores de cinco años en al menos 7 millones para 2025; y asignar 3.500 millones de euros a la nutrición entre 2014 y 2020. En el informe de situación también se presentan ejemplos concretos que muestran que las inversiones en nutrición están aportando mejoras tangibles en la vida de mujeres y niños. Los nuevos datos de los programas multisectoriales apoyados por la UE ilustran claramente los cambios que se están produciendo sobre el terreno, por ejemplo en los estudios de caso (de Etiopía, Malí, Mozambique y Bangladesh). Hay optimismo en ver que los recursos financieros se están convirtiendo en resultados. Así, en general, se indica que en comparación con 2012, cuando había 77 millones de niños con

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la mejora de la nutrición materno-infantil en la ayuda exterior: un marco estratégico de la UE, COM/2013/0141 final *.

retraso en el crecimiento en los 40 países que priorizan la nutrición, en 2019 esta cifra se había reducido a 75,4 millones²⁰.

Naturalmente, todos estos planes de la UE están bien, pero sí podemos ser críticos al indicar que se han agotado en 2020 no viendo continuidad. Del mismo modo, creemos que lo interesante es que se integre todo en esa visión general y holística de la seguridad alimentaria en un programa amplio de lucha contra la desnutrición y la promoción de las dietas saludables, tanto dentro como fuera de la Unión.

III. LA ACCIÓN DE LA UE EN EL FOMENTO DE SISTEMAS ALIMENTARIOS Y AGRÍCOLAS SOSTENIBLES

La UE también concede importancia en el marco de sus acciones de cooperación a invertir en agricultura sostenible y en sus sistemas alimentarios, como prioridad. Según aparece en su página web con ello se pretende apoyar este sector que, ciertamente, muestra que tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen en gran medida de la agricultura. Además, en los Estados en vías de desarrollo, la mayoría de la población vive de la agricultura, sobre todo la de pequeña escala. Por esta razón, se indica que la Unión centra su trabajo en invertir en las pequeñas explotaciones agrícolas, reduciendo la vulnerabilidad de los pequeños agricultores, ya que está demostrado que son los que más beneficios aportan a la reducción de la pobreza, apoyando iniciativas y programas gubernamentales que fomenten la sostenibilidad y la innovación en el sector agrícola, mejoren el acceso de los agricultores a los activos productivos, como la tierra, el capital, etc., fomenten la cooperación local y las asociaciones entre agricultores, impulsen más inversiones privadas en el sector agrícola y capacitar a las mujeres en la agricultura.

Se indica que ello se hace a través de varios programas o proyectos. Así en 2018, la Comisión Europea puso en marcha la nueva Alianza África-Europa para la inversión y el empleo sostenibles, con el fin de impulsar las inversiones públicas y privadas en los países africanos, también en el sector agrícola. También está el Programa África de los Agricultores, que ayuda a desarrollar las

²⁰ European Commission, Action Plan on Nutrition, Fifth Progress Report April 2019 – March 2020, Directorate-General for International Cooperation and Development.

capacidades de la Organización Panafricana de Agricultores. Por último, desde 2017, se promueve la iniciativa “Innovación inteligente para el desarrollo a través de la investigación en agricultura” (DeSIRA) con los países socios, para vincular mejor la investigación y la innovación con los programas nacionales para una transformación de sus sistemas agrícolas y alimentarios que tenga en cuenta el clima. La Unión se ha comprometido a destinar 270 millones de euros a apoyar la aplicación de DeSIRA, empezando por más de 20 países de África y América Latina.

Naturalmente, todas estas iniciativas son interesantes. Probablemente, son gotas de agua ante una problemática muy amplia y considerable. Aparte ya hemos dicho que nos encontramos a las puertas de una Cumbre de importancia mundial sobre los sistemas alimentarios, toda vez que es necesario establecer su sostenibilidad para el futuro. No puede olvidarse que el cambio climático afecta a la producción de alimentos y a ello influye en un buen porcentaje, se estima en más de un 30 por ciento, la emisión de la actual agricultura intensiva, basada en fertilizantes. Es necesario un cambio hacia un sistema de producción que incluya esa variante. Hay sistemas como la agroecología, la protección de la agrobiodiversidad, la mitigación del cambio, Smart agricultura, que no están en la agenda actual de esta Cumbre. Hay un gran debate de fondo.

Hay que reconocer avances en la UE por ejemplo en semillas (multivarietal), aunque también muchas dificultades, por ejemplo, con el derecho a las semillas (la importancia de Alemania aquí es esencial y requeriría mayores investigaciones). Pero tenemos que tener claro que es un ámbito primordial de actuación. Así, la seguridad alimentaria tiene que ser también una garantía frente a los riesgos que el futuro puede poner al aprovisionamiento alimentario. Está claro que la amenaza cierta y grave más importante es el cambio climático²¹. El PNUD, en algunas de sus publicaciones así lo indica, mostrando reveladores datos sobre ello. Por ejemplo, señala que, para el año 2050 en África, la

²¹ Un equipo internacional de científicos dirigido por la EFSA ha desarrollado una metodología para identificar los riesgos emergentes para la seguridad alimentaria en relación con el cambio climático. El enfoque, denominado CLEFSA (“El cambio climático como factor impulsor de los riesgos emergentes para la seguridad de los alimentos y los piensos, las plantas, la salud animal y la calidad nutricional”), se describe en un nuevo informe, en el que se fijan “hojas de puntuación” que caracterizan los posibles efectos del cambio climático en una amplia gama de cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria. Véase: EFSA, “Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality”, *EFSA Journal* 2020; 17(6): EN-1881, 2020.

disponibilidad de alimentos se reducirá en 21%, lo que implica quinientas calorías menos por persona²². Para ese mismo año, se espera también que en América latina, a causa directa del cambio climático, habrá 6'4 millones de niños malnutridos. Son algunas proyecciones de esta amenaza que para algunos ya no solo es un riesgo de medio o largo plazo, sino una realidad actualmente presente.

IV. LA RESILIENCIA ANTE LAS CRISIS ALIMENTARIAS COMO PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Los datos manifiestan que la UE se constituye en el primer actor global de prestación de ayuda humanitaria²³. Ciertamente, la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, más conocida, por su acrónimo ECHO, se ha convertido en un actor esencial en este campo. Bien es verdad que su papel es de financiación y no de ejecución sobre el terreno. Para ello, se encargan otros actores del sistema humanitario, como Cruz Roja y otras organizaciones no gubernamentales, sin embargo tiene presencia, no obstante, en numerosos países, y cuenta con más de cuarenta oficinas, con capacidad de análisis y evaluación. Los datos avalan el referido papel de mayor donante mundial. Se han dedicado 7.100 millones de euros en el período 2014-2020. Igualmente, para el marco presupuestario 2021-2027 se han comprometido un montante de 10.300 millones. En términos absolutos, queda de manifiesto su consideración como actor esencial.

²² Una de las consecuencias negativas del cambio climático es el perjuicio que provoca en la seguridad alimentaria. Los sistemas agrícolas están ya sufriendo los efectos de las bruscas variaciones del clima (por ejemplo con los cambios en el patrón de las precipitaciones, las sequías extremas, el aumento de las temperaturas medias del aire, etc.), las cuales afectan a la accesibilidad, disponibilidad y estabilidad de la oferta alimentaria. Asimismo, el déficit alimentario producido por las consecuencias del cambio climático puede provocar desplazamientos forzados (frecuentes en las regiones de África Subsahariana), para buscar alimentos, tierras con mayores posibilidades de cultivo y mejores condiciones climáticas, algo que podría perturbar la seguridad internacional. A medida que la población mundial crece, el cambio climático agrega un desafío adicional, ya que los cambios en la temperatura y en las precipitaciones amenazan la productividad agrícola y la capacidad de alimentar a la población mundial. Antes de la aprobación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, ya el PMA anunciaba la creación de un índice de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria y el cambio climático, alentando que si no se reducen las emisiones de CO₂ el hambre se disparará para el año 2080. El Mapa elaborado por el PMA y el Centro Hadley de Met Office (al servicio nacional de meteorología del Reino Unido) muestra las regiones con mayor vulnerabilidad de su seguridad alimentaria frente al cambio climático. Información extraída de “Food Insecurity and Climate Change Vulnerability Index”, mapa, disponible en: <https://www.metoffice.gov.uk/food-insecurity-index/>

²³ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/164/la-ayuda-humanitaria>

En el marco de la ayuda humanitaria europea, se abordan varios campos y actividades, siendo uno de las más importantes, evidentemente, la de atención a las crisis alimentarias, atendiendo a las personas que padecen sufrimiento y necesidad en las mismas. Según datos publicados por la propia UE, su asistencia humanitaria ha llegado a cubrir a veintiséis millones de personas en situación de inseguridad alimentaria²⁴.

En las diferentes publicaciones y memorias de resultados de esta labor humanitaria suele ser habitual entender que en esta materia la prioridad es la construcción de resiliencia. Este es el término que suele repetirse con mayor profusión en la labor humanitaria en seguridad alimentaria. Encontramos, por ejemplo, referencias concretas al trabajo de la UE, en este sentido, como en Yemen, donde ha alcanzado a 162.000 personas, o en Etiopía con 1'8 millones de personas a través del programa *Resilience building and creation of economic opportunities programme* (RESET II). El objetivo específico de este programa es fortalecer las oportunidades económicas y la resiliencia de las comunidades más vulnerables a las crisis provocadas por el hombre y los desastres naturales, a través de medidas que aumentarán los medios de vida y el empleo, y un mejor acceso a los servicios básicos²⁵.

El concepto alude a la capacidad de volver al estado inicial tras recibir un golpe²⁶. Ha sido de uso común en la agenda internacional tras la crisis de 2008. Se entiende que quiere hacer alusión a acoger una estrategia de afrontamiento que permita hacer un trabajo no solo de atención a la necesidad inmediata de provisión de ayuda alimentaria sino de medio y largo plazo. En los documentos de la UE se hace referencia a que esa es la estrategia, denominándola *Integrated Food Security Phase Classification*, que persigue evaluar la situación, ver los problemas, compararlos con otras crisis y dar la mejor respuesta a estas situaciones intentando acabar con el carácter crónico que suelen presentar, mejorando la respuesta futura. Indica además que suele seguir los *standards* y protocolos humanitarios de ayuda humanitaria internacional. Incluye en esta

²⁴ https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/resilience-food-crises_en#related-projects

²⁵ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/ethiopia/resilience-building-and-creation-economic-opportunities-ethiopia-reset_en

²⁶ El concepto se refiere a la capacidad de un sistema (individuo, comunidad, organización, Estado) para absorber los impactos negativos, de adaptarse a los mismos, y de transformarse, de forma que se pueda eliminar el riesgo de desastre.

labor también la preparación de desastres, como herramienta también del trabajo humanitario²⁷. En este sentido, la UE pretende aumentar la resiliencia a las crisis alimentarias basándose en pruebas, integrando acciones humanitarias y de desarrollo así como una consolidación de la paz en determinadas circunstancias.

Es destacable también la participación de la UE en las alianzas internacionales presentes para dar respuesta a las situaciones de crisis humanitarias alimentarias, conseguir sinergias y mejorar la coordinación, sobre todo en las regiones más afectadas como el cuerno de África o Sahel. Ejemplos de ello son “The Global Network against Food Crises” (GNFC), “The Global alliance for resilience initiative” (AGIR) o “The Supporting the Horn of Africa’s resilience initiative” (SHARE)²⁸. En este sentido, la coordinación y la asociación a todos los niveles, desde el global al local, es esencial para desarrollar la resiliencia ante las crisis alimentarias en todo el mundo, algo que se aprecia en la estrategia europea a este respecto.

Ciertamente, no hay nada que reprochar a esta estrategia y labor. La concepción es adecuada. Las crisis humanitarias y alimentarias, debidas en gran parte a las situaciones de violencia y guerra, están presentes y afectan a las personas. Como pone de manifiesto expresamente el Informe sobre Crisis Alimentarias Globales, “more than 113 million people across 53 countries experienced acute hunger requiring urgent food, nutrition and livelihoods assistance in 2018”²⁹.

La mejor solución es poner remedio y fin a los problemas de raíz y que deje de ser la resiliencia un vocablo de moda en la agenda internacional.

²⁷ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/devco-factsheet-resilience_en.pdf

²⁸ <http://www.fao.org/europeanunion/eu-projects/gnafc/en/>

²⁹ FSIN, Global report on food crises 2019, disponible en: https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC%202019_Full%20Report.pdf

Serie European Climate Law Papers

Documento 1/2021: “Cuestiones en torno a la prohibición de reservas y la formulación de otras declaraciones unilaterales en el Acuerdo de París” *Nuria Pastor Palomar*

Documento 2/2021: “La condicionalidad medioambiental de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el contexto del cambio climático” *Eduardo Trillo de Martín-Pinillos*

Documento 3/2021: “Los desarrollos de los Acuerdos de Paris en la agenda exterior europea” *Rosa Giles Carnero*

Documento 4/2021: “La Unión Europea y la seguridad alimentaria *ad extra*” *Miguel Ángel Martín López / Adriana Fillol Mazo*

