

# ¿OTRA TORMENTA PERFECTA?

**Cómo la incapacidad de reformar los sistemas alimentarios ha hecho que con la guerra en Ucrania se desate la tercera crisis mundial de precios de los alimentos en 15 años, y qué podemos hacer para evitar la siguiente**

Un Informe especial de IPES-Food, mayo de 2022

## ÍNDICE

1. Una crisis de seguridad alimentaria que evoluciona rápidamente	2
2. Cuatro debilidades estructurales que dejan a los sistemas alimentarios a merced de las subidas de precios	5
2.1 La dependencia de la importación de alimentos	5
2.2. Las trayectorias dependientes en los sistemas de producción	9
2.3. Mercados de cereal opacos, disfuncionales y propensos a la especulación	11
2.4. Los círculos viciosos de la guerra, el cambio climático, la pobreza y la inseguridad alimentaria	17
3. El peligro de ignorar los fallos estructurales y de adoptar medidas cortoplacistas	20
4. Medidas para evitar la próxima «tormenta perfecta» que pueden hacer frente a las necesidades más acuciantes e impulsar la transformación de los sistemas alimentarios	23

## RESUMEN

Este Informe especial hace balance del efecto que la crisis en Ucrania ha tenido en la seguridad alimentaria global. En él, se señalan las vulnerabilidades y rigideces subyacentes en términos de patrones de producción de alimentos y de dependencia de la importación en un contexto de solidaridad internacional en declive y problemas de suministro sistemáticos derivados de la situación climática. También se identifican la acumulación de cereal y la especulación de productos básicos como factores clave para que las dificultades actuales hayan desencadenado una verdadera crisis alimentaria. Varias de estas debilidades estructurales ya fueron detectadas tras la crisis alimentaria de 2007-2008, pero no se les prestó mayor atención. El Informe especial representa una advertencia para que no se reaccione de manera oportunista y cortoplacista ante la crisis, por ejemplo, reulando en los compromisos de reformar los sistemas alimentarios. En su lugar, insta a que se tomen medidas urgentes para: apoyar a los países importadores de alimentos (incluso con la reducción de deuda), combatir la especulación con materias primas y hacer que el mercado sea más transparente, reducir la dependencia de fertilizantes y energías fósiles para la producción de alimentos, acelerar el desarrollo de reservas de cereal regional y de sistemas de protección de la seguridad alimentaria; diversificar la producción de alimentos y reestructurar los flujos comerciales. Aunque el Informe especial no entra en detalles sobre el estado crítico de la seguridad alimentaria en Ucrania o en muchas otras zonas de conflicto del mundo, hace hincapié en los círculos viciosos que traen consigo el cambio climático, las guerras, la pobreza y la inseguridad alimentaria, y que dejan indefensas a millones de personas ante las diferentes crisis. Por todo ello es crucial actuar cuanto antes para restablecer la seguridad alimentaria sobre una nueva base que sea duradera. De lo contrario estaremos abocados a catastróficas crisis alimentarias que seguirán dándose sistemáticamente en el futuro.

### 1. Una crisis de seguridad alimentaria que evoluciona rápidamente

Entre la reducción de la siembra de cosechas de primavera en al menos un tercio, el corte de las rutas de suministro debido a la guerra y los más de diez millones de desplazados, la población ucraniana se enfrenta a una grave amenaza de seguridad alimentaria como consecuencia de la invasión rusa. Como en muchas otras zonas del mundo que están en conflicto —Yemen, Afganistán, Siria, Etiopía y el Sahel— el hambre es una consecuencia directa de la violencia.

La guerra en Ucrania también está afectando gravemente a los mercados agroalimentarios debido al freno en las exportaciones de cereal ruso y ucraniano. El parón de abastecimiento en la región del mar Negro, sumado a las [restricciones a la exportación](#) impuestas en 20 países, han generado una escasez temporal, [la paralización de envíos](#) y las compras de pánico. Como resultado de todo ello, los precios de los alimentos se han disparado, lo que ha agravado el hambre en muchas de las regiones más pobres y vulnerables del mundo. Con la invasión a Ucrania y las malas previsiones sobre las cosechas, los precios de exportación de trigo registraron [máximos en 14 años](#) durante el mes de marzo, un 20 % por encima de los precios de febrero, mientras que el maíz alcanzó su precio más alto desde que se tienen datos. El 8 de abril, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) registró el tercer récord consecutivo en su índice de precios de los alimentos, siendo estos [un 34 % más altos](#) que el año anterior. A fecha de publicación del presente informe (6 de mayo) se espera que la FAO anuncie otro mes de escalada histórica en los precios.

La situación podría empeorar si el conflicto se extendiera hasta el momento de la cosecha estival de trigo en Ucrania. Si bien algunos confían en que [otros países puedan compensar](#) la posible escasez como, por ejemplo, [la India](#) que ya está aumentando las exportaciones de trigo, [la sequía](#) que afecta a muchos de ellos pone en duda que estén en disposición de sacar a flote la demanda global. La producción global de cereales también puede complicarse debido a la [histórica subida de los precios de los fertilizantes](#) después de que Rusia y Bielorrusia interrumpieran el suministro.

Más de [30 países](#) dependen en al menos un 30 % del trigo que importan de Rusia y Ucrania, y más del [50 % del trigo importado](#) de al menos otros 20 estados procede de estos mismos países, por lo que las subidas de precios y/o la escasez de suministros les afecta gravemente. [Casi el 40 % de toda la importación de trigo en África](#) proviene de Rusia y Ucrania. El cereal procedente de la región del mar Negro representa una proporción enorme de las importaciones de Eritrea (100 %), Somalia (>90 %) y la República Democrática del Congo (>80 %). Los países que necesitan mucho trigo para el consumo diario y que dependen de las importaciones para cubrir dicha demanda están especialmente expuestos a las subidas de precios del cereal a nivel global. En el este de África, una tercera parte del consumo medio de cereales corresponde al trigo o a derivados de este, [del cual importan el 84 %](#). Estas importaciones provienen en su mayor parte de Ucrania y Rusia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>En [Egipto y Yibuti](#) el trigo constituye hasta el 35 % del aporte calórico y ambos dependen de la importación para cubrir, respectivamente, el 79 % y el 100 % de su demanda.

La subida del precio del trigo ya ha repercutido en el precio del pan, que casi se ha duplicado en Sudán, mientras que en Líbano ha aumentado un 70 %. El coste de la importación de trigo ha subido un 33 % en Kenia y Egipto, y El Cairo (el mayor importador de trigo del mundo) ya ha solicitado ayuda al FMI.

La crisis de precios se propaga más allá de estas regiones: el precio de los alimentos a nivel mundial ya era un 20 % más elevado con respecto al año anterior, antes de que se iniciara la invasión, a cuenta de la subida del precio de la energía y de los costes de transporte, y las sanciones han contribuido a esta tendencia inflacionista a nivel mundial.<sup>2</sup> La volatilidad de los precios ya se está extendiendo a los mercados de soja, maíz y arroz a medida que los importadores sustituyen un producto básico por otro. Modelos de la FAO sugieren que en un escenario de «fuerte subida», lo cual parece cada vez más probable, el número de personas desnutridas a nivel mundial aumentará en 13,1 millones en el corto plazo (2022/23) —de las que 6,4 millones se encuentran en la región de Asia-Pacífico y 5,1 millones en la de África Subsahariana.

Los esfuerzos por paliar el hambre ya se habían estancado en 2014-2015, pero en 2020 los progresos se revirtieron por completo cuando la pandemia elevó los índices del hambre hasta un 8,4 %, dejando a 811 millones de personas en situación de desnutrición. Según los nuevos datos de la Red mundial contra las crisis alimentarias liderada por la ONU y la UE, en 2021 el número de personas en situación de inseguridad alimentaria aumentó en 40 millones con respecto al año anterior. La actual crisis de precios se suma a la grave sequía existente en el Cuerno de África que está dejando a 20 millones de personas al borde de la inanición. La crisis en Ucrania amenaza con convertir la creciente inseguridad alimentaria mundial en una tendencia duradera, socavando aún más la esperanza de conseguir erradicar el hambre en 2030, un hito clave dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS).

---

<sup>2</sup>Aunque no se han impuesto sanciones a la exportación rusa de alimentos y fertilizantes, las que sí se han impuesto a la energía y a otros sectores pueden producir un efecto dominó en la economía mundial. Sin embargo, es difícil aislar estas acciones y sus repercusiones de aquellas que son consecuencia directa del conflicto bélico y de las restricciones a la exportación de alimentos impuestas por unos 20 países.

## 2. Cuatro debilidades estructurales que dejan a los sistemas alimentarios a merced de las subidas de precios

Es evidente que la guerra en Ucrania ha desencadenado importantes desajustes en los mercados agroalimentarios globales y pone en riesgo el acceso a la alimentación de millones de personas. Pero ¿esta crisis de precios y de seguridad alimentaria es fruto directo de este conflicto? A continuación, **exponemos cómo algunas de las rigideces, debilidades y fallos subyacentes en los sistemas alimentarios mundiales han magnificado los efectos que el conflicto en Ucrania ha desencadenado en la seguridad alimentaria**, a saber:

1. La dependencia de la importación de alimentos
2. Las trayectorias dependientes en los sistemas de producción
3. Los mercados de cereal opacos, disfuncionales y propensos a la especulación; y
4. Los círculos viciosos de la guerra, el cambio climático, la pobreza y la inseguridad alimentaria

Estos defectos ya se habían hecho patentes durante la crisis alimentaria mundial de 2007-2008, en los subsiguientes picos de precios de 2010-2012 y en la crisis de [2020-2021 propiciada por la COVID-19](#). Aun así, la incapacidad de reformar los sistemas alimentarios y de resolver estos fallos ha dejado a millones de personas en una grave situación de vulnerabilidad ante estas subidas en los precios que, con toda probabilidad, seguirán aumentando e intensificándose durante los próximos años.

### 2.1 La dependencia de la importación de alimentos

Mucho se ha hablado del importante papel de Rusia y Ucrania como productores mundiales de cereal, pero para entender por qué los acontecimientos actuales están teniendo unas consecuencias tan nefastas, debemos pararnos a analizar los datos. Muchos países son altamente vulnerables debido a su **doble dependencia** de, por un lado, i) la importación de cultivos básicos y, por otro, de ii) un determinado grupo de exportadores de quienes se abastecen en una gran proporción.

Básicamente, la dependencia de la importación de alimentos está relacionada con el **cambio en los hábitos alimenticios** y, sobre todo, con la tendencia a consumir un grupo determinado de productos básicos. En 1995, el trigo, el arroz y el maíz —solo 3 de las 7.000 plantas de consumo humano— representaban [más del 50 %](#) de la ingesta mundial de

alimentos de origen vegetal. Durante los últimos 50 años, el consumo de estos y de otros productos básicos cultivados y comercializados en todo el mundo ha crecido con mayor rapidez en proporción a otros alimentos de suministro nacional. El acceso a estos alimentos ha ayudado a garantizar la seguridad alimentaria y, en algunos casos, a diversificar la dieta —concretamente en áreas urbanas del Sahel y en otras regiones del Sur.

No obstante, el foco que desde la época colonial se ha puesto en los cultivos básicos ha ido **en detrimento de las dietas tradicionales**, lo que ha generado en estos países una fuerte dependencia de las importaciones de los que se han convertido en sus alimentos básicos. En muchos países, los **cultivos comerciales** han ocupado el lugar de cultivos alimentarios más diversos y de productos más importantes desde un punto de vista nutricional. Por ejemplo, en Bangladesh el cultivo de tabaco ha desplazado al de verduras y legumbres, así como a los de yuca, mijo y batata en muchos países africanos. El desarrollo de variedades de trigo de alto rendimiento durante la «Revolución Verde» también ha contribuido a acelerar la producción y los cambios en los hábitos alimenticios, lo que ha conducido, por ejemplo, a la sustitución de la siembra intercalada de arroz y legumbre por monocultivos de trigo en la India. Los sistemas públicos de distribución, sobre todo en el sur de Asia, han tendido a centrarse en el trigo y el arroz blanco, lo que ha alterado aún más las preferencias alimenticias con el tiempo.

Los países africanos se hicieron especialmente dependientes de la importación de alimentos desde que se aprobaron los **Programas de Ajuste Estructural** en los años 80, los cuales fomentaron las exportaciones de cultivos comerciales y las importaciones de cereales de bajo coste, redujeron los programas de apoyo estatal y contribuyeron a dismantelar los fundamentos estructurales de la producción alimentaria en muchos países de África. La factura de la importación de alimentos se ha triplicado en el continente en las últimas décadas, si bien su volumen se ha ido estabilizando desde 2011 y las exportaciones agrícolas también aumentaron rápidamente —principalmente por los cultivos comerciales no alimentarios. La mayoría de países siguen cultivando productos básicos para consumo doméstico, pero muchos no producen lo suficiente como para cubrir sus necesidades y dependen de las importaciones en gran medida. Eso, sumado al hecho de que **la población se ha ido acostumbrando a dietas basadas en el trigo** en regiones donde no lo pueden producir, ha hecho que muchos países dependan ahora al 100 % de las importaciones de productos básicos.

Además, los países importadores de alimentos **dependen de un número reducido de exportadores de cereal**. El comercio internacional de cultivos básicos está dominado por un puñado de países y empresas y esto hace que la situación se complique significativamente cada vez que un exportador queda fuera de juego. Según los datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) tan solo siete países junto con la UE son responsables del 90 % de las exportaciones mundiales de trigo, mientras que el 87 % de las exportaciones mundiales de maíz procede únicamente de cuatro países. Rusia y Ucrania exportan el 25 % del trigo, el 15 % del maíz y más del 60 % del aceite de girasol de todo el mundo. Por otro lado, entre el 70-90 % del comercio mundial de cereales — exportaciones de la región del mar Negro incluidas— está controlado por solo cuatro empresas. Aunque las exenciones a las sanciones han permitido a estas empresas seguir operando en Rusia, la guerra ha reducido considerablemente su capacidad de sacar el cereal de la región. Estos flujos comerciales tan consolidados magnifican las repercusiones de las crisis de suministro que tienen lugar en los países exportadores.

Las consecuencias para los países dependientes cuando se producen subidas de precios o crisis de suministro también se agravan cuando otros estados se suman en promulgar **prohibiciones a la exportación**. Los países que han restringido las exportaciones de cereales y de aceite vegetal desde que comenzó el conflicto no son solo Ucrania y Rusia, sino también Indonesia, Hungría, Moldavia, Serbia y Argentina. A principios de mayo de 2022, aproximadamente 20 países habían impuesto prohibiciones a la exportación de alimentos. Estas y otras restricciones (por ejemplo, los requisitos de concesión de licencias) afectan al 17 % de los alimentos que se comercian a nivel mundial, es decir, una proporción similar a las restricciones a la exportación que se aplicaron en 2008.<sup>3</sup> Los países que imponen tales restricciones lo suelen hacer para tratar de asegurar su acceso a los suministros nacionales y mantener bajos los precios a nivel interno ante la inestabilidad del mercado mundial. Sin embargo, las prohibiciones a la exportación limitan aún más las opciones de abastecimiento de los países dependientes de la importación de alimentos, generan incertidumbre en el mercado y agravan los picos de precios en los mercados mundiales, especialmente cuando se introducen unilateralmente y a corto plazo. Por ejemplo, la inesperada ampliación de las restricciones de exportación por parte de Indonesia de todo tipo de aceite de palma el 27 de abril, hizo que los futuros de aceite de soja estadounidenses se dispararan un 4 %.

---

<sup>3</sup>La OMC estimó que el aumento del 1 % en las restricciones globales durante 2008-2010 incrementó los precios de los alimentos de todo el mundo en un 1,1 %.

Asimismo, **la mayoría de los países dependientes de la importación de alimentos ya están muy endeudados**: antes de que comenzara la crisis, los países en desarrollo destinaban de media un 16 % de los ingresos de exportación al servicio de la deuda. A menudo estos países quedan atrapados en un círculo vicioso: la necesidad de pagar deudas y hacer frente a elevadas facturas de importación de alimentos (normalmente en USD) les exige generar niveles elevados de divisa extranjera. Una de las opciones que tienen para ello es tratar de incrementar las exportaciones de cultivos comerciales en lugar de dedicarse a cultivar alimentos básicos para el consumo interno o diversificar su agricultura, lo que implica depender cada vez más de la importación de alimentos básicos a largo plazo. Dada la presión de los bancos centrales por subir los tipos de interés, los importadores netos de alimentos se enfrentan ahora a una subida de los costes de financiación superior a la media, lo cual agravará el endeudamiento de los países cada vez más, haciendo más difícil que puedan invertir en medidas cruciales para su futuro (como recuperar la capacidad de producir alimentos y de proveer protecciones sociales básicas, entre otras).

Además, muchos de los principales países productores y exportadores de alimentos **dependen en gran medida de la importación de fertilizantes de un número limitado de proveedores** para mantener su producción, lo cual es un reflejo de las trayectorias dependientes de la agricultura (de las que hablamos en el siguiente apartado 2.2). El precio de los fertilizantes se está disparando y se prevé un periodo de escasez, pues Rusia, Ucrania, China y Kirguistán están aplicando restricciones a la exportación de fertilizantes, mientras que las exportaciones de fertilizantes de Bielorrusia llevan sancionadas desde 2021. Rusia y Bielorrusia proveen el 40 % del fertilizante de potasa de todo el mundo. Además, en 2021, Rusia también era el principal exportador de fertilizantes de nitrato de amonio (el 49 % de los mercados de exportación mundial), así como de fertilizantes NPK (38 %), de amoníaco (30 %) y de urea (18 %). A su vez, la producción de alimentos en Rusia y Ucrania depende de una serie de empresas de insumos, cuyas reacciones son otro factor impredecible que puede afectar a la producción de este y de posteriores años.

A raíz de la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008, la cual provocó **disturbios en varios países**, se hizo patente que la fuerte dependencia de la importación de alimentos básicos era una debilidad importante que los países debían atajar. Pero **poco o nada se ha hecho desde entonces**. Aunque en 2020 se estableció un Marco Común para el Tratamiento de la Deuda con el fin de reducir la carga de endeudamiento en vista de la COVID-19, este no se tradujo en la cancelación de la deuda de ninguno de los países participantes. De hecho,



durante la pandemia en 2020, 62 países [dedicaron más recursos a pagar sus deudas](#) que a la atención sanitaria.

## 2.2. Las trayectorias dependientes en los sistemas de producción

Como consecuencia de la subida de precios de los alimentos y la creciente preocupación por la seguridad alimentaria, es mayor el llamamiento que se hace ahora a los países para que **cambien sus patrones de producción** —de combustible a alimentos, de forraje a alimentos o de cultivos comerciales para la exportación a productos básicos para el consumo local. Greenpeace, por ejemplo, ha instado a la UE a que pase de producir cultivos forrajeros para granjas industriales a cultivos alimentarios para consumo humano. Según afirman, con cambiar [solo el 8 % de los cultivos forrajeros de la UE](#) sería suficiente para compensar la merma en las importaciones del cereal de Ucrania y garantizar el acceso a los alimentos para los habitantes más pobres del bloque. Por otro lado, una carta firmada por cientos de científicos sugiere que si el 25 % de las tierras agrícolas de la UE [se dedicara a la agricultura orgánica](#) —tal y como estipula la estrategia de la UE «De la granja a la mesa»— Europa reduciría radicalmente sus importaciones de fertilizantes de nitrógeno, quedando por tanto menos expuesta a las subidas de precios o a la escasez de fertilizantes.

De hecho, **urge que los países cambien lo que producen y de qué manera producen**, no sólo para hacer frente a la inminente amenaza que se cierne sobre la seguridad alimentaria, sino también para avanzar en la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, sólidos y diversificados (véase el apartado 4). No obstante, **existe una serie de obstáculos muy asentados** por los que los agricultores se abstienen de cambiar y diversificar su producción pese a la inestabilidad del mercado global y a las necesidades de seguridad alimentaria como, por ejemplo:

- La existencia de explotaciones agrarias y regiones enteras —por ejemplo, el «cinturón de maíz» de EE.UU. o el de soja en Argentina— **altamente especializadas en un cultivo específico**. Las inversiones acumuladas en estos sistemas de especialización crean «trayectorias dependientes»<sup>4</sup>: cuesta adquirir las habilidades, la formación, el equipamiento, las redes y las relaciones minoristas específicas para un producto concreto y quizá no sean relevantes si los agricultores deciden cambiar a otros cultivos o producirlos de otro modo. La economía de la producción especializada de productos

---

<sup>4</sup> Según el informe de IPES-Food de 2016, [De la uniformidad a la diversidad](#), las trayectorias dependientes de la agricultura altamente especializada son uno de los «ocho bloques» de los sistemas alimentarios industriales.

básicos (costes y volúmenes elevados y márgenes pequeños) suele hacer que [las granjas aumenten su escala](#) y reduzcan la intensidad de la mano de obra, creando así más trayectorias dependientes. Además, se han desarrollado infraestructuras especializadas de procesamiento y transporte a nivel regional o nacional que facilitan grandes flujos de salida desde los principales «graneros del mundo». Con sus políticas, los gobiernos han favorecido la producción especializada y desincentivado la diversificación. Algunas de estas políticas se han traducido en programas de investigación y mejora genética centrados en cultivos específicos; subsidios agrícolas vinculados a productos básicos y mandatos sobre biocombustibles en Estados Unidos, la UE y otros lugares; programas de distribución pública en países en desarrollo; e incentivos de política comercial (como aranceles bajos a la importación de fertilizantes/plaguicidas para asegurar la competitividad de los cultivos, o aranceles bajos/cero a los cereales forrajeros para facilitar la especialización en carne y productos lácteos).

- Cualquier cambio rápido hacia el cultivo de alimentos básicos encuentra en **las diferentes autorizaciones y tratamientos** que se hacen de los cultivos de biocombustibles, forraje y alimentos [una barrera importante](#). Además, los incentivos actuales se dirigen a una *mayor* producción de biocombustibles: la subida de los precios de petróleo y gas a la par que la de los precios de los alimentos incentiva la producción de energía procedente de otras fuentes. El gobierno de Estados Unidos ha añadido otro incentivo a los cultivos de biocombustibles al relajar temporalmente [los límites máximos estacionales del bioetanol](#) en las mezclas de combustible.
- **Las preferencias de compradores e inversores** también influyen y bloquean los patrones de producción. El hecho de que productos como el trigo y el maíz puedan comercializarse fácilmente en el mercado mundial, y tengan un alto potencial de sustitución como ingredientes de alimentos procesados, apuntala el interés por estos cultivos básicos específicos. Interés que se ve reforzado por las principales empresas agroindustriales, las cuales han hecho grandes inversiones en infraestructuras de almacenamiento y comercio y, por tanto, prefieren que la producción se concentre en regiones donde puedan controlar ese comercio. Estas tendencias demuestran la sobredimensionada influencia que los inversores y los agentes agroindustriales ejercen para determinar cómo se estructuran los sistemas alimentarios, y cómo [se concentra el poder](#) en eslabones clave de la cadena agroalimentaria.

- Los agricultores de todo el mundo **dependen cada vez más de los fertilizantes sintéticos**. La demanda mundial de los tres principales fertilizantes (nitrógeno, fosfato y potasa) ha aumentado un 8,5 % en el periodo 2002-2016. Durante esos años, solo seis tipos de cultivo (encabezados por el maíz y el trigo) representaban dos tercios de la demanda total y solo unos pocos países exportadores dominaban el mercado de los fertilizantes (véase el apartado 2.1). La vulnerabilidad de los agricultores a la volatilidad de los precios de los fertilizantes (los cuales están muy ligados a los de las energías fósiles) amenaza ahora con reducir su producción, ya que encuentran dificultades para acceder a dichos insumos, o bien no se los pueden permitir. La dependencia de los fertilizantes condiciona a los agricultores a seguir con los sistemas de producción actuales y les impide diversificar. Aunque recuperar la fertilidad del suelo requiere de ciertas prácticas (como, por ejemplo, integrar cultivos fijadores de nitrógeno), la pérdida de la microbiota del mismo a causa de los fertilizantes conlleva de nuevo la necesidad de utilizar fertilizantes sintéticos que ayuden a mantener la cosecha a corto plazo.

### 2.3. Mercados de cereal opacos, disfuncionales y propensos a la especulación

Otro defecto subyacente que ha hecho de la crisis en Ucrania una crisis de seguridad alimentaria de alcance global es la naturaleza opaca y disfuncional de los mercados de cereal. Cabe mencionar que el índice de precios de los alimentos de la FAO ya había alcanzado los máximos de 2008 en enero del año en curso. Con este contexto, era de esperar que ante una crisis de abastecimiento en los dos principales exportadores de cereal del mundo se desestabilizaran los mercados globales de un modo u otro.

Sin embargo, **los principios del mercado solo explican de manera parcial el alcance y la escala de la actual volatilidad de los precios**. Si bien perder el aporte de cereal ucraniano durante varios años podría traer consigo serios problemas de suministro, así como la falta de fertilizantes podría perjudicar significativamente las cosechas de 2023, es probable que otros países puedan compensar la escasez de este cereal que se pueda dar ese año (algunos de ellos ya habían ido aumentando sus plantaciones de trigo en previsión de la invasión rusa). También ayudaría liberar las reservas acumuladas tras las recientes y abundantes cosechas. La relación reservas/uso de cereales a nivel mundial se sitúa en el 29,7 % (una fracción menos respecto del 29,8 % de 2020/2021), una cifra poco problemática y solo ligeramente inferior a años anteriores en lo que respecta al trigo (35,3 %) y al maíz (25,8 %); en cuanto al arroz, la proporción de reservas/uso del 37 % es, de hecho, superior a las cifras de años anteriores. Lo que se están produciendo son cortes del suministro a la espera de envíos nuevos o desviados

de cereales, lo que genera una escasez temporal y un aumento de los precios, pero **actualmente no hay una escasez mundial de abastecimiento**.

Claramente, estas subidas de precios se ven agravadas por una serie de disfunciones de los mercados globales de cereales, como, por ejemplo, la **especulación de los productos básicos**. Los mercados de futuros de productos básicos ejercen una importante influencia en la fijación de los precios del cereal y en él participan, por un lado: i) *operadores de cobertura*, es decir, operadores comerciales que o bien producen las materias primas (agricultores), o las almacenan (elevadores de grano), o bien las compran (las empresas de procesamiento de alimentos); y por otro ii) *especuladores*, es decir, operadores no comerciales que compran o venden contratos de futuros con el fin de obtener beneficios. La confianza en los futuros provee en parte la liquidez de los mercados, ayudando por tanto a que funcionen.

Sin embargo, la **«especulación excesiva»** puede hacer que las oscilaciones al alza sean mayores de lo que habrían sido en caso de que se dieran únicamente las condiciones del juego de la oferta y la demanda. Con otras materias primas, esta situación se queda en una cuestión de mayor o menor beneficio/pérdida para los inversores, **pero, tratándose de alimentos, se traduce en subidas de precios que afectan al mundo real y perjudican a los más pobres**. La afluencia masiva de inversión especulativa de 2007-2008 propició la subida de los precios de los futuros y lo que ahora conocemos como crisis alimentaria mundial (véase el Recuadro 1).

Según el informe de Actualización de los Mercados de abril de 2022 del Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA), desde que comenzó el conflicto en Ucrania han aumentado las inversiones en los futuros de materias primas así como en los fondos vinculados a estas, mientras que la volatilidad histórica de las materias primas ha subido tanto en EE.UU. como en Europa. De hecho, varios acontecimientos sugieren que los tipos de «especulación excesiva» observados en 2007-2008 podrían reproducirse de nuevo:

- Justo después de que comenzara la invasión, los inversores no tardaron un segundo en dirigirse a los mercados de **futuros del trigo y del maíz**, sobre todo a aquellos con vencimiento en mayo. Los volúmenes de negociación de la bolsa de Chicago se incrementaron con el estallido de la guerra y las operaciones de futuros de trigo rojo blando se dispararon el primer día del ataque ruso y, de nuevo, a principios de marzo, cuando los precios alcanzaron su punto máximo. En tan solo nueve días, el precio del trigo en los mercados de futuros se disparó un 54 %. Después retrocedió casi con la misma rapidez, pero permaneció en niveles elevados. En una audiencia celebrada el 31 de

marzo, la Comisión de Comercio de Futuros de Materias Primas de los Estados Unidos (CFTC, por sus siglas en inglés) señaló que la volatilidad había subido un 20 % más de lo normal desde la invasión rusa a Ucrania.

- También se han producido importantes afluencias de capitales en **los fondos de inversión cotizados vinculados a la agricultura (ETF, por sus siglas en inglés)**. Entre ellos se incluyen los fondos indexados de materias primas donde se negocian las inversiones en alimentos y combustibles. El ETF Teucrium Wheat (WEAT), experimentó una fuerte demanda de acciones, con un aumento de precios de casi un 40 % en el lapso de una semana, desde finales de febrero hasta principios de marzo de 2022, y sus activos gestionados subieron de golpe de poco más de 75 millones de USD en el cuarto trimestre de 2021 a más de 500 millones de USD a principios de abril de 2022. El volumen de operaciones diarias del WEAT se multiplicó por 100 desde enero hasta principios de marzo y, durante marzo y abril, el volumen diario se mantuvo en un nivel diez veces superior aproximadamente, con respecto a la media del fondo antes de que estallara la guerra.
- Poco después de la invasión a Ucrania, los precios de los futuros de trigo se dispararon tanto que algunos **elevadores de grano** de Estados Unidos dejaron de comprar contratos de futuros a los agricultores porque temían que los precios bajaran de nuevo cuando llegara el momento de vender. En este caso, los precios del efectivo y de los futuros no confluyen, lo cual es un claro indicio de que hay otros factores que entran en juego, además de la oferta y la demanda.
- La **participación de especuladores** (es decir, de operadores de dinero gestionado no comercial) en los mercados del trigo y el maíz ha aumentado notablemente desde finales de 2020, cuando los precios de los alimentos comenzaron a subir debido a la pandemia. Según un reciente informe del ZEF (el Centro de Investigación de la Universidad de Bonn), la proporción de especuladores en posición larga (es decir, que compraron) fue de alrededor del 50 % en abril, similar a la de la crisis de 2007-08. Esto sugiere que los precios pueden estar reflejando la confianza del mercado financiero en lugar de los fundamentos del mercado de cereales.

Todo esto indica que **los inversores financieros están beneficiándose de la subida de precios de los alimentos** —aunque, con tantos elementos en juego y dado que todavía se están desarrollando los acontecimientos, es pronto para determinar con exactitud hasta qué punto. Si bien la CFTC señaló una volatilidad inusual, añadió matices al afirmar que el

«relativo equilibrio entre las compras y las ventas, indica que no han sido operaciones motivadas por el pánico», y recordó que «los mercados han sido capaces de equilibrar el volumen de negociación sin mayores perturbaciones». No obstante, en [un comunicado](#) de los

### **Recuadro 1. ¿Cómo influyó la especulación en la crisis alimentaria de 2007-2008 y qué se ha hecho al respecto?**

Muchos analistas [señalaron](#) que, en la crisis alimentaria de 2007-2008, la especulación financiera en los mercados de materias primas fue el detonante de la volatilidad de los precios de los alimentos. En [una nota informativa de 2010](#), el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación y actual copresidente de IPES-Food, Olivier De Schutter, concluyó que, en gran parte, la volatilidad de los precios registrada en 2007-2008 «solo puede explicarse por la aparición de una burbuja especulativa», y aludía a la entrada en los mercados de derivados de materias primas de «grandes y poderosos inversores institucionales, como los fondos de alto riesgo, de pensiones y los bancos de inversión, quienes por lo general no reparan en los fundamentos del mercado agrario».

La laxitud que venía dándose en el marco regulatorio del comercio de materias primas desde los años 80 fue el caldo de cultivo perfecto para esta situación. La Ley de Modernización de los Futuros de Productos Básicos de Estados Unidos promulgada en el año 2000 aceleró la [«financionalización del sistema alimentario»](#), lo que facilitó que los bancos y otros operadores financieros negociaran en fondos indexados y fondos de inversión cotizados de materias primas donde se monitorizan los precios de estas. Ante la subida de los precios de la energía y los alimentos que se daba desde 2005, muchos inversores financieros se aglomeraron en torno a estos nuevos productos de materias primas con la esperanza de aprovecharse de la volatilidad y del aumento de los precios, es decir, para especular. La indignación pública hizo que, tras la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008, los gobiernos tomaran medidas sobre la especulación pero dichas reformas han demostrado ser en general insuficientes. La UE aprobó en 2014 una nueva ley sobre el mercado financiero, [la Directiva MiFID II](#), por la que se establecieron límites a las posiciones, así como requisitos de información. Sin embargo, algunos gobiernos enseguida concedieron exenciones, y los críticos objetaron que los [límites a las posiciones eran demasiado altos](#) como para que tuvieran un impacto significativo. Estados Unidos trató de aplicar una normativa más fuerte que frenara la especulación de las materias primas como parte de la reforma Dodd-Frank aprobada tras la última crisis, pero esta [acabó diluyéndose](#) ante la resistencia del sector, y, al igual que en Europa, los analistas consideraron [que los límites a las posiciones eran demasiado altos](#) para que influyeran en modo alguno.

Ministros de Agricultura del G7 sobre la invasión a Ucrania se llamó la atención sobre los «precios artificialmente inflados» y el «comportamiento especulativo», y se estableció el compromiso de «vigilar de cerca los mercados ligados al sistema alimentario, incluidos los mercados de futuros, para garantizar una plena transparencia».

Tras la crisis alimentaria mundial de 2007-2008, **los gobiernos se comprometieron a aumentar la transparencia del mercado y a abordar la especulación de las materias primas** –por ejemplo, mediante la aprobación de las [recomendaciones sobre la volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria](#) del CSA (2011), por las que se instaba a los gobiernos a «mejorar la transparencia, regulación y supervisión de los mercados de derivados agrícolas». Pero casi 15 años después, **es evidente que las medidas han sido insuficientes** (véase el Recuadro 1). De hecho, la incapacidad de la CFTC para regular los mercados de futuros de materias primas está teniendo ahora [repercusiones globales](#) debido al poder de este tipo de mercados en Estados Unidos, a la magnitud de la producción y exportaciones de este país y al papel del dólar estadounidense como principal moneda del mercado internacional. Asimismo, la falta de transparencia en cuanto a quién impulsa las actuales inversiones en futuros (así como la falta de datos de la CFTC disponibles públicamente) impide discernir si la crisis actual se debe a la especulación y hasta qué punto, y por tanto, hace muy difícil que se tomen medidas eficaces al respecto.

La especulación también se ha visto favorecida por una mayor **falta de transparencia en los mercados mundiales de cereales**, y sobre todo en cuanto al **nivel de las reservas**. [El SIMA](#) fue creado por el G20 en 2010 como fuente de información sobre las reservas, precios y uso de las materias primas con el fin de evitar reincidir en la incertidumbre del mercado y la especulación desenfrenada que condujeron a la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Ahora sigue en marcha y permite contemplar un panorama básico de los mercados mundiales de cereales incluyendo datos como la relación reservas/uso citadas anteriormente. Las reservas públicas de cereales —que se acumulan cuando los precios son bajos y se liberan cuando empiezan a subir— también se reintrodujeron después de 2008 como una herramienta clave para [estabilizar los mercados y protegerse contra las crisis](#).

No obstante, tal y como señala el [informe de perspectivas de 2021 del SIMA](#), lo que importa es **la distribución y la naturaleza de esas reservas, y que la información sobre ellas sea fiable**. Sin esta transparencia, es más probable que se produzca la volatilidad en los precios. Ahora que se está poniendo a prueba el sistema post-2008, empiezan a asomar importantes grietas:

- Una parte significativa de las reservas de cereal está en poder de **empresas privadas**, desde las gigantes agrícolas del llamado «ABCD» –Archer-Daniels Midland, Bunge, Cargill, Dreyfus– hasta los operadores de silos locales, e incluso agricultores individuales. Aunque su nueva posición como «gestores de cadenas de valor intersectoriales» permite a los gigantes del comercio de cereal recopilar enormes cantidades de datos del mercado, estas empresas no tienen la obligación de revelar lo que saben sobre los mercados mundiales, inclusive sus propias reservas de cereal. Sabiendo que el ABCD ostenta entre el 70 % y el 90 % del comercio mundial de cereal, cabe esperar que las reservas de que dispone sean considerables. El aumento de la especulación de las materias primas es un claro incentivo para que contengan sus reservas hasta que parezca que los precios han tocado techo. Como señala el informe de perspectivas de 2021 del SIMA, «quienes tienen reservas (p. ej. operadores privados) podrían oponerse a revelar sus posiciones a la competencia, lo que restaría fiabilidad a la información».
- La información sobre las reservas mundiales de cereal es incompleta también debido a la **falta de transparencia estratégica por parte de varios gobiernos**. Por ejemplo, se cree que China posee aproximadamente el 50 % de las reservas mundiales de cereal, pero no son más que conjeturas, —por imperativo legal Beijing no puede revelar información sobre sus reservas.<sup>5</sup> El valor de las cifras globales sobre las reservas y sobre la relación reserva/uso es también limitado en tanto que China conserva sus reservas casi exclusivamente con fines de seguridad alimentaria nacional. Además, la labor de recopilación y cotejo de datos sobre reservas públicas y privadas es compleja y costosa, y la mayoría de los países no se molestan en llevar a cabo estudios regulares y exhaustivos sobre ellas.
- Las reservas de cereales en los países en desarrollo han aumentado en más del doble entre mediados de los años 2000 y 2021, revirtiendo la tendencia de reducción de reservas que habían seguido los gobiernos desde los Programas de Ajuste Estructural de los años 80. A pesar de los continuos desafíos a los que se enfrenta la Organización Mundial del Comercio (OMC), países como la India han podido mantener **reservas estratégicas de seguridad alimentaria** mediante planes de almacenamiento público. Las reservas estratégicas/de emergencia parecen estar ayudando a países como la India y China a capear el actual temporal de los precios. Además, en África Occidental se está probando

---

<sup>5</sup> La legislación china impide que se divulguen datos sobre los niveles de la reserva pública central. Las reservas que se adjudican a China en la base de datos del SIMA son estimaciones obtenidas de calcular (muy aproximadamente) el remanente entre uso y comercio del cereal menos la oferta.



un sistema de almacenamiento de seguridad alimentaria con enfoques estratégicos múltiples, que requiere la gestión coordinada de las reservas nacionales y regionales. Por su parte, en el Sudeste Asiático también se creó la Reserva de Arroz de Emergencia de la ASEAN+3 (la «APTERR») para brindar cobertura alimentaria en la región. No obstante, el alcance y la escala de estas iniciativas regionales pueden no ser suficientes para proporcionar a los países de bajo poder adquisitivo una red de seguridad real o bien la capacidad de amortiguar las subidas de precios a escala regional/global. Más del 75 % de las reservas mundiales de cereal todavía están en manos de solo cinco países. Por el contrario, en 2021 (cinco años desde que se iniciara el sistema), en las reservas regionales de África Occidental solo se habían acumulado 42.000 toneladas métricas de cereales, solo el 10 % de las reservas procedían de organizaciones de productores locales, y las continuas crisis habían dificultado a los países reponer las reservas de las que habían ido echando mano. Aunque se ha recurrido a ella regularmente, las intervenciones de la APTERR en el Sudeste Asiático se limitan a coberturas de emergencia y a un producto básico concreto (el arroz). Aunque se ha propuesto que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) mantenga centralizadas las provisiones (entre otras cosas, para mitigar las subidas de los precios), este sigue dependiendo del aprovisionamiento de reservas *ad hoc* (de los mercados o a través de donaciones) para las intervenciones de emergencia y está teniendo ahora muchas dificultades para cubrir las crecientes necesidades.

Por tanto, la información incompleta sobre los mercados mundiales de cereales expone a los sistemas alimentarios al acaparamiento del cereal y a la especulación financiera, dejando a los países de bajo poder adquisitivo con un margen muy reducido para protegerse ante las subidas de los precios y de la escasez de suministro.

#### **2.4. Los círculos viciosos de la guerra, el cambio climático, la pobreza y la inseguridad alimentaria**

Otra debilidad estructural que la crisis actual ha dejado al descubierto es el hecho de que **cientos de millones de personas carecen de los ingresos o recursos necesarios para adaptarse a las crisis repentinas.** Más del 50 % de los agricultores y trabajadores rurales viven por debajo del umbral de la pobreza en varios países del Sur, donde se concentra la mayor parte de la población rural. Las poblaciones más pobres de los países con escaso poder adquisitivo gastan más del 60 % de sus ingresos en comida y, por tanto, cualquier subida de precio, por pequeña que sea, pueden desencadenar efectos devastadores. Este tipo de vulnerabilidades ya quedaron brutalmente expuestas con la pandemia de la COVID-

19. Hasta [811 millones de personas](#) pasaron hambre en 2020 tras el impacto del coronavirus. En la India, por ejemplo, muchos de los [139 millones de trabajadores migrantes](#) quedaron internamente desplazados cuando, de un momento a otro, los confinamientos y los cierres económicos les dejaron sin acceso a sus medios de vida. [Las mujeres](#) siguen llevándose la peor parte en los momentos de crisis debido a la discriminación que sufren, tanto a nivel social como dentro de sus propios hogares. En los últimos años, las desigualdades de género en la inseguridad alimentaria [no han hecho sino de aumentar](#). El porcentaje de mujeres que se enfrentó a una inseguridad alimentaria moderada o grave en 2020 fue de un 10 % superior al de hombres en 2020, en comparación con el 6 % de 2019.

El cambio climático y las guerras son otro factor que de manera persistente asedia con elevados niveles de pobreza y hambre. En su informe sobre los «[focos del hambre](#)», el Programa Mundial de Alimentos (PMA) identificó **los conflictos bélicos como la principal causa del hambre en el mundo**. Aunque la guerra en Ucrania es única en cuanto a sus consecuencias en los mercados mundiales de cereales, hoy en día hay más de 40 zonas en todo el mundo con un conflicto activo. Estos conflictos afectan a más de dos mil millones de personas, la mitad de las cuales viven en condiciones de extrema pobreza. **Las crisis relacionadas con el clima** ya están afectando a la agricultura con la suficiente regularidad como para generar una vulnerabilidad persistente, así como para introducir un factor de incertidumbre permanente en los mercados mundiales. El IPCC estima que [el cambio climático ha frenado el crecimiento de la productividad agrícola en un 21 %](#) desde 1961, y hasta un 34 % en África y América Latina. Las principales regiones agrícolas, entre las que se incluyen gran parte de Asia Occidental y África del Norte, [el Cuerno de África](#), parte de Brasil y de [Argentina](#), y [el Medio Oeste de Norteamérica](#) se enfrentan actualmente [a las peores sequías](#) en décadas. Además, **la gestión insostenible de los recursos** y las estrategias de desarrollo de economías extractivas aumentan las probabilidades de que surjan conflictos y hacen que los países sean más vulnerables ante las crisis climáticas. Por su parte, el cambio climático incrementa la competencia por la tierra y los recursos, abocando a la pobreza poblaciones enteras. [Millones de personas en todo el mundo están siendo desplazadas](#) y viéndose obligadas a emigrar como consecuencia de grandes proyectos de infraestructura, acaparamiento de tierras, tensiones climáticas y guerras.

Este **nexo de amenazas persistentes que se retroalimentan** hace que millones de personas sean cada vez más vulnerables al hambre. Tras cuatro años sin lluvias y otros muchos de gestión insostenible de los recursos (como la actividad minera extractiva), [Madagascar](#) se enfrenta ahora a la hambruna. Por su parte, [Sri Lanka](#) se enfrenta a su peor crisis económica

en 70 años —con escasez de alimentos y recortes de electricidad— ahora que la subida mundial de los precios de la alimentación se suma a una mala gestión económica que puso en marcha, entre otras medidas, una transición chapucera a la agricultura orgánica. En cuanto a los países del Sahel (en particular Burkina Faso, Malí y Níger) y a Kenia, Etiopía, Sudán y Sudán del Sur, ya padecían **inestabilidad socioeconómica** así como dificultades debidas al clima antes de que estallara la guerra en Ucrania, y ahora son especialmente vulnerables ante cualquier interrupción de las importaciones, subida de precios o disturbios. Según [el Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial de la ONU](#), unos 69 países —en los que habitan 1,2 millones de personas— están grave o significativamente expuestos a la inestabilidad alimentaria, energética y financiera.

Si no salimos de estos círculos viciosos, corremos el **riesgo de que las amenazas para la seguridad alimentaria se normalicen** en un número creciente de regiones.<sup>6</sup> En los próximos años, la búsqueda de los países para asegurar sus rutas de suministro de alimentos en vastos corredores económicos, [seguramente haga aumentar las tensiones geopolíticas](#) y con ellas el riesgo de nuevos conflictos, represalias y desajustes de suministro. Concretamente, el creciente flujo de productos básicos que pasan por los principales cuellos de botella comerciales está generando «[graves riesgos, aún inexplorados para la seguridad alimentaria](#)». Las futuras amenazas para la seguridad alimentaria pueden llegar a ser especialmente graves en [áreas urbanas en expansión](#), donde las poblaciones pobres ni siquiera tienen acceso a la producción de subsistencia ni al intercambio local que pueden amortiguar las crisis en las zonas rurales.

**Estas vulnerabilidades se conocían desde hacía años:** entre los imperativos que surgieron tras la crisis de 2007-2008 y la consiguiente recesión mundial destacan los llamamientos a una inversión renovada en los sistemas de protección social y en mitigar la pobreza. Sin embargo, las acciones emprendidas en estos frentes han sido claramente insuficientes, pues no han alcanzado a proteger los avances que se habían logrado durante los últimos 6-7 años en la lucha contra el hambre en el mundo. Con unas cargas de endeudamiento aún mayores tras el paso de la COVID-19 y la subida en las facturas de importación alimentaria, los países de bajo poder adquisitivo siguen haciendo frente a obstáculos casi insuperables para crear sistemas de protección social. El creciente número de poblaciones que de manera permanente están en riesgo crítico de hambre suelen recurrir al PMA. Sin embargo, las escasamente financiadas agencias de ayuda humanitaria están teniendo dificultades para

---

<sup>6</sup> Un [nuevo informe de FIAN](#) (mayo de 2022) reflexiona en profundidad sobre las repercusiones del aumento de las guerras y cómo actuar ante ellas.

abarcar el creciente número de personas afectadas por la triple amenaza que suponen la crisis climática, la COVID-19 y la guerra: se espera que, para finales de 2022, un total de [274 millones de personas](#) de todo el mundo necesitarán algún tipo de ayuda humanitaria (un 17 % más que en 2020). Las redes de seguridad social también están llegando a un punto de inflexión en varios países de poder adquisitivo alto y medio, donde se están produciendo desigualdades galopantes que han redundado en una «crisis del coste de la vida» para los hogares de ingresos más bajos. En el Reino Unido, la quinta mayor economía del mundo, [es probable que una de cada diez familias necesiten acudir a los bancos de alimentos](#) conforme los precios de la alimentación suban en los próximos meses.

### 3. El peligro de ignorar los fallos estructurales y de adoptar medidas cortoplacistas

La crisis ha abierto una ventana de oportunidad política para cambiar los sistemas alimentarios. Desgraciadamente, muchas de las soluciones que se han propuesto a los líderes políticos, sobre todo de los países del Norte que disponen de fondos considerables, son aquellas que probablemente agravarían las tendencias actuales, o bien son soluciones que han demostrado ser infructuosas. Como por ejemplo:

- **Suspender la regulación medioambiental y aumentar la producción para poder «alimentar al mundo».** Dirigiéndose al G7 en abril de 2022, el presidente del Banco Mundial, David Malpass, instó a las economías avanzadas a que trabajaran para [aumentar la producción de alimentos, energía y fertilizantes](#). Haciéndose eco de este mensaje, [el IFPRI](#) ha pedido a los productores de cereales que hagan todo lo posible para aumentar su producción. Varios gobiernos ya han aceptado el reto. A través de su iniciativa «[De la granja a la mesa](#)» la UE había propuesto para 2030 reducir a la mitad el uso de pesticidas, reducir el uso de fertilizantes en un 20 %, destinar el 25 % de las tierras agrícolas a cultivos orgánicos y [restaurar el 30 % de las turberas](#). Todas esas propuestas [están ahora amenazadas](#): debido a la crisis en Ucrania y a las exigencias de los grupos de presión agrícolas, la Comisión Europea ha aplazado dos propuestas legislativas clave —la Directiva para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (SUR, por sus siglas en inglés) y los objetivos de restauración de la naturaleza— y ha dado luz verde a los Estados miembros para que cultiven alimentos (e incluso empleen productos químicos) en tierras que habían sido designadas como «áreas de producción ecológica». En [Estados Unidos](#) se han propuesto medidas similares. Sin embargo, tal y como han advertido 800

expertos franceses en seguridad alimentaria en un [artículo de opinión para Le Monde](#), duplicar la agricultura industrial, con el gran consumo de combustibles fósiles e insumos químicos que ello supone, sería una medida ilógica ante una crisis que ha puesto en evidencia la perjudicial dependencia que tiene Europa del petróleo, el gas y los fertilizantes rusos. Además, [hay poco margen para aumentar la producción de cereales](#) en las tierras marginales (no cultivadas) de Europa y, de seguir alterando todavía más los ecosistemas y a los polinizadores, se corre el gran riesgo de socavar la productividad (a corto y medio plazo). El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, [se aferra](#) a la subida del precio de los fertilizantes para defender que se siga explotando el Amazonas, incluso en tierras indígenas, para buscar minerales, lo cual pone de manifiesto el uso sistemático que las élites hacen de las crisis para dar pasos atrás en los progresos sociales y medioambientales –lo que Naomi Klein denomina «[la doctrina del shock](#)».

- **Seguir apostando por la AGRA y Feed the Future.** La Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA, por sus siglas en inglés) se creó en 2006 y, para 2020, tenía como objetivo «reducir la inseguridad alimentaria en un 50 % en al menos 20 países y duplicar los ingresos de 20 millones de familias de pequeños agricultores». A finales de marzo de 2022, el director de la USAID (Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional) y el presidente de la AGRA se reunieron para debatir de qué manera esta última podría apoyar a los países africanos para hacer frente a la subida de precios de los alimentos como consecuencia de la guerra en Ucrania. Sin embargo, una [evaluación](#) interna de sus objetivos publicada recientemente reveló que era poco probable que se hubiera cumplido el objetivo de reducir el hambre, lo cual ha sido corroborado por un análisis independiente [que demuestra que esta ha aumentado un 31 %](#) en los países en los que la Alianza operó entre 2006-2018. Una cifra que desde luego ha aumentado en 2021 debido a la COVID-19.<sup>7</sup> Aunque la mayor parte de los fondos de la AGRA provienen de la Fundación Bill y Melinda Gates, aproximadamente un tercio de los mil millones de dólares que se han invertido en la última década provienen de otros organismos multilaterales, entre ellos la

---

<sup>7</sup> Hay pocas pruebas de que la AGRA esté cumpliendo con sus objetivos de aumentar los rendimientos, los ingresos y la seguridad alimentaria. Un [informe de 2020](#) que evaluaba el desempeño de la AGRA desde 2006 reveló que el rendimiento de los cultivos básicos (con una tasa media de crecimiento anual del 1,5 %) no había crecido mucho más que en los años anteriores a la llegada de la Alianza. De hecho se comprobó que el crecimiento de la productividad había caído en 8 de los 13 países en los que opera. Según el informe, la mejora de los índices de pobreza y hambre rural fue mínima, incluso en países donde la producción de cultivos básicos había aumentado. También hacía hincapié en las dificultades a las que siguen enfrentándose los pequeños agricultores, quienes aún soportan elevados niveles de endeudamiento, pobreza y hambre. Asimismo, reveló que la producción de cultivos tradicionales altamente nutritivos y resistentes se había reducido drásticamente como consecuencia del cambio al cultivo del maíz y de otros productos básicos en el marco de las iniciativas de la AGRA.

USAID, [UKAID](#) (el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Actualmente la AGRA está buscando otros mil millones de dólares para su presupuesto para 2030, pero su programación no parece estar aprendiendo de los fracasos del pasado. La AGRA está estrechamente alineada con el programa Feed the Future (Alimentar el Futuro) de Estados Unidos<sup>8</sup>, cuya ampliación como respuesta a la crisis en Ucrania también se ha sugerido en un [artículo de opinión para el New York Times](#) coescrito por el ex jefe de la USAID. Pero con los precios de los fertilizantes en máximos históricos y el [escaso rendimiento](#) que Feed the Future ha sacado de la enorme inversión que el sector privado ha hecho hasta la fecha, las propuestas para intensificar este tipo de planes son del todo desacertadas.

- **Nuevos organismos creados por la vía rápida y que no rinden cuentas, y disolución de los esfuerzos a nivel global.** A finales de abril, el Ministro de Desarrollo alemán pidió que se creara [una nueva alianza para la seguridad alimentaria mundial](#) que reuniera a países contribuyentes, organizaciones internacionales y al sector privado para combatir los efectos de la guerra en Ucrania y coordinar la distribución de la ayuda alimentaria. En la ONU también se formó rápidamente el [Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial \(GCRG, por sus siglas en inglés\) en materia de Alimentación, Energía y Finanzas](#). Asimismo, la crisis ha [reavivado el llamamiento](#) a la creación de un panel de científicos –un «IPCC para la Alimentación»– a fin de acelerar la implementación de las recomendaciones de la comunidad científica para los políticos. Es crucial disponer de mecanismos de coordinación mundial y que ayuden a la toma de decisiones bien informada (véase el apartado 4). Sin embargo, los nuevos órganos que se forman de manera apresurada con motivo de las crisis suelen tener una participación limitada y poca capacidad para rendir cuentas, y acaban perjudicando a los organismos existentes con cuyas misiones se solapan. Concretamente, la propuesta alemana evoca la «Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición» del G7 (NASAN). Esta iniciativa, que fue constituida con apremio tras la crisis de 2007-2008, acabó generando el [rechazo de algunos de sus miembros fundadores](#) por su incapacidad para consultar con la sociedad civil y por ignorar las verdaderas necesidades de los países beneficiarios. Aunque la coordinación transversal que se pretende conseguir es en extremo necesaria, el GCRG de la ONU [ha](#)

---

<sup>8</sup> Creada a raíz de la crisis alimentaria de 2008, la iniciativa [Feed the Future](#), dirigida por la USAID, persigue el objetivo de combatir el hambre mundial «impulsando el crecimiento, la resiliencia y la nutrición por medio de la agricultura» en sus 12 países objetivo y a nivel regional. Según un [análisis independiente](#) de la Iniciativa realizado en 2021, la escasez de datos y la falta de instrumentos de monitorización adecuados no permiten determinar con claridad si la Iniciativa está cumpliendo sus objetivos.

sido criticado por reproducir la estructura de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (UNFSS) de 2021, en la que cientos de grupos de la sociedad civil se negaron a participar a la luz de su incapacidad de garantizar mecanismos de participación y gobernanza inclusivos. Las propuestas para el establecimiento de un nuevo organismo científico también están ligadas a la UNFSS y a su limitada visión respecto a quién debería regir los sistemas alimentarios, y de qué forma se constituye una ciencia válida —sin llegar a resolver el solapamiento con los órganos existentes.<sup>9</sup> La proliferación de nuevas iniciativas también es una vía de escape para eludir al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la ONU. Los grupos de la sociedad civil instaron al CSA —que se restableció después de 2008— a que centrara las soluciones en las crisis actuales, si bien se considera que el papel de su Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLPE, por sus siglas en inglés) ha sido clave para ayudar a guiar las respuestas contra la inseguridad alimentaria y para sopesar si compensan las recomendaciones del GCRG.

#### **4. Medidas para evitar la próxima «tormenta perfecta» que pueden hacer frente a las necesidades más acuciantes e impulsar la transformación de los sistemas alimentarios**

Debemos atajar con urgencia los riesgos de seguridad alimentaria y hacerlo mediante medidas que favorezcan la transformación de los sistemas alimentarios, en lugar de permitir que sigan arraigando las dependencias y relaciones de poder que tanto daño están haciendo.

Los fallos y debilidades estructurales que hemos descrito en el apartado 2 han hecho que la crisis en Ucrania se convierta en una auténtica crisis de precios a escala global que amenaza gravemente la seguridad alimentaria de millones de personas. Aunque se han dado algunos pasos acertados, **no puede decirse que los gobiernos hayan tomado buena nota de las advertencias que la crisis alimentaria de 2007-2008 dejó tras de sí.** Después de 15 años, aún impera la opacidad estructural y la falta de transparencia en los mercados, quienes

---

<sup>9</sup> En 2021, [IPES-Food](#) criticó los esfuerzos por utilizar la UNFSS para crear por la vía rápida un nuevo organismo científico, destacando los peligros de socavar los mecanismos inclusivos que ya existen a través del HLPE del CSA. Ante los renovados llamamientos para establecer un «IPCC para la Alimentación», se ha señalado que ya existen al menos 11 grupos semejantes. Podría decirse que de lo que se carece es de «un mecanismo intergubernamental para que los políticos reciban evaluaciones independientes sobre la literatura científica y se comprometan a actuar basándose en estos datos», con pruebas de los grupos infrarrepresentados. Cabe destacar que, tras la crisis alimentaria de 2007-2008, se pusieron sobre la mesa sólidos análisis y soluciones claras (véase a continuación), pero no se ha hecho lo suficiente al respecto, lo que sugiere que el problema no es la falta de investigación, sino de voluntad política.

siguen viéndose muy influidos por el acaparamiento de los cereales y la excesiva especulación sobre las materias primas. Los sistemas de producción siguen estando excesivamente especializados y se enfrentan todavía a los mismos obstáculos a la hora de cambiar y diversificar la producción. Los países y poblaciones más pobres del mundo siguen dependiendo considerablemente de la importación de alimentos básicos procedentes de unos pocos países y empresas. Y los círculos viciosos de la guerra, el cambio climático, la pobreza y el hambre son cada vez más tensos, dejando a millones de personas completamente vulnerables a las actuales subidas de los precios y a las crisis que estén por llegar.

Aunque aún no hemos salido de la pandemia y hay que dejar tiempo para que «el polvo se asiente» y poder ver así la eficacia de las medidas contra la COVID-19, está bastante claro que se ha perdido la oportunidad de hacer cambios transformadores en los sistemas alimentarios y económicos. Pisando los talones a la pandemia, la guerra en Ucrania ha sido el detonante de lo que, efectivamente, es **la tercera crisis mundial de los precios de los alimentos en 15 años**. Una crisis que, de nuevo, pone en evidencia **la necesidad de realizar cambios profundos y estructurales en todo el sistema alimentario**. Para algunas de las personas más pobres y vulnerables es demasiado tarde, pues ya se enfrentan a un creciente nivel de pobreza y hambre, pero aún hay mucho por hacer para mantener a raya las peores consecuencias de la crisis actual y poner en marcha cambios profundos:

### **Recomendación 1: Prestar ayuda financiera y aliviar la deuda a los países vulnerables**

Es esencial dar financiación y apoyo a los países de bajos ingresos o que sean dependientes de las importaciones y que tienen que asumir, de pronto, precios más altos en los mercados mundiales de alimentos. Las medidas orientadas a ayudar a estos países a crear y mantener **sistemas de protección social** serán las más beneficiosas y sus efectos los más duraderos, como ya reconocieron los gobiernos tras la crisis alimentaria de 2007-2008.<sup>10</sup> La creación de un nuevo mecanismo de financiación, en forma de **Fondo Mundial de Protección Social**, capacitaría a los países más pobres a proveer programas de protección social.<sup>11</sup> En definitiva,

---

<sup>10</sup> Las [recomendaciones sobre la volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria del CSA](#) adoptadas por los gobiernos en 2011, establecen que es crucial «potenciar el papel desempeñado por el Estado, cuando proceda, a fin de mitigar los efectos negativos de la volatilidad mediante, entre otras cosas, la elaboración de estrategias nacionales de protección social y redes de seguridad estables y a largo plazo».

<sup>11</sup> Esta propuesta se está estudiando actualmente bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, a raíz de la decisión adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2021, y también se incluye en el informe «Nuestra Agenda Común» presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 2021.



**la reducción/cancelación de la deuda** es esencial para que los países pobres importadores netos de alimentos sean capaces de hacer frente a la espiral de facturas y formar un sistema de protección social. Frente a las crisis del clima, de la COVID-19 y de Ucrania, [el GCRG de la ONU ha pedido un alivio de emergencia de la deuda](#) para «evitar que el endeudamiento de los países vulnerables continúe volviéndose insostenible ante la llegada de la siguiente ronda de crisis de deuda». Mientras se ponderan estas propuestas junto con las diversas recomendaciones para aumentar la liquidez (p. ej. ampliar los «Derechos Especiales de Giro» del FMI, nuevos [instrumentos de crédito](#) para financiar la importación), y al tiempo que se sopesa bajo qué criterios se concederá el alivio de la deuda,<sup>12</sup> la persistente inseguridad alimentaria que ahora constituye la nueva realidad de tantos países (véase el apartado 2.4) debería servir para que los líderes políticos se dejen de medias tintas y actúen con decisión. También debe prestarse atención a **los efectos de las sanciones** en la economía mundial, incluidos los efectos secundarios sobre la seguridad alimentaria en las poblaciones más vulnerables, con miras a proteger a los sistemas alimentarios contra los efectos directos e indirectos de estas, en la medida de lo posible. En pos de estas y otras medidas, es importante recurrir a los compromisos existentes y asumirlos. Por ejemplo, el [Marco de Acción para las Crisis Prolongadas](#) del CSA provee **un marco de políticas basado en los derechos humanos** y en el Derecho internacional humanitario para abordar la ayuda de emergencia a corto plazo, el desarrollo a largo plazo y las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la desnutrición.<sup>13</sup>

## **Recomendación 2: Endurecer las medidas contra la especulación sobre las materias primas**

Tras la reunión del 11 de marzo, los ministros de Agricultura del G7 [se comprometieron a](#) desalentar las restricciones a la exportación, monitorizar los mercados de futuros y luchar contra la especulación que pone en peligro la seguridad alimentaria (unos compromisos cuyo progreso debería examinarse detenidamente). Deben aplicarse urgentemente medidas para cumplir las reformas iniciadas desde 2008 para luchar contra la especulación. También hacen falta más medidas para fortalecer la regulación del mercado de materias primas en EE.UU. y

<sup>12</sup> Según señala el [GCRG de la ONU](#): «Necesitamos un análisis de la sostenibilidad de la deuda que sea realista y que permita hacer estimaciones generales de la naturaleza y magnitud del alivio que sea necesario. Estas dotaciones deben proyectarse teniendo en cuenta las necesidades de financiación para la recuperación, las medidas contra el cambio climático y los ODS».

<sup>13</sup> Los 11 principios del [Marco de Acción](#) ofrecen orientaciones claras para abarcar los esfuerzos humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz. Además, se centran en potenciar las capacidades que permitan prevenir y resolver la crisis, así como en el control nacional, la participación de las comunidades afectadas y la rendición de cuentas, que son particularmente cruciales cuando se trata de resolver las necesidades de los países importadores de alimentos de manera significativa.

en la UE, sobre todo para **limitar aún más las posiciones en los productos agrícolas clave** y asegurar el cumplimiento de dichos límites, de los cuales los críticos dicen que son demasiado altos como para que marquen una diferencia significativa. Asimismo, **las instituciones financieras deberían abstenerse de negociar fondos cotizados e indexados de materias primas** si los precios de los alimentos están al alza y aumenta la especulación. También debería estudiarse la posibilidad de desalentar la especulación mediante un impuesto a los fondos indexados de materias primas y a otras operaciones de derivados, evocando el llamamiento a un impuesto sobre las transacciones financieras a raíz del desplome económico de 2007-2008 y, más recientemente, las peticiones en Estados Unidos y Reino Unido de un impuesto a los ingresos extraordinarios que las empresas de combustibles fósiles obtienen de la crisis actual. Resultan también necesarias una mayor transparencia y requisitos de información. En una [nota informativa de 2010](#), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación realizó una serie de recomendaciones al respecto que siguen siendo cruciales en el momento actual. Algunas medidas tardarán su tiempo en dar fruto, pero otras podrían surtir efectos inmediatos para frenar las burbujas especulativas, por lo que deberían estudiarse detenidamente. Entre ellas destacan: i) **garantizar que los parqués de materias primas informen de la transparencia de los mercados** a los gobiernos y que estos compartan la información mediante el CSA; ii) **exigir a los operadores privados de cereales que revelen su nivel de reservas** y asegurarse de que los gobiernos comunican dicha información, con base en los [compromisos contraídos recientemente](#) por los países europeos<sup>14</sup>; y iii) asegurarse de que el **CSA controla el volumen de los contratos de futuros** en las bolsas pertinentes, los flujos de **inversiones de capital** en tierras, insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, pesticidas) y productos agrícolas, así como **los niveles de reservas públicas de alimentos**.

### **Recomendación 3. Crear reservas regionales de cereales y un aparato de ayuda alimentaria mundial adecuada a la prolongada crisis a la que nos estamos enfrentando**

Las [dificultades actuales en África Occidental](#) —como las lagunas de información, la falta de mecanismos de coordinación regional y las continuas amenazas climáticas y de seguridad— enfatizan la necesidad crucial de **contar con reservas conjuntas**, así como **con estrategias integradas de almacenamiento de alimentos y de seguridad alimentaria a nivel regional**. Con una mayor inversión, las reservas regionales de cereales pueden cumplir una doble y

---

<sup>14</sup> En una reunión de ministros de Agricultura de la UE celebrada en abril de 2022 en Luxemburgo, [los Estados miembros acordaron](#) comunicar datos sobre reservas privadas de cereales y semillas oleaginosas como primera medida para crear una reserva agrícola de emergencia europea.

valiosa función: por un lado, la movilización durante la escasez de alimentos y, por otro, como instrumento preventivo estructural para ayudar a (re)ajustar los mercados.<sup>15</sup> Estas herramientas pueden ser especialmente valiosas si se garantiza la **gobernanza democrática**, como muestra el precedente de África Occidental a la hora de diseñar herramientas de gestión conjuntamente con los agricultores.<sup>16</sup> **Los ejercicios de escaneo de horizontes** que permitan anticipar posibles «cisnes grises» también pueden ayudar a conformar las estrategias regionales de seguridad alimentaria.<sup>17</sup> Al compartir los riesgos y crear mecanismos de solidaridad, las iniciativas regionales de seguridad alimentaria también pueden contribuir a **evitar que los países introduzcan unilateralmente prohibiciones a la exportación** que desestabilicen aún más los mercados (si bien las restricciones a la exportación seguirán siendo una opción crucial para los países de bajos ingresos). Es necesario adoptar nuevas medidas que aseguren los flujos mundiales de exportación de alimentos y la ayuda alimentaria ante las crisis. Las propuestas del [GCRG de la ONU](#) para **eximir a las compras humanitarias del PMA de las restricciones a la exportación de alimentos** con efecto inmediato son un paso clave. En estos momentos es crucial que se **completan las reformas del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (FAC)**, por sus siglas en inglés). Adoptado en 2012, el FAC permitió más flexibilidad a los países contribuyentes para hacer sus aportaciones (en especie, en dinero en efectivo para alimentos locales y mediante otras formas de «ayuda alimentaria»). Sin embargo, [según los críticos](#), al permitir a los firmantes fijar sus propias contribuciones anuales, se abrió la puerta al pasado de 2007-2008, cuando las contribuciones a lo que entonces era el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria cayeron a medida que los precios de los alimentos se disparaban. Por tanto, es necesario hacer más reformas al FAC como, por ejemplo: i) **vincular las contribuciones a los índices**

---

<sup>15</sup> La [Comisión de la CEDEAO](#) ha anunciado grandes y ambiciosos objetivos para el sistema de almacenamiento regional, argumentando que debe «integrarse mejor en las políticas de protección social y en la promoción de redes de seguridad social para los hogares vulnerables», y que «debe consolidarse su contribución a la promoción de sistemas alimentarios sostenibles, a la mejora de los ingresos de los agricultores y a la reducción de la volatilidad de los precios en el mercado regional».

<sup>16</sup> Al examinar los instrumentos de financiación para el almacenamiento de alimentos, la [Comisión de la CEDEAO](#) concluyó que «el papel prioritario que se concedió a las organizaciones de productores durante estos procesos fue una gran ventaja para producir instrumentos que se adaptaran verdaderamente a sus necesidades. El proceso permitió desarrollar un diálogo en profundidad entre las diferentes categorías de operadores locales de almacenamiento, entre las organizaciones de países costeros y del Sahel, y comparar las prácticas de estas diferentes organizaciones, sobre todo entre agricultores y pastores».

<sup>17</sup> En su informe de 2021, [Un Movimiento de largo plazo por la alimentación](#), IPES-Food y el Grupo ETC señalan: «Gran parte de los cambios más graves, como la pérdida acelerada de la fertilidad del suelo a nivel mundial y las extinciones masivas de especies, eran previsible y se preveían, no tanto en cuanto a fecha o detalles, pero sí en términos de parámetros y probabilidad. El futuro también podría ser más predecible de lo que pensamos. Las fechas y los detalles pueden ser inciertos, pero los cisnes grises surgen de condiciones plausibles y vienen acompañados de riesgos y oportunidades relativamente predecibles (y generalmente combinados): a los huracanes, las inundaciones y las sequías les siguen epidemias y hambrunas; la escasez de alimentos suele tener múltiples fuentes»;

**de precios de los alimentos** y no a volúmenes fijos de alimentos; ii) **integrar el FAC con el CSA**; y iii) ampliar la afiliación para que puedan incorporarse otros grandes operadores de cereales y de reservas públicas como China, Corea del Sur y Arabia Saudí.

#### **Recomendación 4. Diversificar los sistemas de producción y comercio de alimentos**

A corto plazo, los países que dependen del suministro de alimentos de la región del Mar Negro necesitarán **encontrar proveedores alternativos**, así como asistencia financiera para mitigar los costes (como decíamos anteriormente). Paralelamente, las medidas para **reconstruir los sistemas de producción nacional de alimentos** durante los próximos meses y años ayudarían a paliar los picos de precios y a asegurar el acceso a los alimentos básicos. Aunque la agricultura ucraniana está dominada por grandes unidades de exportación, los notables esfuerzos de los pequeños agricultores y procesadores para mantener la producción de alimentos durante la invasión están ayudando a evitar las consecuencias más nefastas para la seguridad alimentaria. Los estudios han demostrado que en muchos países del mundo, especialmente en los más vulnerables debido a las guerras, es importante reforzar la capacidad de producción nacional de alimentos. Sin embargo, en algunos casos —como en el norte de África y gran parte de Asia— la escasez de agua puede hacer que resulte insostenible aumentar la producción de cultivos como el trigo. De cara al futuro, es crucial que todas las regiones reestablezcan sistemas de producción y comercio más diversos, asentados en territorios locales y regionales. Complementar el abastecimiento local con alimentos importados aporta el respaldo necesario ante las guerras/problemas que puedan afectar a esa región. Del mismo modo, blindar las cadenas mundiales de suministro de alimentos con sistemas locales y regionales más fuertes ofrece una protección contra la inseguridad alimentaria derivada de los acontecimientos globales. Por tanto, los países deben adoptar estrategias adecuadas a su situación específica que les permitan i) **recuperar cierto grado de autosuficiencia** en alimentos básicos clave cuando los recursos lo permitan, ii) **pasar a cultivos tradicionales más resistentes** (por ejemplo, el mijo en lugar del arroz) y a la par **rediversificar el consumo de alimentos**, y iii) asegurar tanto una combinación más variada de suministros locales y globales —para alimentos, fertilizantes<sup>18</sup> (en caso necesario) y energía— como el acceso a las reservas de emergencia (como mencionábamos antes). Durante demasiado tiempo se ha dado prioridad al aprovisionamiento del mercado mundial, con una normativa de la OMC que ha permitido una agricultura altamente subvencionada en los países del Norte y que ha diezmando la producción nacional de otras regiones. Como

---

<sup>18</sup> Algunos fertilizantes, por ejemplo, el fosfato roca, solo pueden obtenerse en una o dos regiones del mundo, lo que subraya la necesidad de que en última instancia se elimine su uso para así evitar depender de la importación.

explicó el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, Michael Fakhri, una versión renovada de la autosuficiencia que entienda los mercados locales en relación con los mercados globales sin renunciar a ninguno puede remodelar la política comercial para mejor.<sup>19</sup>

### **Recomendación 5. Restituir la resiliencia y eliminar las dependencias perjudiciales a través de la diversidad y la agroecología**

De nuevo, una crisis ha puesto de manifiesto las dependencias y rigideces estructurales de la producción de alimentos actual. Como señaló la Red mundial contra las crisis alimentarias dirigida por la ONU y la UE, hace falta un cambio de paradigma. Asimismo, tal y como IPES-Food destacó tras la [COVID-19](#), la agroecología es una forma de *respuesta a la crisis*, una ruta hacia la resiliencia y una manera económica de protegerse ante los sobresaltos, por lo que el cambio de la agricultura industrial a los sistemas agroecológicos diversificados es más urgente que nunca. La capacidad única de la agroecología para conciliar las dimensiones económica, ambiental y social de la sostenibilidad ha sido reconocida tanto por [la FAO](#) y [el CSA](#), como por los informes históricos del [IPCC](#) y [la IPBES](#), o la evaluación mundial de la agricultura dirigida por el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas ([«IAASTD»](#)). La crisis actual ha puesto de manifiesto la urgencia de transformar el sistema alimentario y ha creado oportunidades para promoverlo en dos esferas clave: i) ha ofrecido, por un lado, la prueba más clara de lo necesario que es desvincular la alimentación del combustible **reduciendo la dependencia de los fertilizantes sintéticos** y de la energía de los combustibles fósiles en la agricultura, y, por otro, ii) ha destacado la importancia de **reducir los usos no alimentarios de los cultivos y de las tierras de cultivo** y de asegurar que los sistemas alimentarios suministren alimentos a las comunidades locales. Teniendo en cuenta las circunstancias que en muchos sentidos «bloquean» a los sistemas de producción actuales (las cuales detallábamos en el apartado 2.2), no cabe esperar que estos cambios se vayan a producir rápidamente o en todos los contextos. De hecho, lo que conviene es seguir pasos cuidadosamente estructurados a lo largo de planes plurianuales<sup>20</sup> con el fin de asegurar que los agricultores cuenten con los recursos que necesitan (insumos, asesoramiento, apoyo

---

<sup>19</sup> Como [señaló](#) el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, Michael Fakhri: «El principio de autosuficiencia ofrece orientación para sortear estos riesgos. Dicho principio se basa en la premisa de que los mercados locales siempre se entienden en relación con los mercados mundiales (y viceversa) e invita a los Gobiernos a elaborar políticas que eviten una dependencia totalmente nacional o internacional. La autosuficiencia hace hincapié en la adopción de decisiones a nivel local, con el fin de garantizar que las políticas se calibren a una escala en la que las personas puedan organizarse eficazmente e influir en los resultados de aquellas».

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, las propuestas de IPES-Food sobre estrategias de transformación plurianuales en el marco de una [Política Alimentaria Común para la UE](#).

durante la transición, etc.) para pasar del monocultivo a una producción diversificada sin que por ello se vea comprometida la seguridad alimentaria. Algunas de las medidas concretas que ayudarían a reducir a corto y medio plazo el uso no alimentario de los cultivos son, por ejemplo, **bajar el índice de incorporación de agrocombustibles**<sup>21</sup> y **la disminución gestionada del número de cabezas de ganado** —tomando como inspiración para este último caso los ambiciosos [planes de compra de los Países Bajos](#). Habida cuenta de las trayectorias dependientes en juego, es crucial revisar la política de incentivos y, en última instancia, eliminar las subvenciones a las actividades agrícolas no alimentarias para propiciar cambios sustanciales en los patrones de producción.

Por último, no debemos dar la crisis por acabada cuando los precios de los alimentos hayan tocado techo. Ahora que **conocemos la serie de fallos y debilidades estructurales de los sistemas alimentarios** debemos ponerles remedio con urgencia. La crisis de Ucrania ha hecho patente una vez más la necesidad de hacer cambios estructurales profundos en todos los sistemas alimentarios, pues ha sido el detonante de la que está siendo la tercera crisis mundial de los precios de los alimentos en 15 años. Deberíamos tomar esto como el **tercer y último aviso**. Llegados a este punto, de no reformar los sistemas alimentarios ni replantear los sistemas socioeconómicos y políticos en los que se integran, seguirá aumentando el número de personas vulnerables a la hambruna masiva y que quedarán a merced de una ayuda humanitaria ya desbordada. El momento de tomar medidas para **restablecer la seguridad alimentaria sobre una nueva base más duradera** es ahora.

---

<sup>21</sup>Como mencionábamos en el apartado 2.2, las medidas políticas actuales van justo en la dirección contraria, pues están aumentando los incentivos para la producción de biocombustibles.

## AGRADECIMIENTOS

Idea y redacción del informe bajo la dirección de N. Jacobs y J. Clapp, con las inestimables aportaciones de los miembros del grupo de trabajo (M. Anderson, M. Goïta, S. Monsalve, R. Patel, M. Rahmanian, R. Salvador, O. De Schutter) y de todo el panel de IPES-Food, y con el apoyo a la investigación de P. Thorne y C. Clément.

Traducción realizada por InBoca ([www.inboca.es](http://www.inboca.es))

## ACERCA DE IPES-FOOD

El Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food) busca enriquecer el debate sobre la reforma de los sistemas alimentarios a través de investigaciones orientadas a las políticas y comprometiéndose directamente con los procesos de desarrollo político en todo el mundo. El panel reúne a expertos en medioambiente, economistas del desarrollo, nutricionistas, agrónomos y sociólogos, así como a experimentados profesionales de la sociedad civil y los movimientos sociales. El panel está copresidido por Olivier De Schutter, relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, y Maryam Rahmanian, experta independiente en agricultura y sistemas alimentarios.

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

