



**Cristóbal Gómez-Benito y
Carmen Lozano-Cabedo**
Universidad Nacional de Educación
a Distancia (UNED)

Covid-19 y ciudadanía alimentaria

Efectos y desafíos

■ En este artículo, sus autores analizan los efectos de la pandemia covid-19 en la producción y consumo de alimentos, mostrando las desigualdades y el diferente impacto que ha tenido en los distintos grupos sociales. A partir del concepto de “ciudadanía alimentaria”, abogan por el papel que deben desempeñar los consumidores en la redefinición del sistema alimentario.

La **pandemia ha tenido** consecuencias muy diversas en nuestra vida. Aún es pronto para saber si esas consecuencias serán reversibles o no, si producirán cambios significativos y duraderos, o se volverá a situaciones anteriores, una vez controlada. Uno de sus efectos ha sido que la alimentación haya pasado a ocupar un lugar central en las preocupaciones y prioridades de los ciudadanos.

En sociedades como la europea, en las que los problemas de acceso y abastecimiento de alimentos habían quedado en un segundo plano, esta situación ha permitido visibilizar la importancia de la alimentación y del sistema agroalimentario (SAA) para muchos ciudadanos que los daban por hecho. Ha sido notorio que, ante las primeras medidas tomadas para hacer frente a la covid-19 (el cierre de colegios en la Comunidad de Madrid), se generó una reacción inmediata por parte de muchas personas que acudieron a abastecerse de alimentos en grandes cantidades para no “quedarse sin lo básico” (y subrayamos el término “básico”).

A pesar de esos temores y de las “compras del pánico”, las redes de abastecimiento han funcionado, asegurando la provisión de alimentos. Los mecanismos de coordinación desplegados por los diferentes actores de

la cadena alimentaria, y el apoyo institucional que han recibido, han permitido asegurar la disponibilidad de los alimentos, a pesar de algunas situaciones de desabastecimiento (caso de la harina) en los primeros momentos. Pero, al mismo tiempo, la pandemia ha visibilizado algunas de las fracturas, desigualdades y problemas estructurales del sistema alimentario global y de los sistemas agrarios que lo sostienen, lo que no es poco, dada la opacidad sistémica del SAA dominante.

En efecto, las acciones de respuesta desarrolladas han puesto de relieve, de forma muy clara, la preponderancia del modelo hegemónico, puesto que se han priorizado las cadenas largas frente a las cortas (Gascón, 2020). Mientras se aplicaba todo un conjunto de medidas para mantener la seguridad en centros de logística (*mercados*), hipermercados y grandes superficies, se cerraban los mercados al aire libre y los mercados de productores, a la vez que se impedía el desplazamiento para atender a los huertos urbanos. Como ha señalado la Coordinadora Europea Vía Campesina (2020), se han suspendido proyectos que promueven redes alimentarias territorializadas, procesos de compra pública de alimentos, bancos de tie-

Palabras clave:

Agricultura | Alimentación |
Consumo | Pandemia covid-19 |
España.



A pesar de las llamadas de atención por parte de los organismos internacionales y del aumento de las “colas del hambre” en España, las experiencias para atajar la inseguridad alimentaria continúan teniendo un enfoque asistencialista. Están centradas solo en la provisión de alimentos (en muchos casos, solo de alimentos no perecederos) y son impulsadas casi exclusivamente por la sociedad civil. Sigue sin haber respuestas institucionales al marco de la inseguridad alimentaria: ni en la asistencia, ni en la gobernanza, ni en los mecanismos legislativos desarrollados, más allá de actuaciones puntuales

rra, viveros de emprendedores... Y muchas de estas iniciativas no se han retomado tras el confinamiento.

Pero, además, el modelo alimentario hegemónico también ha impuesto su propio marco de la calidad y la seguridad. Durante los primeros meses de pandemia se han atribuido valores superiores a los alimentos “industrializados” y a los comercializados en cadenas largas, considerando que eran más seguros y que garantizaban mejor la inocuidad y la calidad de los procesos que los alimentos frescos y/o aquellos comercializados en cadenas cortas.

En lo relativo a los sistemas de información sobre los alimentos y el sistema alimentario, durante esta etapa las recomendaciones de las autoridades y expertos a los consumidores se han limitado a informar sobre la posible transmisión del virus a través del consumo de alimentos y sobre la manipulación de los alimentos desde los lugares de compra y en casa, pero no se ha hecho nada para visibilizar mejor el SAA ni para que el consumidor tenga más información sobre lo que come o debe comer. Tampoco se ha per-

cibido una mejora en la capacidad de los consumidores a la hora de acceder a la información nutricional, en su capacidad de leer y comprender el etiquetado, ni en su conocimiento del funcionamiento del SAA.

También se han priorizado en las iniciativas institucionales de ayuda alimentaria los alimentos industrializados frente a otro tipo de alimentos. El ejemplo más claro es el implementado en la Comunidad de Madrid. Durante buena parte del confinamiento se dotó a las familias beneficiarias del denominado “cheque comedor”, con unos menús elaborados exclusivamente de pizzas y sándwiches, fruto de un acuerdo con multinacionales y grandes empresas de la alimentación. Es algo similar a lo que ocurre con los bancos de alimentos, que se proveen casi exclusivamente de productos de las “grandes” marcas, sin apenas presencia de alimentos frescos, y mucho menos de alimentos locales, de proximidad, ecológicos...

La pandemia está propiciando también la modificación de los comportamientos alimentarios de los ciudadanos. Se aprecia un cambio en los lugares de compra y una

transformación de los mecanismos para acceder a los alimentos de consumo final, pues ha aumentado el uso del comercio electrónico para la obtención de productos preparados y el consumo de alimentos semipreparados y envasados, listos para comer. En algunos países, el 33% de las compras de alimentos se ha hecho por este sistema. También se ha modificado el contenido de la cesta de la compra, así como la preparación y consumo de alimentos, el tipo de productos consumidos, los lugares de consumo y las preferencias alimentarias.

Aunque estas tendencias adquieren características diferenciales según los tipos de hogares (Pérez-Rodrigo, Gianzo Citores, Hervás Bárbara *et al.*, 2021). Hay hogares en los que se ha reducido el consumo de alimentos frescos y se han reforzado las dietas ricas en carbohidratos, grasas y azúcares. En otros hogares se ha observado un mayor interés hacia los alimentos frescos, locales y de proximidad, así como por los ricos en proteínas, vitaminas y minerales, al considerar que fortalecen el sistema inmunitario.

La covid-19 está teniendo un fuerte im-

pacto en la oferta y demanda de alimentos por la disminución del poder adquisitivo y la menor capacidad de producir y distribuir alimentos, lo que está afectando, en mayor medida, a los más pobres y vulnerables. Sorprende que una pandemia global se esté combatiendo sobre todo con políticas a nivel de país, lo que puede amplificar los efectos de la crisis en la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, especialmente para los países de bajos ingresos y con inseguridad alimentaria.

Los desafíos de la pandemia en materia de alimentación

El Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (GANESAN, 2020) advierte del impacto de la covid-19 en el suministro y demanda de alimentos, lo cual afectará directa e indirectamente a los cuatro pilares de la seguridad alimentaria y la nutrición: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad. Hay riesgo de interrupción de las cadenas de suministros por las dificultades logísticas del mercado de insumos, por los obstáculos a la movilidad o por la escasez de mano de obra debida a la inmovilización de los trabajadores temporeros.

Y todos estos factores están redundando en un empeoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel mundial. El Informe sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (2020) señala que cerca del 9% de la población mundial (unos 690 millones de personas) padece hambre. Y que el número se ha incrementado en 60 millones de personas subalimentadas en cinco años, y en 10 millones de personas solo en el último año. Se ha estimado que la pandemia de covid-19 ha podido añadir entre 83 y 132 millones al número total de personas que pasan hambre en el mundo. Por tanto, si continúan estas tendencias, el hambre afectará, en 2030, al 9,8% de la población mundial (más de 840 millones de personas).

Asimismo, se ha destacado en dicho informe la relación estrecha entre obesidad y la covid-19. No solo porque el sobrepeso y la obesidad acentúan el riesgo de sufrir mayores complicaciones en pacientes afectados por el SARS-CoV-2, sino también porque uno de los efectos de la pandemia es el aumento de las tasas de obesidad y sobrepeso co-

mo consecuencia de la reducción de ingresos en muchos hogares y del recorte en los programas de alimentación escolar.

El GANESAN (2020) señala que, en cualquier escenario, los más afectados serán los segmentos más pobres y vulnerables de la población. Menciona, especialmente, a los migrantes y desplazados, así como a los habitantes de los Estados frágiles y/o afectados por conflictos. Pero también a los trabajadores con bajos salarios y a los ocasionales, que son los que tienen además las tasas de paro más elevadas. La pandemia está contribuyendo a la inseguridad alimentaria (moderada y severa) de amplios grupos poblacionales. Y no solo de manera directa, al afectar a la cantidad y la calidad de los alimentos consumidos por estos grupos sociales, sino también indirectamente, porque estos segmentos de población tienen menos recursos para hacer frente a la pérdida de empleos e ingresos que las medidas adoptadas para combatir el virus están generando, así como para afrontar el aumento de los precios de los alimentos y la inestabilidad en la disponibilidad de los mismos (CEPAL-FAO, 2020).

A pesar de las llamadas de atención por parte de los organismos internacionales y del aumento de las “colas del hambre” en España, las experiencias para atajar la inseguridad alimentaria continúan teniendo un enfoque asistencialista. Están centradas solo en la provisión de alimentos (en muchos casos, solo de alimentos no perecederos) y son impulsadas casi exclusivamente por la sociedad civil. Sigue sin haber respuestas institucionales al marco de la inseguridad alimentaria: ni en la asistencia, ni en la gobernanza, ni en los mecanismos legislativos desarrollados, más allá de actuaciones puntuales que, en muchos casos, están supeditadas a la voluntad de los gobiernos locales.

Por lo que respecta a los productores de alimentos, las interrupciones en las cadenas de suministro y las fluctuaciones en los mercados agroalimentarios también pueden hacer que sus medios de vida sean menos seguros, especialmente en países con políticas estrictas que están llevando a una reducción en la demanda general. Según el GANESAN (2020), la recesión económica reforzará estas tendencias negativas; aunque hasta ahora no se han visto aumentos de precios de los productos agrícolas en origen (como ocurrió

en el caso de la crisis financiera de 2008), sí lo están haciendo en el nivel minorista.

Hay que señalar, además, que se ha prestado escasa atención durante este período a las necesidades de los agricultores. No se ha tenido en cuenta el impacto que esta situación generaba en los pequeños productores y en la agricultura familiar, que son los grupos más vulnerables, ya que el 50% de esos productores vive por debajo del umbral de la pobreza. Tampoco se ha atendido a la situación de los trabajadores agrarios cuyas malas condiciones laborales se han visto agravadas con la covid, como puso en evidencia el contagio masivo de jornaleros en Lérida en julio durante la temporada de recogida de la fruta. Aunque los agricultores eran considerados “personal esencial”, se ha visibilizado mucho más la aportación de las personas que trabajan en los eslabones finales de la cadena alimentaria que la de los del sector primario. Y tampoco esta situación ha ejercido de altavoz para que se tuvieran en cuenta las reivindicaciones del sector agrario, a pesar de que las movilizaciones agrarias, las denominadas (otra vez) “tractoradas”, se habían desarrollado en España solo semanas antes de que se declarase la pandemia.

A nivel mundial existe un riesgo importante de que una mayor demanda de recursos públicos para emergencias internas reduzca las contribuciones a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los países de bajos ingresos, incluida la financiación para el ODS2. Esta tendencia a la “renacionalización” y a desarrollar políticas aisladas, centradas en cada país, puede amplificar los efectos de la crisis en la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, especialmente para los países de bajos ingresos y con inseguridad alimentaria (GANESAN, 2020).

¿Cómo ejercer la “ciudadanía alimentaria” en este nuevo contexto?

El concepto de “ciudadanía alimentaria” ha sido desarrollado por Lozano-Cabedo y Gómez-Benito (2017), a partir de ocho proposiciones teóricas. Señalan que el “ciudadano alimentario” sería cualquier actor social implicado en la alimentación, independientemente de su posición en la cadena alimentaria, que reivindica el derecho social a una



La ciudadanía tendría que poder participar en la gobernanza de las políticas agrarias y alimentarias y en el diseño de programas de producción, distribución, consumo y asistencia alimentaria. Entre ellos, los de fomento de la producción y el consumo local

alimentación suficiente, saludable y de calidad y que se moviliza para conseguirla.

Es una persona que se interesa activamente por definir y ejercer sus preferencias alimentarias, lo que requiere un esfuerzo por informarse no solo de en qué consiste una alimentación sana y suficiente, sino también de las condiciones y los procesos de la producción y distribución de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria. Que se moviliza para hacer efectivo ese derecho, superando las desigualdades inherentes al sistema alimentario globalizado y que reivindica la justicia, igualdad, equidad y autonomía necesarias para poder llevarlo a cabo. Que no solo tiene en cuenta sus derechos, sino que asume sus responsabilidades hacia: a) los seres humanos (incluyendo las generaciones futuras); b) el resto de seres vivos; c) el conjunto de actores del sistema alimentario, y d) el medio ambiente. Un ciudadano que, además, desarrolla prácticas alimentarias personales consecuentes con esas orientaciones de valor y esos marcos cognitivos, en el ámbito individual y en el colectivo, así como en la esfera privada y en la pública.

Son unos comportamientos domésticos y privados orientados públicamente, porque el beneficio para la comunidad sería el cri-

terio rector de sus comportamientos privados. De ahí que sea una ciudadanía “cosmopolita”, puesto que tiene que operar en ese marco globalizado e interactuar con múltiples interlocutores; así como “inclusiva”, puesto que el desarrollo de los derechos y obligaciones de estos ciudadanos en el ámbito local va acompañado del reconocimiento de las obligaciones hacia otras comunidades y con su ejercicio en una variedad de contextos.

La pandemia de covid-19 puede significar una oportunidad tanto para desarrollar otras formas de agricultura y de alimentación como para fortalecer el SAA industrializado y globalizado. Y esa disyuntiva variará mucho de unas regiones a otras, de los países más pobres a los más ricos. Dependerá en parte de las respuestas de la sociedad civil a esta crisis. Y, desde luego, la “ciudadanía alimentaria” tiene un reto enorme por delante para proponer soluciones más justas, sostenibles y saludables.

La pandemia ha dejado claro que su origen se produce en la interfaz entre la alimentación, el medio ambiente y la biodiversidad. Los virus que pasan de animales silvestres a los seres humanos muestran que se han roto equilibrios ecológicos elemen-

tales. La sostenibilidad ambiental de la actividad agraria y de los sistemas alimentarios debería convertirse en una demanda legítima de la ciudadanía. Con sus preferencias, elecciones alimentarias y su presión deberían acelerar el cambio hacia un sistema alimentario sostenible.

Durante la crisis se ha hablado mucho de la importancia y responsabilidad del sector primario para evitar el desabastecimiento de alimentos. La agricultura es una de las pocas actividades imprescindibles, así como son imprescindibles los bienes que produce. Es el momento de reivindicar aún más fuertemente el papel estratégico de los productores primarios, especialmente el de los pequeños agricultores, dado que ellos van a ser los más afectados por la pandemia.

Reflexiones finales

La covid-19 ha puesto de relieve que la seguridad alimentaria constituye un desafío mayor para muchos países y para sociedades altamente urbanizadas. En los sistemas alimentarios modernos aumenta la distancia física y cognitiva entre productores y consumidores, se incrementa el número de es-

labones de las cadenas que los vinculan, se invisibiliza el origen y los procesos a los que son sometidos los alimentos y se generan múltiples impactos sobre el medio ambiente que agravan la crisis ecológica que atravesamos. Los gobiernos locales y los habitantes de las ciudades deben reflexionar sobre su papel en el SAA, pensar con qué sistemas alimentarios quieren contar y tomar decisiones al respecto.

La ciudadanía debe exigir una mayor transparencia no solo en la información general sobre el comportamiento del virus y el desarrollo de la pandemia, sino también sobre cómo afecta esta a todos los procesos, agentes y eslabones de la cadena alimentaria. Hace falta más información sobre el papel de los actores financieros, los gobiernos y las empresas transnacionales, sobre sus mecanismos de competencia y sus relaciones internas de poder, así como una mayor transparencia en los sistemas de fijación de los precios internacionales de los productos básicos.

Además, la ciudadanía tendría que poder participar en la gobernanza de las políticas agrarias y alimentarias y en el diseño de programas de producción, distribución, consumo y asistencia alimentaria. Entre ellos, los de fomento de la producción y el consumo local, como forma de disminuir el riesgo de las interrupciones de suministro alimentario. Resulta curioso que, mientras en ámbitos educativos o de salud se está dando cierto margen a la ciudadanía para que se pronuncie y participe en esas políticas y programas, no haya nada equivalente en el ámbito de la alimentación y del sector agroindustrial.

La irrupción de la digitalización en la compra y venta de alimentos puede constituirse en una alternativa de venta viable para los agricultores, al permitir acortar las cadenas de distribución, así como una buena oportunidad para que la ciudadanía pueda aumentar su influencia en la definición de los modelos agroalimentarios. Pero deben tenerse en cuenta las desigualdades y los mecanismos de exclusión que este sistema

puede generar, ya que la digitalización ahora mismo no está al alcance de todos (por ejemplo, de la agricultura familiar o de los grupos sociales más vulnerables).

En el contexto pospandemia, en el que se aprecia una vuelta hacia lo estatal-nacional, la dimensión cosmopolita que caracteriza a la "ciudadanía alimentaria" adquiere mayor importancia. Existe el riesgo de priorizar a la población nacional en las medidas para combatir la inseguridad alimentaria, dejando de lado las situaciones alarmantes que viven los migrantes o los refugiados, así como las personas que habitan en otros países. Frente a esta postura, la "ciudadanía alimentaria" reivindica el derecho a la alimentación como uno de los derechos básicos de la ciudadanía porque afecta a la supervivencia misma de los seres humanos y a su salud. Y este derecho no se deriva de la pertenencia a una comunidad política específica, sino que es un derecho universal que todos los seres humanos deberían tener garantizado. ■

▼ Referencias bibliográficas

- CEPAL-FAO (2020): *Cómo evitar que la crisis del Covid-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf
- COORDINADORA EUROPEA VÍA CAMPESINA (2020): *Aquí estamos: el valor de la agricultura campesina en el contexto de la crisis sanitaria del covid-19*. Disponible en <https://www.eurovia.org/es/aqui-estamos-el-valor-de-la-agricultura-campesina-en-el-contexto-de-la-covid-19/>
- FAO (2020): *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma: FAO.
- GANESAN (2020): *Los efectos de la covid-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición*. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>
- GASCÓN, J. (2020): "Covid-19, estado de emergencia y agricultura familiar en España: mercados campesinos en Barcelona y huertos de autoconsumo en Alcaine (Teruel)". *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 30: 177-206.
- LOZANO-CABEDO, C. y GÓMEZ-BENITO, D. (2017): "A Theoretical Model of Food Citizenship for the Analysis of Social Praxis". *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 30 (1): 1-22.
- PÉREZ-RODRIGO, C.; GIANZO CITORES, M.; HERVÁS BÁRBARA, G. et al. (2021): "Patterns of Change in Dietary Habits and Physical Activity during Lockdown in Spain Due to the Covid-19 Pandemic". *Nutrients*, 13 (2): 300.