Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 12 de noviembre de 2021
(OR. en)

13761/21

AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	12 de noviembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	COM(2021) 689 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES **Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis**

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 689 final.

Adj.: COM(2021) 689 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 12.11.2021
COM(2021) 689 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis

{SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}

Índice

1. INTRODUCCIÓN 2
2. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA CRISIS DE LA COVID-19 3
3. BASARSE EN LAS POLÍTICAS EXISTENTES DE LA UE PARA RESPONDER A FUTURAS CRISIS 5
   - 3.1. Los marcos políticos existentes son operativos y fiables 5
   - 3.2. Iniciativas en curso para mejorar la preparación en la UE 7
4. UN NUEVO PANORAMA DE RIESGOS PARA EL SUMINISTRO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA UE, CON VULNERABILIDADES Y DEPENDENCIAS 8
5. PLAN DE CONTINGENCIA DE LA UE PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA 9
   - 5.1. Principios que deben seguirse en tiempos de crisis 10
   - 5.2. Un Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA) 11
   - 5.3. Acciones del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA) 13
     - 5.3.1. Prospectiva, evaluación de riesgos y seguimiento 13
     - 5.3.2. Coordinación, cooperación y comunicación 14
6. CONCLUSIONES 15

1. INTRODUCCIÓN

Cada día, la cadena alimentaria de la UE proporciona a los europeos una **amplia variedad de alimentos de alta calidad** gracias a la experiencia y la competitividad de sus sectores agrícola, pesquero, acuícola y alimentario. Estos sectores con diferentes climas, territorios y estructuras económicas se benefician de la política agrícola común y de la política pesquera común (PAC y PPC, respectivamente) e incluyen más de 11 millones de explotaciones agrícolas de la UE y 81 000 buques pesqueros. Los consumidores tienen acceso tanto a cadenas alimentarias más cortas, que deben recibir apoyo, como se recomienda a los Estados miembros para sus planes estratégicos de la PAC, como a cadenas alimentarias más largas que implican procesos más complejos. El mercado único de bienes y servicios de la UE permite distribuir eficazmente alimentos seguros entre los Estados miembros. Gracias a la política comercial de la UE, la Unión es también uno de los principales comerciantes mundiales de alimentos. En 2020, el excedente comercial neto de productos agroalimentarios ascendió a 62 000 millones EUR. Sin embargo, los productos del mar registran un déficit comercial desde hace mucho tiempo, que ha crecido un 33 % desde 2010.

Garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria es un objetivo establecido en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su consecución no debe darse por sentada. La crisis de la COVID-19 fue una llamada de atención para quienes consideraban impensable que en los comercios de la UE se llegaran a vivir graves problemas de suministro de determinados alimentos. Las dificultades en la cadena alimentaria dieron lugar, en algunos casos, a estanterías vacías, aunque fueron pocos los productos que dejaron de estar disponibles temporalmente para los consumidores.

El objetivo de la presente Comunicación es determinar las acciones de la UE para abordar las deficiencias y ofrecer una mejor respuesta a futuras crisis. Para ello, la UE «intensificará la coordinación de una **respuesta europea común a las crisis que afectan a los sistemas alimentarios**», como se afirma en la Estrategia «De la Granja a la Mesa»[1]. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo acogieron con satisfacción la intención de la Comisión de elaborar un plan de contingencia[2,3].

El informe anual de prospectiva estratégica de 2020 de la Comisión se centró en la resiliencia[4]. La Comisión ha pedido al Grupo de Consejeros Científicos Principales que emita un dictamen científico al respecto[5].

---

[1] COM(2020) 381.

[2] Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

[3] Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2021, sobre una Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente [2020/2260 (INI)].

[4] Informe de prospectiva estratégica 2020.

Por consiguiente, la Comisión está mejorando activamente la gestión de crisis en la UE, incluida la preparación. La planificación de contingencias requiere la definición de procedimientos para la coordinación, la cooperación y el intercambio de información entre los agentes clave.

Al tiempo que avanza con los mecanismos de planificación de contingencias, la Comisión seguirá promoviendo sistemas alimentarios de la UE más resilientes y sostenibles, en consonancia con la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad, con el apoyo de la PAC[6] reformada, el nuevo Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica[7], las directrices estratégicas para la acuicultura[8] y la propuesta de legislación marco sobre sistemas alimentarios sostenibles, prevista para 2023.

2. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA CRISIS DE LA COVID-19

La resiliencia del sistema alimentario de la UE garantizó que **la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 no diera lugar a una crisis alimentaria**[9]. Por el lado de la producción, los precios se mantuvieron relativamente estables durante la crisis. Sin embargo, en algunos mercados como la pesca y la acuicultura, la patata, la carne y el vino, el cierre de servicios alimentarios provocó una fuerte caída de la demanda. Por el lado del consumo, los precios de los alimentos aumentaron moderadamente (hasta + 5 %) entre abril y mayo de 2020, pero la situación se normalizó rápidamente. Dado que el suministro de alimentos se consideró una actividad esencial desde la primera respuesta política, el sector alimentario se vio, en general, menos afectado que otros sectores económicos. Esto permitió una recuperación notable y rápida. Los resultados positivos del comercio agroalimentario en 2020 (+ 1,4 % en comparación con 2019) ilustran aún más esta situación y demuestran la importancia de mantener activo el comercio también en tiempos de crisis.

Como los **sectores de la agricultura, la pesca y la acuicultura, y la alimentación se enfrentan a menudo a perturbaciones** —relacionadas con el clima, el comercio o cuestiones sanitarias —, la PAC y la PPC establecen instrumentos reglamentarios para apoyar a estos sectores. Durante la crisis de la COVID-19, estos instrumentos permitieron a la UE reaccionar rápidamente: los riesgos de desequilibrios del mercado fueron contrarrestados por la ayuda al almacenamiento privado, y los problemas de flujo

---

[5] Gestión de crisis estratégicas en la UE.

[6] En particular, el apoyo a sistemas alimentarios resilientes en los planes estratégicos de la PAC de los distintos Estados miembros.

[7] COM(2021) 141.

[8] COM(2021) 236.

[9] El anexo I del documento de trabajo de los servicios de la Comisión incluye un análisis exhaustivo del impacto de la COVID-19 en el suministro de alimentos de la UE. El Parlamento Europeo publicó un estudio para evaluar las repercusiones preliminares de la pandemia de COVID-19 en la agricultura europea.

de efectivo a los que se enfrentaron los productores se abordaron mediante pagos compensatorios. Las medidas adoptadas tuvieron efectos directos, proporcionaron señales tranquilizadoras e influyeron en el comportamiento de los mercados. Las organizaciones profesionales, como organizaciones de productores e interprofesionales, desempeñaron un papel crucial al adaptar sus estrategias de producción y comercialización. La Comisión también brindó la flexibilidad necesaria para garantizar el funcionamiento de las políticas de la UE. La pronta adopción, a mediados de marzo de 2020, del **marco temporal sobre ayudas estatales** permitió a los Estados miembros prestar un apoyo decisivo a los operadores. El sector pesquero se benefició de modificaciones del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Otras políticas de apoyo fundamentales para el buen funcionamiento de la cadena alimentaria, como, por ejemplo, la movilidad de bienes y personas, requirieron medidas extraordinarias. La Comisión publicó **directrices sobre los corredores verdes** a mediados de marzo de 2020 para garantizar la circulación de mercancías dentro del mercado único. En la Comunicación sobre el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19[10], la Comisión también reconoció a **los trabajadores transfronterizos y de temporada del sector de la alimentación**, así como a **los trabajadores del transporte**, como trabajadores esenciales. Los participantes en un cuestionario específico[11] sobre esta iniciativa clasificaron las directrices sobre los corredores verdes como la medida más útil adoptada. (54 % «muy útil»). Las partes interesadas también apreciaron la información y las orientaciones facilitadas por la Comisión, así como las medidas de facilitación del comercio, como las que permiten los certificados electrónicos.

A pesar de la resiliencia mostrada por el sistema alimentario de la UE, se han detectado varios ámbitos susceptibles de mejora.

Se ha informado de **una falta de coordinación entre las autoridades públicas** de la UE. Algunos Estados miembros han adoptado medidas unilaterales que ponen en peligro el mercado único, limitando o restringiendo la libre circulación de alimentos o favoreciendo los productos nacionales. Puede parecer que estas medidas proporcionan una protección temporal a los operadores nacionales, pero pueden afectar rápidamente al acceso de los operadores a los insumos necesarios procedentes del extranjero. Estas medidas complicaron aún más la gestión de la crisis en las fases iniciales y se sumaron a una situación ya tensa en el sistema alimentario.

A falta de **canales de coordinación estructurados**, las necesidades políticas específicas de la cadena alimentaria no siempre eran evidentes, ya que tenían que competir con muchas otras emergencias, en particular las relacionadas con la salud pública.

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03).

[11] Los resultados del cuestionario específico de las partes interesadas se describen con más detalle en un informe de síntesis separado.

Se observaron tensiones similares a **escala internacional**. Algunos países impusieron restricciones al comercio de alimentos (básicamente prohibiciones de exportación), aunque en mucha menor medida que en crisis anteriores. El Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA)[12] desempeñó un papel importante a la hora de garantizar la coordinación internacional.

Se ha hecho más evidente la necesidad de un **enfoque integrado de los sistemas alimentarios** que reconozca las interdependencias y no incluya únicamente a los agentes de la cadena alimentaria propiamente dicha, como los agricultores y pescadores, los transformadores de alimentos, los comerciantes, los minoristas y los servicios alimentarios, en particular sus trabajadores. También debe tener en cuenta a los agentes que apoyan el funcionamiento de la cadena, como el sector del transporte y la logística, así como a las industrias que suministran los insumos y el material de embalaje necesarios.

La crisis también puso de manifiesto que una **comunicación** adecuada es fundamental para que los responsables políticos y las partes interesadas adopten decisiones con conocimiento de causa y sigan los planes de continuidad de las actividades, y para que el público en general esté objetivamente informado sobre la crisis y evite un comportamiento irracional de almacenamiento.

3. BASARSE EN LAS POLÍTICAS EXISTENTES DE LA UE PARA RESPONDER A FUTURAS CRISIS

3.1. Los marcos políticos existentes son operativos y fiables

Los marcos políticos existentes que se aplican a la cadena alimentaria incluyen una **amplia gama de medidas e instrumentos para hacer frente a las crisis**.

En la **agricultura**, los pagos directos proporcionan una red de seguridad de los ingresos que contribuye a la resiliencia de las explotaciones agrícolas de la UE. La política de desarrollo rural apoya la gestión de riesgos, el desarrollo de conocimientos y la organización de la cadena de suministro. Un objetivo específico de la reforma de la PAC recientemente acordada es fomentar un sector agrícola inteligente, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria. El Reglamento (UE) n.º 1308/2013 modificado[13] para los mercados agrícolas y la mejora de las normas sobre la reserva agrícola[14] reforzarán la capacidad de la UE de ser más flexible a la hora de responder a las crisis.

[12] Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas.

[13] DO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

[14] Una reserva agrícola prestará «ayuda adicional (...) para responder rápidamente en caso de crisis que afecte a la producción o distribución agrícola».

En el **sector de la pesca y la acuicultura**, la PPC tiene por objeto garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental a largo plazo y generen beneficios económicos, sociales y de empleo. El Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura 2021-2027 incluye un mecanismo para proporcionar compensación financiera en caso de acontecimientos excepcionales que causen una perturbación significativa de los mercados, tras el reconocimiento de la existencia de tales acontecimientos por parte de la Comisión.

Los requisitos de **seguridad alimentaria** y las normas de control oficial permiten a la Comisión presentar las medidas necesarias para contener los riesgos para la salud animal y vegetal y el bienestar de los animales. También se establece un **marco de gestión de crisis** en caso de incidentes provocados por los alimentos.

Los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en la respuesta a las crisis. Las normas sobre **ayudas estatales** permiten compensar los perjuicios causados por catástrofes naturales, incluso en caso de «grave perturbación en la economía de un Estado miembro»[15].

El **Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas** (FEAD, por sus siglas en inglés) apoya acciones en los Estados miembros para proporcionar ayuda alimentaria a los más necesitados. Los bancos de alimentos afirman que en 2020 se produjo un fuerte aumento de la demanda de ayuda alimentaria. Las normas del FEAD se modificaron, entre otras cosas, para tener en cuenta estas necesidades. Los Estados miembros han desarrollado diferentes instrumentos para garantizar un mejor acceso a los alimentos, como la ayuda alimentaria directa o el apoyo a los bancos de alimentos, y han puesto en marcha iniciativas para buscar destinos alternativos para los excedentes alimentarios a fin de evitar el desperdicio de alimentos.

Mientras tanto, los Estados miembros pueden utilizar el **Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU)** para solicitar y proporcionar diversas formas de apoyo financiero y operativo en caso de cualquier tipo de catástrofe, incluida la solicitud de alimentos de otros Estados miembros en una situación de crisis alimentaria. El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE) actúa como centro de coordinación de crisis ininterrumpidamente y facilita la rápida coordinación con las autoridades de los Estados miembros y entre ellas en la respuesta a situaciones de emergencia. La coordinación con el CECRE y el MPCU es clave en caso de catástrofes multifacéticas a gran escala que afecten a componentes alimentarios.

Otras políticas de la UE refuerzan la resiliencia de los sistemas alimentarios de la UE, como las que apoyan la economía circular y la política de investigación e innovación de la UE.

[15] Artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

3.2. Iniciativas en curso para mejorar la preparación en la UE

La UE está protegiendo **infraestructuras críticas** para reducir las vulnerabilidades y garantizar el funcionamiento de su sociedad y su economía[16]. El Reglamento sobre el control de las inversiones extranjeras directas estableció un marco a escala de la UE para coordinar las acciones en relación con las **inversiones extranjeras**[17]. Esto incluye los riesgos para la seguridad alimentaria cuando se trata de tierras o infraestructuras agrícolas. La actualización de la estrategia industrial de la UE[18] incluye un **Instrumento de Emergencia del Mercado Único** (SMEI, por sus siglas en inglés) para garantizar la libre circulación de personas y la disponibilidad de bienes y servicios. La estrategia también aborda los riesgos de perturbación de las cadenas de suministro mundiales que afectan a la disponibilidad de productos esenciales, supervisando las **dependencias estratégicas**. Del mismo modo, en el **sector de la movilidad**, la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de la Comisión[19] anuncia un plan de contingencia para el transporte en caso de crisis. En el **sector sanitario**, la Comisión ha extraído enseñanzas de la pandemia de COVID-19 y ha creado una nueva Autoridad de Preparación y Respuesta a Emergencias Sanitarias (HERA) para anticipar mejor los riesgos para la salud pública y mejorar la planificación de contingencias[20]. Teniendo en cuenta la exposición a las **ciberamenazas**, la Comisión propuso una nueva Directiva[21] sobre medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148, que incluye en su ámbito de aplicación la producción, la transformación y la distribución de alimentos.

La mayoría de los **Estados miembros** cuentan con disposiciones para la planificación de contingencias en el sector alimentario. Prevén el seguimiento y la recogida de datos, la transparencia de la información a través de informes de mercado y contactos periódicos con las partes interesadas. El panorama de la planificación de contingencias varía en los Estados miembros. Las responsabilidades se reparten entre varias instituciones, y los alimentos están comprendidos en las actividades generales de planificación de contingencias. La mayoría de los Estados miembros están revisando sus disposiciones tras la crisis de la COVID-19.

Las **reservas estratégicas** se mantienen en al menos siete Estados miembros y son gestionadas por autoridades públicas o por operadores privados. Las reservas incluyen principalmente cereales básicos, pero en ocasiones se cubren otros productos, como los insumos. Algunos Estados miembros han publicado recomendaciones dirigidas a sus ciudadanos para que mantengan permanentemente existencias precautorias en casa.

---

[16] COM(2020) 829.

[17] Control de las inversiones extranjeras directas.

[18] COM(2021) 350.

[19] COM(2020) 789.

[20] COM(2021) 380.

[21] COM(2020) 823.

Las existencias pueden contribuir a la mitigación de las crisis de seguridad alimentaria, como complemento del comercio, en particular en los países en desarrollo. Sin embargo, debido en gran medida al carácter perecedero de las materias primas y los productos alimenticios, las políticas de almacenamiento conllevan costes significativos. Cuando es gestionado directamente por las autoridades públicas, el almacenamiento desincentiva los esfuerzos similares por parte del sector privado. La liberación de existencias también puede interferir en el funcionamiento de los mercados.

4. UN NUEVO PANORAMA DE RIESGOS PARA EL SUMINISTRO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA UE, CON VULNERABILIDADES Y DEPENDENCIAS

La creciente incertidumbre y la volatilidad de los precios y del suministro están afectando a la capacidad de producción y a la distribución a lo largo de la cadena alimentaria. Algunos riesgos afectan a todos estos aspectos.

Durante las últimas décadas, la UE se ha librado en gran medida de las crisis que han dado lugar a problemas de seguridad alimentaria relacionados con pérdidas de cosechas o conflictos políticos. Dicho esto, **los fenómenos meteorológicos relacionados con el cambio climático y la degradación del medio ambiente** están aumentando y son el principal riesgo percibido en relación con la inseguridad alimentaria (el 60 % de los encuestados en el cuestionario específico).

Los fenómenos meteorológicos extremos más frecuentes[22] —recientes olas de frío e inundaciones, aumento de la frecuencia y la intensidad de las sequías, como las de 2018 y 2019, u olas de calor que provocaron grandes incendios forestales— muestran que el cambio climático afecta cada vez más a la producción agrícola y de alimentos marinos en la UE, por ejemplo, con el fracaso de los cultivos forrajeros debido a la sequía. La mayor probabilidad de que se produzcan fenómenos extremos simultáneos que afecten a varias áreas de producción puede dar lugar a tensiones en los mercados y en las existencias de alimentos. **Otras presiones** sobre la producción de alimentos están relacionadas con la degradación del medio ambiente, la escasez de recursos y la pérdida de biodiversidad, así como con cuestiones fitosanitarias y zoosanitarias. Estos riesgos climáticos y medioambientales pueden tener un impacto mucho mayor en el suministro de alimentos de la UE que la crisis de la COVID-19. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» establece medidas para aumentar la resiliencia de los sistemas alimentarios y garantizar una seguridad alimentaria duradera frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Otros riesgos pueden amenazar el funcionamiento de la cadena alimentaria, por ejemplo, los relacionados con la salud pública, la tecnología, la migración, los cambios geopolíticos y los accidentes industriales o de otro tipo, incluidos los accidentes nucleares que pueden irradiar grandes extensiones de tierras agrícolas. También deben tenerse en cuenta los riesgos que afectan a la disponibilidad y asequibilidad de los insumos clave (fertilizantes, energía, etc.) y de factores de producción tales como la

[22] 6.º Informe de evaluación del IPCC, agosto de 2021.

mano de obra en el sector alimentario o en el sector del transporte. La digitalización de los sistemas alimentarios aporta importantes beneficios, pero conlleva el riesgo de que los ciberataques y los fallos tengan un mayor impacto. Los ciberataques contra grandes empresas del sector alimentario han dado lugar recientemente a perturbaciones en la cadena alimentaria. Los riesgos relacionados con los cambios geopolíticos incluyen la inversión extranjera directa en infraestructuras críticas en la UE, el bioterrorismo o la competencia para acceder a insumos y materias primas esenciales.

Dentro de este nuevo panorama de riesgos, la cadena alimentaria de la UE tiene que hacer frente a algunas **dependencias y vulnerabilidades**. Por ejemplo, el 76 % de las harinas de semillas oleaginosas de la UE para piensos son importadas. El sector pesquero tiene un alto grado de dependencia de las importaciones, y la autosuficiencia de la UE es del 14 % para las cinco principales especies consumidas.

En el caso de algunos productos importados, la UE depende de un **número limitado de fuentes**. La producción de soja se concentra en gran medida en tres países, que representan el 85 % de las importaciones de la UE, y las importaciones de maíz proceden principalmente de dos países no pertenecientes a la UE. Los insumos, como fertilizantes o productos químicos, proceden de unos pocos países vecinos. Muchos aditivos para piensos y alimentos, como aminoácidos, vitaminas y productos veterinarios, se importan en su mayor parte, en algunos casos desde un único país proveedor.

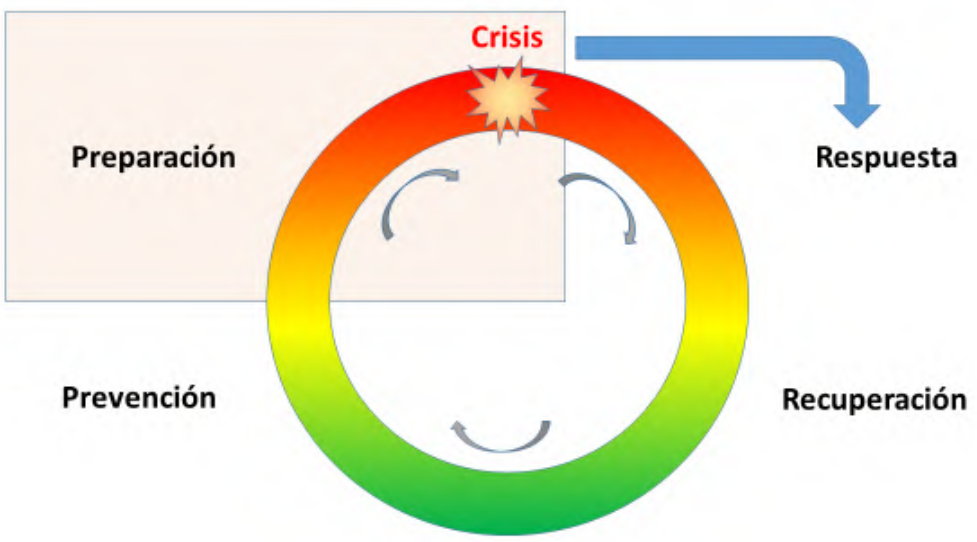
La **complejidad de las cadenas de suministro alimentario**, interconectadas con otros ecosistemas industriales, como el transporte y la energía, complica la capacidad de reaccionar ante situaciones de crisis. Debido a estas interdependencias, una perturbación en otro sector económico puede dar lugar a perturbaciones en la cadena alimentaria. De este modo, la escasez de material de embalaje amenazó el suministro de huevos durante la crisis de la COVID-19. Los sistemas de producción intensiva especializados, potencialmente más eficientes desde el punto de vista económico, pueden no ser los más resilientes en tiempos de crisis.

5. PLAN DE CONTINGENCIA DE LA UE PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La reciente crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de intensificar la coordinación y mejorar la planificación de contingencias a fin de estar preparados para hacer frente a los riesgos que pueden amenazar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria de la UE. El objetivo es evitar que se repita la experiencia de la COVID-19, en la que las medidas de coordinación a escala de la UE tuvieron que adoptarse de manera *ad hoc* y desarrollarse sobre el terreno.

El ciclo de las catástrofes utilizado en la gestión de crisis consta de cuatro fases principales: i) prevención, ii) preparación, iii) respuesta y iv) recuperación. La planificación de contingencias forma parte de la preparación, lo que requiere detectar los peligros a los que la comunidad es vulnerable y la naturaleza de los posibles impactos. Por lo tanto, la atención se centra **en la fase de preparación** y en el apoyo a los agentes encargados de responder a la crisis. El plan de contingencia abarcará todo el sistema alimentario, desde los insumos hasta la entrega de alimentos a los consumidores a través de la venta al por menor o los servicios alimentarios.

Gráfico 1: Alcance del plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis



La planificación de contingencias no pretende duplicar ni dificultar los procesos de toma de decisiones pertinentes que se aplican a las decisiones de respuesta a las crisis previstas en las políticas existentes, como la PAC, la PPC y la legislación alimentaria general. Debe tenerlos en cuenta y centrarse en las formas de apoyar la coordinación de los agentes públicos y privados que participan en la respuesta.

Tal como se anunció en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», en caso de crisis transnacional, la Comisión coordinará un mecanismo específico en el que participarán los Estados miembros. Las acciones que puedan tener que adoptarse a escala nacional y de la UE pueden y deben aportar un valor añadido significativo en términos de coordinación.

5.1. Principios que deben seguirse en tiempos de crisis

Las lecciones aprendidas de la pandemia proporcionan la base del enfoque que debe seguirse para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis. Estos principios facilitarán una coordinación estructurada entre los Estados miembros y la Comisión, teniendo en cuenta que las crisis del futuro pueden no ser similares a las del pasado.

Un enfoque colaborativo entre todas las partes públicas y privadas que forman parte de la cadena alimentaria es crucial para mejorar la preparación, detectar rápidamente los signos de una próxima crisis y coordinar la respuesta a todos los niveles. Esto fomentará la resiliencia de la cadena alimentaria de la UE.

Dadas las interdependencias entre los sectores económicos, es necesaria la debida coordinación horizontal entre las competencias políticas y administrativas y la coherencia con otros instrumentos de crisis, en particular cuando la crisis tiene su origen en factores exógenos a la cadena alimentaria, como ocurrió en la crisis de la COVID-19 o en crisis en las que, por ejemplo, ya no se garantiza el suministro de energía. Por lo tanto, la planificación de contingencias debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse e interactuar en complementariedad con estos instrumentos. Las iniciativas de resiliencia y las nuevas medidas en el marco de la planificación de contingencias deben ser sostenibles y ecológicas, en consonancia con el Pacto Verde Europeo.

Los desequilibrios del mercado deben ser objeto de seguimiento y, cuando sea necesario, corregirse rápidamente, haciendo pleno uso de los instrumentos disponibles, en particular en el marco de la PAC y la PPC, así como de las redes de intercambio y coordinación de las partes interesadas pertinentes.

Es necesario que las cadenas de suministro sigan siendo operativas y que los flujos comerciales sean fluidos, en particular en los sectores esenciales para el funcionamiento de la cadena alimentaria. Por ejemplo, el papel del transporte y de los trabajadores del transporte es esencial para el buen funcionamiento de la cadena alimentaria. Por lo tanto, la circulación de mercancías dentro del mercado único debe garantizarse mediante la aplicación de las directrices de la Comisión sobre los corredores verdes. No deben adoptarse medidas unilaterales que restrinjan las exportaciones a otros Estados miembros, ya que pueden exacerbar la crisis. Para evitar las prohibiciones de exportación por parte de países no pertenecientes a la UE y mantener los flujos comerciales internacionales, se garantizará una coordinación temprana con el SIMA y los socios comerciales internacionales.

El suministro de alimentos también debe mantenerse facilitando la libre y justa circulación de los trabajadores transfronterizos y de temporada en el sector alimentario.

La comunicación en una crisis es primordial. Especialmente en tiempos de campañas de desinformación y noticias falsas, existe el riesgo de que una crisis se vea agravada mediante información inadecuada. Para evitar decisiones precipitadas y movimientos de pánico, es necesaria una comunicación temprana, periódica y transparente con las partes interesadas y el público en general.

5.2. Un Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA)

Para aplicar estos principios, la Comisión establecerá el Mecanismo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria, que se basará en un (nuevo) **grupo de expertos** especializado, **compuesto por representantes de los Estados miembros** y un conjunto de normas internas que regulen su funcionamiento.

Dado que los marcos institucionales difieren entre los Estados miembros, podrán participar en el mecanismo varias autoridades nacionales en nombre de los Estados miembros. A efectos de coordinación, **debe designarse una única autoridad como punto de contacto**. Los Estados miembros son responsables de garantizar que este punto

de contacto sea competente para todos los sectores de actividad de su cadena alimentaria nacional. Los países no pertenecientes a la UE cuya cadena alimentaria esté muy integrada con la UE participarán en el MEPRCSA.

Se invitará a las **organizaciones de partes interesadas** que desempeñan un papel en la cadena alimentaria de la UE a que contribuyan a mejorar la cooperación y la asociación entre los sectores público y privado. Esta es una de las principales lecciones aprendidas de la crisis de COVID-19. Ayudará a detectar los primeros signos de crisis, a seguir de cerca su evolución y a reducir las incertidumbres a medida que se desarrolla la crisis, lo que permitirá identificar rápidamente las prioridades de respuesta y proporcionar un asesoramiento adecuado a los responsables de la toma de decisiones. Deben estar representadas **todas las fases de la cadena alimentaria**.

La Comisión **convocará periódicamente al grupo de expertos** para mejorar el nivel de preparación de la UE. Dedicará las reuniones a analizar el panorama de riesgos y las vulnerabilidades, así como las cuestiones estructurales que deben abordarse para mejorar la preparación. Esto también generará confianza entre los agentes de la cadena alimentaria. La confianza es esencial para gestionar una crisis y evitar decisiones unilaterales que conduzcan a resultados colectivos subóptimos.

El grupo de expertos podrá **convocarse sin demora en caso de emergencia o crisis** y con tanta frecuencia como sea necesario cuando los debates o las acciones coordinadas beneficien a los agentes responsables de la respuesta a la crisis. El mecanismo se activará **en caso de acontecimientos o riesgos excepcionales, imprevisibles y a gran escala —ya sean endógenos o exógenos a la cadena alimentaria— que puedan amenazar el suministro o la seguridad alimentaria de la UE**, que se desarrollen en más de un Estado miembro y que requieran coordinación a escala de la UE. El grupo de expertos se reunirá en esta ocasión. La mayoría de las perturbaciones recientes del mercado no habrían justificado una reunión de emergencia de este tipo, ya que no representaban una amenaza significativa para la disponibilidad y el acceso a alimentos seguros en la UE. Por ejemplo, las consecuencias de los recientes fenómenos meteorológicos extremos localizados (sequías, heladas) provocaron tensiones en los mercados, pero no pusieron en peligro el suministro de alimentos ni la seguridad alimentaria general de la UE.

El funcionamiento del mecanismo previsto en la presente Comunicación **no duplicará otras estructuras de preparación o respuesta existentes**. Se garantizará la necesidad de una interacción complementaria con otros mecanismos, en particular el sistema de alerta rápida general ARGUS[23], el plan general para la gestión de crisis en el ámbito de la seguridad de los alimentos y los piensos[24], el MPCU y el CECRE, el SMEI y el Mecanismo de Respuesta Política Integrada a las Crisis del Consejo.

[23] 2006/25/CE, Euratom: Decisión de la Comisión.

[24] Decisión de Ejecución (UE) 2019/300 de la Comisión (C/2019/1064).

5.3. Acciones del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA)

5.3.1. Prospectiva, evaluación de riesgos y seguimiento

La prospectiva, la evaluación de riesgos o el análisis de vulnerabilidad son útiles para mejorar la preparación, prepararse para lo que pueda deparar el futuro y comprender las incertidumbres y los posibles obstáculos. Varios Estados miembros y la Comisión llevan a cabo periódicamente estos análisis. Dentro del MEPRCSA se debatirán y analizarán las implicaciones de diversos enfoques.

Las vulnerabilidades y dependencias existentes, en particular las de carácter estructural, se analizarán en el marco del MEPRCSA. La vulnerabilidad de la cadena alimentaria puede evaluarse a escala sectorial y de la UE mediante **pruebas de resistencia de las diferentes cadenas de valor** que debe organizar y coordinar la Comisión, con la participación activa de las organizaciones de partes interesadas. La determinación del lugar donde tiene lugar la producción de alimentos, con una concentración potencialmente elevada en regiones específicas, podrá realizarse en cooperación con los Estados miembros. **La Comisión llevará a cabo un estudio para seguir examinando las vulnerabilidades y las infraestructuras críticas de la cadena alimentaria.** Sus conclusiones se debatirán en el grupo de expertos.

Varios sistemas de alerta rápida son importantes para reforzar la preparación y fundamentar la respuesta. Algunos sistemas de alerta rápida controlan los factores de producción relacionados con el clima y los fenómenos meteorológicos, como por ejemplo el sistema MARS de seguimiento del desarrollo de cultivos, que puso de manifiesto su importancia cuando la sequía afectó a los cultivos forrajeros en 2018 y 2019 en el momento de elaborar la respuesta política a este fenómeno meteorológico extremo. Los observatorios de los mercados agrícola y pesquero proporcionan información sobre factores no relacionados con el clima, incluidas las proyecciones a corto y medio plazo. Se estudiarán **cuadros de indicadores específicos para el seguimiento del suministro de alimentos y la seguridad alimentaria** que complementen los ya existentes.

El **papel de la digitalización puede ser decisivo** a la hora de proporcionar información oportuna y seguir mejorando la transparencia del mercado. La información importante, como el volumen de existencias comerciales y públicas, no siempre se conoce con exactitud. También podrá recurrirse a la tecnología y los macrodatos para mejorar el flujo de información durante las crisis. **La Comisión reflexionará sobre el potencial de las nuevas tecnologías** para mejorar la preparación ante las crisis de seguridad alimentaria.

Una de las principales dificultades en situaciones de crisis es el alto grado de incertidumbre y la rápida evolución de las condiciones. **Una red proactiva de corresponsales** de las autoridades nacionales y de las organizaciones del sector privado puede garantizar un mejor flujo de información.

5.3.2. Coordinación, cooperación y comunicación

El **intercambio de información** y mejores prácticas sobre iniciativas nacionales y europeas a través de plataformas digitales será beneficioso para todos los interesados. **Se animará** a los Estados miembros **a que mantengan o desarrollen sus propios planes de contingencia a escala nacional** y a que los compartan. Estos planes impulsarán la cooperación entre las autoridades nacionales a escala de la UE y a todas las escalas hasta los gobiernos regionales y locales, y favorecerán las **asociaciones con agentes privados** a lo largo de la cadena alimentaria, en particular los bancos de alimentos y otras ONG.

En cualquier asunto de interés, incluidas las posibles medidas que deban elaborarse en caso de crisis, **el desarrollo de recomendaciones para hacer frente a las crisis** se coordinará en el marco del MEPRCSA, con el fin de ayudar a la Comisión a preparar iniciativas políticas. La cooperación con los agentes del sector privado en el MEPRCSA facilitará una respuesta coordinada tanto del sector público como del privado, que incluirá, por ejemplo, acuerdos voluntarios. Se elaborarán recomendaciones, por ejemplo, sobre la manera de **garantizar una diversidad de fuentes de suministro entre cadenas alimentarias más cortas y más largas**.

Se garantizará la coordinación y la cooperación **con la comunidad internacional** mediante el apoyo y la participación en las iniciativas mundiales y regionales pertinentes, en particular el SIMA. Esto es crucial para minimizar las políticas nacionales o regionales que podrían socavar el bien común, sobre todo teniendo en cuenta que es probable que los acontecimientos que afecten al suministro de alimentos y la seguridad alimentaria de la UE tengan una dimensión mundial.

Aprender juntos de crisis anteriores es crucial para mejorar la prevención y la preparación. Se compartirán y debatirán los análisis *ex post* de las crisis. Las conclusiones clave, incluidos los cambios estructurales para mejorar la respuesta a las crisis, se comunicarán al grupo de expertos.

Las buenas prácticas de **comunicación** son esenciales. Se basan en información transparente y basada en datos contrastados, obtenida de redes de confianza. Las actividades de recogida y análisis de datos mencionadas anteriormente reforzarán la credibilidad. Los intercambios sobre la planificación de contingencias a distintos niveles ayudarán a los agentes económicos y a los funcionarios a planificar respuestas y a saber lo que se espera de ellos individualmente. Se pondrá a disposición de las partes interesadas y del público una información adecuada sobre las acciones del MEPRCSA. Se aplicarán los objetivos y principios generales de la comunicación de crisis en materia de seguridad alimentaria establecidos en los artículos 8 *bis* y 8 *ter* del Reglamento (CE) n.º 178/2002.

En el grupo de expertos se elaborarán y debatirán directrices específicas para la comunicación de crisis, que abarcarán los principios que deben seguirse en un contexto de gran incertidumbre o para garantizar un enfoque coordinado de todos los agentes públicos y privados.

6. CONCLUSIONES

La UE se beneficia de sistemas alimentarios diversificados, un marco político de apoyo, un mercado único que conecta a cerca de 450 millones de consumidores y una economía abierta al resto del mundo. Sin embargo, en un panorama de riesgos cambiante, tras la llamada de atención de la crisis de la COVID-19, el nivel de preparación puede y debe intensificarse. No hay una solución fácilmente disponible para hacer frente a una crisis futura e impredecible. La mejor solución es mejorar el conocimiento y mitigar en la medida de lo posible las vulnerabilidades y los riesgos, así como crear y mantener la capacidad procedimental para responder de manera rápida, coordinada y cooperativa, basándose en una combinación de políticas de la UE que apoyen la resiliencia del sistema y proporcionen herramientas de gestión de crisis.

Este es el objetivo de la planificación de contingencias y del MEPRCSA, que congregarán a la Comisión, los Estados miembros, los países no pertenecientes a la UE pertinentes y las organizaciones de partes interesadas. En el marco del MEPRCSA, la Comisión y otros agentes desarrollarán una serie de medidas de acompañamiento resumidas en el anexo de la presente Comunicación.