

Lecciones de la pandemia de covid-19 para la seguridad alimentaria en el CARICOM*: imperativos para el camino a seguir

Lessons of the COVID-19 pandemic for Food Security in CARICOM: Imperatives for the Way Forward

Leçons de la pandémie de covid-19 pour la sécurité alimentaire dans la CARICOM: impératifs pour aller de l'avant

Renata Clarke** y J. R. Deep Ford***

* CARICOM se refiere a los quince países miembros de la Comunidad del Caribe. Se trata de Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente & Las Granadinas, Surinam, y Trinidad & Tobago. Estos países a menudo se consideran en cuatro categorías: los «Estados continentales» (Belice, Guyana y Surinam); las «islas grandes» (Barbados, Jamaica, Trinidad & Tobago); Haití; y las «islas pequeñas» (los demás miembros). Este documento se centra en los desafíos y las necesidades de seguridad alimentaria de las *islas pequeñas*, a saber: Antigua & Barbuda, Bahamas, Dominica, Granada, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente & Las Granadinas.

** Renata Clarke es doctora (PhD) en Ciencias y Tecnologías de Alimentos (Technical University of Nova Scotia) y licenciada en Química (University of the West Indies). Es Coordinadora de la Oficina Subregional de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para el Caribe, posición desde la que supervisa el programa de trabajo que la institución despliega en trece países; y Representante de la FAO ante la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Ha sido Líder de la Unidad de Inocuidad y Calidad de Alimentos de la FAO.

*** John Donald Dipchandra (Deep) Ford es doctor (PhD) en Economía Agrícola (Purdue University). Es Analista Estratégico de la FAO donde trabajó como Economista Principal; Líder del Grupo de Comercio y Desarrollo en la División de Productos Básicos y Comercio; y Coordinador de las Oficinas Subregionales de la FAO para Centroamérica, y para el Caribe. Como diplomático de Guyana, fue Embajador ante la Oficina de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (ONUG) en Ginebra, ante la Organización Mundial del Comercio (OMC, donde presidió el Grupo de África, el Caribe y el Pacífico), y ante la FAO.

Resumen

Cuando se declaró la pandemia de covid-19 y comenzaron las medidas restrictivas a nivel global, introduciéndose barreras a la exportación de suministros médicos y alimentos, las pequeñas islas del Caribe estuvieron entre las primeras en dar la alarma sobre la estabilidad de los suministros de alimento y la seguridad alimentaria. Esto no fue sorprendente, ya que ellas se encuentran entre los países más dependientes del mundo de las importaciones para su disponibilidad de alimentos, así como del turismo para puestos de trabajo e ingresos que permiten el acceso a los alimentos. También, son países con condiciones de salud subyacentes que aumentan su vulnerabilidad al virus. Este documento presenta una sinopsis de las lecciones de los impactos de la covid-19 para la seguridad alimentaria del CARICOM y describe cuatro áreas imperativas para las políticas y las intervenciones de inversión como elementos críticos de una estrategia para construir sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos, competitivos y sostenibles en el CARICOM.

Palabras clave: seguridad alimentaria, covid-19, comercio, turismo, salud, nutrición, obesidad, vulnerabilidad, inversión, agua, diversificación productiva, equilibrio de la estructura económica, autosuficiencia, políticas públicas, cambio climático, desastres naturales, financiamiento para el desarrollo.

Abstract

When the Covid-19 pandemic was declared, the global lockdown started, and export restrictions on medical supplies and food were introduced, small islands of the Caribbean were among the first to raise an alarm concerning stability of food supplies and food security. This was not surprising as they are among the most dependent countries in the world on imports for their food availability, and on tourism for their employment and earnings that enable access to food. They are also

countries with underlying health conditions that increased their vulnerability to the virus. This paper presents a synopsis of the lessons from the impacts of Covid-19 for CARICOM food security and describes four imperative areas for policy and investment interventions as critical elements of a strategy for building inclusive, competitive, and sustainable food and agricultural systems in the CARICOM region.

Key words: food security, Covid-19, trade, tourism, health, nutrition, obesity, vulnerability, investment, water, production diversification, economic structure balance, self-reliance, public policy, climate change, natural disasters, financing for development.

Résumé

Lorsque la pandémie de covid-19 a été déclarée et que des mesures restrictives ont commencé au niveau mondial, introduisant des barrières à l'exportation de fournitures médicales et de nourriture, les petites îles des Caraïbes ont été parmi les premières à tirer la sonnette d'alarme sur la stabilité des approvisionnements alimentaires et alimentaires. Sécurité. Ce n'était pas surprenant, car ils sont parmi les pays les plus dépendants au monde des importations pour leur disponibilité alimentaire, ainsi que du tourisme pour les emplois et les revenus qui permettent l'accès à la nourriture. En outre, ce sont des pays avec des problèmes de santé sous-jacents qui augmentent leur vulnérabilité au virus. Ce document présente un résumé des leçons tirées des impacts de covid-19 sur la sécurité alimentaire de la CARICOM et décrit quatre domaines impératifs pour les politiques et interventions d'investissement en tant qu'éléments essentiels d'une stratégie visant à construire des systèmes agricoles et alimentaires inclusifs, compétitifs et inclusifs.

Mots clés: sécurité alimentaire, covid-19, commerce, tourisme, santé, nutrition, obésité, vulnérabilité,

investissement, eau, diversification productive, équilibre de la structure économique, autosuffisance, politiques publiques, changement climatique, catastrophes naturelles, financement du développement.

Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote del nuevo coronavirus (covid-19) se había convertido en pandemia mundial. Las consecuencias para la salud recibieron atención inmediata a medida que aumentaba el número de muertes y se interrumpían las cadenas de suministro de productos relacionados con la salud. Más tarde ese mismo mes, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) dio la alarma de que podría desencadenarse una crisis alimentaria a medida que los exportadores de alimentos se movilizaban para asegurar suministros internos imponiendo restricciones a la exportación. El 21 de abril, los ministros de Agricultura del G-20 se reunieron e instaron a que los flujos comerciales no se interrumpieran y, por lo tanto, no corrieran el riesgo de aumentar la inseguridad alimentaria.

Los países del CARICOM fueron de los primeros en dar la alarma sobre la estabilidad del suministro de alimentos y, por ende, la seguridad alimentaria. La razón para esto es clara. Algunos países del Caribe ya habían visto que suministros de equipos médicos y de protección personal que habían pedido fueron interceptados por países más grandes para garantizar que se cumplieran sus propias demandas. Al ser una región con un alto nivel de importación de alimentos, resultó obvia la vulnerabilidad de las cadenas de suministro de alimentos y el riesgo de que se vieran interrumpidas.

La principal respuesta mundial a la pandemia fue instituir cierres y medidas de distanciamiento social, que interrumpieron los sistemas de producción, el movimiento de mercancías y personas, y la prestación de una amplia gama de servicios. Estas medidas impactaron de modo directo los sistemas de seguridad alimentaria en la mayoría de las economías del

CARICOM, en especial aquellas cuyos sistemas de medios de vida proporcionan ingresos basados principalmente en el turismo y servicios relacionados.

Los jefes de gobierno del CARICOM aprobaron los documentos de respuesta inicial «Plan de acción agroalimentario covid-19 del CARICOM»¹ y «OECS, covid-19 y más allá: impacto, evaluaciones y respuestas»² de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, sus siglas en inglés). Estas iniciativas enfatizaron la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los países del CARICOM y la necesidad de acción inmediata para abordar los impactos a corto, mediano y largo plazo de la pandemia en la seguridad alimentaria de la región. Se introdujeron políticas nacionales, prosiguió la evaluación de los efectos y las repercusiones de la pandemia en la seguridad alimentaria, y se movilizó la colaboración y la asistencia regionales e internacionales para ayudar a garantizar la seguridad alimentaria de la región.

Un año después de la declaración de la pandemia, aún se están aprendiendo las lecciones de los impactos de la covid-19 en la seguridad alimentaria. Este artículo tiene dos propósitos: en primer lugar, presentar una sinopsis de las lecciones de los impactos de la covid-19 para la seguridad alimentaria del CARICOM; en segundo lugar, a la luz de las lecciones de la covid-19, presentar elementos críticos en una estrategia para construir sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos, competitivos y sostenibles en el CARICOM.

Impactos y lecciones de la covid-19 para la seguridad alimentaria del CARICOM

A medida que el covid-19 se propagó, los efectos primarios de la crisis de salud pública junto a los efectos secundarios y ter-

1 Secretariado del CARICOM. *CARICOM Covid-19 Agri-Food Action Plan*. Abril de 2020.

2 Secretariado de la OECS. *OECS Covid-19 and Beyond, Impact, Assessments and Responses*. Mayo de 2020.

ciarios de las medidas de gestión de riesgos implementadas en países de todo el mundo para contener la pandemia han dado lugar a una situación compleja y dinámica. Los miembros del CARICOM, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), se han visto afectados de manera desproporcionada. Se destacarán tres razones para esto. En primer lugar, la dependencia del comercio, específicamente las importaciones de alimentos para su suministro de alimentos. En segundo lugar, la dependencia del turismo para sus sistemas de sustento y bienestar económico y, en tercer lugar, el estado de salud de las poblaciones. Todos estos impactos repercuten directamente en la seguridad alimentaria y el bienestar de la población caribeña, y se presentan a continuación.

1. Comercio

Los países del CARICOM se clasifican como *economías abiertas*, lo que indica la importancia del comercio para su bienestar económico. Esto se refleja históricamente en la alta contribución de las exportaciones de productos básicos, como banano y azúcar, a su empleo, ingresos de divisas y producto interno bruto (PIB). Más recientemente, la exportación de servicios —a saber, el turismo— ha sido, con mucho, el principal pilar económico, lo que genera preocupación por la alta dependencia de este sector.

Se estima que la desaceleración del comercio mundial de bienes y servicios como resultado de la covid-19 es del 20%³. Esta cifra no refleja por completo la reducción de las escalas en los puertos y el tráfico de contenedores hacia puertos más pequeños y remotos como los del CARICOM. A pesar de esta recesión, no hay evidencias claras de una escasez de alimentos para importar debido a restricciones a las exportaciones agrícolas o la interrupción de las cadenas de suministro de

3 UNCTAD, 2020: *The Impact of the Covid-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*.

importación. La presencia de existencias disponibles para las llegadas de turistas que nunca se materializaron y el hecho de que la logística de las cadenas de suministro de alimentos no se interrumpió de manera significativa, muestra que una vez más el CARICOM se salvó de una importante crisis de disponibilidad de alimentos. Sin embargo, sigue existiendo una gran preocupación en el CARICOM de que la amenaza y la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (dada la alta dependencia de las importaciones de alimentos) podría haber desatado una gran crisis para las naciones de la región. Puede que no tengan tanta suerte la próxima vez, pues siempre existe el riesgo de que, al no reducir esa dependencia, puedan sufrir de inseguridad alimentaria grave a causa de futuras pandemias o crisis que podrían interrumpir el suministro de alimentos importados.

Los principales exportadores de trigo (como Ucrania) y arroz (Vietnam) impusieron restricciones a las exportaciones al comienzo de la pandemia, y si bien los suministros mundiales fueron suficientes para no causar pánico, bien podría haber habido escaseces que afectarían a países del CARICOM a medida que aumentaban los suministros retenidos en casa o desviados a mercados más lucrativos. El cuadro 1 muestra la tasa de dependencia de las importaciones de alimentos de los países del CARICOM.

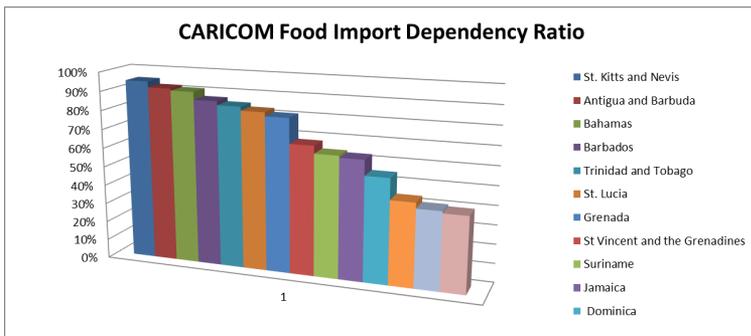
Dado que once países de la región de CARICOM importan más del 50% de los alimentos que consumen, la amenaza de inseguridad alimentaria resultante de una interrupción del suministro de alimentos importados es real. Ocho países dependen de las importaciones de alimentos para más de dos tercios de su suministro nacional. Para los pequeños países insulares, más del 15% de estas importaciones corresponden a cereales (trigo), preparados de cereales, y de granos y cereales (soja, maíz) de la industria molinera. También está el impacto en la producción nacional de alimentos que importa insumos esenciales para producir estos cultivos. Esto es particularmente cierto en el caso del sector avícola, que depende en gran medida de los piensos importados. Las prácticas de producción en el sector

agrícola también dependen de las importaciones, dada su dependencia de fertilizantes y plaguicidas.

Cuadro 1. Tasa de dependencia de las importaciones de alimentos del CARICOM: Importaciones totales de alimentos / Consumo total de alimentos

St. Kitts & Nevis	95%
Antigua & Barbuda	92%
Bahamas	91%
Barbados	87%
Trinidad & Tobago	85%
Santa Lucía	83%
Grenada	81%
San Vicente & Las Granadinas	68%
Surinam	64%
Jamaica	63%
Dominica	55%
Haití	44%
Guyana	41%
Belice	40%

Source: FAOSTAT, 2015.



Más del 90% de las importaciones de alimentos provienen de fuera de la región, a pesar de las considerables posibilidades de comercio intrarregional de productos alimenticios. Las principales limitaciones que impiden este comercio intrarregional son la información inadecuada, la falta de armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, las carencias logísticas, los escasos servicios de transporte marítimo y los sistemas de transporte débiles dentro de la región. El desarrollo del sector de suministro de alimentos nacional se ha visto socavado por estos fallos, ya que con demasiada frecuencia no se han podido obtener aumentos de la producción para satisfacer la demanda del mercado produciéndose pérdidas y desperdicio de alimentos. En tiempos de crisis siempre se enfatiza la importancia del sector agrícola y esto se evidenció en 2020 durante la pandemia, cuando el sector agrícola fue el único sector que mostró crecimiento en algunos países de la región. Esta expansión de la producción permitió a los programas gubernamentales de redes de seguridad social comprar alimentos a los agricultores y distribuirlos entre los más necesitados.

En términos de exportaciones, hay evidencia de que, para muchos países del CARICOM, las exportaciones de productos agrícolas han disminuido desde los niveles anteriores a la pandemia. En Santa Lucía, por ejemplo, se ha informado que la disminución del tráfico aéreo ha afectado negativamente el envío de exportaciones agrícolas.

Vistos algunos informes sobre los posibles orígenes del virus y la pandemia resultante, se ha planteado la importancia de una bioseguridad adecuada y los vínculos entre la salud humana, la salud animal y el medio ambiente. Esto refuerza la necesidad de que los países del Caribe presten más atención a la bioseguridad en el contexto de los sistemas alimentarios. Como se mencionó anteriormente, también existe preocupación por la falta de armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias entre los países del Caribe, y que la comunicación inadecuada sobre estos temas obstaculice la facilidad de movimiento de mercancías en toda la región. Es necesario

abordar estas cuestiones, especialmente si se quiere mejorar el comercio intrarregional. Además, dado que la comunidad internacional busca mejorar la bioseguridad y reducir el riesgo de futuros brotes virales, es posible que las medidas sanitarias y fitosanitarias se apliquen de manera más estricta. Para los países del Caribe que buscan mantener o expandir las exportaciones de alimentos, será importante que tengan la capacidad para cumplir con los requisitos acordados internacionalmente y superar las posibles barreras técnicas al comercio.

2. Turismo

El sector del turismo es esencial para la seguridad alimentaria del CARICOM, visto su dominio de la economía en tantos países miembros para los ingresos directos y los sistemas de subsistencia.

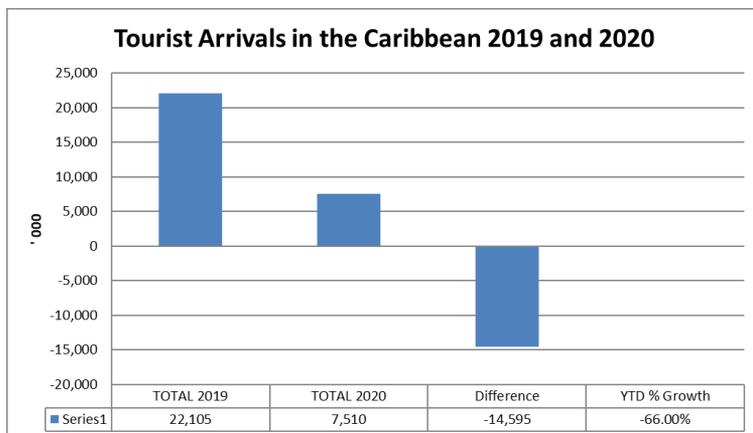
El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha indicado que las economías dependientes del turismo se encuentran entre las más perjudicadas por la pandemia, estimando que «en la primera mitad de 2020, las llegadas de turistas cayeron a nivel mundial en más del 65 por ciento, con una interrupción casi total desde abril de 2020»⁴. La gravedad de esto puede entenderse mejor si se compara con una disminución del 8% durante la crisis financiera mundial de 2008-09 y una disminución del 17% en medio de la epidemia de SARS de 2003⁵. Además, no se espera que los ingresos por turismo en todo el mundo se recuperen a los niveles de 2019 hasta 2023.

En el CARICOM, las cifras hablan por sí solas. El Cuadro 2 muestra que la disminución promedio de la llegada de turistas al Caribe fue del 66%. En varios mercados, como Bahamas, Dominica, Granada y Santa Lucía, el descenso fue mucho mayor.

4 IMF. Finance and Development, Winter, 2020: *Wish You Were Here*.

5 IMF. Finance and Development, Winter, 2020...

Cuadro 2. Llegada de turistas al Caribe en 2019 y 2020



En la mayoría de los países del CARICOM hubo un cierre total en abril, mayo y junio de 2020. En los Estados del Caribe Oriental que son relativamente más dependientes del turismo, se estima que en promedio su PIB se redujo en un 15,6%.

El vínculo entre el turismo y la seguridad alimentaria tiene al menos tres dimensiones: (a) empleo directo e indirecto, (b) ingresos en divisas, y (c) compras de productos agrícolas del sector rural.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la economía del turismo representa el 17% del empleo directo en el Caribe, subiendo a más del doble hasta el 35% cuando el cálculo toma en cuenta el empleo indirecto. En algunos países, como Antigua & Barbuda y Santa Lucía, el empleo creado por el sector turístico llega a 46 y 52% respectivamente. Con la catastrófica disminución de las llegadas de turistas, la pérdida de ingresos aumentó los niveles de inseguridad alimentaria en casi todos los países del CARICOM. La alta proporción de mujeres que encuentran empleo en el sector turístico da como resultado un mayor sesgo de género en términos de impacto en su inseguridad alimentaria. Esto es especialmente cierto dado el alto

número de hogares monoparentales (entre 20 y 25%) en CARICOM, con más del 40% de los hogares encabezados por mujeres en los países del Caribe oriental⁶.

También existe una relación entre el énfasis en el turismo y el descuido del sector agrícola nacional que, por supuesto, contribuye a la alta dependencia de las importaciones de alimentos. El Banco Mundial creó una lista de los diez destinos más afectados por covid-19. Cinco países del CARICOM estaban en la lista. El Cuadro 3 muestra la importancia del turismo para el PIB de estos países y el porcentaje de puestos de trabajo que dependen del turismo.

Cuadro 3. Cinco de los diez destinos más perjudicados por el covid-19

País	% del PIB	Empleo dependiente del turismo
Antigua & Barbuda	52.5	46.2
Bahamas	48.3	56
Barbados	41.2	41
Belice	41.8	37.1
Santa Lucía	43.3	52.4

Source: Banco Mundial 2020. Base de datos TC data 360.

El turismo es un generador clave de divisas en toda la región. La participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios para el Caribe en su conjunto supera el 40% y es más alta para ocho países de CARICOM, aumentando a más del 70% para Barbados, Granada y Bahamas⁷. Esta alta dependen-

6 UNICEF, April 2020. *The Socioeconomic Impact of Covid-19 on Children and Young People in the Eastern Caribbean Area.*

7 ECLAC (CEPAL) International Trade Series, #157, 2020. *The impact of the Covid-19 pandemic on the tourism sector in Latin America and the Caribbean, and options for a sustainable and resilient recovery.*

cia sectorial sugiere un desequilibrio económico en la contribución de un sector al PIB del país que aumenta la vulnerabilidad del país en general y, dada la necesidad de ingresos de exportación para pagar los altos niveles de importación de alimentos, la vulnerabilidad del país a la inseguridad alimentaria aumenta. La contribución directa e indirecta del sector turístico al PIB supera el 25% en ocho países del CARICOM y sube a más del 40% en Antigua & Barbuda, Bahamas, Granada, y San Vicente & Las Granadinas. El aporte indirecto surge de todas las pequeñas empresas que están vinculadas a la industria turística (taxis, entretenimiento, bares y restaurantes locales).

También está el impacto de las compras perdidas del sector turístico de productos agrícolas locales. Las exportaciones agrícolas tradicionales (azúcar y banano) han sido históricamente la principal fuente de sustento rural en toda la región del CARICOM. A medida que los mercados de estos productos básicos se trasladaron a países exportadores más competitivos, los residentes rurales se dedicaron a suministrar más productos agrícolas a los consumidores nacionales y al sector turístico. Con la desaceleración del turismo debido al covid-19, la demanda de productos agrícolas locales también disminuyó, y en algunos países hubo un impacto negativo significativo en los medios de vida rurales.

3. Salud

En la región del CARICOM, el covid-19 magnificó otra dimensión importante de la inseguridad alimentaria: la vulnerabilidad de la interfaz entre alimentos y salud. La pandemia puso en primer plano, con mucha fuerza, la importancia de las condiciones de salud subyacentes (obesidad, diabetes, cáncer, inmunosupresión, asma, fallo renal, hipertensión y otros trastornos cardiovasculares y tuberculosis, entre otros)⁸, como factores agravantes de los resultados desfavorables para personas que habían contraído el virus. La mayoría de

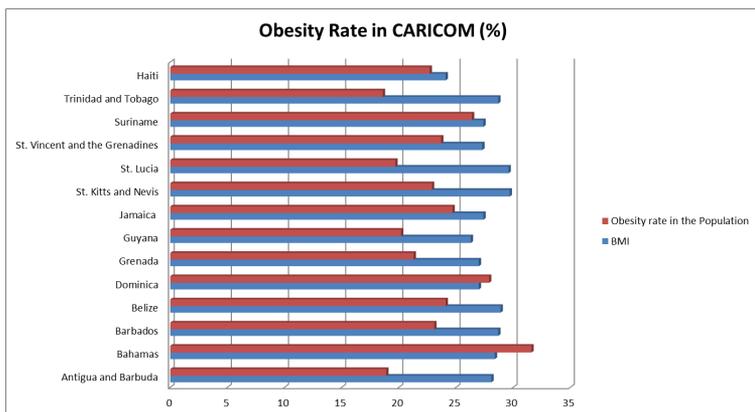
8 WHO, 2020. See <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1299982/retrieve>

las muertes reportadas se produjeron entre quienes tenían esas afecciones de salud subyacentes. En el CARICOM, esto catapultó aún más la preocupación por los altos niveles de enfermedades no transmisibles en la agenda nacional, ya que aumentó la vulnerabilidad tanto de las personas como del sistema nacional de salud en el contexto del creciente número de personas que necesitan ingreso hospitalario debido al covid-19. La obesidad está directamente asociada con condiciones subyacentes y, como muestra el Cuadro 4, este es un problema importante en la región.

Table 4. Obesidad en el CARICOM

País	Índice de masa corporal	Tasa de obesidad en la población
Antigua & Barbuda	28.1	18.9
Bahamas	28.4	31.6
Barbados	28.7	23.1
Belice	28.9	24.1
Dominica	27	27.9
Granada	27	21.3
Guyana	26.3	20.2
Jamaica	27.4	24.7
San Kitts & Nevis	29.7	22.9
Santa Lucía	29.6	19.7
San Vicente & Las Granadinas	27.3	23.7
Surinam	27.4	26.4
Trinidad & Tobago	28.7	18.6
Haití	24.1	22.7

Source: OMS, 2020. Global Health Observatory.



Dos países de la región, Santa Lucía y San Kitts & Nevis, figuran en la lista de los diez países más obesos del mundo. En cinco de los países del CARICOM (Barbados, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, y Trinidad & Tobago) más del 40% de las mujeres están clasificadas como obesas. Por lo tanto, para fortalecer los sistemas alimentarios y aumentar la seguridad alimentaria, indudablemente será necesario prestar aún más atención a las pautas nacionales de consumo y nutrición. La conexión entre las enfermedades no transmisibles y una dieta demasiado dependiente de las importaciones de alimentos procesados y las comidas rápidas también aumenta la preocupación por la dependencia de las importaciones de alimentos para la seguridad alimentaria de la región.

El hecho de que las consecuencias económicas y sanitarias de la covid-19 hayan tenido los mayores impactos negativos en los pobres y vulnerables no es sorprendente. Los pobres son los que más han sufrido la pérdida de empleo durante la recesión económica y son el segmento de la población con menor acceso a alimentos saludables y servicios de salud. Su pérdida de ingresos también ha puesto de relieve el alto costo de una alimentación saludable en la región del CARICOM. El estudio de la FAO de 2020 sobre el «Costo y asequibilidad de las dietas saludables en los países y dentro de ellos» in-

dica que las dietas saludables cuestan cerca de cinco veces más que las dietas con suficiente energía, e incluso quienes se encuentran por debajo de los umbrales de pobreza no pueden pagar dietas adecuadas en nutrientes⁹. Durante la pandemia, el consumo de alimentos más baratos y dietas menos nutritivas aumentó en CARICOM, exponiendo aún más a los pobres tanto a la inseguridad alimentaria como a una mayor vulnerabilidad a los impactos del virus.

Compendio de la sección

Las lecciones de los impactos de la covid-19 en la seguridad alimentaria del CARICOM han galvanizado el compromiso de los responsables de la formulación de políticas nacionales y regionales para abordar las debilidades de los sistemas de seguridad alimentaria de la región. Estas debilidades incluyen la vulnerabilidad que la pandemia destacó con relación al comercio, el turismo y la salud.

Desde un punto de referencia de impacto de la covid-19, las tres lecciones principales para la seguridad alimentaria del CARICOM han sido:

1. Vulnerabilidad a la dependencia comercial más allá de la región y especialmente la necesidad de acortar las cadenas de valor comerciales para la seguridad alimentaria. Los líderes del CARICOM ya se han referido a esta necesidad de producir más alimentos, aumentando la proporción de alimentos disponibles en los sistemas alimentarios regionales. Se han comprometido a reducir las importaciones de alimentos en un 25% para 2025.
2. Riesgos de desequilibrio económico estructural por una dependencia demasiado grande de un sector —el turismo— para los ingresos nacionales, los ingresos de las per-

9 FAO, 2020. «Costo y asequibilidad de las dietas saludables en los países y dentro de ellos». Documento de antecedentes para informe SOFI 2020.

sonas y la viabilidad de los sistemas de subsistencia. Esto resultó en un impacto negativo en la accesibilidad económica a los alimentos por parte de la población.

3. Comprender con mayor claridad los vínculos entre el comercio de alimentos y productos agrícolas y la salud. Por lo tanto, llamar más la atención sobre cómo la política de comercio de alimentos, los patrones de consumo y las malas preferencias de alimentos determinan la nutrición y dan lugar a condiciones subyacentes dañinas como las enfermedades no transmisibles. Esta dimensión de la inseguridad alimentaria relacionada con la nutrición se ha puesto de relieve, como nunca, durante la crisis de la covid-19.

Estrategia de cara al futuro: Garantizar la seguridad alimentaria en el CARICOM en la era posterior al covid-19. Cuatro imperativos

La siguiente sección de este documento aborda estas lecciones mediante la identificación de elementos críticos para su consideración en una estrategia para construir sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos, competitivos y sostenibles para aumentar la seguridad alimentaria en la región del CARICOM.

A nivel nacional, regional e internacional, se han celebrado numerosas consultas con respecto a la mejor forma en que el CARICOM podría responder para abordar la seguridad alimentaria durante —y después— de la pandemia de covid-19.

Los imperativos que se presentan a continuación son principalmente intervenciones a más largo plazo destinadas a abordar el establecimiento de un sistema de seguridad alimentaria que (a) no sea demasiado dependiente de un sector y, por lo tanto, construya el sector agrícola como un puntal cada vez más importante para un mejor equilibrio económico estruc-

tural general; (b) no depender demasiado de las importaciones de alimentos como se caracterizan ahora los países del CARICOM, quedando susceptibles a interrupciones externas de la cadena de suministro; y (c) concienciar sobre los vínculos entre los patrones de consumo de alimentos y la buena salud, y los productos que dan como resultado poblaciones más saludables.

El resto de este artículo está dedicado a la estrategia a largo plazo para la construcción de la seguridad alimentaria del CARICOM más allá de la covid-19, reflejando los resultados de varios estudios y consultas recientes realizados a nivel nacional, regional e internacional para detallar estrategias tanto en el tanto el contexto regional como el nacional de los países del CARICOM.

El contexto regional es particularmente importante ya que durante al menos las últimas dos décadas se reconoce que, dadas las pequeñas economías, los altos niveles de vulnerabilidad y la lejanía de —especialmente— los Estados insulares, el futuro de su seguridad alimentaria a nivel nacional está estrechamente vinculado al éxito de las estrategias de seguridad alimentaria en un contexto regional. Como resultado, ha habido la Iniciativa Jagdeo sobre Restricciones Vinculantes al Desarrollo Agrícola (2005), las Declaraciones de Liliendaal sobre Agricultura y Seguridad Alimentaria, Cambio Climático y Desarrollo (2009), la Política Agrícola Común del CARICOM (2010), y la Política Regional de CARICOM sobre seguridad alimentaria y nutricional, y su Plan de Acción (2011), entre otros. Todos estos documentos proponen enfoques de planificación y políticas a nivel regional para complementar las acciones nacionales hacia una mayor seguridad alimentaria.

El covid-19 ha galvanizado el compromiso de los gobiernos e instituciones del CARICOM de realizar los cambios necesarios para transformar el sector agroalimentario y reducir el grave estado de inseguridad alimentaria que caracteriza a la región.

Cuatro imperativos

Como se indicó en la sección anterior sobre los impactos y las lecciones de la covid-19, hay tres imperativos que deben abordarse para garantizar la seguridad alimentaria del CARICOM en el futuro. En primer lugar, las ganancias de ingresos que permiten el acceso a los alimentos por parte de los ciudadanos del CARICOM no deben estar demasiado concentradas ni depender de ningún sector, como es el caso actual del sector turístico. En segundo lugar, los altos niveles de dependencia de las importaciones de alimentos de la región exponen a la población del CARICOM a una posible catástrofe si los suministros no están disponibles debido a las restricciones impuestas por los países exportadores o si se interrumpen el transporte y la logística de la cadena de suministro fuera de la región. En tercer lugar, la seguridad alimentaria de la región del CARICOM desde el punto de vista de la nutrición es precaria, ya que sus prácticas de consumo aumentan sus condiciones de salud subyacentes. La pandemia ha expuesto claramente cómo esto los hace más susceptibles y vulnerables a las enfermedades y la muerte.

A los tres imperativos anteriores se debe agregar un factor adicional importante que socava la seguridad alimentaria del CARICOM: la vulnerabilidad de la región a los impactos climáticos. Los datos sobre daños causados por desastres naturales en el CARICOM revelan que las mayores pérdidas económicas de los peores desastres naturales son las inundaciones, tormentas y sequías¹⁰. Los huracanes Irma y María en 2017 estuvieron entre los cinco principales desastres climáticos por pérdidas absolutas entre 1998 y 2017, con una pérdida de 80.8 y 69.7 mil millones de dólares respectivamente. Las pérdidas de Irma para Dominica se estiman en 259% del PIB. Las pérdidas promedio por desastres naturales para los países del CARICOM entre 1990 y 2014 fueron del 2% del PIB, por encima del umbral del FMI del 0.5% para un desastre

10 Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), 2018. *Economic Losses, Poverty and Disasters, 1998-2017*.

económico importante. Claramente, reducir las pérdidas por desastres es esencial para disminuir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria.

Imperativo uno: *reducir la dependencia del sector del turismo para obtener ingresos debe abordarse mediante el rápido crecimiento y la diversificación del sector alimentario y agrícola.* Esta transformación debe caracterizarse por la adopción de tecnologías que promuevan la competitividad y al mismo tiempo sean amigables con el medio ambiente y aumenten la sostenibilidad. Una dimensión crítica para lograr esto es garantizar que se cuente con la infraestructura de producción y comercialización necesarias para aumentar la producción, aumentar la productividad, y permitir suministros confiables y oportunos a los mercados. En este sentido, dos áreas de la región necesitan una mayor inversión urgente.

En términos de producción, la disponibilidad y gestión del agua es la máxima prioridad. Esto debería comenzar con una evaluación actualizada de la capacidad institucional, tecnológica y de infraestructura para la gestión del agua, prestando especial atención a las oportunidades relacionadas con el manejo de cuencas hidrográficas para el suministro de agua por gravedad, el uso de tanques de agua y el riego por goteo. En algunos de los países insulares ya se están realizando pruebas piloto innovadoras de plantas desalinizadoras a pequeña escala y planes de micro-irrigación alimentados por energía solar. El desarrollo de la capacidad de gobernanza del agua será esencial para mejorar el monitoreo hidro-climático para equilibrar el análisis de la demanda de recursos hídricos y las evaluaciones de las aguas subterráneas. Un enfoque participativo que incluya a las instituciones del agua, los usuarios del agua y las partes interesadas de las zonas rurales será vital para el éxito.

En términos de comercialización, las debilidades de larga data relacionadas con la vinculación de los sistemas de producción y comercialización de la región comienzan con la mejora de la infraestructura de información y envío para

comercializar productos agrícolas. Es fundamental aumentar y mejorar las instalaciones portuarias, los centros de consolidación de productos, incluido el almacenamiento en seco y frío, y la información de mercadeo. El fortalecimiento y la armonización de los protocolos de gestión de políticas comerciales, salud, seguridad y aduanas es importante en todos los eslabones para la expansión de la producción y el comercio agrícolas en la región y más allá de ella.

Imperativo dos: *reducir los altos niveles de dependencia de las importaciones de alimentos de la región está fundamentalmente ligado a ampliar la disponibilidad y el consumo de alimentos y piensos que se pueden cultivar de manera competitiva en la región.* Simultáneamente, el consumo de estos productos por parte de hogares, instituciones, establecimientos de hostelería y plantas procesadoras debe expandirse proporcionalmente. Los productos específicos deben ser focalizados con políticas públicas de acompañamiento que promuevan su producción y consumo. El objetivo de reducir la dependencia de las importaciones de alimentos en un 25% para 2025 sugiere que los productos que se pueden producir y utilizar en lugar de algunos niveles de importación son el punto de partida. Los gastos de importación de alimentos indican las áreas de énfasis. Una cantidad significativa de carne (aves y piensos), cereales (trigo), frutas y hortalizas importadas puede ser reemplazada por productos regionales y así reducir la dependencia externa.

Las importaciones de carne deben abordarse aumentando la producción de pequeños rumiantes y pescado. Los pequeños rumiantes (ovejas y cabras) alimentados con pasto deben promoverse como un sustituto directo de las importaciones de carne de cordero y de cabra, así como de otras carnes importadas (aves y res). El alto nivel de importación de pescado de varios países de la región puede ser reemplazado por pescado capturado (pargo y atún) y piscicultura (tilapia). Esto se aplica al consumo interno que incluye también la demanda turística. Esta expansión de la producción y el consumo de

pescado también tiene el potencial de contribuir a las exportaciones en el contexto del imperativo uno.

Las importaciones de cereales (trigo y maíz) utilizados por las industrias de panadería y piensos deben abordarse aumentando los niveles de harinas mixtas y otros productos basados en el aumento de la producción y el procesamiento de tubérculos. Los dos cultivos de raíces que han demostrado ser candidatos a este respecto son la yuca y la batata. La harina de yuca ha sido utilizada con éxito por las panaderías de la región, reemplazando hasta un 40% de trigo en una barra de pan. La aceptabilidad de los consumidores regionales se ha visto demostrada durante los últimos cinco años. También se han utilizado harinas de batata y otras raíces. También se ha demostrado que los tubérculos pueden reemplazar a los cereales importados en las industrias de piensos y otras industrias, como en la producción de cerveza. El factor clave aquí es perseguir la producción de tubérculos como proceso de fabricación y como industria, como se hace en otros países de América Latina, así como en Asia y África.

Las frutas y hortalizas son aun más evidentes como oportunidades de sustitución de importaciones, dado el potencial desaprovechado de las diversas perspectivas de las frutas exóticas y la demostrada producción de hortalizas. La producción, procesamiento y organización industrial de frutas, mangos, guanábana, papayas y guayabas, entre muchas otras, es la ruta reconocida hacia el éxito en la reducción de las importaciones de manzanas, uvas y otras frutas frescas y procesadas. Las políticas públicas, la inversión agroindustrial y las organizaciones de productores son los vehículos para alcanzar este objetivo. Lo mismo ocurre con los sustitutos directos de vegetales como repollo, zanahoria y cebolla, entre muchos otros.

Imperativo tres: *abordar los hábitos de consumo de alimentos para mejorar la nutrición y la salud requiere políticas públicas proactivas integradas en salud, agricultura y comercio.* Es urgente revertir la transición nutricional que ha favoreci-

do los alimentos bajos en nutrientes, ricos en grasas, aceites, edulcorantes y sodio, hacia cultivos de raíces, frutas y verduras domésticas. La pandemia ha aumentado el riesgo de una disminución de la calidad de la dieta debido a la pérdida de ingresos (el alto costo de las dietas saludables) y la reducción de los programas de transferencia de alimentos, como la alimentación escolar.

Las políticas sanitarias que promueven una mejor nutrición seguirán fracasando si no se dispone fácilmente de alimentos asequibles de alta calidad nutricional. Esto requiere programas nacionales de expansión de la producción de alimentos impulsados por la demanda de nutrición, con las instituciones de nutrición trabajando con los consumidores y los productores para crear mercados de alimentos que funcionen bien y se caractericen por la demanda y la oferta de alimentos nutritivos.

Se necesitan políticas públicas, tanto proactivas como promocionales, para apoyar mercados alimentarios eficientes que sean proactivos en términos de brindar incentivos que estimulen la producción, procesamiento y consumo de alimentos nutritivos. Esto incluye influir en las decisiones de compra de todos los segmentos del sector público, incluidos no solo los programas de alimentación escolar, los hospitales y las cárceles normalmente citados, sino todos los proyectos y programas que reciben financiación pública. Campañas promocionales que no sean pasivas como las de «haz compras locales» del pasado, sino activas en términos de dirigirse a grupos de consumidores con educación nutricional y estrategias de compra. Esto puede enfocarse en familias con niños pequeños, actividades deportivas, nutrición apoyada por la comunidad y campañas agrícolas dirigidas a inducir a los proveedores de alimentos a mejorar la calidad de los productos que se ofrecen a la venta.

La política de comercio de alimentos debe revisarse tanto a nivel regional como mundial, ya que el problema de las condiciones subyacentes que llevan a resultados sanitarios

deficientes a menudo se asocia con alimentos importados baratos. Estos alimentos han contribuido a reducir las dietas de unos pocos productos básicos y han reducido tanto la producción como la demanda de un suministro de alimentos más amplio y diversificado. Las consideraciones de la nutrición nacional y la diversificación del sector agrícola deben tenerse en cuenta en las negociaciones de política comercial de una manera más eficaz. Esto requiere más atención y participación en temas de las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que han fracasado en las últimas décadas, como los «productos especiales», la constitución de existencias públicas para la seguridad alimentaria y el mecanismo de «salvaguardia especial». Los formuladores de políticas de salud, agricultura y comercio deben trabajar en estrecha colaboración en estos temas, a nivel nacional y regional, con la intención de facilitar resultados negociados que promuevan sus objetivos de nutrición y agricultura.

Los impactos nutricionales a corto plazo tienen consecuencias a largo plazo, por lo que es esencial que los programas de protección social y las redes de seguridad constituyan una dimensión integral de las políticas de seguridad alimentaria, no solo durante una crisis, sino que atiendan en todo momento las necesidades de los pobres y quienes que padecen inseguridad alimentaria.

Imperativo cuatro: *abordar la vulnerabilidad al cambio climático y otras crisis que afectan negativamente a todos los demás determinantes de la inseguridad alimentaria, como la pérdida de ingresos, la pérdida de cultivos y suministro de alimentos, y el consumo de alimentos menos nutritivos.* Las estimaciones indican que el impacto en los sistemas alimentarios y agrícolas representa alrededor del 25% de los daños y pérdidas derivados de los peligros y desastres de los recursos naturales. Cuando se consideran solo las sequías, el 80% de los daños y pérdidas afectan al sector agrícola. Por lo tanto, existe la necesidad de aumentar la resiliencia de los medios de vida del sector agrícola para prevenir los impactos de los desastres.

Adoptar las cuatro prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹¹ es un buen punto de partida. Más específicamente en el contexto de la seguridad alimentaria, se requiere fortalecer la resiliencia en los sistemas alimentarios y agrícolas, y diversificar las bases y fuentes de ingresos. Para la producción agrícola, esto se traduce en alejarse del monocultivo y adoptar prácticas que presten más atención al manejo de la cobertura del suelo y al mejoramiento de la materia orgánica del suelo. El uso de tecnologías modernas de información y comunicación que faciliten datos climáticos más oportunos y precisos ayudaría a los productores a abordar la variabilidad climática de manera más eficaz. Esto incluye invertir en sistemas de alerta temprana que permitan la movilización de gobiernos, organizaciones y productores para reducir los impactos de los desastres.

La FAO ha desarrollado y promovido un enfoque climáticamente inteligente de los sistemas alimentarios y la agricultura. Deben perseguirse urgentemente sus tres objetivos principales y las sinergias entre ellos: (a) aumentar de forma sostenible la productividad y los ingresos agrícolas; (b) adaptación y fortalecimiento de la resiliencia al cambio climático; y (c) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El Libro de consulta de la FAO sobre agricultura climáticamente inteligente¹² expone muy claramente que existen múltiples tecnologías y enfoques, no solo uno. Debe haber colaboración entre los sectores agrícola (cultivos, ganadería, silvicultura y pesca) y otros, como la energía y el agua. La importancia y la necesidad de abordar los impactos climáticos en el desarrollo y la seguridad alimentaria pueden respaldarse por el hecho de que, en 2020, el 52% del financiamiento del Banco Mundial

11 UNISDR. El Marco de Sendai fue aprobado por la Asamblea General de la ONU luego de la Tercera Conferencia Mundial de la ONU sobre Reducción del Riesgo de Desastres (WCDRR) de 2015. Las cuatro prioridades son: (1) Comprender el riesgo de desastres; (2) Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desastres; (3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y (4) Mejorar la preparación ante desastres para lograr una respuesta eficaz y «Reconstruir mejor» en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

12 FAO, 2013. *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, Roma.

en agricultura se dirigió a la adaptación y mitigación climáticas. Estas inversiones están estrechamente alineadas con las intervenciones indicadas en el imperativo uno para gestionar el uso del agua mediante la rehabilitación de los cursos hídricos comunitarios y la introducción de riego moderno, y otras actividades para aumentar la resiliencia ante inundaciones y sequías.

En el contexto de los cuatro imperativos anteriores, es importante promover la utilización de las nuevas tecnologías digitales emergentes. Esto debe hacerse para aumentar la eficiencia y la competitividad de los sistemas de producción y distribución de alimentos, así como para proporcionar información fácilmente accesible sobre las opciones alimentarias, y facilitar los sistemas de alerta temprana sobre desastres y las medidas de adopción de resiliencia.

Los cuatro imperativos que se enfatizan en este documento para construir sistemas de seguridad alimentaria sostenibles dependen de la disponibilidad de recursos. Las crisis de Covid-19 provocaron el colapso repentino del sector turístico, que es tan crítico para la capacidad de generar ingresos de las economías nacionales y en las personas de la región CARICOM. Como resultado, los países tienen recursos limitados, y necesitan apoyo financiero y técnico para emprender la recuperación y transformación de sus economías agrícolas a fin de incrementar su nivel de seguridad alimentaria.

Se necesitan recursos que permitan invertir en la planificación de la alimentación y la agricultura, el desarrollo de políticas y la investigación para fortalecer y promover los sistemas de innovación. La innovación que se necesita para el desarrollo de nuevos productos y sistemas de producción y comercialización, y también para enfoques organizativos nuevos y mejorados, como el público-privado, las cooperativas de agricultores y las asociaciones comunitarias.

Se necesitan recursos que permitan a las personas que padecen inseguridad alimentaria financiar su salida de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Esto consiste en enfoques de

financiación inclusivos que alivien las limitaciones de liquidez que enfrentan los agricultores y las pequeñas empresas, permitiendo la inversión en infraestructura rural (especialmente en agua), ofreciendo incentivos para que los pequeños emprendedores inviertan más en su propio desarrollo. La dimensión humana es fundamental para el éxito; a lo largo del proceso, se necesitan recursos para promover mejoras en las habilidades de gestión, la educación financiera y la utilización de tecnologías relevantes, incluido el uso de herramientas digitales. La atención adecuada a la creación de capacidad humana aumentará en gran medida las posibilidades de desarrollar sistemas alimentarios sostenibles y permitirá una salida de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Se necesitan recursos para influir en las políticas y la toma de decisiones globales de manera coherente y continua para lograr una mayor seguridad alimentaria. Esto requiere facilitar la preparación de posiciones de negociación y promover con éxito su adopción. Para mejorar la seguridad alimentaria, esto significa una participación efectiva en foros globales como la Cumbre de Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios de 2021, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de la Salud, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Conferencia de las Partes) y las negociaciones multilaterales que se llevan a cabo en los órganos rectores de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial hospedado por la FAO.