

Revista
**Estudios
Sociales**



Investigación social
que hace historia

163

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Mario Arvelo
Julio A. Berdegué
Federica Bottamedi
Rodrigo Castañeda
Renata Clarke y J. R. Deep Ford
Mario J. Gallego Cosme
Gabriel Gualano de Godoy
Chris Hegadorn
Escipión Oliveira Gómez
Hala Shahin y Gil Penha Lopes
Alfredo Suárez Mieses
Guadalupe Valdez

Revista
**Estudios
Sociales**



Seguridad alimentaria

163



ESTUDIOS SOCIALES es una revista semestral arbitrada de investigación y difusión científica en ciencias sociales, humanidades y filosofía, editada y auspiciada por el Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, SJ y por el Instituto de Estudios Superiores en Humanidades, Ciencias Sociales y Filosofía Pedro Francisco Bonó. Fue fundada en 1968, como parte del trabajo apostólico de la Compañía de Jesús en República Dominicana. En noviembre de 2018 comenzó a migrar sus archivos con el objetivo de convertirse paulatinamente en una revista en línea. La revista publica artículos sobre temas sociopolíticos, culturales y económicos de República Dominicana y de la región del Caribe. Está abierta a colaboraciones nacionales e internacionales que cumplan con sus objetivos y estándares editoriales.

Estudios Sociales se encuentra bajo licencia de Creative Commons: Atribución-No Comercial- 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Esta licencia permite a los usuarios distribuir, reorganizar, adaptar y construir sobre el material en cualquier medio o formato solo para fines no comerciales y solo si se atribuye al autor.

Incluye los siguientes elementos:

BY: se debe otorgar crédito a los autores

NC: solo se permiten usos no comerciales del trabajo



Año 53, vol XLIV

Número 163

Enero-junio 2021

ISSN 1017-0596; e-ISSN 2636-2120

Publicación registrada en el Ministerio de Interior y Policía de República Dominicana con el número 5234, el 4 de abril de 1968.

Fundador: José Luis Alemán, SJ

Dirección: Pablo Mella, SJ

Redacción: Roque Santos

Equipo editorial

Lissette Acosta Corniel (Borough of Manhattan Community College/CUNY)

Michel Baud (Centre for Latin American Studies, University of Amsterdam)

Francisco Escolástico (Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, sj)

Raymundo González (Academia Dominicana de la Historia)

Elissa Lister (Universidad Nacional de Colombia)

Rianny Méndez (Consultora e investigadora independiente)

Neici Zeller (William Paterson University)

Consejo editorial científico

Rosario Espinal (Profesora emérita Temple University)

Orlando Inoa (Editorial Letra Gráfica)

Elizabeth Manley (Xavier University)

Martín Morales (Pontificia Universidad Gregoriana)

Fernando Valerio Holguín (Universidad del Estado de Colorado)

Arturo Victoriano (The University of British Columbia)

Equipo de trabajo

Sección bibliográfica: Milagros Ricourt (Lehman College)

Traducción y revisión de textos: Indhira Suero (Revista cultural Plenamar)

Secretaría ejecutiva: César Arias

Redacción / Administración

Calle Josefa Brea, No. 65, Mejoramiento Social,

Santo Domingo, República Dominicana

Teléfonos: (809) 682-4448 - (809) 689-2230

Email: esociales@bono.edu.do

Versión electrónica de la revista: <http://estudiossociales.bono.edu.do>

Distribución

Santo Domingo: Librería Paulinas • Librería Cuesta • Edificio Bonó

Santiago: Librería Paulinas • Centro Bellarmino

Suscripción anual*

América Latina y el Caribe: US\$ 30.00 • Estados Unidos: US\$ 40.00 • Otros países: € 40.00 • República Dominicana: RD\$ 1,000.00 (Incluye envío por correo ordinario)

Los conceptos, juicios y opiniones expresados en los artículos son de responsabilidad de los autores. Los artículos son registrados por ABC POL SCI (Advance Bibliography of Contents: Political Science and Government); Revista Latinoamericana de Bibliografía; Hispanic American Periodical Index.

Impresión: Imprenta Amigo del Hogar



Editorial invitado

1-26

La seguridad alimentaria y nutricional en República Dominicana y en el entorno caribeño y centroamericano

Contenido

Rodrigo Castañeda

27-46

Sistemas alimentarios, pandemia y sus efectos en la seguridad alimentaria y nutricional: algunos desafíos para República Dominicana

Food Systems, Pandemic, and its Effects on Food Security and Nutrition: Several Challenges for the Dominican Republic

Systèmes alimentaires, pandémie et ses effets sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle: quelques défis pour la République Dominicaine

Guadalupe Valdez

47-60

Seguridad alimentaria y nutricional en tiempos de pandemia: el papel del Programa Mundial de Alimentos

Food Security and Nutrition in Times of Pandemic: The Role of the World Food Programme

Sécurité alimentaire et nutritionnelle en temps de pandémie: le rôle du Programme alimentaire mondial

Chris Hegadorn

61-98

Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit

Hambre de acción: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas en un punto de inflexión clave antes de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas

Avide d'action: le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale à un point d'inflexion clé avant le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires

Gabriel Gualano de Godoy

99-116

Entre la emergencia humanitaria y la emergencia sanitaria: la seguridad alimentaria como elemento de una respuesta de protección integral a la pandemia

Between the Humanitarian Emergency and the Health Emergency: Food Security as an Element of a Comprehensive Protection Response to the Pandemic

Entre l'urgence humanitaire et l'urgence sanitaire: la sécurité alimentaire comme élément d'une réponse globale de protection à la pandémie

Alfredo Suárez Mieses

117-136

Recuperación social y económica en tiempos de pandemia: una respuesta a la inseguridad alimentaria y nutricional desde el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Social and economic recovery in times of pandemic: a response to food and nutritional insecurity from the Central American Integration System (SICA)

Redressement social et économique en temps de pandémie: une réponse à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle du Système d'intégration centraméricain (SICA)

Julio A. Berdegué et al. **137-158**

Seguridad alimentaria en el Caribe. ¿Qué y cómo?

Food Security in the Caribbean. What and how?

Sécurité alimentaire dans les Caraïbes: Quoi et comment?

Renata Clarke and J. R. Deep Ford **159-182**

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

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

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 **183-209**

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

Federica Bottamedi **210-221**

La función de evaluación como herramienta fundamental para avanzar hacia el Hambre Cero: el caso de pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe

The Evaluation Function as a Fundamental Tool for Moving Towards Zero Hunger: The Case of Small Island Developing States in the Caribbean

La fonction d'évaluation comme outil fondamental pour progresser vers la Faim Zéro: le cas des petits États insulaires en développement des Caraïbes

Hala Shahin / Gil Penha-Lopes

222-250

The Institutionalization of Food Sovereignty: The Case of the Dominican Republic Law 589-16 about Food and Nutrition Security and Sovereignty

La institucionalización de la soberanía alimentaria: el caso de la Ley 589-16 de República Dominicana sobre Alimentación y Nutrición Seguridad y soberanía

L'institutionnalisation de la souveraineté alimentaire : le cas de la République dominicaine Loi 589-16 sur l'alimentation et la nutrition Sécurité et souveraineté

Ensayos cortos y escritura creativa

Escipión Oliveira Gómez

251-256

Sentando las bases para la seguridad alimentaria e integración regional en el Caribe insular

Laying the Foundations for Food Security and Regional Integration in the Insular Caribbean

Jeter les bases de la sécurité alimentaire et de l'intégration régionale dans les Caraïbes insulaires

Comentarios y reseñas de libro

Por Milagros Ricourt

257-259

Los jacobinos negros: Toussaint L'Ouverture y la revolución de Haití

Documentos

Mario J. Gallego Cosme

260-267

Apuntes sobre la recolección de datos migratorios: acercamiento cuantitativo al caso de la diáspora dominicana

EDITORIAL INVITADO**La seguridad alimentaria y nutricional en República Dominicana y en el entorno caribeño y centroamericano*****Food Security and Nutrition in the Dominican Republic, and in the Caribbean and Central American Environs***Mario Arvelo¹

Con este número, *Estudios Sociales* desea contribuir al debate en República Dominicana y en los países latinoamericanos y caribeños sobre cómo avanzar hacia la consecución de la plena seguridad alimentaria y nutricional a partir de las consideraciones expuestas en esta introducción y EN las nueve contribuciones que lo componen. La idea es estimular, facilitar y diseminar el diálogo inclusivo de diseñadores e implementadores de políticas, incluyendo autoridades gubernamentales, parlamentarias y municipales, junto a todos los actores relevantes de la sociedad civil y el sector privado, organismos internacionales

1 Magíster en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales, Gobiernos Comparados y Teoría Política (Northeastern University, 1996); licenciado en Ciencias Jurídicas (Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1991). Es Embajador de República Dominicana ante las agencias de Naciones Unidas especializadas en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Durante su gestión, República Dominicana ha sido elegida para integrar los órganos ejecutivos de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Ha presidido el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA); el Comité de Agricultura de Naciones Unidas (COAG); y la Comisión de Finanzas y Reforma de la FAO.

y agencias de cooperación para el desarrollo, el mundo académico, centros de investigación, instituciones financieras, entidades filantrópicas y todas las demás partes interesadas.

En consecuencia, este número de *Estudios Sociales* no solo se dirige a quienes tienen la responsabilidad política de luchar contra el hambre y la malnutrición, trátese de actores gubernamentales o no gubernamentales; *Estudios Sociales* espera que este volumen sea de utilidad en la toma de conciencia de cada individuo —de cada uno de los lectores y quienes le rodean en su familia, círculo de amistades y vecindad, así como en sus comunidades laborales y sociales— sobre su obligación ética de contribuir al logro de la plena seguridad alimentaria y nutricional, cada uno en el ámbito de sus competencias, porque cada persona es un actor fundamental del sistema alimentario, tanto en calidad de consumidor cotidiano, como desde sus responsabilidades como ciudadano global.

Todos los seres vivos requieren ingerir alimento a intervalos regulares. Llamamos apetito al impulso instintivo de satisfacer la provisión de combustible que cada organismo necesita digerir para funcionar a cabalidad. En este sentido, experimentamos la sensación del hambre con regularidad. Si bien la mayoría de las personas satisface esta necesidad cotidiana —sea practicando la agricultura, la pesca o la ganadería de modo directo, o adquiriendo comida suministrada por otros—, para una porción significativa de la humanidad el acceso a los nutrientes mínimos para subsistir en condiciones óptimas de salud resulta insuficiente. En tales circunstancias de escasez habitual decimos que existe un cuadro de inseguridad alimentaria.

En su versión más reciente, el informe conjunto de un quinteto de agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas sobre *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* (SOFI)² expone un panorama alarmante: 690

2 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. *El estado de la seguridad alimen-*

millones de personas, aproximadamente el 9% de la población mundial, es decir, una de cada once, padece los rigores del hambre. Los indicadores muestran un aumento sostenido de la inseguridad alimentaria y de las diversas formas de malnutrición, a saber, la desnutrición (escasez de nutrientes), la carencia de micronutrientes (vitaminas y minerales) y los fenómenos del exceso en la ingesta calórica: el sobrepeso y la obesidad³. Los redactores del SOFI temen que los obstáculos al acceso regular a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes afectan a dos mil millones de personas. Dicho informe prevé, a partir de la tendencia observada, que en vez de reducir el número de hambrientos a cero en cumplimiento del segundo objetivo de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, el número global de hambrientos escalará a 840 millones durante la presente década.

Usando la herramienta lógica del argumento a contrario es razonable inferir que el público lector de *Estudios Sociales* y demás publicaciones periódicas científicas goza de seguridad alimentaria, porque quien no está en capacidad de producir o adquirir alimento carece de motivación para considerar disquisiciones académicas. Podemos también suponer que el orden de prioridades de quienes sufren de hambre crónica, es decir, de las personas que acumulan deficiencias orgánicas a consecuencia de la nutrición inadecuada y desconocen cuándo volverán a comer, excluye dedicar tiempo o energía a reflexionar sobre debates conceptuales, diseño de políticas o evaluación de proyectos en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional. Al visualizar y tratar de comprender la tragedia personal del hambre y, en especial, al proyectarla en padres y madres incapaces de proveer sustento a sus hijos,

taria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables. Roma, FAO.

Ver: www.fao.org/3/ca9699es/ca9699es.pdf

3 La desnutrición, una de las tres formas de la malnutrición, a su vez incluye tres tipologías: emaciación (peso corporal insuficiente respecto de la talla), retraso del crecimiento (una talla insuficiente para la edad) y la insuficiencia ponderal (un peso insuficiente para la edad); la carencia de micronutrientes, que genera daños orgánicos no evidentes, es llamada «hambre oculta». Ver: www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition#

el apotegma «Dios se presenta a los hambrientos en forma de pan»⁴ adquiere pleno sentido: la lucha contra el hambre supone voluntad política, precisa de herramientas técnicas adecuadas e integra un compromiso ético.

Si bien la responsabilidad primordial de cubrir las necesidades de la propia alimentación recae sobre el individuo, así como sobre el padre y la madre en la unidad familiar, las complejidades de la producción agroalimentaria perdurable y la precariedad inherente a los mercados laborales hacen de la seguridad alimentaria una aspiración social; es, también, una meta en constante movimiento, a ser alcanzada de manera sostenible a lo largo del tiempo y de modo sustentable en términos medioambientales. Esta responsabilidad social, que conlleva utilizar la autoridad reguladora de los poderes públicos para garantizar la gobernanza propicia de los recursos comunes imprescindibles a la procreación de alimento, desborda al individuo y a la familia para convertirse en asunto de Estado.

A medida que las nuevas tecnologías de transporte facilitan el comercio internacional, con el consecuente imperativo de sistematizar la dotación de insumos y armonizar estándares de calidad e inocuidad, la acción supranacional adquiere creciente relevancia. Este fenómeno se acelera con la progresiva mecanización de la agricultura a partir de la revolución industrial, alcanza cotas cada vez más altas durante la primera mitad del siglo pasado y, como veremos más adelante, continúa en expansión.

Como parte de las negociaciones del armisticio de la Segunda Guerra Mundial, los líderes de las potencias vencedoras acordaron establecer una federación de Estados soberanos para mancomunar conocimientos y esfuerzos con el doble propósito de remediar los problemas comunes de la humanidad en un espacio colaborativo y, de ese modo,

4 Mahatma Gandhi al visitar Noakhali, en la actual Bangladesh, epicentro de la hambruna de Bengala de 1943; citado en Swaminathan, M.S., *Science and Sustainable Food Security* (Singapur: IISc Press, 2010), 186.

prevenir una tercera contienda global que —al ser descifrados los mecanismos de la desintegración del átomo— tendría el poder destructivo suficiente para anular la vida en el planeta.

El estrecho involucramiento de República Dominicana en el proceso de construcción y consolidación del sistema internacional, que se remonta al depósito de los instrumentos de ratificación de la Carta de las Naciones Unidas como el tercer miembro fundador en hacerlo (después de Estados Unidos y Francia), adquirió una magnitud peculiar en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: la delegada dominicana Minerva Bernardino desempeñó un papel clave en la incorporación de perspectivas de género que los primeros borradores del documento habían obviado. Concebido a partir de la Declaración de los Derechos del *Hombre* y del Ciudadano que la Asamblea Nacional revolucionaria de 1789 proclamó en París, el planteamiento original del texto reincidía en una representación lingüística de invisibilidad respecto a la mujer; Bernardino hizo causa común con otras delegadas para que la Declaración reflejase de modo adecuado componentes de inclusión e igualdad de género, tanto en el título como en el contenido⁵.

El 16 de octubre de 1945, en el marco de la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU), se instituyó la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁶ como agencia intergubernamental para intensificar acciones individuales y colectivas a los fines de «elevar los niveles de nutrición y vida, mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas, mejorar las condiciones

5 La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración el 10 de diciembre de 1948. Ver Chamas, Zena: *The lesser-told stories of the women who are behind international Human Rights Day*, en www.abc.net.au/news/2020-12-10/women-behind-international-human-rights-day-udhr-united-nations/12969404

6 El aniversario de la FAO (siglas de *Food and Agriculture Organization*) ha sido designado como Día Mundial de la Alimentación, efeméride que se utiliza para visibilizar las acciones gubernamentales realizadas por los Estados miembros con el apoyo de la agencia durante los doce meses anteriores y anunciar las que serán efectuadas en el año subsiguiente.

de la población rural, y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad»⁷. Fue la primera vez que la comunidad internacional se trazó tales metas, y la FAO se convirtió en la primera institución creada en el marco de la ONU.

A continuación, la FAO —cuya divisa es *Fiat panis*, «hágase el pan» en latín—⁸ coadyuvó a plasmar el derecho a la alimentación como uno de los principios éticos inherentes a la condición humana, mediante su inserción en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación»⁹.

En las décadas sucesivas, el crecimiento y especialización de las estructuras internacionales prosiguió con la expansión de la matrícula de las Naciones Unidas¹⁰ y el establecimiento de otras agencias consagradas a brindar asistencia técnica y humanitaria en complementariedad a la labor de la FAO: el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). A continuación, se sintetiza el trabajo que cada una de ellas realiza en apoyo de las prioridades gubernamentales dominicanas; otros artículos y ensayos contenidos en este número de *Estudios Sociales* amplían y profundizan estos datos, y expanden la información a otros países del entorno centroamericano y caribeño.

7 Preámbulo de la Constitución de la FAO, ver: www.fao.org/3/K8024S/K8024S.pdf

8 Lema alusivo a la narrativa creacionista de Génesis 1:3 (*Yehi'or* en hebreo, *Genēthētō phōs* en griego, *Fiat lux* en latín, 'Hágase la luz' en español).

9 Ver: www.un.org/es/universal-declaration-human-rights

10 A los 51 miembros fundadores se sumaron 108 nuevos Estados en el período 1945-90, a medida que las antiguas colonias europeas en África, Asia, el Caribe, Medio Oriente y el Pacífico se constituyeron en Estados soberanos; una nueva oleada de adhesiones surgiría de la disolución de la Unión Soviética y la Federación Yugoslava. El más reciente ingreso se produjo en 2011, con la afiliación de Sudán del Sur, llevando la nómina a 193.

La FAO prevé cuatro ámbitos de acción prioritaria en República Dominicana, con enfoques transversales de género y juventud, cubriendo el fortalecimiento institucional, incluyendo componentes de alimentación escolar sostenible, pérdidas y desperdicio de alimentos¹¹, innovación productiva, desarrollo pesquero y ganadería sostenible; la promoción del desarrollo rural inclusivo, incluyendo agricultura familiar, planificación e inversión territorial, apoyo a los servicios de asistencia técnica e innovación, empoderamiento de la mujer campesina, y seguridad y sanidad agropecuaria con énfasis en la zona fronteriza; la gestión de recursos naturales y riesgos en avance hacia la sostenibilidad, incluyendo ganadería climáticamente inteligente, resiliencia ante la sequía, y gestión de suelos y agua; y, en el marco de la pandemia de covid-19, apoyo a la recuperación socioeconómica, incluyendo componentes de innovación y tecnología, alianzas público-privadas, protección social, y desarrollo de capacidades nacionales y locales.

Una contribución del Representante de la FAO para República Dominicana, Rodrigo Castañeda Sepúlveda, examina la situación de seguridad alimentaria en el país a partir de las investigaciones que la Organización realiza de modo habitual para identificar datos sobre el terreno que permitan proponer a las autoridades recomendaciones puntuales de políticas públicas. Castañeda —quien acumuló experiencias en la red descentralizada de la comunidad de Naciones Unidas antes de marchar a Roma para desde allí coordinar estrategias globales orientadas a la construcción de alianzas inclusivas público-privadas para luchar contra el hambre— regresa al trabajo de campo y, desde la Oficina de la FAO en Santo Domingo, pone atención diferenciada a la formulación de políticas en el ámbito nutricional a partir del derecho a la

11 El autor de esta contribución es copresidente del proceso de creación del primer Código Internacional de Conducta sobre Pérdidas y Desperdicio de Alimentos; la más reciente ronda de negociación tuvo lugar los días 15 al 17 de marzo de 2021 y se prevé que las consultas globales culminarán con la aprobación de la versión final del instrumento en el marco de la 42^a Conferencia General de la FAO en junio de 2021.

alimentación y tomando en cuenta los retos que plantea la pandemia de covid-19.

Castañeda llama la atención del lector al novedoso concepto de los desiertos alimentarios, que la doctrina contemporánea identifica como «lugares donde la población tiene dificultades para acceder físicamente a alimentos frescos y nutritivos debido a la ausencia de establecimientos de venta, o la distancia excesiva de estos de los hogares de las personas», y plantea posibles soluciones: a corto plazo, facilitar el acceso a los alimentos nutritivos con enfoque territorial basado en medidas de protección social y, a medio y largo plazo, transformar los sistemas alimentarios para dotar a los eslabones de la cadena productiva de técnicas apropiadas, incorporar nuevas tecnologías, facilitar el acceso de los agricultores familiares y otros pequeños productores a los mercados, proveer información nutricional veraz al consumidor (sobre todo a través de un mejor sistema de etiquetado), y crear un marco regulatorio eficaz para evitar las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Su contribución se titula «Sistemas alimentarios, pandemia y sus efectos en la seguridad alimentaria y nutricional: algunos desafíos para República Dominicana».

Creado en 1977, el FIDA tiene un encargo dual. Como institución financiera internacional, moviliza recursos para sufragar proyectos de cooperación; como entidad de conocimientos técnicos, diseña e implementa esos proyectos, en colaboración con los gobiernos nacionales y los beneficiarios locales, bajo el lema «Invertir en la población rural».

Para el corto y medio plazo¹², el FIDA concentra su atención en República Dominicana a través del Programa de Apoyo

12 Entre 1979 y 2017, el FIDA aprobó siete proyectos en República Dominicana por un monto de 75.9 millones de dólares, con una inversión total de unos 235.7 millones de dólares (unos 13,800 millones de pesos) para beneficio de 77,730 familias campesinas; la última ejecución presupuestaria del PRORRURAL Centro y Este, concluido en 2019, fue de 4.4 millones de dólares (unos 250 millones de pesos).

al Desarrollo Rural (PRORRURAL) Inclusivo y Resiliente, a ser lanzado este año con un financiamiento base de diez millones de dólares (unos 570 millones de pesos) que, sumados a otros siete millones de dólares (unos 400 millones de pesos) por concepto de contrapartidas del gobierno y los beneficiarios, y aportes de otras instituciones financieras por vía de apalancamiento del crédito, alcanzará de modo directo a 60,000 familias campesinas en las provincias fronterizas durante el quinquenio 2021-25.

El PMA —cuya génesis se ubica en el área de urgencias de la FAO antes de evolucionar como entidad autónoma en 1961— también tiene un doble mandato, reflejado en su consigna «Salvar vidas, cambiar vidas». Por un lado, el Programa activa mecanismos de asistencia humanitaria para socorrer a los damnificados de situaciones de emergencia y, al mismo tiempo, apoya a los gobiernos en la creación de sistemas de alerta temprana ante desastres naturales, recuperación de medios de vida y fomento de la resiliencia. El Comité Noruego del Nobel concedió el premio de la Paz 2020 al PMA «por sus esfuerzos para combatir el hambre, por su contribución a mejorar las condiciones de paz en las zonas afectadas por conflictos y por actuar como fuerza propulsora de los esfuerzos para prevenir el uso del hambre como arma de guerra y conflicto»¹³.

En cuanto a la cooperación que el PMA provee a República Dominicana, su plan estratégico incluye tres áreas principales de acción: creación y fortalecimiento de capacidades mediante la coordinación con, y el acompañamiento a, instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil; impulso a la nutrición adecuada, con énfasis en programas de protección social y atención primaria de salud para niños y adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos, personas con VIH o tuberculosis y otros grupos vulnerables, para que tengan un mayor acceso

13 Ver: www.nobelpeaceprize.org/Prize-winners/Winners/2020; en 1949 el Premio Nobel de la Paz fue concedido a John Boyd Orr, el primer director general de la FAO.

a alimentos nutritivos y enriquecidos; resiliencia ante las crisis, incluyendo programas de adaptación al cambio climático, reducción de riesgos de desastres y asistencia técnica para mejorar sistemas de pronta intervención y respuesta en casos de emergencia.

El PMA despliega maniobras extraordinarias en el marco de la pandemia de covid-19, que eleva el monto de su cooperación previsto para el período 2019-23 a 28 millones de dólares (unos 1,600 millones de pesos), al tiempo que seguirá fortaleciendo las capacidades locales y efectuará intervenciones de asistencia directa a través de tres ejes fundamentales: el sostenimiento y adaptación de acciones regulares en apoyo al gobierno en el corto plazo debido a la crisis sanitaria; la ampliación de capacidades logísticas y de telecomunicaciones para escenarios de crisis complejas en preparación de las temporadas ciclónicas anuales; y el fortalecimiento de programas de protección social y nutricional tanto ante emergencias como para construir resiliencia en el medio y largo plazo, incluyendo la incorporación de modalidades de transferencias basadas en efectivo por activos/trabajo, vigilancia nutricional y la mejora de sistemas de distribución alimentaria.

En «Seguridad alimentaria y nutricional en tiempos de pandemia: el papel del Programa Mundial de Alimentos», Guadalupe Valdez amplía las labores desplegadas por el PMA en República Dominicana en el contexto de la pandemia; su enumeración de los programas de protección social y su análisis —desde un enfoque técnico multidimensional— permite comprender mejor los efectos socioeconómicos causados por las desigualdades de origen en la sociedad dominicana y cómo tales deficiencias estructurales han debido ser enfrentadas en tiempos de la crisis sanitaria. Valdez, quien como diputada al Congreso Nacional introdujo y se convirtió en una de las principales proponentes de la ley 589-16 sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, examina las lecciones derivadas de la experiencia y propone

integrarlas a los planes de preparación ante futuros *shocks* en otros países de la región.

El trío de agencias internacionales especializadas en alimentación y agricultura tiene, en sus sedes institucionales en Roma, una base sólida y flexible de acopio, análisis y sistematización de conocimientos, en sinergia con sus respectivas redes descentralizadas; cada una de ellas es, al mismo tiempo, foro dinámico y permanente para los Estados miembros debatir, negociar y aprobar hojas de ruta en los respectivos ámbitos de acción de cada organismo. Apoyado en este trípode, un cuarto componente completa la estructura romana de Naciones Unidas, con el encargo de coordinar las acciones dirigidas a crear marcos de políticas a favor de la seguridad alimentaria y nutricional: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

Fundado en 1974 para dar seguimiento a los acuerdos de la primera Conferencia Mundial de la Alimentación —a su vez convocada para enfrentar la crisis alimentaria surgida de los desequilibrios bancarios, financieros, fiscales, energéticos y sociopolíticos en ebullición global desde el año anterior¹⁴— el CSA fue constituido como asamblea intergubernamental; la crisis de 2007-08 impulsó una reforma que convirtió al comité en la plataforma más inclusiva jamás edificada para el debate, negociación y aprobación de estrategias, recomendaciones de políticas e instrumentos de derecho internacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Tratándose de un espacio generador de recomendaciones y no una agencia ejecutora de proyectos, las contribuciones del CSA tienen un enfoque normativo; su modelo inclusivo y productos como las directrices sobre el derecho a la

14 Uno de los sucesos motivantes de la convocatoria de la conferencia fue una nueva hambruna registrada en la región de Bengala; la de 1943 costó al menos dos millones de vidas (Sen, 1981) y la de 1974 al menos un millón y medio (Devereaux, 2000). La conferencia declaró que «todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales»; ver: www.fao.org/wfs/index_es.htm

alimentación¹⁵ y la gobernanza de la tenencia de la tierra¹⁶ o los principios para inversiones responsables en agricultura¹⁷, entre otros instrumentos y recomendaciones de políticas, informaron la redacción de la ya mencionada ley dominicana sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como la metodología y los contenidos del Plan Nacional para su puesta en práctica, basados a su vez en el derecho a la alimentación, al que la Constitución dominicana concede rango sustantivo en su artículo 54¹⁸.

Además de los Estados miembros de las Naciones Unidas, el CSA —cuyo secretariado conjunto está integrado con personal de la FAO, el FIDA y el PMA— incluye organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, así como un amplio abanico de participantes más allá de los tradicionales delegados gubernamentales; el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN), su brazo académico, produce informes puntuales sobre cuestiones estructurales y temas emergentes para facilitar los procesos de convergencia de políticas, cubriendo temas como la volatilidad de los precios, los desafíos del cambio climático, la protección social, los biocombustibles, la pesca y acuicultura sostenibles, las pérdidas y el desperdicio de alimentos, el agua, la ganadería, los sistemas agroforestales, la nutrición y los sistemas alimentarios, las asociaciones de múltiples partes interesadas, así como los enfoques agroecológicos y otras innovaciones.

15 *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*; ver: www.fao.org/3/y7937s/y7937s.pdf

16 *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*; ver: www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf

17 *Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*; ver: www.fao.org/3/au866s/au866s.pdf

18 Título II *De los derechos, garantías y deberes fundamentales*, capítulo I «De los derechos fundamentales», sección II «De los derechos económicos y sociales», artículo 54: «El Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuarios, con el propósito de incrementar la productividad y garantizar la seguridad alimentaria»; <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom187716.pdf>

En su más reciente reporte, un documento temático sobre los efectos del covid-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición, el GANESAN analiza el impacto de la pandemia y formula un paquete de recomendaciones a partir de un enfoque transformativo, donde los gobiernos y asociados locales e internacionales puedan, *inter alia*, «aplicar programas de protección social específicos más sólidos a fin de mejorar el acceso a alimentos saludables y nutritivos, garantizar mejores protecciones para los agricultores y trabajadores de los sistemas alimentarios vulnerables y marginados que se ven afectados de manera desproporcionada por la crisis, apoyar sistemas de distribución más diversos y resilientes, incluidas cadenas de suministro más cortas y mercados territoriales, y respaldar sistemas de producción más resilientes basados en la agroecología y otras formas sostenibles de producción de alimentos»¹⁹. Este documento, así como el trabajo focalizado que FAO, FIDA, PMA y CSA despliegan en el contexto de la pandemia y varias de las contribuciones a este número, enlaza con los análisis contenidos en *Estudios Sociales* 161.

Chris Hegadorn, secretario del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, contribuye con un texto titulado «Hambre de acción: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas en un punto de inflexión clave antes de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU»; al igual que la contribución de Clarke y Ford, esta también aparece en dos versiones, la original en lengua inglesa y una traducción al español²⁰.

Hegadorn, quien fue colaborador del entonces senador y actual presidente estadounidense Joseph Biden y ha desarrollado una extensa carrera en el mundo diplomático con especialización en temas humanitarios y científicos, aborda los orígenes históricos del Comité y sus retos fundacionales —incluyendo su reforma y relanzamiento, en 2009, como la plataforma más inclusiva del sistema internacional—, así como los productos de políticas públicas que el CSA pone a disposición de los

19 Ver: www.fao.org/3/ne665es/ne665es.pdf

20 Traducción cortesía del autor de esta introducción.

gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y demás actores relevantes del complejo sistema alimentario global; en su ensayo, el Secretario del CSA analiza la efectividad y las oportunidades del modelo de múltiples partes interesadas, donde un acercamiento de representantes de estructuras estatales y extra-gubernamentales proporciona un escenario novedoso, ambicioso y no exento de contrariedades para la consecución del ODS-2 de Hambre Cero.

Recapitulando la correlación de República Dominicana y el cuarteto de Naciones Unidas que opera en Roma, cabe resaltar que el país forma parte del Consejo Ejecutivo de la FAO desde julio de 2019 y de la Junta Ejecutiva del PMA desde enero de 2021; tras pertenecer a la Junta Ejecutiva del FIDA en 2015-2020, el Consejo de Gobernadores del Fondo eligió al país como miembro de aquel órgano para el bienio 2022-23; República Dominicana, que ocupa un asiento en la Mesa Directiva del CSA desde 2017, es reconocida por el dinamismo de su participación en las tareas de gobernanza multilateral y por su liderazgo constructivo en cuestiones de seguridad alimentaria y nutricional.

Es oportuno atestar que el involucramiento activo y el liderazgo propositivo del país en el impulso de la seguridad alimentaria y nutricional se extiende a la sede del secretariado de la ONU en Nueva York: República Dominicana, en calidad de presidencia *pro tempore* del Consejo de Seguridad en abril de 2020, cristalizó un hito histórico: llevar al órgano rector del sistema internacional, por primera vez desde su fundación, un debate sobre los vínculos entre la persistencia del hambre y los conflictos armados²¹. La Declaración Presidencial²²

21 Participaron tres expositores: el director general de la FAO Qu Dongyu, el director ejecutivo del PMA David Beasley y el Secretario General del Consejo Noruego para los Refugiados Jan Egeland. Organizado por el presidente *pro tempore* del Consejo, el Embajador dominicano José Singer.

22 Ver: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_prst_2020_6.pdf; cf. el *dictum* del entonces líder alemán occidental Willy Brandt ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1973: «Donde no hay hambre, no hay paz»; citado por Jan Eliasson en www.un.org/sg/en/content/dsg/statement/2014-11-11/deputy-secretary-generals-remarks-2014-willy-brandt-lecture-world

resultante recuerda la correlación de las crisis alimentarias, los conflictos armados y la crisis del clima.

Procede también apuntar que las legaciones dominicanas ante el Secretariado General de la ONU y ante las agencias especializadas con sede en Roma participan de modo dinámico en la preparación de los Diálogos Nacionales que habilitan el camino a la Cumbre de Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios, que tendrá lugar en Nueva York en septiembre de 2021; las Representaciones Permanentes en ambos polos de Naciones Unidas dan seguimiento a la línea de acción #4 «Proveer medios de vida equitativos» desde Roma y a la #5 «Crear resiliencia ante las vulnerabilidades, las conmociones y las tensiones» desde Nueva York²³.

Más allá de República Dominicana, los retos que la región del Caribe, los países de Centroamérica y todo el espacio latinoamericano deben enfrentar en materia de seguridad alimentaria y nutricional son muy similares. Todos los expertos están de acuerdo en que los principales impulsores del hambre y las diversas formas de malnutrición son el cambio climático, los conflictos armados y la marginalización socioeconómica, y las presiones migratorias tanto internas como transfronterizas que estos cuatro propulsores provocan²⁴. Si bien los niveles de conflicto armado en la región latinoamericana y caribeña están en los más bajos niveles históricos, los fenómenos meteorológicos extremos, las desigualdades económicas y sociales²⁵, y la movilización de habitantes ante el clima cambiante y las deficiencias estructurales que eternizan la pobreza y la exclusión, constituyen amenazas a la seguridad alimentaria y nutricional que exigen respuestas decididas. En este contexto, la irrupción del covid-19 complica un horizonte que, aún antes de que se desatara la pandemia, se avizoraba calamitoso.

23 El Embajador José Blanco, Representante Permanente de República Dominicana ante la ONU, coordina este apoyo desde Nueva York.

24 Ver el informe SOFI 2019 en <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000106777/download/>

25 Ver: www.portafolio.co/internacional/america-latina-se-ratifico-como-la-region-mas-desigual-del-mundo-afirma-oxfam-548594

Por todos estos motivos, *Estudios Sociales* ha solicitado y obtenido nueve contribuciones —tres de las cuales han sido introducidas más arriba— provistas por trece autores y coautores de solvencia científica, técnica y discursiva reconocida a nivel internacional, para (a) exponer los elementos sistémicos y emergentes que explican (tanto para República Dominicana como para los países de su entorno inmediato, es decir, Haití, los demás pequeños Estados insulares en desarrollo de la cuenca del Caribe y los países del istmo centroamericano) la persistencia del hambre y de las diversas formas de malnutrición; (b) examinar el creciente volumen de conocimientos basados en la evidencia (entendido como masa crítica en constante perfeccionamiento de nociones teóricas, métodos prácticos y habilidades estratégicas); y (c) formular recomendaciones de acción para las autoridades gubernamentales y todos los actores relevantes y socios para el desarrollo, incluyendo la creación de capacidades nacionales para expandir el capital humano, el diálogo inclusivo para concertar el diseño e implementación de políticas públicas, y el seguimiento de las operaciones practicadas a través del monitoreo y la evaluación, con el objetivo de realizar los necesarios ajustes en ruta a la erradicación del hambre y todas las formas de malnutrición en un contexto de sostenibilidad y sustentabilidad.

Centrado en el apoyo que el sistema internacional brinda a República Dominicana, en coordinación con las autoridades gubernamentales y otras agencias de NNUU, el Jefe de Misión de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en República Dominicana Gabriel Gualano de Godoy ofrece una perspectiva novedosa: acciones de asistencia con vocación de fortalecer el armazón institucional, con un enfoque territorial para crear y consolidar capacidades locales. La contribución, bajo el título «Entre la emergencia humanitaria y la emergencia sanitaria: la seguridad alimentaria como elemento de una respuesta de protección integral a la pandemia», incorpora el desafío multidimensional de la pandemia, así como retos que la

diáspora de haitianos y, en menor medida, de venezolanos, plantea a las redes de protección social dominicanas.

El impacto de la crisis sanitaria y el abanico de dificultades que se derivan de ella —examinadas, como ya ha sido referenciado, en *Estudios Sociales* 161— empujan a los hacedores de políticas dominicanas, como los de todo el mundo, a replantear la configuración de sus proyectos a corto, medio y largo plazo, enfocando los programas de asistencia a quienes por su condición de vulnerabilidad (madres embarazadas y lactantes, menores de cinco años, enfermos crónicos, personas longevas, comunidades rurales y urbanas marginales) requieren atención especial, a los damnificados directos e indirectos de la pandemia, incluyendo a los contagiados y convalecientes de covid-19, y a quienes perdieron puestos de trabajo y han visto decaer o desaparecer sus medios de vida. Con el título «Entre la emergencia humanitaria y la emergencia sanitaria: la seguridad alimentaria como elemento de una respuesta de protección integral a la pandemia», la contribución de Gualano de Godoy aborda estas y otras cuestiones suplementarias, ofreciendo al lector una visión de conjunto y detalles de interés para una mejor comprensión de temas tan trascendentes como actuales.

Alfredo Suárez Mieses, desde la perspectiva de la Secretaría General del Sistema de la Integración Social Centroamericana (SISCA), aborda aspectos clave de un tejido supranacional donde República Dominicana juega un papel de primera línea; su contribución «Recuperación social y económica en tiempos de pandemia: una respuesta a la inseguridad alimentaria y nutricional desde el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)» constituye un análisis esencial para dilucidar los retos que el diseño de políticas debe superar para lograr la recuperación rápida, efectiva y sostenible de las crisis convergentes que aquejan a la subregión, a partir del intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas, con el acompañamiento técnico de las agencias del sistema de NNUU y otros socios para el desarrollo.

El SICA, que reúne a República Dominicana y siete naciones centroamericanas (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), es un exitoso experimento de integración intergubernamental con un elenco creciente de conquistas en el ámbito de la cohesión social; el SISCA, que congrega a los puntos focales nacionales para la protección social, sirve de plataforma para apalancar la voluntad política del SICA en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, con un foco en la seguridad alimentaria y nutricional. Suárez Mieses, que desde el liderazgo del SISCA fue uno de los padres del Plan para la recuperación, reconstrucción social y resiliencia de Centroamérica y República Dominicana, ofrece un persuasivo estudio sobre el papel de las redes de protección social en la ruta al desarrollo sostenible y sustentable.

Debido a las características que gravitan en torno a la construcción de condiciones que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe, este número de *Estudios Sociales* propone un acercamiento de dimensiones múltiples, desde cuatro puntos de mira complementarios.

Un artículo coral, liderado por el Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, se posiciona en un promontorio de conocimientos técnicos y científicos basados en evidencias, para desde allí realizar un acercamiento facultativo que permita identificar las dimensiones prioritarias en ruta al hambre cero. El sugestivo título «Seguridad alimentaria en el Caribe. ¿Qué y cómo?» anuncia, por un lado, que los planteamientos de base estarán sometidos al rigor académico y, por otro, que el contenido ofrecerá respuestas oportunas; ambos augurios serán cumplidos.

A la cabeza de un póquer que completan Valentina Morales, Ignacio Roblero y Noëlle Salah —todos ellos expertos adscritos a la Oficina Regional de la FAO ubicada en Santiago de Chile— Julio Berdegué analiza la estabilidad en el tiempo del acceso a alimentos suficientes, inocuos, nutritivos y saludables,

enfaticando la sostenibilidad de un enfoque integral hacia la transformación de los sistemas alimentarios. Berdegú y su equipo asumen la tarea de plantear las realidades existentes y los ajustes que es preciso implementar en un lenguaje claro y directo: identificando las complejas causas del hambre y la malnutrición en el marco caribeño, y formulando posibles soluciones, advirtiendo que en esta materia no existen fórmulas simples ni de fácil elucidación.

Otros dos expertos de prestigio internacional, Renata Clarke y Deep Ford, contribuyen con un estudio sobre las amenazas a la seguridad alimentaria y nutricional en la cuenca del Caribe, poniendo un foco particular en los ocho más pequeños Estados insulares en desarrollo de la región, escrutando sus problemas sistémicos de base y las circunstancias de la pandemia de covid-19. Clarke y Ford, ambos de amplia experiencia en el sistema internacional y con conocimientos específicos adquiridos sobre el terreno de las realidades estructurales de vulnerabilidad y riesgos a los que se enfrentan los miembros del CARICOM, investigan cómo las tres dimensiones clave de comercio, turismo y salud informan las opciones estratégicas que los PEID de menor área geográfica deberán asumir en la pospandemia.

En su artículo a cuatro manos, que se ofrece a los lectores de *Estudios Sociales* tanto en versión original inglesa como en español²⁶, Clarke y Ford ofrecen observaciones a partir de la evidencia científica, detallan con sobriedad las condiciones existentes, y exploran cómo las realidades de la pandemia de covid-19 representan un estorbo añadido a las carencias de un entorno socioeconómico de enorme fragilidad, es decir, desmejorando los indicadores de inseguridad alimentaria que preexistían a la pandemia, y agregando incertidumbre a los plazos y a la solidez de la eventual recuperación. Este cuerpo de investigación les permite presentar —bajo el título «Lecciones de la pandemia de covid-19 para la seguridad alimentaria en el CARICOM: imperativos para el camino a seguir»— una hoja de ruta con cuatro líneas de acción que

26 Traducción cortesía del autor de esta introducción.

sirven por igual a todos los países de la cuenca del Caribe (donde Clarke es Coordinadora Subregional de la FAO, posición que Ford ocupó con anterioridad), incluyendo República Dominicana (donde Ford fue Representante Nacional de la FAO), a saber: impulsar la diversificación productiva para reducir la dependencia económica de la industria turística; estimular la producción agroalimentaria local/nacional/regional para sustituir bienes de importación y aminorar la sujeción a los insumos extra-regionales; reformar e integrar políticas para educar a la población en materia nutricional, de manera que el consumidor pueda gravitar hacia dietas saludables; y afrontar de manera cada vez más decidida la crisis del clima, promoviendo inversiones orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático.

La tercera pieza que dirige la mirada al Caribe es el ensayo «Sentando las bases para la seguridad alimentaria e integración regional en el Caribe insular», que aporta un análisis teórico —y, sobre todo, práctico— a partir del papel protagónico de República Dominicana como potencia productora de bienes agroalimentarios con vocación exportadora tanto a la región caribeña como a escala global. Escipión Oliveira, quien tiene a su cargo la cartera de Transformación Económica Estructural y Comercio de la Organización de Países de África, el Caribe y el Pacífico (con sede en Bruselas, por tratarse de una responsabilidad que exige estrecho contacto con las instituciones de la Unión Europea), considera la preocupante situación socioeconómica de Haití, tanto en el marco su membresía en la Comunidad del Caribe, como desde los tropiezos estructurales que los PEID deben enfrentar en la ruta al desarrollo sostenible.

Oliveira subraya la importancia de alcanzar el equilibrio crucial de reducir las trabas orgánicas y artificiales que ofuscan el comercio internacional, postulando que los países deben mantener, e incluso reforzar, sus controles sanitarios y fitosanitarios; enumera los pasos que se vienen dando hacia cristalizar una visión optimista de progreso en la cuenca del Caribe; y concluye el texto con un llamado a la acción que

comprende elementos de inclusión, innovación y capacidad de cambiar paradigmas.

El ensayo que completa el cuarteto de aproximaciones a la región caribeña sirve de piedra de toque a los esfuerzos nacionales e internacionales que se proponen eliminar la inseguridad alimentaria en la región; las especificidades de los PEID requieren —como plantean los artículos de Berdegué *et al.*, Clarke/Ford y Oliveira— contar con análisis técnicos y políticos tanto *ex ante* como *ex post*. La contribución de Federica Bottamedi parte de las condiciones objetivas inescapables (como el tamaño reducido de las islas caribeñas, cuya área geográfica limitada les impide desarrollar economías agrícolas a escala industrial) sumadas a dificultades estructurales que, como sucede en los archipiélagos de los océanos Índico y Pacífico, entorpecen el transporte de personas y mercancías, incluyendo productos agroalimentarios, tomando en cuenta que desafíos contemporáneos como la crisis del clima representan una amenaza existencial. En tal contexto, el monitoreo de las acciones a favor de la seguridad alimentaria y nutricional, así como las evaluaciones de impacto de los programas en fase de implementación adquieren importancia vital y forman parte de un conjunto integral de acciones estratégicas.

Bottamedi, consultora internacional adscrita a la Oficina de Evaluación de la FAO y miembro del Grupo de Evaluadores de Naciones Unidas (UNEG, sus siglas en inglés), examina «La función de evaluación como herramienta fundamental para avanzar hacia el Hambre Cero: el caso de pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe» el levantamiento de información de base, las entrevistas y comprobaciones conducidas *in situ* por ella y un equipo de colegas, y comparte las conclusiones y recomendaciones de los peritajes realizados, con el doble propósito de verificar si el posicionamiento estratégico de los esfuerzos de canalizar cooperación internacional para el desarrollo humano están llenando las expectativas de los gobiernos y demás actores sobre el terreno, y si las contribuciones técnicas y en materia

de diseño e implementación de políticas contribuyen de modo efectivo a la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional de los países caribeños sondeados.

Hala Shahin y Gil Penha-López, de la *Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Centre for Ecology, Evolution and Environmental Changes*, gentilmente se han sumado a este número con un artículo en donde analizan el proceso en el que se crea la ley 589-16 de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional y los factores que intervinieron en este proceso. Los resultados muestran una diferencia significativa entre las frecuencias de las respuestas proporcionadas por los diferentes profesionales en cuanto al paso más crucial de la legislación de la ley y el futuro logro de la soberanía alimentaria.

Vivimos en un planeta donde a la persistencia de las desigualdades estructurales se suman los conflictos armados, la crisis del clima y las migraciones que estos fenómenos producen. Catástrofes universales como la pandemia actual (y la posibilidad de que emerjan otras enfermedades que podrían ser aun más contagiosas y mortíferas que el covid-19) ponen de manifiesto que la lucha contra el hambre y todas las formas de malnutrición son problemas que, por su naturaleza, son comunes a todas las personas; por tanto, deben ser enfrentados por la humanidad en su conjunto.

Sistemas alimentarios, pandemia y sus efectos en la seguridad alimentaria y nutricional: algunos desafíos para República Dominicana

Food Systems, Pandemic, and its Effects on Food Security and Nutrition: Several Challenges for the Dominican Republic

Systèmes alimentaires, pandémie et ses effets sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle: quelques défis pour la République Dominicaine

Rodrigo Castañeda*

Resumen

República Dominicana ha logrado una importante reducción en sus indicadores de inseguridad alimentaria en la última década. Sin embargo, la pandemia de covid-19 ha afectado estos avances, registrándose un incremento en el número de personas que padecen hambre y malnutrición. El artículo presenta algunos de los efectos de la pandemia que no se presentan de manera evidente, como

* Candidato a doctor (PhD) en Planificación de Desarrollo Sustentable y Manejo de Proyectos (Universidad Politécnica de Madrid); posgrado en Responsabilidad Civil Corporativa (Boston College, 2014); magíster en Desarrollo Territorial y Desarrollo Rural (Universidad Politécnica de Madrid, 2007); posgrado en Políticas Pública para la Erradicación de la Pobreza (Universidad de Chile, 2004); ingeniero civil (Universidad Arturo Prat/Universidad de Chile, 1999). Representante de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en República Dominicana. Ha sido Director Adjunto de la División de Asociaciones de la FAO; miembro del Gabinete del Director General de la FAO; y Coordinador del Fondo Brasil-América Latina en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

la profundización de hábitos alimenticios inadecuados y la doble carga de la malnutrición por exceso o déficit de peso. La obesidad ha aumentado a 2.7 millones de adultos; en la región latinoamericana y caribeña el porcentaje de obesos se ha triplicado en los últimos cuarenta años. En el caso de República Dominicana, es probable que este escenario tenga relación con cambios en los patrones de consumo, en los estilos de vida y en las características de los entornos alimentarios, que son cada día menos favorables; además, se ha complicado el acceso físico y monetario a alimentos frescos, nutritivos y saludables, constituyéndose los llamados «desiertos alimentarios». El artículo presenta una serie de recomendaciones de políticas públicas para promover el debate sobre los sistemas y los entornos alimentarios que permita a los gobiernos de la región tomar decisiones e implementar medidas que contribuyan de forma efectiva a cambiar esta situación, procurando mejorar los hábitos de vida, y garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de toda la población.

Palabras clave: seguridad alimentaria, nutrición, crisis humanitaria y sanitaria, desiertos alimentarios, sistemas y entornos alimentarios, dietas saludables, malnutrición, covid-19, políticas públicas.

Abstract

The Dominican Republic has achieved a significant reduction in its food insecurity indicators in the last decade. However, the Covid-19 pandemic has hurt these advances, with an increase in the number of people suffering from hunger and malnutrition. The article presents some of the effects of the pandemic that are not evident, such as the deepening of inadequate eating habits and the double burden of malnutrition due to excess weight or deficit thereof. Obesity has increased to 2.7 million adults; the percentage of obese people in Latin America and the Caribbean has tripled in the last forty years. In the case of the Dominican Republic, it is likely that this scenario is

related to changes in consumption patterns and lifestyles, and the characteristics of food environments, which are less favorable every passing day. In addition, physical and monetary access to fresh, nutritious, and healthy food has become more difficult, creating the so-called «food deserts». The article presents a series of public policy recommendations to promote the debate on food systems and food environments that allow governments of the region to make decisions and implement measures that effectively contribute to changing this situation, seeking to improve lifestyle habits, and guarantee food security and nutrition for the entire population.

Key words: food security, nutrition, humanitarian and health crisis, food deserts, food systems and food environments, healthy diets, malnutrition, covid-19, public policies.

Résumé

La République Dominicaine a atteint une réduction significative de ses indicateurs d'insécurité alimentaire au cours de la dernière décennie. Cependant, la pandémie de covid-19 a affecté ces avancées, enregistrant une augmentation du nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition. L'article présente certains des effets de la pandémie qui ne sont pas évidents, tels que l'aggravation des habitudes alimentaires inadéquates et le double fardeau de la malnutrition due à un excès ou un déficit de poids. L'obésité a atteint 2,7 millions d'adultes. Dans la région de l'Amérique Latine et des Caraïbes, le pourcentage de personnes obèses a triplé au cours des quarante dernières années. Dans le cas de la République Dominicaine, ce scénario est susceptible d'être lié à des changements dans les modes de consommation, les modes de vie et les caractéristiques des environnements alimentaires, qui sont chaque jour moins favorables; En outre, l'accès physique et monétaire à des aliments frais, nutritifs et sains a été compliqué, constituant ce que l'on appelle les «déserts alimentaires». L'article présente une

série de recommandations de politiques publiques pour favoriser le débat sur les systèmes et environnements alimentaires qui permettent aux gouvernements de la région de prendre des décisions et de mettre en œuvre des mesures qui contribuent efficacement à changer cette situation, en cherchant à améliorer les habitudes de vie, et à garantir la sécurité alimentaire et l'alimentation de l'ensemble de la population.

Mots-clés: sécurité alimentaire, nutrition, crise humanitaire et sanitaire, déserts alimentaires, systèmes et environnements alimentaires, alimentation saine, malnutrition, covid-19, politiques publiques.

Introducción

La pandemia de covid-19 ha replanteado nuestras vidas y no ha dejado ningún ámbito sin afectar; nuestras relaciones, la forma de comunicarnos, el empleo, la educación y, sobre todo, la alimentación y nutrición. Se ha modificado la distribución, disponibilidad y acceso a los alimentos e, incluso, su forma de producción. Por ende, los desafíos son múltiples y golpean en un momento en que la seguridad alimentaria mundial no se encontraba en el mejor de los estados. Ahora bien, ¿qué podemos hacer para que el sistema agroalimentario salga fortalecido de esta crisis sanitaria? Ahí está el desafío que este artículo se plantea.

Seguridad alimentaria y nutricional

Cuando hablamos de *seguridad alimentaria* podemos pensar que el concepto se refiere solo a la importancia de consumir alimentos; y no es que esto sea incorrecto, pero la definición va mucho más allá. También importa que las familias tengan acceso a comprar los alimentos y que éstos estén disponibles de forma permanente y, por último —pero no menos impor-

tante— que los alimentos sean suficientes, inocuos y nutritivos para que nuestro cuerpo pueda conseguir la energía y los nutrientes necesarios para tener una vida sana (FAO, 1996). Conseguir la seguridad alimentaria para toda la población requiere de un esfuerzo y coordinación de todos los actores del sistema alimentario: instituciones públicas y privadas, productores y sus organizaciones, distribuidores mayoristas y minoristas, entre muchos otros.

Según los datos del informe SOFI sobre el Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, 2020), República Dominicana registra avances y limitaciones en algunos de los indicadores vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional. En materia de subalimentación, por ejemplo, la prevalencia descendió de 19.3% (a partir de los datos base en 2004-06) a 5.5% (en 2017-19), pero la prevalencia de la obesidad en la población adulta alcanza el 27.6%.

Ante la situación actual que vive el país por la pandemia de covid-19, es importante tener en cuenta los potenciales efectos que ella tendrá en los sistemas de producción y suministro de alimentos, por su directo impacto en la salud humana. Esto implica analizar las actividades y actores que hacen posible la producción, importación, transformación y distribución de los alimentos, y garantizar que estén disponibles para los consumidores en los puestos de venta (BID/FAO/PMA/BM, 2020). Hoy en día, cualquier política que regule los sistemas agroalimentarios tendrá un impacto directo en la alimentación y salud de las personas (HLPE, 2017).

Por lo tanto, es necesario implementar acciones oportunas en la adecuación de los sistemas agroalimentarios sostenibles —es decir, en la cadena producción, distribución, transformación, selección, y consumo de alimentos inocuos y nutritivos— para garantizar la efectiva realización de la seguridad alimentaria de la población, aprovechando su reconocimiento constitucional, así como la ley de soberanía y seguridad alimentaria que existe en el país desde 2016. Este marco legal

facilita el diseño e implementación de medidas de protección social como la asistencia alimentaria a corto plazo, y la protección y recuperación de los medios de vida a mediano plazo que operan en favor de los más pobres y vulnerables. En este contexto, es fundamental reconocer el rol de los diferentes actores en todo el proceso alimentario, sus capacidades, debilidades y oportunidades, para orientar la toma de decisiones frente a esta situación.

El fenómeno al que se enfrenta la población afecta a todos los actores del sistema agroalimentario en el corto, mediano y largo plazo, incluyendo al consumidor final; por ello, los problemas estructurales existentes en dicho sistema antes de la pandemia se agudizan en este momento y generan barreras para la producción, el flujo de alimentos, el acceso a ellos y su consumo adecuado. Por ejemplo, uno de los efectos que ha tenido la pandemia es el alza de precios de los alimentos. El indicador de precios de FAO indica que a lo largo de 2020 se registró un índice promedio global de incremento de 3.1 % respecto a 2019; este es el ascenso más elevado en tres años, aunque se mantiene por debajo del nivel máximo registrado en 2011.

El alza de los precios de los alimentos fue un tema de preocupación a partir del segundo semestre de 2020, fenómeno de orden mundial que afectó de modo desproporcionado a los países con mayor dependencia de las importaciones y factores externos de producción, como la variación del dólar, el precio de los productos básicos agrícolas en el mercado internacional (soya, trigo, maíz), aumento de las compras desde China, pérdida de cosechas, fenómenos climáticos y, en algunos casos, aumento de la demanda interna (efecto de los bonos proveniente de programas sociales).

En República Dominicana la situación no es distinta; según datos del Banco Central, uno de los ítems que presentan mayor incidencia en la inflación del índice de precios al consumidor de 2020 fue alimentos y bebidas no alcohólicas

(1.45% en noviembre, por ejemplo), registrándose importantes alzas de precios en algunos productos de alto consumo de las familias, como tomates, arroz, huevos y pollo fresco (Banco Central, 2020).

La FAO indicó que no existen motivos de alarma por los precios internacionales de los alimentos. La situación de los mercados y de las reservas mundiales dista mucho de lo sucedido durante la última crisis mundial de los precios de los alimentos de 2011. Los *stocks* de producción están asegurados a nivel mundial, lo que nos lleva a pensar que las actuales fluctuaciones no son un adelanto a un panorama de crisis de los precios de los alimentos. Cabe considerar también que República Dominicana cuenta con un nivel de autosuficiencia medio-alto. Hoy en día, el país produce el 85% de los productos de la canasta básica alimentaria que consume; y en diez de los productos de dicha canasta la autosuficiencia alimentaria está por encima del 90%. En los rubros de arroz, bananos/guineos, plátanos y huevos, cuatro de los principales productos de consumo masivo, la producción nacional cubre el 100% de las necesidades (FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, 2020). No obstante, hay que tener en especial consideración que el aumento de los precios de los alimentos, combinado con la pérdida de puestos de trabajo provocados por la pandemia debido a la alta dependencia nacional al turismo y las restricciones del consumo, podría ser una combinación altamente peligrosa.

A modo de ejemplo, con anterioridad a la pandemia (en la estructura del gasto nacional de 2018) la mayor participación se concentraba en alimentos y bebidas no alcohólicas (21.1%), seguida del transporte (14.8%), alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (12%); bares, restaurantes y hoteles (11.1%), bienes y servicios diversos (9.8%) y salud (7.7%), según datos del Banco Central (2020).

El gasto en alimentos es una prioridad para los hogares dominicanos; no obstante, y como es de esperar, los hogares más pobres suelen ser los más afectados por las crisis, dado su

gasto alimentario se lleva gran parte del presupuesto familiar, o simplemente los ingresos no resultan suficientes. Según datos analizados por el Programa Mundial de Alimentos, la canasta básica familiar de alimentos, en promedio, tiene un costo equivalente a 2.25 veces el salario mínimo. Sin embargo, el 50% de la población activa dominicana ingresa por debajo de dicho salario (PMA, 2019).

Pese a que República Dominicana ha registrado un crecimiento sostenido considerablemente mayor al promedio de la región, esta expansión de su economía ha ido mano a mano con una apreciable desigualdad, de modo que el país no ha logrado mejorar la situación de los sectores menos favorecidos. Por ello, las familias de menores ingresos se ven obligadas a modificar sus hábitos alimentarios, reemplazando los alimentos saludables por otros más económicos, pero menos saludables o nutritivos; algunos hogares se ven obligados a reducir la ingesta de raciones de comida diaria.

Por lo tanto, el nivel socioeconómico influye en la fuente de energía alimentaria del hogar. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares mostraban que los principales contribuyentes de energía alimentaria en familias de bajos recursos son arroz, azúcar y aceites, mientras que en los entornos de mayor nivel socioeconómico el aporte energético es más diversificado, con una importante presencia de pan, frutas y verduras (principalmente guineos y plátanos), y alimentos de origen animal (ENIGH, 2007).

Un efecto inevitable pospandemia será la exacerbación de estas desigualdades alimentarias y nutricionales, no solo por dificultades de acceso a alimentos y falta de disponibilidad, sino también por la imposibilidad de elegir alimentos de buena calidad nutricional, provocando un posible aumento en el consumo de comida ultra-procesada, alta en calorías que provienen de azúcares simples y grasas saturadas, con sal/sodio añadidos, y disminuyendo el consumo de frutas y verduras, lo que favorece a la instalación de uno de los principales

factores de riesgo para el desarrollo de las enfermedades no transmisibles (ENT), así como provocando un alto costo estatal derivado, estimándose en unos 1,915 millones de dólares, equivalentes al 2,5% del producto interno bruto (FAO 2020). De estos, una tercera parte es atribuible a la desnutrición y el resto al sobrepeso y la obesidad.

Dietas saludables

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), una dieta saludable es equilibrada, diversa, contiene una selección apropiada de alimentos y protege de la malnutrición y las ENT, incluyendo legumbres, cereales integrales, frutos secos y un mínimo de 400 gramos (14 onzas, poco menos de una libra) de frutas y verduras al día. Además, el porcentaje de calorías en forma de grasas no debe superar el 30% de la ingesta diaria, y se deben restringir las grasas saturadas y las grasas «trans». Las calorías correspondientes a azúcar libre deben ser inferiores al 10% y hay que evitar superar los 5 gramos (0.18 onzas) de sal al día (OMS, 2018).

En el año 2020, el costo de una dieta considerada *saludable* en la región fue el más elevado en comparación con otras regiones del mundo, con un costo diario de poco menos de cuatro dólares. Esto significa que una dieta saludable que contempla las calorías, los nutrientes necesarios y una mayor diversidad de alimentos, es casi cuatro veces más cara que una dieta que contempla solo un mínimo de calorías. Esta realidad es palpable en República Dominicana, donde el costo de la dieta saludable es 3.4 veces mayor a una dieta mínima. Lo más preocupante es que el 16% de la población no puede acceder a una dieta saludable (FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, 2020). Por ende, en la medida que las dietas saludables continúen siendo poco accesibles económicamente, las personas de menores ingresos tenderán a comprar alimentos altos en calorías, para de ese modo poder cubrir sus requerimientos mínimos, aunque sin suplir sus

necesidades nutricionales, lo que puede acarrear distintos problemas de malnutrición.

Muestra de ello es que la obesidad y el sobrepeso se han instalado de manera paulatina en el país. El sobrepeso afecta al 7.6% de los niños menores de cinco años (cifra de 2013) y al 28% de las personas sobre los 15 años. El porcentaje de mujeres con sobrepeso u obesas es del 50.5%, frente a casi el 40% de los hombres. A pesar de que la prevalencia del sobrepeso disminuyó en la primera década del presente siglo en los niños menores de cinco años, la prevalencia de la obesidad en los adultos aumentó en diez puntos porcentuales y la del sobrepeso en 2.5% (CEPAL/INCAP/Vicepresidencia de República Dominicana/PROSOLI/Ministerio de Salud Pública/PMA, 2019).

Los principales factores que influyen en la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el país son la escasa diversidad de la alimentación por el limitado acceso a los alimentos, la falta de educación nutricional y de estilos de vida saludables, los malos hábitos alimentarios, la falta de reglamentación sobre el etiquetado de los productos, una reglamentación deficiente y escasamente aplicada sobre el enriquecimiento de los alimentos, las desigualdades de género y la pobreza extrema (Revisión estratégica hambre cero, 2017).

Estos fenómenos son compartidos por muchos otros países latinoamericanos y caribeños, y se viene observando desde las últimas décadas, coincidente con la globalización y la irrupción de las transnacionales de la industria alimentaria en los países en desarrollo. Esto se grafica en el reemplazo de los alimentos saludables por alimentos con nutrientes críticos. Se observa un alejamiento lento y sigiloso de las dietas cotidianas hacia una dieta *occidental*, con una gran cantidad de alimentos procesados, de origen animal, azúcares y grasas saturadas (Popkin, Adair, & Wen Ng, 2012). Por otra parte, la progresiva urbanización y el crecimiento de las ciudades se ha encargado de complejizar este panorama. Hay menos tiempo para cocinar en casa y aumenta la accesibilidad de lugares de

expendio de comida rápida, de modo que la gente tiende a optar por lo rápido del nuevo entorno alimentario. En consecuencia, los entornos alimentarios desfavorables profundizan los efectos negativos sobre las decisiones de adquisición, la preparación y el consumo de alimentos (GANESAN, 2017).

Profundizando el análisis sobre los entornos, la FAO ha incorporado el concepto de los *desiertos alimentarios*: aquellos lugares donde la población tiene dificultades para acceder físicamente a alimentos frescos y nutritivos debido a la ausencia de establecimientos de venta, o la distancia excesiva de estos de los hogares de las personas (FAO, 2018). Este fenómeno se presenta sobre todo en zonas o territorios rezagados desde un punto de vista socioeconómico, concentrándose en la población de menores ingresos; puede que muchas ciudades de República Dominicana no estén exentas de este advenimiento.

El enfoque propuesto en el Pacto de Milán¹ va en esta línea, y se presenta como una oportunidad para abordar los *desiertos alimentarios* a través de la incorporación de consejos alimentarios locales o grupos de trabajo de coordinación público-privada, donde los responsables de la toma de decisiones y la sociedad civil pueden participar en la discusión de todas las medidas relacionadas con el sistema alimentario, con énfasis en el ordenamiento territorial. Esta propuesta supone llevar a cabo un proceso de sensibilización con los planificadores urbanos a través de mecanismos de información y gestión del conocimiento sobre los sistemas alimentarios, haciendo hincapié en la importancia de contar con una presencia más significativa de los mercados o ferias libres, para hacer frente al acceso físico de alimentos saludables y su innegable impacto positivo en las dietas. La iniciativa muestra también que los mercados agrícolas son uno de los pocos lugares donde el mundo rural converge con la ciudad, y que a través del comercio se crea un apoyo mutuo entre las economías rural y urbana.

1 «Pacto de política alimentaria urbana de Milán» del 15 de octubre de 2015. Ver: www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf

Otro factor es la falta de educación e información, dada a la poca reglamentación del etiquetado en los alimentos. Hoy en día un número creciente de países de la región que han implementado sistemas de etiquetado frontal para advertir a la población si los productos tienen altos niveles de azúcar, sodio, grasa y calorías². En Chile, las evaluaciones a la fecha la registran como política exitosa, que en poco tiempo ha reducido el consumo de bebidas azucaradas en un 23.7% y ha aumentado en un 5% las compras de agua embotellada, bebidas dietéticas y jugos de frutas sin azúcar agregada (Smith-Taillie, Reyes, Colchero, Popkin y Corvalán, 2020); la experiencia chilena muestra —tan solo seis meses después de su aplicación— un descenso de 17% en la compra de postres envasados y 14% en la compra de cereales azucarados para el desayuno (Reyes *et al.*, 2020). Estos son ejemplos de políticas a los que República Dominicana podría abrirse a debatir, partiendo de la base que una persona más informada, educada y con mejores conocimientos y habilidades en materia de nutrición tiene más oportunidad de hacer cambios consistentes, garantizando una mejor salud para ellos y para las personas que están bajo su cuidado.

Son muchos los factores asociados y complejos, con altos gradientes sociales y arraigados en un sistema alimentario dinámico en el que interactúan la producción, el suministro, el acceso, la asequibilidad, los comportamientos y preferencias, y los entornos alimentarios. Los aspectos relacionados con el acceso, la asequibilidad y el suministro son particularmente difíciles en diversos países, incluyendo República Dominicana (IFPRI, 2019).

Para hacer frente a este panorama nutricional, compartido por muchos países de la región, la FAO ha hecho un llamado a los Estados a implementar medidas integrales y coherentes que no solo aborden al consumidor, sino que integren toda la cadena «desde el campo a la mesa» (el llamado acercamiento *farm to fork*). En este sentido, el mundo científico ratifica

2 Chile, Perú, México y Uruguay, con Argentina y Guatemala en proceso de tramitación.

que las acciones de política alimentaria eficaces son las que conducen a cambios positivos en los entornos alimentarios, de comportamiento y en los sistemas alimentarios que los sustentan; se adaptan a las preferencias y a las características conductuales, socioeconómicas y demográficas de las personas a las que pretenden ayudar; se diseñan para que funcionen a través de los mecanismos cuyo efecto es más significativo; y se aplican como parte de una combinación de acciones que se refuerzan mutuamente (Hawkes *et al.*, 2015). Así pues, una alimentación saludable se convertirá gradualmente en una realidad si los elementos de los sistemas alimentarios — cadenas de suministro de alimentos, entornos alimentarios y comportamiento de los consumidores— hacen que los alimentos estén disponibles y sean asequibles, accesibles, seguros, culturalmente aceptables y atractivos para todos; esto requiere una acción concertada del Estado y de los múltiples actores implicados (GANESAN, 2017).

Para lograr lo anterior, en especial en estos momentos de crisis, la necesidad de cooperación entre los países es fundamental; también, la gobernanza y el fortalecimiento interno de las relaciones entre diversos sectores y actores del canal agroalimentario, con el fin de atenuar las consecuencias de los sistemas que afectan a los sectores más vulnerables y que, a largo plazo, incluirán también a toda la población. Existen una serie de medidas y políticas públicas en la región que han sido de positivo impacto en estas materias; República Dominicana puede observar, aprender e implementar tales experiencias y buenas prácticas.

Por otra parte, es importante recordar la Ley 589-16 de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN), que tiene como objetivo establecer el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población dominicana. Además, se debe destacar la importancia de la Red Nacional para la SSAN, que articula las acciones entre la sociedad civil y el Estado. Este marco institucional debe servir para la coordinación de acciones destinadas a enfrentar la pospandemia y los

problemas que viene arrastrando el país previo a ella, con un enfoque que garantice dietas saludables para todos.

Recomendaciones de políticas públicas

A continuación, se organizan dos grupos de recomendaciones, producto de la recopilación de información y experiencias de otros países, para reflexionar sobre ciertas medidas que se pueden tomar en el corto y mediano-largo plazo.

1. Para el **corto plazo**, se recomienda fortalecer los mecanismos de abastecimiento y acceso a los alimentos en todas las regiones, especialmente en zonas rurales dispersas, para garantizar el derecho a la alimentación de toda la población y, en especial, medidas de protección social hacia los más pobres y vulnerables, incluidos los pequeños productores, familias rurales, adultos mayores, personas con discapacidad, desempleados, personas en situación de calle o sin hogar, población migrante, entre otros, que no puedan acceder a los alimentos por efectos económicos de la pandemia.

Por ello, los programas de transferencia de ingresos, como «Quédate en casa», «Fondo de Asistencia Solidaria al Empleo (FASE)», Programa de Asistencia al Trabajador independiente «Pa'Ti», las Canastas Complementarias de Alimentación Escolar del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y los comedores económicos, entre otras iniciativas de protección social, son de vital importancia para amortiguar la inseguridad alimentaria en estos tiempos de pandemia. Al mismo tiempo, el Estado debe ser garante de que las transferencias de dinero vayan de la mano con una orientación educacional para que los consumidores tomen mejores decisiones o que la entrega directa de alimentos se base en una canasta nutritiva y saludable.

Por otra parte, se debe revisar y discutir los hábitos alimentarios, comenzado con la oferta nutricional dirigida a los niños y adolescentes en edad escolar, a través del PAE. La FAO recomienda incluir alimentos frescos (frutas, verduras

y hortalizas), así como la elaboración de menús saludables para el PAE, donde se reduzcan o eliminen alimentos con alto contenido en azúcares, grasas y sal/sodio. Tal como fue expresado en el compromiso que asumió el país en el lanzamiento del Año Internacional de Frutas y Verduras 2021 (AIFV) declarado por Naciones Unidas. El AIFV tiene como objetivo sensibilizar y compartir políticas y buenas prácticas con relación al consumo de frutas y verduras, los beneficios nutricionales y para la salud que ellas aportan, y la contribución del consumo de frutas y verduras a dietas saludables y estilos de vida diversificados y equilibrados, así como a la reducción de las pérdidas y el desperdicio de frutas y verduras frescas.

También es necesario evaluar e incorporar mecanismos que protejan las formas de trabajo y generación de ingresos de agricultores familiares y otros pequeños productores, de modo que obtengan garantías para la distribución de alimentos durante la contingencia, sin poner en riesgo la salud y la vida de quienes los proveen. Entre estas medidas, se sugiere fortalecer los mecanismos para que los productores de pequeña escala se conviertan en proveedores de alimentos y productos agrícolas (mediante compras públicas de la agricultura familiar), sobre todo en períodos donde el Estado se ha convertido, a consecuencia de la pandemia, en un importante proveedor de alimentos.

Actualmente, el país cuenta con una resolución al respecto, la cual necesita ser rediseñada. Medidas innovadoras de políticas públicas dinamizarían la economía en las zonas rurales en el corto plazo, garantizando mercados a los productores; además, contribuirían a impulsar cadenas de valor cortas, reduciendo los márgenes de intermediación e incrementando los ingresos de los productores, al tiempo que reducirían los niveles de pobreza en las zonas rurales. Ahora más que nunca se hace necesario garantizar la continuidad de los sistemas alimentarios como medida que permita mantener la actividad económica vinculada al sector agropecuario, así como la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población.

Por último, se requieren mecanismos que garanticen la vigilancia de la dinámica del mercado, en especial sobre los precios de, y el acceso a, la Canasta Básica de Alimentos. Además, es necesario que se estimule la producción de alimentos para el mercado interno, por ejemplo, a través de los programas de apoyo a la producción, como la distribución de insumos agrícolas o el acceso a financiamiento, que en efecto han sido implementados por el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrícola, y los programas del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE).

2. Para el **mediano y largo plazo**, *la pandemia ha demostrado que el sector agroalimentario debe ser considerado de valor estratégico para el país, motivo por el cual será preciso incrementar los esfuerzos para realizar transformaciones al sistema alimentario, direccionadas a una mayor resiliencia y adaptación a las diferentes crisis y cambios, incluidos los climáticos y sanitarios.*

Entre las medidas que se recomienda implementar están: (a) el fortalecimiento técnico y logístico del sistema agroalimentario desde el lugar de producción; (b) la innovación en las formas de producción a partir de los saberes de todos los actores; (c) la expansión de los mercados agrícolas y ferias libres, alentando a las comunidades y a la ciudadanía en general a acrecentar la producción local y sostenible de alimentos para autoconsumo mediante huertas familiares, escolares y comunitarias, patios productivos, granjas, así como la agricultura urbana y periurbana; (d) una mayor preferencia por alimentos frescos y diversos sobre los ultra-procesados y poco saludables, lo que implica inversión en la educación alimentaria y nutricional, y un mayor involucramiento del Estado en materia regulatoria (como el *etiquetado frontal*); y (e) prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos en minoristas y consumidores, tanto a nivel doméstico como institucional, incluyendo la discusión urgente sobre marcos regulatorios, y leyes que regulen y desalienten tanto la pérdida como el desperdicio de alimentos.

El país debe también consolidar sus políticas públicas encaminadas a proteger y promover la agricultura campesina, familiar y comunitaria como potencial abastecedor de alimentos. Ello representa, a su vez, un mecanismo de protección para estos grupos poblacionales que han enfrentado brechas sociales y económicas históricas. Dichas políticas deben proteger y promover la agricultura campesina, familiar y comunitaria como eje central de los alimentos locales, regionales y nacionales. Se debe generar una redistribución del uso y tenencia de la tierra³; se deben ampliar las partidas presupuestarias para la edificación y/o mejoramiento de infraestructuras que potencien la producción y comercialización de alimentos locales, tradicionales y autóctonos del sector rural (carreteras y caminos vecinales, acueductos, canales y demás componentes de riego, maquinaria, red eléctrica, conectividad, entre otros), así como la prestación permanente y de calidad de servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, recreación), carentes hoy en los sectores rurales dispersos. Es crucial, en definitiva, evitar el deterioro en los medios de vida de los productores, principalmente familiares.

Para lograr todo lo anterior, es necesario robustecer los espacios de participación ciudadana que contribuyan a fortalecer las prácticas democráticas en torno a los sistemas agroalimentarios y de desarrollo territorial, con el fin de contar con políticas justas y equitativas para todos.

Bibliografía

Banco Central, 2020. *Informe de la economía dominicana, enero a septiembre 2020*. <https://www.bancentral.gov.do/>

3 Un marco normativo de amplia aceptación en la formulación de políticas en este ámbito son las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, acordadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial; ver: www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf

- BID/FAO/PMA/BM, 2020. *Riesgos actuales y potenciales del sistema alimentario en República Dominicana ante los efectos de la pandemia del Covid-19*.
- CEPAL/INCAP/Vicepresidencia de República Dominicana/PRO-SOLI/Ministerio de Salud Pública/PMA, 2019. *El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico*. República Dominicana. <https://repositorio.msp.gob.do/bitstream/handle/123456789/1679/Costocargamalnutricion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- FAO, 2016. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre de 1996, Roma. www.fao.org/wfs/index_es.htm
- FAO, 2018. Documento de trabajo. Serie Sistema alimentario y los desafíos que trae el COVID-19. www.fao.org/3/cb0762es/CB0762ES.pdf
- FAO/FIDA/OPS/PMA/UNICEF, 2020. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cb2242es>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables. Roma, FAO www.fao.org/3/ca9692es/online/ca9692es.html
- Hawkes, C., Smith, T., Wardle J., Friel, S., Thow, A.M., Kain, J. 2015. *Smart food policies for obesity prevention*. The Lancet. www.researchgate.net/publication/272751187_Smart_food_policies_for_obesity_prevention
- HLPE, 2017. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Report #12. *Nutrition and food systems*. September, 2017. www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf
- Isa Contreras, Pável. 2020. Documento de trabajo sobre *El Impacto de las Medidas de Distanciamiento Social ante la Covid-19 sobre los medios de vida, El Poder Adquisitivo y el acceso a los alimentos en República Dominicana*.

Mason-D'Croz, D., Bogard, J., Sulser, T., Cenacchi, N., Dunston, S., Herrero, M. 2019. *Gaps between fruit and vegetable production, demand, and recommended consumption at global and national levels: an integrated modelling study*. The Lancet Planetary Health. [www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(19\)30095-6/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(19)30095-6/fulltext)

OMS, 2018. Biblioteca electrónica de documentación científica sobre medidas nutricionales (eLENA). *Aumentar el consumo de frutas y verduras para reducir el riesgo de enfermedades no transmisibles*. Organización Mundial de la Salud (OMS). www.who.int/elena/titles/fruit_vegetables_ncds/es/#:~:text=Recomendaciones%20de%20la%20OMS,de%20determinadas%20enfermedades%20no%20transmisibles.

PMA, 2019. Plan Estratégico para República Dominicana (2019-2023). Primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, 25-27 de febrero de 2019. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000101950/download/>

Popkin, B., Adair, L., Wen Ng, S. 2012. *Global nutrition transition and the pandemic of obesity in developing countries*. National Library of Medicine. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22221213/>

Revisión estratégica hambre cero, 2017. *Situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en República Dominicana*. Documento de trabajo del Grupo de Investigación para la Revisión Estratégica y Hoja de Ruta del ODS 2 (Hambre Cero). Elaborado por Pável Isa Contreras. www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAOcountries/Republica_Dominicana/docs/Ana%CC%81lisis_situacio%CC%81n_seguridad_alimentaria_y_nutricional_-_Mayo_2017.pdf

Reyes, M., Smith-Taillie, S., Popkin, B., Kanter, R., Vandevijvere, S., Corvalán, C. 2020. *Changes in the amount of nutrient of packaged foods and beverages after the initial implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising: A nonexperimental prospective study*. PLOS Medicine. Julio, 2020. <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1003220>

Smith-Taillie, L., Reyes, M., Colchero, M.A., Popkin, B., y Corvalán, C. 2020. *An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study*. PLOS Medicine. <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1003015>

Seguridad alimentaria y nutricional en tiempos de pandemia: el papel del Programa Mundial de Alimentos

Food Security and Nutrition in Times of Pandemic: The Role of the World Food Programme

Sécurité alimentaire et nutritionnelle en temps de pandémie: le rôle du Programme alimentaire mondial

Guadalupe Valdez*

Resumen

Este artículo presenta el contexto social de República Dominicana en relación con la región de Latinoamérica y el Caribe y con el mundo ante el impacto de la pandemia de covid-19, y analiza desde un enfoque multidimensional los efectos socioeconómicos causados por las desigualdades en la sociedad dominicana en tiempos de la crisis sanitaria, así como varios de los programas que desarrolló el Estado dominicano para enfrentarla durante el año 2020. Incorpora la estrategia conjunta del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en República Dominicana y el Estado dominicano, implementada como parte de la respuesta a la pandemia, y muestra las lecciones aprendidas de este desafío.

Palabras clave: protección social, programas gubernamentales, seguridad alimentaria, nutrición, covid-19,

* Magíster en Educación Superior (Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1987) y en Alta Dirección Pública (FUNGLODE-Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2009); licenciada en Economía (UASD, 1984). Es Consultora de Naciones Unidas. Ha sido Viceministra de Educación para Participación Comunitaria y Descentralización; diputada al Congreso Nacional dominicano; y Embajadora Especial de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para la promoción de Hambre Cero en América Latina y el Caribe.

pandemia, sistemas alimentarios, dietas saludables, malnutrición, políticas públicas, cooperación.

Abstract

This article presents the social context of the Dominican Republic in relation to the Latin American and Caribbean region and with the world in the face of the impact of the covid-19 pandemic, and analyzes the socioeconomic effects caused by inequalities in the Dominican society in times of the health crisis from a multidimensional approach, as well as several of the main programs that the Dominican State developed to face it during 2020. It incorporates the joint strategy of the World Food Programme (WFP) contributions to the Dominican Republic, implemented as part of the response to the pandemic, and shows the lessons learned from this challenge.

Key words: social protection, government programs, food security, nutrition, Covid-19, pandemic, food systems, healthy diets, malnutrition, public policies, cooperation.

Résumé

Cet article présente le contexte social de la République Dominicaine en relation avec la région Amérique Latine et Caraïbes et avec le monde face à l'impact de la pandémie de covid-19, et analyse à partir d'une approche multidimensionnelle les effets socio-économiques causés par les inégalités dans la société République Dominicaine en temps de crise sanitaire, ainsi que plusieurs des programmes que l'État dominicain a développés pour y faire face au cours de 2020. Il intègre la stratégie conjointe du Programme alimentaire mondial (PAM) en République Dominicaine et dans l'État dominicain, mise en œuvre dans le cadre de la réponse à la pandémie, et montre les enseignements tirés de ce défi.

Mots-clés: protection sociale, programmes gouvernementaux, sécurité alimentaire, nutrition, covid-19, pandémie, systèmes alimentaires, alimentation saine, malnutrition, politiques publiques, coopération.

Introducción

Para entender los efectos provocados por la pandemia de covid-19, es esencial considerar tanto el contexto regional como el global. La región latinoamericana y caribeña, la de mayor desigualdad social en el mundo, se ha convertido en epicentro de la pandemia, siendo los cinco países con más casos por 100,000 habitantes Panamá, Brasil, Argentina, Chile y Colombia, en ese orden. En cuanto a fallecidos por la pandemia por cada 100,000 habitantes, los cinco países con las mayores tasas son México, Perú, Panamá, Brasil y Colombia¹.

A nivel mundial, si bien en febrero-marzo de 2021 parece formarse una meseta con las cifras de los nuevos casos, el número de personas contagiadas de covid-19 en el mundo se acercaba a 123 millones y el número de fallecidos se ubicaba en torno a 2.7 millones². Y no se trata solamente de la situación de hoy: la meseta que se observa en las estadísticas de nuevos contagiados no significa que los impactos sean menores, pero tampoco elimina el efecto acumulado de los daños provocados por la pandemia durante 2020 y el primer trimestre de 2021, y lo que se estima para los próximos años como consecuencias directas e indirectas.

La covid-19 impactó a República Dominicana desde marzo de 2020. Las medidas de contención del virus, enfocadas en distanciamiento físico y confinamiento, tuvieron un impacto socioeconómico sobre el país y la población, resultando en pérdida de medios de vida e incremento de vulnerabilidad social y económica, afectando el acceso a los alimentos y la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente de los más vulnerables. A pesar de la complejidad de la crisis actual, República Dominicana tomó medidas rápidas en respuesta a la situación para activar y ampliar los distintos programas de protección social, y para habilitar programas complementarios en apoyo a empleados formales.

1 www.epdata.es/datos/coronavirus-latinoamerica-estadisticas-casos-muertes-graficos-datos/532/uruguay/279

2 Visto el 21 de marzo de 2021 en el Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center, en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

A marzo de 2021, la pandemia se encuentra en una *tercera ola*. Los efectos son marcados y, aunados a otras situaciones coincidentes como el desempleo, la inseguridad alimentaria, la malnutrición, el deterioro medioambiental y ecológico, las brechas de los sistemas de salud, las desigualdades sociales, las consecuencias de la covid-19 se multiplican en los más afectados y en los sectores de mayor vulnerabilidad, condicionando que los efectos se mantengan a mediano y a largo plazo.

La seguridad alimentaria y nutricional en la región latinoamericana y caribeña antes de la pandemia

Antes de la pandemia de covid-19, las perspectivas regionales sobre seguridad alimentaria no eran alentadoras, siendo las principales causas de la inseguridad alimentaria en la región las crisis sociopolíticas, los choques climáticos, la falta de empleos y, en menor medida, los altos precios de los alimentos. También, la falta de acceso a dietas diversas y energéticamente completas, al agua potable y servicios de sanidad.³ Bajo la coordinación del sistema de Naciones Unidas se generó un informe exhaustivo acerca de la situación de la región en el tema de seguridad alimentaria y nutricional (FAO/FIDA/OPS/PMA/UNICEF, 2020).

El enfoque de este documento regional conjunto no se limitó a las estadísticas generales, sino que profundizó en el funcionamiento de los sistemas alimentarios en los diferentes países, revelando el hecho de que las causas de la malnutrición hay que encontrarlas en la cadena que vincula la producción de los alimentos, su distribución y el consumo. El estudio de estos eslabones permite definir áreas de intervención, tanto de los gobiernos como de estos junto a las agencias de Naciones Unidas, para favorecer formas de producción y hábitos alimentarios que favorezcan dietas saludables y sostenibles desde un punto de vista económico, social y ambiental⁴.

3 Food Security Information Network (2020). *Global Report on Food Crises 2020*.

4 FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2019. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2019*. Santiago 136. Licencia: CC BY-NC-

La pandemia de covid-19 sorprende a la región de América Latina y el Caribe con niveles altos de inseguridad alimentaria, sobre todo medida con indicadores nutricionales. Para 2018, según un estudio sobre el panorama de seguridad alimentaria en la región, 42.5 millones de personas se encontraban en condición de hambre, aún con una reducción de 20 millones comparativo a los números del 2000. Asimismo, el informe refleja que «la inseguridad alimentaria moderada o grave en América Latina se incrementó de forma considerable. La inseguridad alimentaria, medida a partir de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria, pasó de 26.2% al 31.1% entre los trienios 2014-2016 y 2016-2018. Este aumento produjo que más de 32 millones de personas se sumaran a los casi 155 millones que vivían en inseguridad alimentaria en la Región en 2014-2016»⁵.

República Dominicana en el contexto de la covid-19

En los últimos doce años República Dominicana disminuyó los niveles de inseguridad alimentaria severa, aunque en la actualidad presenta alrededor de un millón de personas subalimentadas:

Los datos presentados ofrecen un panorama general de la reducción de la subalimentación en República Dominicana, pasando de un 27.1% de la población en 2000-02 a 9.5% en 2016-2018. Sin embargo, estas cifras no presentan las diferencias entre los estratos sociales, donde hay marcada desigualdad entre quienes tienen asegurada una alimentación suficiente, sana y nutritiva, y quienes sufren por hambre o están subalimentados en diferentes grados.

Durante los meses de abril y agosto de 2020 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) realizó diversas rondas de sondeos virtuales para aproximarse al estado de situación en cuanto a

SA 3.0 IGO; ver también: FAO/OMS, 2019. *Sustainable healthy diets: Guiding principles*. Rome.

5 FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2019. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2019*.

Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en República Dominicana y obtuvo resultados que, más allá de su representatividad estadística, evidencian notables diferencias en cuanto al acceso a los alimentos, su consumo, los planes de supervivencia, los ingresos y medios de vida, y el criterio acerca de los servicios de salud y de educación⁶. Uno de los datos más significativos es que una de cada cinco personas encuestadas refirió haber hecho una sola comida o ninguna el día anterior a la encuesta. Independientemente de la multiplicidad de factores causales que condicionaron este resultado, subyace una evidente desigualdad en lo relacionado al acceso a la alimentación.

En consonancia con la tendencia mundial y en la región latinoamericana y caribeña, se destaca que una mayoría de personas (seis de cada diez) vio reducidos sus ingresos a partir de la propagación de la pandemia. Además, alrededor de una de cada diez personas encuestadas declaró no tener trabajo y una similar proporción lo hace en el sector informal. Estos resultados se complementan con datos que muestran a un tercio de las personas con fuentes inestables de ingresos.

Durante los meses críticos de la pandemia, la mayoría de los encuestados refirieron confrontar dificultades para el acceso a los mercados de alimentos, con un impacto mayor en las zonas rurales. En cuanto a los servicios de salud, el 10% de los encuestados menciona la ausencia total de este servicio; alrededor de la mitad afirma que solo funcionan los servicios de emergencia.

Según el estudio del Enfoque Consolidado para Informar los Indicadores de Seguridad Alimentaria (CARI por sus siglas en inglés) realizado por el PMA junto al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) durante el 2020, se estima que después del brote de covid-19, el 2.7% de la población se encuentra en inseguridad alimentaria severa, un aumento significativo en comparación con el 1% del año anterior. Mientras, se estima que el 35.5% se encuentra en inseguridad alimentaria moderada, en comparación con el 19%

6 PMA. *Covid-19 y seguridad alimentaria. Impacto en la República Dominicana*. Junio, 2020.

registrado en 2019. El estudio también visibiliza los esfuerzos desde el Gobierno dominicano para contener la crisis provocada por la pandemia con estrategias y programas para asistir a los más desfavorecidos: alrededor de una persona de cada seis ha recibido asistencia gubernamental, similar proporción a la recibida de organizaciones no gubernamentales y agencias de Naciones Unidas; un 5% ha recibido apoyo de las distintas iglesias y un 4% de empresas privadas.

Otro informe, elaborado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), revela que, al medir la población en condición de pobreza en el segundo trimestre de 2020, se observa un incremento de 7.9% en comparación al segundo trimestre de 2019⁷.

Efectos de la covid-19 sobre la seguridad alimentaria y nutricional

Los efectos de la pandemia de covid-19 en la seguridad alimentaria y nutricional de la población dominicana son múltiples y no siempre observables a primera vista, o medibles con instrumentos estadísticos. Estos efectos incluyen el estrés emocional por la falta de alimentos, la escasez de dinero, el desempleo y la propia amenaza del contagio.

Partiendo de que asegurar la alimentación adecuada del hogar es directamente proporcional a los ingresos, se ha logrado calcular que, a junio de 2020, se verifica una pérdida efectiva promedio en ingresos por unidad familiar de 2,122 pesos mensuales⁸. El informe «Covid-19 bajo la lupa» refiere también que, gracias a los programas sociales gubernamentales, se logró mitigar el aumento en la tasa de pobreza general en 7.3% y en 3.1% en la pobreza extrema. No obstante, los efectos de la pandemia en la sociedad dominicana no se han comportado de igual manera en todas las zonas geográficas y en todos los estratos sociales.

7 MEPYD, et al. *Covid-19 bajo la lupa. Efectos en la pobreza monetaria, la desigualdad y el mercado de trabajo. Análisis de los programas de mitigación*, p.9

8 *Ibid.*, p.14 (equivalente a unos 37 dólares al cambio de marzo de 2021).

El informe del estudio «Cerrando la brecha de nutrientes» (FNG por sus siglas en inglés) liderado por la Representación del PMA en República Dominicana y publicado en noviembre de 2020⁹, revela graves y disímiles consecuencias sanitarias y económicas que la covid-19 ha provocado en el país. Allí se revela que, a raíz de la pandemia, el costo de una dieta nutritiva aumentó en la región Ozama, mientras disminuyó en las regiones Este y Sur. Partiendo de la importancia de cubrir las deficiencias de micronutrientes, esta investigación recomienda la fortificación obligatoria de alimentos básicos con énfasis en el arroz, debido a su presencia en la dieta diaria de la población dominicana; una medida de este tipo mejoraría en un 13% la asequibilidad de una dieta cotidiana nutritiva.

Programas de protección social implementados por el Estado dominicano para enfrentar la pandemia

El sistema de protección social dominicano está conformado por una serie de instituciones estatales que cuentan con programas extraordinarios, establecidos en el marco de la pandemia, para subsanar las crisis alimentaria, nutricional y sanitaria. Las acciones han estado encaminadas a incrementar la disponibilidad y el acceso a alimentos que permitan una dieta nutritiva y diversa. Para lograr este objetivo, todo el sistema de producción agropecuaria y la cadena de suministro para la distribución y comercialización debe ser resiliente y eficiente, tanto a nivel nacional como rural, incluyendo el sector minorista.

De igual forma, la población dominicana debe ser mejor educada sobre el consumo suficiente y saludable de alimentos nutritivos para evitar las diversas formas de malnutrición, incluyendo el sobrepeso y la obesidad, y las enfermedades no transmisibles asociadas a una mala alimentación; al mismo tiempo, se debe incentivar la lactancia materna exclusiva y la planificación familiar. El sistema de protección social ha jugado un papel importante en asegurar el acceso a los alimentos de los hogares en si-

9 PMA. *Fill the Nutrient Gap. República Dominicana*. Noviembre de 2020.

tuación de mayor vulnerabilidad, en especial vistos los estragos la pandemia.

Los principales programas gubernamentales de asistencia social implementados o ajustados para realizar transferencias de efectivo y en especie en el contexto de la pandemia son:

Quédate en Casa

El propósito de este programa temporal, vigente desde abril de 2020, es proporcionar recursos en efectivo para la compra exclusiva de alimentos, con el fin de mitigar los efectos de las medidas de confinamiento y distanciamiento físico en los hogares de mayor vulnerabilidad socioeconómica, asegurando así el acceso a los alimentos.

Quédate en Casa tiene una cobertura de 1.5 millones de hogares con una dotación de 5,000 pesos (unos 87 dólares) o 7,000 (122 dólares) para los hogares donde residen personas adultas mayores; estos montos fueron calculados para cubrir entre el 34 y el 57% de una dieta nutritiva para un hogar promedio. El subsidio garantiza el acceso a alimentos de los hogares más vulnerables, y su implementación se ha realizado utilizando la infraestructura ya existente de transferencias condicionadas del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), vigente desde 2005, y de la Red de Abastecimiento Social (RAS) administradas por la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), organismo con autoridad para unificar los pagos de los subsidios sociales focalizados en el país.

FASE

Las medidas de apoyo al sector privado se articularon a través de un programa temporal de transferencias monetarias denominada Fondo de Asistencia Social al Empleado, establecido para incentivar a las empresas que vieron sus operaciones afectadas por

la pandemia a mantener a sus empleados en la nómina laboral bajo la figura de *suspensión* y así evitar que pasaran a estado de desocupación. Las empresas registraron su respectiva plantilla dependiendo de la naturaleza del menoscabo sufrido, de modo que las compañías que cerraron operaciones por la contracción de la actividad económica entraron en la llamada «FASE 1», las que continuaron negocios de forma reducida sin poder cubrir la totalidad de los salarios en «FASE 2». El apoyo en forma de transferencias monetarias a los beneficiarios de la FASE 1 va de 5,000 a 8,500 pesos (unos 149 dólares), montos que cubren el 70% de los salarios, mientras el empleador asume el resto; en FASE 2 se entrega un aporte fijo de 5,000 pesos por trabajador.

Este fondo, vigente desde abril de 2020 hasta abril de 2021, constituye la respuesta del Estado dominicano a los empleados del sector privado y su cobertura ha llegado a unos 866,000 trabajadores.

Pa'Ti

Este programa, cuya denominación deriva de la frase «Para ti», ha estado vigente desde mayo de 2020 hasta abril de 2021; fue creado para dar asistencia a los trabajadores informales no cubiertos por otros programas de protección social durante la emergencia. Pa'Ti ha beneficiado a unos 200,000 trabajadores no cotizantes del sistema nacional de seguridad social, y consiste en un pago mensual de 5,000 pesos.

Programas de transferencias en especie

Tres programas principales de transferencias en especie sirvieron para suministrar alimentos básicos en respuesta a la pandemia: (a) el Programa de Alimentación Escolar (PAE) mantuvo las entregas de raciones compensatorias del desayuno escolar y la jornada escolar extendida, siendo adaptado para continuar con la distribución aun con las escuelas cerradas mediante la en-

trega de canastas de alimentos crudos a ser recogidos por los padres o tutores de los alumnos; (b) el Plan de Asistencia Social de la Presidencia (PASP) entregó raciones semanales de alimentos crudos a 400,000 familias en los sectores territoriales con mayor incidencia de pobreza a nivel nacional; y (c) los Comedores Económicos del Estado Dominicano (CEED) proveyeron 140,000 raciones alimenticias cocidas diariamente en territorios urbanos seleccionados. El PMA apoyó al gobierno a través del diseño de protocolos y guías para las entregas de las canastas de alimentos, tanto crudos como cocidos.

Supérate

En enero de 2021 el gobierno dominicano presentó un nuevo programa de protección social, denominado «Supérate», para apoyar en la recuperación pospandemia. Este programa facilitará la incorporación de los participantes al mercado de trabajo para que puedan obtener empleos dignos y de calidad que les garantice la salida de la pobreza. El programa también incluirá una transferencia monetaria que sustituirá al programa «Comer es Primero» con un monto revisado de 1,650 pesos (unos 29 dólares, comparado con el monto pre-pandemia de 850 pesos, unos 15 dólares). Se plantea que Supérate cubra un millón de hogares categorizados como vulnerables según el Índice de Calidad de Vida (ICV) del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

Otros aportes del Programa Mundial de Alimentos

El PMA desarrolló una labor conjunta con el Gobierno dominicano durante la pandemia, enmarcado en el Plan Estratégico de País (PEP 2019-23), cuya misión fundamental es apoyar el fortalecimiento de capacidades para lograr la seguridad alimentaria y nutricional, y trabajar en la promoción de sistemas alimentarios sostenibles. Además, se ha venido trabajando en la generación de evidencias para aportar información que contribuya a

mejorar la efectividad y eficiencia de los programas gubernamentales en estas áreas.

Entre diciembre de 2019 y abril de 2020, el PMA lideró un estudio en cuatro regiones del país (Ozama, Cibao, Sur y Este) para definir un modelo de dieta calórica y nutritiva, tomando como referencia el análisis de los precios de la canasta básica. Los resultados de este estudio contribuyen al perfeccionamiento de los programas sociales del Estado dominicano a través de un mejoramiento de la composición de dicha canasta para incorporar alimentos nutritivos y fortificados.

El PMA ha apoyado en la coordinación interinstitucional a través del coliderazgo del sector de seguridad alimentaria y nutricional junto a la FAO, articulando los esfuerzos gubernamentales, de la sociedad civil y de las agencias de Naciones Unidas para prevenir el deterioro del estado nutricional de la población durante la pandemia. De igual modo, el PMA a nivel mundial lideró el sector de logística humanitaria en el que se coordinaron, entre otros, el transporte de las compras internacionales para la respuesta de emergencia a la crisis sanitaria y, en el país, una expansión de la asistencia alimentaria tanto en transferencias de efectivo como en especie.

Desde 2016, el PMA ha aportado al fortalecimiento de capacidades de las instituciones del sistema de protección social dominicano a través de la mesa de Protección Social Adaptativa, que tiene como objetivo proveer acompañamiento al gobierno para construir las capacidades que permitan a las entidades de protección social jugar un papel protagónico, coordinado y eficaz en la respuesta a choques de distinta naturaleza.

Desde este espacio técnico, en el que participan representantes de las instituciones gubernamentales, agencias de Naciones Unidas y otros actores relevantes, se viene trabajando en varios escenarios de crisis, enfocados en temas climáticos y modelos de respuesta que faciliten la provisión de respuesta transparente, rápida, eficaz y eficiente. Los escenarios de res-

puesta basados en la adaptación de los programas sociales existentes a través de la expansión horizontal y vertical permiten aumentar los montos de las ayudas e integrar a nuevos afectados por la crisis, procurando no dejar a nadie atrás.

En el marco de la pandemia de covid-19, la capacitación y transferencia de capacidades hechas durante años a las instituciones del sistema de protección social a través de este espacio resultaron cruciales para apoyar la respuesta ofrecida desde el gobierno.

Conclusiones

El impacto de la pandemia en la economía dominicana es un recordatorio de la enorme importancia de contar con un sistema alimentario resiliente, que asegure los insumos esenciales que la población necesita desde una perspectiva que asuma no solo la seguridad alimentaria y nutricional, sino también la soberanía alimentaria, tal como postula la ley 589-16 sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobada a unanimidad por las dos cámaras legislativas.

Durante la emergencia el gobierno dominicano ha implementado una serie de intervenciones de asistencia alimentaria y de transferencias para asegurar el acceso de la población a alimentos nutritivos. El trabajo de preparación del sistema de protección social (fortaleciendo y ampliando los programas habituales, y desplegando programas innovadores *ad hoc*), y la respuesta enfocada en la nutrición han resultado clave para que las autoridades dominicanas pudiesen escalar acciones y tener el alcance logrado.

Esta experiencia podrá servir para enfrentar eventuales situaciones de emergencia de distintos tipos, como respuestas a choques climáticos (huracanes, inundaciones, sequía, terremotos); los aprendizajes y buenas prácticas podrán ser incorporados como lecciones aprendidas e integrados en planes de preparación de otros países latinoamericanos y caribeños.

Por su enorme impacto en la sociedad y en los individuos, la pandemia puso drásticamente en el panorama nacional las enormes desigualdades existentes y las consecuencias que estas tienen a largo plazo en la economía, la política, la cultura y la sociedad en general; de igual modo, la covid-19 ha evidenciado la necesidad de desarrollar políticas que aseguren sólidamente la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional como tema de *seguridad nacional*.

Se acredita más que nunca la necesidad de continuar el trabajo para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable del país. Para esto, será necesario promover que la producción nacional de alimentos contribuya a lograr dietas saludables, fomentando la integración de la agricultura familiar, y de otros pequeños y medianos productores, a los sistemas alimentarios, incluyendo el sector minorista. Asimismo, se hace necesario el monitoreo de la seguridad alimentaria y la vigilancia nutricional como medidas vitales para la prevención de las diversas formas de malnutrición; ello contribuirá a disminuir desigualdades en el mediano y largo plazo, y a mejorar la salud de la población.

En ese orden, será necesario identificar las buenas prácticas, así como los retos en la coordinación interinstitucional y en el establecimiento de los programas de asistencia ejecutados durante la emergencia, para así fortalecer los esquemas de protección social y los sistemas de respuesta para futuras emergencias; solo mediante el diálogo inclusivo y el trabajo colectivo articulado se podrá *salvar y cambiar vidas*¹⁰, asegurando que nadie se quede atrás.

10 «Salvar vidas, cambiar vidas» es el lema del PMA.

Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit

Hambre de acción: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas en un punto de inflexión clave antes de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas

Avide d'action: le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale à un point d'inflexion clé avant le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires

Chris Hegadorn*

Abstract

Covid-19 has exposed the shortcomings of our food systems, globally and locally, highlighting a dangerous lack of resilience in many of these systems, the results of which have been felt most acutely by those already suffering from hunger, poverty, and malnutrition. Governance reform should be at the center of our response to these challenges, focused not only on policies related

* Master of Science in National Security Strategy (National Defense University, 2012), Master of Science in International Relations (University of Pittsburgh, 1992), Bachelor of Science in Business Administration (Bryant University, 1988). He is the Secretary of the Committee on World Food Security (CFS). He served as Head of the United States Permanent Representation to the United Nations Education, Science, and Culture Organization (UNESCO); Director of the Office of Global Food Security and Acting Director of Israel/Palestinian Affairs at the US Department of State; Food Security Officer at the US Permanent Representation to the Rome-based UN agencies; Senior US Diplomat to China, Egypt, Iraq, and South Africa; Analyst at the US Department of Agriculture; and Congressional Aide to Senator Joseph Biden.

to the amount of food produced, but also its nutritional quality, and the impacts this production has on soils, water, and climate. Leadership is needed to reverse the negative trends in achieving SDG-2 and other development goals tied to our food systems. The Rome-based Committee on World Food Security (CFS) is one source within the United Nations System that offers both a global platform for policy debate and negotiated policy documents that offer governments and other relevant actors policy guidance for dealing with the full complexity of modern food systems. The Committee, founded on the principles of inclusivity and the right to adequate food, has developed Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition that, if used as intended, can help policy-makers organize themselves around a food systems approach that sees food as much more than the responsibility of one or two ministries, but rather a complex system that requires an inclusive whole-of-government approach and participation of key stakeholders from all parts of society especially the poorest and most vulnerable to food insecurity and malnutrition. The CFS offers a useful model, with valuable products that should be utilized by the 2021 UN Food Systems Summit to be held in September. Consideration should be given to how the Summit can improve and strengthen the CFS, addressing some of its structural weaknesses in effectively dealing with SDG-2.

Key words: food security, nutrition, Food Systems Summit, Right to Food, sustainable development goals, policy guidelines, policy recommendations, coherence and convergence, inclusive dialogue, Committee on World Food Security.

Resumen

La covid-19 ha expuesto las deficiencias de nuestros sistemas alimentarios, a nivel mundial y local, destacando una peligrosa falta de resiliencia en muchos de estos sistemas, cuyos resultados se han sentido más agudamente por aquellos que ya sufren de hambre,

pobreza y desnutrición. La reforma de la gobernanza debe estar en el centro de nuestra respuesta a estos desafíos, centrada no solo en las políticas relacionadas con la cantidad de alimentos producidos, sino también en su calidad nutricional y los impactos que esta producción tiene en los suelos, el agua y el clima. Se necesita liderazgo para revertir las tendencias negativas en el logro del ODS-2 y otros objetivos de desarrollo vinculados a nuestros sistemas alimentarios. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con sede en Roma, es una fuente dentro del sistema de las Naciones Unidas que ofrece una plataforma global para el debate de políticas y documentos de política negociados que ofrecen a los gobiernos y otros actores relevantes orientación política para hacer frente a la completa complejidad de los sistemas alimentarios. El Comité, fundado en los principios de inclusión y el derecho a una alimentación adecuada, ha desarrollado Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición que, si se utilizan según lo previsto, pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a organizarse en torno a un enfoque de sistemas alimentarios que considere los alimentos como mucho más que la responsabilidad de uno o dos ministerios, sino más bien un sistema complejo que requiere un enfoque inclusivo de todo el gobierno y la participación de actores clave de todas las partes de la sociedad, especialmente los más pobres y vulnerables a la inseguridad alimentaria y la desnutrición. El CSA ofrece un modelo útil, con productos valiosos que deberían utilizarse en la Cumbre de sistemas alimentarios de las Naciones Unidas de 2021 que se celebrará en septiembre. Se debe considerar cómo la Cumbre puede mejorar y fortalecer el CSA, abordando algunas de sus debilidades estructurales para abordar eficazmente el ODS-2.

Palabras clave: seguridad alimentaria, nutrición, Cumbre sobre sistemas alimentarios, derecho a la alimentación, objetivos de desarrollo sostenible, directrices de política, recomendaciones de política, coherencia y convergencia,

diálogo inclusivo, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Résumé

Le covid-19 a révélé les lacunes de nos systèmes alimentaires, aux niveaux mondial et local, mettant en évidence un dangereux manque de résilience dans nombre de ces systèmes, dont les résultats ont été ressentis de la manière la plus aiguë par ceux qui souffrent déjà de la faim, de la pauvreté et de la malnutrition. La réforme de la gouvernance devrait être au centre de notre réponse à ces défis, axée non seulement sur les politiques liées à la quantité de nourriture produite, mais aussi à sa qualité nutritionnelle et aux impacts de cette production sur les sols, l'eau et le climat. Un leadership est nécessaire pour inverser les tendances négatives dans la réalisation de l'ODD-2 et d'autres objectifs de développement liés à nos systèmes alimentaires. Le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) basé à Rome est une source au sein du système des Nations Unies qui offre à la fois une plate-forme mondiale pour le débat politique et des documents politiques négociés qui offrent aux gouvernements et aux autres acteurs concernés des orientations politiques pour faire face à toute la complexité des systèmes alimentaires. Le Comité, fondé sur les principes d'inclusivité et du droit à une alimentation adéquate, a élaboré des Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition qui, si elles sont utilisées comme prévu, peuvent aider les décideurs politiques à s'organiser autour d'une approche des systèmes alimentaires qui considère la nourriture comme beaucoup plus que la responsabilité d'un ou deux ministères, mais plutôt un système complexe qui nécessite une approche pangouvernementale inclusive et la participation des principales parties prenantes de toutes les parties de la société, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Le CSA offre un modèle utile, avec des produits précieux qui devraient être utilisés par le

Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021 qui se tiendra en septembre. Il convient de réfléchir à la manière dont le Sommet peut améliorer et renforcer le CSA, en remédiant à certaines de ses faiblesses structurelles pour traiter efficacement l'ODD-2.

Mots clés: sécurité alimentaire, nutrition, Sommet des systèmes alimentaires, Droit à l'alimentation, objectifs de développement durable, orientations politiques, recommandations politiques, cohérence et convergence, dialogue inclusif, Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

Hungry for Action: The Pandemic Exposes the Shortcomings of our Global Food System

In the wake of the Covid-19 pandemic, significant political attention is once again being directed toward answering the fundamental question: is our global food system capable of achieving the 2030 sustainable development goal of zero hunger and malnutrition? Prevailing evidence is clear that we are well off track, prompting many to question whether our global system of organization can effectively handle such severe shocks while sustainably feeding the world's growing population. With the number of hungry and malnourished *already* on the rise over the past few years, the Covid-19 crisis—which has already killed over 2.6 million people—is both a wake-up call and a stark warning that transformative action is needed now, and that «business-as-usual» is no longer an acceptable response.

The UN's latest global summary of hunger and malnutrition—the SOFI 2020 report—estimates that nearly 690 million people are chronically undernourished. As many as 130 million more have been pushed into chronic hunger because of the Covid-19 pandemic. Two billion people suffer from micronutrient deficiencies and the number of adults who are overweight or obese is ballooning—putting them at higher risk of contracting

serious non-communicable disease like heart attacks, diabetes, and various forms of cancer. Such diet-related illnesses are now the world's number one killer. On top of this, over three billion people cannot afford to eat what is defined by the UN as a «healthy diet». The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) estimates that the global food system contributes 30% of all greenhouse gases, even as we waste 35% of all food produced — equivalent to a loss of 936 billion dollars annually. And the staggering contemporary loss of biodiversity, mainly due to land use for food production, is threatening the fragile ecosystems upon which all life systems are based, including on land and in our oceans.

Meanwhile, our ability to produce food and how we produce it is under threat, with climate change interfering with food systems, leading to droughts, floods, pest infestations, and massive fires around the world while exacerbating human conflicts. The staggering and rapid loss of biodiversity due largely to land use convergence for food production is threatening the very ecosystems we all depend upon. In April 2020, the World Food Programme (WFP) Executive Director, David Beasley, told the UN Security Council —in a special meeting convened by the Dominican Republic— that the world faces «multiple famines of biblical proportions», and warned of a looming «hunger pandemic» that could kill up to 300,000 persons per day. Even at the start of the Covid-19 pandemic, 130 million people in 55 countries were facing crisis-level food insecurity. Clearly, it is time to rethink how our global food system is structured and managed. This explains why the United Nations Secretary General, António Guterres is organizing a UN «Food Systems Summit» scheduled to take place in New York in September 2021.

Latin America and the Caribbean, as a region, is struggling to deal with these pressing issues, some countries with more success than others. For the region as a whole, the SOFI 2020 report concludes that the prevalence of undernourishment in the total population is currently 9.5%, with the Caribbean sub-region at 14.4% and Central America at 12.14%. In terms of reaching the 2030 Sustainable Development Goal indi-

cator SDG 2.1.1 (prevalence of undernourishment), the entire region is considered as being «off track» —with only the Caribbean sub-region having made «some progress» since the 2019 SOFI report. Not surprisingly, Haiti ranks highest on the region’s list, with 48.2% of its population considered under-nourished. The Bolivarian Republic of Venezuela is second from the bottom, with 31.4% of its population reported as under-nourished. Brazil, with the largest population of the region, reports less than 2.5% of its population as under-nourished. The overall trend for the region shows backsliding on the progress made since the launch in 2015 of the Latin America regional *Plan for Food Security, Nutrition and Hunger Eradication by 2025* despite the significant political support and resources deployed by regional governments, including the Parliamentary Front Against Hunger and its *Initiative for a Hunger-Free Latin America and Caribbean*.

Among the multilateral institutions designed to address such food security and nutrition issues, the Rome-based Committee on World Food Security (CFS) is focused on the *policies* in place globally, regionally, and nationally that generally determine the manner in which food is grown, sold, and consumed —along with the inhibitors to more reliable production and distribution systems to deal with the problems cited above. This article seeks to explain the CFS to those unfamiliar with it, and describe its structure, aims, achievements to date, and its significant limitations. This article will also propose options for the UN’s member States and key stakeholder groups to contemplate in terms of possibly strengthening the Committee and/or taking other steps as part of a global response to the «looming hunger pandemic».

The Committee on World Food Security (CFS) —Past and Present

The Committee on World Food Security (CFS) was established in 1974 and radically reformed in 2009 to become the

foremost inclusive international and intergovernmental platform for a broad range of committed stakeholders to work together in a coordinated manner and in support of country-led processes toward elimination of hunger and ensuring food security and nutrition for all, and for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. CFS promotes policy convergence and coherence on global food security and nutrition issues. Its processes ensure that the voices of relevant stakeholders are heard, particularly representatives of those most affected by food insecurity and malnutrition: society's poorest and most marginalized. The Committee supports country-led implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, with a special focus on Sustainable Development Goal 2 of Ending Hunger, and its linkages with other goals, targets, and indicators relevant to food security and nutrition. CFS is an integral component of global governance of food security and reports to the FAO Conference and to the UN General Assembly (UNGA) through the Economic and Social Council (ECOSOC).

CFS is comprised of member countries of the United Nations, UN technical agencies and bodies with a mandate on food security and nutrition, other relevant UN System bodies whose work is related to attaining food security, civil society and nongovernmental organizations and their respective networks, international agricultural research systems, international and regional financial institutions, relevant private sector associations, and philanthropic foundations. CFS is supported by the three Rome-based UN agencies: the Food and Agriculture Organization (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), and the World Food Programme (WFP) which provide core funding, technical expertise, and staff to support its Secretariat which is hosted in FAO. CFS activities also rely upon voluntary contributions of its 135 member states and other participating institutions and stakeholders.

Along with its unique, multi-stakeholder composition, one of the other major new changes stemming from the 2009 CFS

overhaul was the establishment of a High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE) which provides current, independent science and evidence-based analysis to inform CFS's policy deliberations and negotiations. A fifteen-member Steering Committee is competitively selected and comprised of internationally recognized experts in a variety of food security and nutrition-related fields. They select a chair and vice chair for two-year terms and manage a roster of top experts who can be enlisted for project teams to analyze and report on pressing issues identified by the CFS or its Chairperson. Their latest report (#15) analyzes core food security and nutrition concepts, outcomes, drivers and critical policy directions essential for meeting the SDG 2 targets and the remainder of the 2030 Agenda.

The CFS normally holds an annual global plenary meeting every October at FAO Headquarters in Rome, bringing thousands of governmental policymakers and food security and nutrition stakeholders from all over the world together to adopt negotiated policy guidance, review global progress, and share their perspectives and experience. A Bureau consisting of twelve elected country representatives (and twelve alternates, including the Dominican Republic) serve two-year terms, and a Chairperson is elected on a rotating geographic basis from among member State delegations to serve a non-renewable two-year term. The Chair of CFS at the time of reform was the Deputy Ambassador of Argentina to the Rome-based UN agencies, María Squeff, while the Ambassador of the Dominican Republic to the Rome-based UN agencies, Mario Arvelo, was elected as Chairperson from 2017-2019. An Advisory Group consisting of experts from UN agencies and institutions, UN Nutrition, the World Bank, the World Health Organization, the UN Special Rapporteur on the Right to Food, and from self-regulating mechanisms representing civil society and the private sector provide advice and guidance to help shape the various products that emerge from CFS's policy convergence processes and negotiations. A small Secretariat prepares all necessary documents for the Chairperson, the Bureau and its Advisory Group, and for the annual CFS

plenary session, and assists with the implementation of the Committee's four-year program of work, its ongoing policy convergence processes, regional consultations, budget administration, and the Committee's communications, outreach, and resource mobilization strategies.

CFS' Flagship Products: Guidelines, Recommendations, Principles, and Frameworks

Since its major overhaul in 2009, the Committee has developed four major policy convergence products and thirteen sets of negotiated policy recommendations, covering a wide assortment of topics relevant to global food security and nutrition. Another of its foundational documents, the Voluntary Guidelines for the Progressive Realization of the Right to Food (VGR2F) were finalized in 2004, prior to the CFS reform. Nonetheless, these latter guidelines represent a foundational cornerstone of the Committee's vision and mandate, undergirding all subsequent CFS products. In 2012, the Committee endorsed Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure of Land, Forestry, and Fisheries (CFS VGGTs); in 2014, CFS adopted its Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (CFS RAI); in 2015, it endorsed the Framework for Action for Food Security and Nutrition in Protracted Crises (CFS FFA). Most recently, during its 47th plenary session in February 2021, postponed from October 2020 because of the pandemic, members adopted the CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition (CFS VGFSyN). These latest guidelines were the result of five-plus years of extensive and inclusive consultations and negotiations, drawing from the CFS HLPE's 12th report on the complex interplay between food production, human health, and environmental sustainability.

The VGFSyN are the only global policy instrument that have been negotiated at a multilateral level among governments and other stakeholders on the complex interplay and con-

nections between food systems and nutrition. As such, they are expected to serve as an important contribution to the UN Food Systems Summit, along with CFS's other flagship policy products. The Guidelines represent a concrete tool in the hands of governments, UN agencies, civil society, private sector, financial institutions and other development actors to provide guidance on policies and interventions to address malnutrition in all its forms through a holistic 'food systems' lens. The Guidelines aim at promoting policy coherence and reducing policy fragmentation between relevant sectors like health, agriculture, education, environment, gender, social protection, trade, and employment—all of which impact food systems and nutrition.

The VGFSyN will be used to support the development of coordinated, multi-sectoral national policies, laws, programs and investment plans to enable safe and healthy diets through sustainable food systems. The VGFSyN recognize the importance of implementing interventions within and across food systems and their constituent elements—food supply chains, food environments, consumer behavior—to improve their ability to deliver healthy diets and to generate positive outcomes along all dimensions of sustainable development. The VGFSyN include a wide range of recommendations of actions to promote transparent and accountable governance, sustainable food supply chains, access to healthy diets, food safety across sustainable food systems, nutrition education, gender equality, and resilient food systems in humanitarian contexts. Key to the success of the Guidelines will be the willingness of governments to fully utilize the recommendations to holistically address their food security and nutrition policy planning and implementation, enjoined by development partners committed to a food systems approach.

Also included in the CFS Multi-year Program of Work (MYPoW) for 2020-23, is a workstream to develop Voluntary Guidelines on Gender Equality and Women and Girls' Empowerment for Food Security and Nutrition (CFS GEWGE), terms of reference for which were adopted at the 47th CFS

plenary. Simultaneously, CFS is also negotiating Policy Recommendations on «Agro-ecological and Other Innovative Approaches for Food Security and Nutrition» to be endorsed at an extraordinary 48th session of CFS on 4 June 2021. These recommendations are expected to serve as another useful tool for the Food Systems Summit, as they will reflect—as do all CFS products—the point of convergence between governments and other CFS stakeholders on the key role of innovation.

The Effectiveness of CFS and its Products: Limited Reach, Limited Impact

CFS Products are fairly well known within food security and nutrition policy circles, but little is known about their specific impact at national and local levels. The Committee and its Secretariat, by design, have a light evaluation approach, opting for voluntary sharing of national experiences rather than a structured, robust monitoring and evaluation mechanism. Instead, the Committee hosts open debates on a specific topic, informed by voluntarily submitted reporting from member States and stakeholder groups during its annual plenary sessions. Among the topics regularly promoted is the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security—the title of its first major policy convergence product. These Guidelines form the basis of numerous countries' national laws and regulations, and even have risen into the Constitutions of some States, including that of the Dominican Republic in article 54.

Elsewhere the CFS Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure, or CFS VGGT, have become the international reference document on issues pertaining to land governance and land tenure. The Conference of Parties of the UN Conference to Combat Desertification (UNCCD) at its 14th general assembly cited the CFS VGGT as the defining document for

action to halt land degradation. Of course, the significance of this is that the UNCCD is a binding treaty document, for whose members its decisions *are* mandatory. The Guidelines are also used by land experts and donors from FAO, the World Bank, and numerous development agencies to help governments to codify land use issues, and for communities to protect their rights—especially communities where tenure issues are less defined, are held communally, or are under severe pressure. This package is used a key tool by development experts and institutions is, arguably, the most successful of the Committee's products. Despite this success, the number of individuals without secure tenure rights worldwide is actually increasing, not diminishing.

Often used hand-in-hand with the VGGT, the Committee's 2014 Principles for Responsible Agricultural Investment (CFS RAI) seek to promote responsible investment in agriculture and food systems that contribute to food security and nutrition, thus supporting the progressive realization of the right to adequate food. Its ten principles address the core elements of what makes investment in agriculture and food systems responsible, identify who are the key stakeholders and their respective roles and responsibilities, and attempt to guide actions of all stakeholders engaged in agriculture and food systems to promote much-needed responsible investment, enhance livelihoods, and guard against and mitigate risks to food security and nutrition. In South East Asia, with help from the World Economic Forum's 'Grow Asia' initiative, FAO, and donor governments, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has adapted the CFS RAI principles into a region-wide agricultural investment framework by which its members systematically work to, among other things, strengthen food production, enhance nutrition outcomes, build climate resilience, and improve livelihoods of its food producers. Other regions, including Latin America and the Caribbean, might take a similar approach, using the principles as the basis for regional frameworks to guide investments in land and other key elements of food production.

Shortcomings of CFS and its Products

It is crucial to understand that the CFS, by its very design, is only a public forum —an open platform located within the UN system where member State representatives come together voluntarily with interested non-governmental agency experts and other constituencies to debate the merits of various approaches to governing and managing the global food system. Membership is not compulsory, its products are negotiated on the basis of consensus, and none of its products are binding on its member States or constituencies. There is no voting on the final wording of the CFS's various policy products. These products are negotiated by diplomats using as their starting point drafts provided by the CFS Secretariat based on reports of the HLPE. Once agreed, there is no implementation structure for promoting their use at country or local levels, so it is left entirely in the hands of member States and other stakeholders to decide if, and how, CFS products are utilized. While short on «teeth», somehow the CFS manages to influence the global debate and contribute to the achievement of the 2030 Agenda.

One prominent shortcoming of CFS cited by the formal independent external evaluation performed in 2016-17 is that the Committee's connections between its meetings in Rome and the countries it is supposed to advise/assist is very weak. In other words, CFS products are not well known outside Rome and country delegations are not active in translating the CFS policy products to action within their home agencies and ministries. According to the evaluation, «CFS did not facilitate support and advice to countries and regions, as none requested such advice. There is lack of clarity about this role and the details of how CFS should facilitate support and advice were not worked out». Furthermore, the report notes that attempts to strengthen outreach to regional and national groupings and governments were «limited to the Chairperson's engagements at FAO Regional Conferences and other regional events». The details of this role, it points out, «have not been elaborated by CFS». As a re-

sult of these tenuous links and connections, CFS products remain under-recognized, and under-utilized. This problem was quite evident in terms of its 2015 «Framework for Action in Protracted Crises» when, after intense negotiations finally succeeded in producing this framework, its use has been sporadic and very limited. While the outreach and communication functions of the Secretariat are being improved and strengthened as one way to address these concerns, the larger issue is whether there is sufficient political commitment by the core UN agencies and member States to fully committing to, and fostering the use of, CFS products within their programs of work.

On top of these challenges for the Committee, the CFS structure is an anomaly of sorts—an experiment of UN bureaucracy, taking an active organ of one intergovernmental agency of the international system, transforming it into a «shared» platform hosted by that same agency, then transferring its ownership to all three Rome-based UN agencies while opening it up, beyond member States, to other UN bodies, and other key partners. The intention was to create a true multi-stakeholder platform where core issues of food security could be debated, and policy advice given based on «convergence» of opinions and evidence provided by its panel of experts. While the Committee has succeeded in opening up space for such multi-stakeholder dialogue, ownership issues have yet to be fully resolved, participation by governments is sporadic and European-centric, and the three Rome-based UN agencies still do not yet quite know exactly how they should support it, participate within it, and use its products to advance shared development objectives at global, regional, national, and local levels. Likewise, some member governments that participate in the Bureau of the Committee, the body that largely governs day-to-day matters, consider the CFS—a body where civil society and other non-governmental groups sit and negotiate alongside government delegations—as a risk to sensitive topics such as trade, rights, and labor, among others, since these areas are typically addressed in other UN fora. Even though these issues have enormous impact on the state of

global food insecurity and malnutrition, they are considered taboo topics by some members and largely avoided within CFS policy debates.

What Opportunities Exist for CFS in the Future?

The year 2021 represents an important inflection point for CFS. The UN Secretary General has called for a Food System Summit to address the broad range of issues affecting global hunger and malnutrition, including the issue of climate change—both its impact on food production, and food production's impact on climate. While adhering to the basic spirit and text of the Sustainable Development Goals and 2030 Agenda, the Summit seems to acknowledge the growing public awareness that hunger and malnutrition will not be resolved by ministries of agriculture or by governments alone. On the latter side, the Summit will require governments to deploy collaborative approaches to align inputs and interests of all sectors that impact food—health, commerce, labor, finance, environment, land, water, education, social affairs, etc. Governments need to bring many more voices into the conversation and address the complex issues associated with food systems at global, regional, national, and local levels. At national and local levels, reliable data and statistics tied to transparent policy processes are key, as is inclusive debate with a wide assortment of stakeholders on the various policy options and inherent trade-offs between them. With 690 million undernourished already, and many more being added due to Covid-19, it will be a major accomplishment if the Summit prompts more government leaders to adopt systemic approaches to food policy, starting with the right to adequate food as a core organizing principle. The Summit is already prompting the UN System to organize its own normative and programmatic work around systemic approaches, for the benefit of the world's poorest and most vulnerable.

After the first UN food summit in 1974, convened amid enormous turmoil in food markets and catastrophic famines, the CFS was conceived along with IFAD, the CGIAR system, and several other key institutional and analytic innovations. With each successive UN global summit, there have been steps taken to bolster and broaden institutional governance mechanisms intended to better regulate the global system and end hunger and malnutrition. Those mechanisms have helped, but not ended hunger. For this Food Systems Summit, new mechanisms are not the answer. Rather, improving and refining the existing mechanisms—including CFS—should be the way forward, using a more sophisticated, systemic analytic approach to address head-on the root causes of poverty and under-development that drive hunger and malnutrition. The Summit's inclusive approach will energize large swaths of the global population to act, to exercise their own sense of agency for changing the *status quo*. The ideas and proposed solutions they will bring to the table, along with their commitment to action, should move us in the right direction. The CFS should be ready to respond positively to those proposed solutions and desire for more effective action.

Conclusions

Change is never easy, whether personal or at a systemic level. No one should expect absolute consensus and agreement on the way forward for food system reforms. Solutions will be context specific, culturally appropriate, and owned by the countries and communities who are dealing with them. Still, alignment of certain principles and intentions at global level are important. The good news is that the Summit and its organizers have embraced an open-door, multi-stakeholder inclusive approach at the core. They are striving to include the views of those often marginalized in global events, and are stressing human rights, gender, innovation and nature-based solutions. This approach ensures diverse

perspectives, indigenous know-how, cultural insights, digital tools, and rigorous science-based evidence to better enable stakeholders to understand policy trade-offs and design policy options that deliver multiple public goods across various systems. Food systems will still be characterized by competition over scarce resources, including financial investments, and fault lines will continue to exist between and among countries and communities, ethnic groups, and various competing interest groups. The fight to end hunger and malnutrition is likely to remain a major global struggle for years to come, as will the other sustainable development goals of the 2030 Agenda.

It is absolutely critical that the Summit succeeds. Failure is not an option. The worsening hunger and malnutrition crisis compounded by Covid-19, environmental degradation, biodiversity loss, and climate change means that this might be our last chance at getting the world back on track to achieving the SDGs—particularly SDG-2 of zero hunger. Our environmental aims cannot be achieved without food production being seen as part of the solution. We must seize the moment and the momentum to do the right thing, and urgently act to ensure food security and nutrition for all. The Summit should build upon the work of CFS and reports of its High-Level Panel of Experts and seek to strengthen their utilization at country and local levels. The CFS's Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition provide an excellent roadmap regarding the issues that need to be considered and addressed by policymakers. Likewise, CFS's flagship products on land tenure, responsible agricultural investment principles, and the right to adequate food, among others, should be taken up and utilized as they were intended. Finally, the very model by which CFS was designed—i.e., a platform for collective, multi-stakeholder debate on the most pressing issues—should be emulated at country level to assist governments in tackling the complex issues of food security and nutrition, for the long-term health and prosperity of all their citizens.

Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit

Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit

Avide d'action: le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale à un point d'inflexion clé avant le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires

Chris Hegadorn*

Resumen

La covid-19 ha expuesto las deficiencias de nuestros sistemas alimentarios, a nivel mundial y local, destacando una peligrosa falta de resiliencia en muchos de estos sistemas, cuyos resultados se han sentido más agudamente por aquellos que ya sufren de hambre, pobreza y desnutrición. La reforma de la gobernanza debe estar en el centro de nuestra respuesta a estos desafíos, centrada no solo en las políticas relacionadas con la cantidad de alimentos producidos, sino también en su calidad nutricional y los impactos que esta producción tiene en los suelos, el agua y el clima. Se necesita liderazgo para revertir las tendencias negativas en el logro del

* Magíster en Estrategia de Seguridad Nacional (National Defense University, 2012); magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Pittsburgh, 1992); licenciado en Administración de Empresas (Bryant University, 1998). Es secretario del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Ha sido Jefe de Misión de la Representación Permanente de Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Director de la Oficina de Seguridad Alimentaria Global y Director Interino de Asuntos Israel/Palestina en el Departamento de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores) de EEUU; Oficial de Seguridad Alimentaria en la Representación Permanente de EEUU ante las agencias de NNUU con sede en Roma; Diplomático sénior de EEUU en China, Egipto, Irak y Sudáfrica; Analista del Departamento (Ministerio) de Agricultura de EEUU; y asistente del senador Joseph Biden.

ODS-2 y otros objetivos de desarrollo vinculados a nuestros sistemas alimentarios. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con sede en Roma, es una fuente dentro del sistema de las Naciones Unidas que ofrece una plataforma global para el debate de políticas y documentos de política negociados que ofrecen a los gobiernos y otros actores relevantes orientación política para hacer frente a la completa complejidad de los sistemas alimentarios. El Comité, fundado en los principios de inclusión y el derecho a una alimentación adecuada, ha desarrollado Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición que, si se utilizan según lo previsto, pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a organizarse en torno a un enfoque de sistemas alimentarios que considere los alimentos como mucho más que la responsabilidad de uno o dos ministerios, sino más bien un sistema complejo que requiere un enfoque inclusivo de todo el gobierno y la participación de actores clave de todas las partes de la sociedad, especialmente los más pobres y vulnerables a la inseguridad alimentaria y la desnutrición. El CSA ofrece un modelo útil, con productos valiosos que deberían utilizarse en la Cumbre de sistemas alimentarios de las Naciones Unidas de 2021 que se celebrará en septiembre. Se debe considerar cómo la Cumbre puede mejorar y fortalecer el CSA, abordando algunas de sus debilidades estructurales para abordar eficazmente el ODS-2.

Palabras clave: seguridad alimentaria, nutrición, Cumbre sobre sistemas alimentarios, derecho a la alimentación, objetivos de desarrollo sostenible, directrices de política, recomendaciones de política, coherencia y convergencia, diálogo inclusivo, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Abstract

Covid-19 has exposed the shortcomings of our food systems, globally and locally, highlighting a dangerous lack of resilience in many of these systems, the results of which

have been felt most acutely by those already suffering from hunger, poverty, and malnutrition. Governance reform should be at the center of our response to these challenges, focused not only on policies related to the amount of food produced, but also its nutritional quality, and the impacts this production has on soils, water, and climate. Leadership is needed to reverse the negative trends in achieving SDG-2 and other development goals tied to our food systems. The Rome-based Committee on World Food Security (CFS) is one source within the United Nations System that offers both a global platform for policy debate and negotiated policy documents that offer governments and other relevant actors policy guidance for dealing with the full complexity of modern food systems. The Committee, founded on the principles of inclusivity and the right to adequate food, has developed Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition that, if used as intended, can help policy-makers organize themselves around a food systems approach that sees food as much more than the responsibility of one or two ministries, but rather a complex system that requires an inclusive whole-of-government approach and participation of key stakeholders from all parts of society especially the poorest and most vulnerable to food insecurity and malnutrition. The CFS offers a useful model, with valuable products that should be utilized by the 2021 UN Food Systems Summit to be held in September. Consideration should be given to how the Summit can improve and strengthen the CFS, addressing some of its structural weaknesses in effectively dealing with SDG-2.

Key words: food security, nutrition, Food Systems Summit, Right to Food, sustainable development goals, policy guidelines, policy recommendations, coherence and convergence, inclusive dialogue, Committee on World Food Security.

Résumé

Le covid-19 a révélé les lacunes de nos systèmes alimentaires, aux niveaux mondial et local, mettant

en évidence un dangereux manque de résilience dans nombre de ces systèmes, dont les résultats ont été ressentis de la manière la plus aiguë par ceux qui souffrent déjà de la faim, de la pauvreté et de la malnutrition. La réforme de la gouvernance devrait être au centre de notre réponse à ces défis, axée non seulement sur les politiques liées à la quantité de nourriture produite, mais aussi à sa qualité nutritionnelle et aux impacts de cette production sur les sols, l'eau et le climat. Un leadership est nécessaire pour inverser les tendances négatives dans la réalisation de l'ODD-2 et d'autres objectifs de développement liés à nos systèmes alimentaires. Le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) basé à Rome est une source au sein du système des Nations Unies qui offre à la fois une plate-forme mondiale pour le débat politique et des documents politiques négociés qui offrent aux gouvernements et aux autres acteurs concernés des orientations politiques pour faire face à toute la complexité des systèmes alimentaires. Le Comité, fondé sur les principes d'inclusivité et du droit à une alimentation adéquate, a élaboré des Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition qui, si elles sont utilisées comme prévu, peuvent aider les décideurs politiques à s'organiser autour d'une approche des systèmes alimentaires qui considère la nourriture comme beaucoup plus que la responsabilité d'un ou deux ministères, mais plutôt un système complexe qui nécessite une approche pangouvernementale inclusive et la participation des principales parties prenantes de toutes les parties de la société, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Le CSA offre un modèle utile, avec des produits précieux qui devraient être utilisés par le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021 qui se tiendra en septembre. Il convient de réfléchir à la manière dont le Sommet peut améliorer et renforcer le CSA, en remédiant à certaines de ses faiblesses structurelles pour traiter efficacement l'ODD-2.

Mots clés: sécurité alimentaire, nutrition, Sommet des systèmes alimentaires, Droit à l'alimentation, objectifs de développement durable, orientations politiques, recommandations politiques, cohérence et convergence, dialogue inclusif, Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

Hambrientos de acción: la pandemia expone las deficiencias de nuestro sistema alimentario mundial

A raíz de la pandemia de la covid-19, una vez más se está dirigiendo una atención política significativa hacia la respuesta a la pregunta fundamental: ¿es nuestro sistema alimentario mundial capaz de lograr el objetivo de desarrollo sostenible de 2030 de hambre y malnutrición cero? La evidencia a mano es clara de que no estamos bien encaminados, lo que lleva a muchos a cuestionar si nuestro sistema global de organización puede manejar de manera efectiva conmociones tan severas mientras alimenta de manera sostenible a la creciente población mundial. Con el número de personas que padecen hambre y malnutrición *ya en aumento* en los últimos años, la crisis de covid-19, que ya ha matado a más de 2.6 millones de personas, es tanto una llamada de atención como una severa advertencia de que se necesita una acción transformadora ahora, y que hacer lo mismo de siempre (el enfoque *business-as-usual*) ya no es una respuesta aceptable.

El más reciente estudio mundial de la ONU sobre el hambre y la malnutrición, el informe SOFI 2020, estima que casi 690 millones de personas padecen malnutrición crónica. Hasta 130 millones más se han visto empujados al hambre crónica debido a la pandemia de covid-19. Dos mil millones de personas padecen deficiencias de micronutrientes y la cantidad de adultos con sobrepeso u obesidad se está disparando, poniéndoles en mayor riesgo de contraer enfermedades graves no transmisibles como ataques cardíacos, diabetes y varios tipos de cáncer. Estas enfermedades relacionadas con la dieta son ahora la principal causa de muerte en el mundo. Además de esto, más de tres

mil millones de personas no pueden permitirse comer lo que la ONU define como una «dieta saludable». El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por su nombre en inglés) estima que el sistema alimentario mundial aporta el 30% de todos los gases de efecto invernadero, incluso cuando desperdiciamos el 35% de todos los alimentos producidos, lo que equivale a una pérdida de 936 mil millones de dólares al año. Y la asombrosa pérdida contemporánea de biodiversidad, debido principalmente a la convergencia del uso de la tierra para la producción de alimentos, está amenazando los frágiles ecosistemas en los que se basan todos los sistemas de vida, incluidos el suelo y nuestros océanos.

Mientras tanto, nuestra capacidad para producir alimentos y la forma en que los producimos está amenazada, ya que el cambio climático interfiere con los sistemas alimentarios, lo que provoca sequías, inundaciones, plagas e incendios masivos en todo el mundo, al tiempo que exacerba los conflictos humanos. La asombrosa y rápida pérdida de biodiversidad debido en gran parte a la convergencia del uso de la tierra para la producción de alimentos está amenazando los ecosistemas de los que todos dependemos. En abril de 2020, el director ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), David Beasley, dijo al Consejo de Seguridad de la ONU —en una reunión especial convocada por República Dominicana— que el mundo enfrenta «múltiples hambrunas de proporciones bíblicas» y advirtió sobre una inminente «pandemia de hambre» que podría matar hasta 300,000 personas por día. Incluso al comienzo de la pandemia de covid-19, 130 millones de personas en 55 países se enfrentaban a una inseguridad alimentaria a nivel de crisis. Claramente, es hora de repensar cómo está estructurado y gestionado nuestro sistema alimentario global. Esto explica por qué el secretario general de las Naciones Unidas António Guterres está organizando una «Cumbre sobre sistemas alimentarios» de la ONU programada para realizarse en Nueva York en septiembre de 2021.

América Latina y el Caribe, como región, está luchando para abordar estos problemas urgentes, algunos países con más

éxito que otros. Para la región en su conjunto, el informe SOFI 2020 concluye que la prevalencia de malnutrición en la población total es actualmente del 9.5%, con la subregión del Caribe en el 14.4% y 12.14% en Centroamérica. En términos de alcanzar el indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, el ODS 2.1.1 (prevalencia de la malnutrición), se considera que toda la región está «fuera de camino», y solo la subregión del Caribe ha logrado «algunos avances» desde el informe SOFI de 2019. Como era de esperar, Haití ocupa el primer lugar en la lista de la región, con un 48.2% de su población considerada malnutrida. La República Bolivariana de Venezuela ocupa el segundo lugar entre los últimos, con un 31,4% de su población reportada como malnutrida. Brasil, con la población más grande de la región, reporta que menos del 2.5% de su población está malnutrida. La tendencia general de la región muestra un retroceso en el progreso logrado desde el lanzamiento en 2015 del *Plan para la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación del hambre para 2025* regional de América Latina a pesar del importante apoyo político y los recursos desplegados por los gobiernos regionales, incluidos los del Frente Parlamentario Contra el Hambre y su *Iniciativa por una América Latina y el Caribe sin Hambre*.

Entre las instituciones multilaterales diseñadas para abordar estos problemas de seguridad alimentaria y nutrición, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) con sede en Roma se centra en las políticas vigentes a nivel mundial, regional y nacional que generalmente determinan la manera en que se cultivan, venden y consumen alimentos, junto con los inhibidores de sistemas de producción y distribución más fiables para hacer frente a los problemas citados anteriormente. Este artículo busca explicar el CSA a quienes no están familiarizados con él y describir su estructura, objetivos, logros hasta la fecha y sus importantes limitaciones. Este artículo también propondrá opciones para que los Estados miembros de la ONU y los grupos de partes interesadas clave las contemplen en términos de posiblemente fortalecer el Comité y/o tomar otras medidas como parte de una respuesta global a la «inminente pandemia de hambre».

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA): pasado y presente

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) se estableció en 1974 y se reformó radicalmente en 2009 para convertirse en la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para que una amplia gama de partes interesadas comprometidas trabajen juntas de manera coordinada y en apoyo de los procesos dirigidos por los países hacia la eliminación del hambre y la garantía de la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El CSA promueve la convergencia y la coherencia de las políticas mundiales en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Sus procesos garantizan que se escuchen las voces de las partes interesadas pertinentes, en particular los representantes de los más afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición, es decir, los más pobres y marginados de la sociedad. El Comité apoya la implementación liderada por los países de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con un enfoque especial en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 de poner fin al hambre, y sus vínculos con otros objetivos, metas e indicadores relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición. El CSA es un componente integral de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria e informa a la Conferencia de la FAO y a la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

El CSA está compuesto por países miembros de Naciones Unidas, agencias y organismos técnicos de Naciones Unidas con un mandato sobre seguridad alimentaria y nutrición, otros organismos relevantes del sistema de Naciones Unidas cuyo trabajo está relacionado con el logro de la seguridad alimentaria, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales y sus respectivas redes, internacionales, sistemas de investigación agrícola, instituciones financieras internacionales y regionales, asociaciones del sector privado y fundaciones filantrópicas pertinentes. El CSA cuenta con el apo-

yo de los tres organismos de la ONU con sede en Roma: la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que proporcionan financiación básica, conocimientos técnicos y personal de apoyo a su secretariado, que se encuentra alojada en la FAO. Las actividades del CSA también dependen de las contribuciones voluntarias de sus 135 estados miembros y otras instituciones participantes y partes interesadas.

Junto a su composición única de múltiples partes interesadas, otro cambio importante derivado de su revisión de 2009 fue el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (GANESAN) que proporciona análisis independientes basados en la ciencia y las evidencias para informar las deliberaciones y negociaciones de políticas del CSA. Un Comité Directivo de quince miembros se selecciona competitivamente y está compuesto por expertos reconocidos internacionalmente en una variedad de campos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición. Los miembros seleccionan un presidente y un vicepresidente por períodos de dos años y administran una lista de los mejores expertos que pueden ser reclutados para que los equipos de proyectos analicen e informen sobre los problemas urgentes identificados por el CSA o su presidente. Su último informe (el 15º) analiza los conceptos básicos de seguridad alimentaria y nutrición, los resultados, los impulsores, y las direcciones políticas críticas esenciales para cumplir las metas del ODS 2 y el resto de la Agenda 2030.

El CSA normalmente celebra una reunión plenaria mundial anual cada mes de octubre en la sede de la FAO en Roma, reuniendo a miles de responsables de la formulación de políticas gubernamentales y partes interesadas en la seguridad alimentaria y la nutrición de todo el mundo para adoptar orientaciones políticas negociadas, revisar el progreso mundial, y compartir sus perspectivas y experiencias. Una Mesa Directiva que consta de doce representantes regionales electos de los países (y otros doce alternos, incluyendo República Dominicana) sir-

ve por períodos de dos años, y un presidente se elige en base a la rotación geográfica entre las delegaciones de los Estados miembros para servir por un período de dos años, no renovable. La presidenta del CSA en el momento de la reforma fue la Embajadora Adjunta de Argentina ante las agencias de la ONU con sede en Roma, María Squeeff, mientras que el embajador de República Dominicana ante las agencias de la ONU con sede en Roma, Mario Arvelo, fue presidente en 2017-2019. Un Grupo Asesor compuesto por expertos de las agencias e instituciones de la ONU, ONU Nutrición, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, así como los mecanismos autorregulados que representan a la sociedad civil y el sector privado brindan asesoramiento y orientación para dar forma a los diversos productos que surgen de los procesos de convergencia de políticas y las negociaciones del CSA. Un pequeño secretariado prepara todos los documentos necesarios para el presidente, la Mesa y el Grupo Asesor, y para la sesión plenaria anual del CSA, y ayuda a ejecutar el programa de trabajo cuatrienal del Comité, sus procesos de convergencia de políticas en curso, las consultas regionales y el presupuesto, así como las estrategias de comunicación, divulgación y movilización de recursos del Comité.

Productos emblemáticos del CSA: directrices, recomendaciones, principios y marcos

Desde su importante revisión en 2009, el Comité ha desarrollado cuatro productos principales de convergencia de políticas y trece paquetes de recomendaciones de políticas negociadas, cubriendo una amplia variedad de temas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición mundiales. Otro de sus documentos fundamentales, las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación (VGR2F por su título inglés) se acordaron en 2004, antes de la reforma del CSA. No obstante, estas últimas directrices representan una piedra angular fundamental de la visión y

el mandato del Comité, y sustentan todos los productos posteriores del CSA. En 2012, el Comité aprobó las Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la silvicultura y la pesca (VGGT); en 2014, el CSA adoptó sus Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (RAI); en 2015, aprobó su Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas (CFS FFA). Más recientemente, durante su 47ª sesión plenaria en febrero de 2021, pospuesta desde octubre de 2020 por la pandemia, los miembros adoptaron las Directrices voluntarias del CSA sobre sistemas alimentarios y nutrición (CFS VGFSyN). Estas últimas directrices fueron el resultado de más de cinco años de consultas y negociaciones extensas e inclusivas, basadas en el duodécimo informe del GANESAN sobre la compleja interacción entre la producción de alimentos, la salud humana y la sostenibilidad ambiental.

Las VGFSyN son el único instrumento de política global que se ha negociado a nivel multilateral entre los gobiernos y otras partes interesadas sobre la compleja interacción y las conexiones entre los sistemas alimentarios y la nutrición. Como tales, se espera que sirvan como una contribución importante a la Cumbre de Sistemas Alimentarios de Naciones Unidas, junto a otros productos de política emblemáticos del CSA. Las Directrices representan una herramienta concreta en manos de los gobiernos, las agencias de la ONU, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras y otros actores del desarrollo para brindar orientación sobre políticas e intervenciones para abordar la malnutrición en todas sus formas a través de una lente integral de «sistemas alimentarios». Las Directrices tienen como objetivo promover la coherencia de las políticas y reducir la fragmentación de las políticas entre sectores relevantes como la salud, la agricultura, la educación, el medio ambiente, el género, la protección social, el comercio y el empleo, todos los cuales tienen un impacto en los sistemas alimentarios y la nutrición.

El VGFSyN se utilizará para apoyar el desarrollo de políticas, leyes, programas y planes de inversión nacionales multisec-

toriales coordinados para crear dietas seguras y saludables a través de sistemas alimentarios sostenibles. Las VGFSyN reconocen la importancia de implementar intervenciones dentro y a través de los sistemas alimentarios y sus elementos constituyentes (cadenas de suministro de alimentos, entornos alimentarios, comportamiento del consumidor) para mejorar su capacidad de ofrecer dietas saludables y generar resultados positivos en todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Las VGFSyN incluyen una amplia gama de recomendaciones de acciones para promover una gobernanza transparente y responsable, cadenas de suministro de alimentos sostenibles, acceso a dietas saludables, seguridad alimentaria en sistemas alimentarios sostenibles, educación nutricional, igualdad de género y sistemas alimentarios resilientes en contextos humanitarios. La clave del éxito de las Directrices será la voluntad de los gobiernos de utilizar plenamente las recomendaciones para abordar de manera integral la planificación e implementación de sus políticas de seguridad alimentaria y nutrición, con el impulso de los socios para el desarrollo comprometidos con un enfoque de sistemas alimentarios.

También se incluye en el Programa de trabajo plurianual del CSA (PPT) para 2020-23, una línea de trabajo para desarrollar Directrices voluntarias sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas para la seguridad alimentaria y la nutrición (CFS GEWGE), cuyos términos de referencia fueron adoptados en la 47^a sesión plenaria del CSA. Al mismo tiempo, el CSA también está negociando recomendaciones de política sobre «Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores para la seguridad alimentaria y la nutrición», a ser aprobadas en el 48^o período de sesiones del CSA a tener lugar de modo extraordinario el 4 de junio de 2021. Se espera que estas recomendaciones sirvan como otra herramienta útil para la Cumbre sobre sistemas alimentarios, ya que reflejarán, como todos los productos del CSA, el punto de convergencia entre los gobiernos y otras partes interesadas del CSA sobre el papel clave de la innovación.

La eficacia de CFS y sus productos: alcance limitado, impacto limitado

Los productos del CSA son abundantemente conocidos dentro de los círculos de políticas de seguridad alimentaria y nutrición, pero se sabe poco sobre su impacto específico a nivel nacional y local. El Comité y su secretariado, por diseño, tienen un enfoque de evaluación ligero, optando por el intercambio voluntario de experiencias nacionales en lugar de un mecanismo de seguimiento y evaluación estructurado y sólido. En cambio, el Comité organiza debates abiertos sobre un tema específico, informados por reportes presentados de modo voluntario por los Estados miembros y grupos de partes interesadas durante sus sesiones plenarias anuales. Entre los temas que se promueven regularmente se encuentra la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, el título de su primer producto importante de convergencia de políticas. Estas Directrices forman la base de las leyes y reglamentos nacionales de numerosos países, e incluso han adquirido rango constitucional en algunos Estados, incluida República Dominicana en el artículo 54.

En otros lugares, las Directrices voluntarias del CSA sobre la gobernanza de la tenencia, o VGGT, se han convertido en el documento de referencia internacional sobre cuestiones relacionadas con la gobernanza de la tierra y la tenencia de la tierra. La Conferencia de las Partes de la Conferencia de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) en su 14^a asamblea general citó el CFS VGGT como el documento definitorio de acción para detener la degradación de los suelos. Por supuesto, la importancia de esto es que la CLD es un documento de tratado vinculante, para cuyos miembros sus decisiones son de cumplimiento obligatorio. Las Directrices también son utilizadas por expertos en tierras y donantes de la FAO, el Banco Mundial y numerosas agencias de desarrollo para ayudar a los gobiernos a codificar las cuestiones de uso de la tierra y para que las comunidades protejan sus derechos, especialmente las

comunidades donde las cuestiones de tenencia están menos definidas, se llevan a cabo de forma comunitaria, o se encuentran sometidas a una presión severa. Este paquete, utilizado como una herramienta clave por expertos e instituciones de desarrollo, es posiblemente el más exitoso de los productos del Comité. A pesar de este éxito, el número de personas sin derechos de tenencia seguros en todo el mundo está aumentando, no disminuyendo.

Los Principios para la Inversión Agrícola Responsable de 2014 del Comité, que a menudo se utilizan de la mano con las VGGT, buscan promover la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios que contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición, apoyando así la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. Sus diez principios abordan los elementos centrales de lo que hace responsable a la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, identifican quiénes son las partes interesadas clave y sus respectivas funciones y responsabilidades, e intentan orientar las acciones de todas las partes interesadas involucradas en la agricultura y los sistemas alimentarios para promover los tan necesarios elementos de inversión responsable, mejora de los medios de vida, así como protección contra los riesgos para la seguridad alimentaria y la nutrición, y su mitigación. En el sudeste asiático, con la ayuda de la iniciativa «Hacer crecer Asia» del Foro Económico Mundial, la FAO y los gobiernos donantes, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha adaptado los principios RAI del CSA a un marco de inversión agrícola regional mediante el cual sus miembros trabajan sistemáticamente para, entre otras cosas, fortalecer la producción de alimentos, mejorar los resultados nutricionales, desarrollar la resiliencia climática y mejorar los medios de vida de sus productores de alimentos. Otras regiones, incluida América Latina y el Caribe, podrían adoptar un enfoque similar, utilizando los principios como base para los marcos regionales para orientar las inversiones en la tierra y otros elementos clave de la producción de alimentos.

Deficiencias del CFS y sus productos

Es fundamental comprender que el CSA, por su propio diseño, es solo un foro público: una plataforma abierta ubicada dentro del sistema de la ONU donde los representantes de los Estados miembros se reúnen voluntariamente con expertos de agencias no gubernamentales interesadas y otros grupos para debatir los méritos de varios enfoques para gobernar y gestionar el sistema alimentario mundial. La membresía no es obligatoria, sus productos se negocian sobre la base del consenso y ninguno de sus productos es vinculante para los Estados miembros o integrantes. No hay votación sobre la redacción final de los diversos productos de política del CSA. Estos productos son negociados por diplomáticos utilizando como punto de partida los borradores proporcionados por el secretariado del CSA basados en los informes del GANESAN. Una vez acordado, no existe una estructura de implementación para promover su uso a nivel nacional o local. Queda enteramente en manos de los Estados miembros y otros actores decidir si los productos CFS se utilizan y cómo se utilizan. Aunque carece de «garras», de alguna manera el CSA se las arregla para influir en el debate mundial y contribuir al logro de la Agenda 2030.

Una grave deficiencia del CSA citada por la evaluación externa independiente realizada en 2016-17 es que las conexiones del Comité entre sus reuniones en Roma y los países a los que se supone que debe asesorar/ayudar son muy débiles. En otras palabras, los productos del CSA no son muy conocidos fuera de Roma y las delegaciones de los países no participan activamente en traducir los productos de las políticas del CSA en acciones dentro de sus agencias y ministerios de origen. Según la evaluación, «El CSA no facilitó apoyo o asesoramiento a los países y regiones, ya que no hubo solicitudes en este sentido. Hay falta de claridad respecto de esta función y no se concretaron los detalles de cómo el CSA debería brindar dicho apoyo y orientación». Además, el informe señala que los intentos de fortalecer el alcance a las agrupaciones regionales y nacionales y a los gobiernos «se limitó a la parti-

cipación del presidente en las Conferencias Regionales de la FAO y otros actos regionales». El CSA, señala la evaluación, «no ha elaborado en detalle esta función». Como resultado de estos vínculos y conexiones débiles, los productos del CSA siguen siendo poco reconocidos e infrutilizados. Este problema se evidenció claramente en el contexto de su «Marco de acción en crisis prolongadas» de 2015 cuando, luego de intensas negociaciones que finalmente lograron producirlo, su uso ha sido esporádico y muy limitado. Si bien las funciones de divulgación y comunicaciones del secretariado están siendo mejoradas y fortalecidas como una forma de abordar estas preocupaciones, la cuestión más importante es si existe un compromiso político suficiente por parte de las agencias centrales de la ONU y los Estados miembros para comprometerse plenamente con, y fomentar el uso de, los productos del CSA en sus programas de trabajo.

Además de estos desafíos para el Comité, la estructura del CSA es una especie de anomalía: un experimento de la burocracia de la ONU, que toma un órgano activo de una agencia intergubernamental del propio sistema internacional, lo transforma en una plataforma «compartida» alojada por esa misma agencia, y luego transfiere su propiedad a las tres agencias de la ONU con sede en Roma, al tiempo que —además de los Estados miembros— se abre a otros organismos de la ONU y otros socios clave. La intención era crear una verdadera plataforma de múltiples partes interesadas en la que se pudieran debatir cuestiones fundamentales de la seguridad alimentaria y brindar asesoramiento sobre políticas a partir de la «convergencia» de opiniones y evidencias proporcionadas por su grupo de expertos. Si bien el Comité ha logrado abrir exitosamente un espacio para dicho diálogo entre múltiples partes interesadas, los problemas de propiedad aún no se han resuelto por completo, la participación de los gobiernos es esporádica y centrada en Europa, y las tres agencias de la ONU con sede en Roma aún no saben exactamente cómo deben apoyarlo, participar en él y utilizar sus productos para promover objetivos de desarrollo compartidos a nivel global, regional, nacional y local. Asimismo, algunos gobiernos

miembros que participan en la Mesa Directiva del Comité, el organismo que gobierna en gran medida los asuntos del día a día, consideran al CSA —un organismo donde la sociedad civil y otros grupos no gubernamentales se sientan y negocian junto a las delegaciones gubernamentales— como un riesgo a temas sensibles como el comercio, los derechos y asuntos laborales, entre otros, ya que estos temas generalmente se abordan en otros foros de la ONU. Aunque estos problemas tienen un impacto enorme en el estado de la inseguridad alimentaria y la malnutrición mundial, algunos miembros los consideran tabú y en gran medida los evitan en los debates sobre políticas del CSA.

¿Qué oportunidades existen para el CSA en el futuro?

El año 2021 representa un importante punto de inflexión para el CSA. El secretario general de la ONU ha convocado una Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios para abordar la amplia gama de problemas que afectan el hambre y la malnutrición en el mundo, incluido el problema del cambio climático, tanto su impacto en la producción de alimentos como el impacto de la producción de alimentos en el clima. Si bien la Cumbre se adhiere al espíritu y al texto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, ella parece reconocer la creciente conciencia pública de que el hambre y la malnutrición no serán resueltos por los ministerios de agricultura ni por los gobiernos por sí solos. En este sentido, la Cumbre requerirá que los gobiernos implementen enfoques de colaboración para alinear los insumos e intereses de todos los sectores que impactan en los alimentos: salud, comercio, trabajo, finanzas, medio ambiente, tierra, agua, educación, asuntos sociales, etc. Los gobiernos deben aportar muchas más voces en la conversación y abordar los complejos problemas asociados con los sistemas alimentarios a nivel global, regional, nacional y local. A nivel nacional y local, los datos y estadísticas confiables vincula-

dos a procesos de políticas transparentes son clave, al igual que el debate inclusivo con una amplia variedad de partes interesadas sobre las diversas opciones de políticas y las compensaciones inherentes entre ellas. Con 690 millones malnutridos, y muchos más agregados debido a covid-19, será un logro importante si la Cumbre impulsa a más líderes gubernamentales a adoptar enfoques sistémicos de política alimentaria, comenzando con el derecho a una alimentación adecuada como un principio organizativo central. La Cumbre ya está impulsando al sistema de las Naciones Unidas a organizar su propio trabajo normativo y programático en torno a enfoques sistémicos, en beneficio de los más pobres y vulnerables del mundo.

Después de la primera cumbre alimentaria de la ONU en 1974, convocada en medio de una enorme agitación en los mercados de alimentos y hambrunas catastróficas, el CSA se concibió junto al FIDA, el sistema CGIAR y varias otras innovaciones institucionales y analíticas clave. Con cada cumbre mundial sucesiva de la ONU, se han tomado medidas para reforzar y ampliar los mecanismos de gobernanza institucional destinados a regular mejor el sistema mundial y acabar con el hambre y la malnutrición. Esos mecanismos han ayudado, pero no han acabado con el hambre. Para esta Cumbre de Sistemas Alimentarios, crear nuevos mecanismos no es una respuesta. Más bien, mejorar y perfeccionar los mecanismos existentes, incluido el CSA, debería ser el camino por seguir, utilizando un enfoque analítico sistémico más sofisticado para abordar directamente las causas fundamentales de la pobreza y el subdesarrollo que impulsan el hambre y la malnutrición. El enfoque inclusivo de la Cumbre impulsará a grandes sectores de la población mundial a actuar, a ejercer su propio sentido de agencia para cambiar el *status quo*. Las propuestas de ideas y soluciones que traerán a la mesa, junto a su compromiso con la acción, deberían conducirnos en la dirección correcta. El CSA debería estar dispuesto a responder positivamente a las soluciones propuestas y al deseo de una acción más eficaz.

Conclusiones

El cambio nunca es fácil, ya sea a nivel personal o sistémico. Nadie debe esperar un consenso y un acuerdo absolutos sobre el camino a seguir para las reformas del sistema alimentario. Las soluciones serán específicas al contexto, culturalmente apropiadas, y propiedad de los países y comunidades que las están tratando. Aun así, la alineación de ciertos principios e intenciones a nivel global es importante. La buena noticia es que la Cumbre y sus organizadores han adoptado un enfoque inclusivo de puertas abiertas y de múltiples partes interesadas. Se esfuerzan por incluir las opiniones de las personas a menudo marginadas en los eventos globales y están haciendo hincapié en los derechos humanos, el género, la innovación y las soluciones basadas en la naturaleza. Este enfoque garantiza diversas perspectivas, conocimientos técnicos autóctonos, conocimientos culturales, herramientas digitales y pruebas científicas rigurosas para permitir que las partes interesadas comprendan mejor las compensaciones de las políticas y diseñen opciones de políticas que funcionen para crear una multiplicidad de bienes públicos en varios sistemas. Los sistemas alimentarios seguirán caracterizándose por la competencia por los escasos recursos, incluidas las inversiones financieras, y seguirán existiendo líneas divisorias entre países y comunidades, grupos étnicos y varios grupos de intereses en competencia. Es probable que la lucha para acabar con el hambre y la malnutrición siga siendo una importante lucha global en los próximos años, al igual que los otros objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Es absolutamente fundamental que la Cumbre tenga éxito. El fracaso no es una opción. El empeoramiento de la crisis del hambre y la malnutrición, agravada por la covid-19, la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático significa que esta podría ser nuestra última oportunidad para que el mundo vuelva a encaminarse hacia el logro de los ODS, en particular el ODS-2 de hambre cero. Nuestros objetivos medioambientales no pueden alcanzarse sin que la producción de alimentos se considere parte de la solución.

Debemos aprovechar el momento y el impulso para hacer lo correcto y actuar con urgencia para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. La Cumbre debería basarse en la labor del CSA y los informes de su Grupo de Alto Nivel de Expertos y tratar de fortalecer su utilización a nivel nacional y local. Las Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición del CSA proporcionan una excelente hoja de ruta con respecto a las cuestiones que los responsables de la formulación de políticas deben considerar y abordar. Asimismo, los productos emblemáticos del CSA sobre tenencia de la tierra, principios de inversión agrícola responsable y el derecho a una alimentación adecuada, entre otros, deben abordarse y utilizarse como fueron concebidos. Por último, el mismo modelo mediante el cual se diseñó el CSA, es decir, una plataforma para el debate colectivo de múltiples partes interesadas sobre las cuestiones más urgentes debería emularse a nivel de país para ayudar a los gobiernos a abordar las complejas cuestiones de la seguridad alimentaria y la nutrición, para lograr la salud y prosperidad a largo plazo de todos sus ciudadanos.

Entre la emergencia humanitaria y la emergencia sanitaria: la seguridad alimentaria como elemento de una respuesta de protección integral a la pandemia

Between the Humanitarian Emergency and the Health Emergency: Food Security as an Element of a Comprehensive Protection Response to the Pandemic

Entre l'urgence humanitaire et l'urgence sanitaire: la sécurité alimentaire comme élément d'une réponse globale de protection à la pandémie

Gabriel Gualano de Godoy*

Resumen

Presentación analítica de las medidas de apoyo que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) ofrece en República Dominicana a sectores vulnerables con énfasis en poblaciones inmigrantes, sobre todo provenientes de Haití y Venezuela, incluyendo atención humanitaria con componentes de seguridad alimentaria y nutricional. Énfasis en buenas prácticas para la implementación de medidas de protección social, con especial atención a los retos que plantea la pandemia de covid-19, en coordinación con autoridades

* Doctor en Teoría y Filosofía del Derecho (Universidad Estatal de Río de Janeiro); magíster en Derecho, Antropología y Sociedad (London School of Economics and Political Science); licenciado en Derecho y magíster en Derecho (Universidad Federal de Paraná). Jefe de Misión de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en República Dominicana. Ha sido Oficial principal de protección del ACNUR en México; ha trabajado para el ACNUR en Brasil, Costa Rica y Uganda.

gubernamentales y otras agencias del sistema internacional, con un enfoque territorial.

Palabras clave: seguridad alimentaria y nutricional, crisis humanitaria y sanitaria, migraciones, vulnerabilidad, covid-19, protección social, asistencia humanitaria, enfoque territorial.

Abstract

Analytical presentation of the support measures that the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) offers in the Dominican Republic to vulnerable sectors with an emphasis on immigrant populations, especially from Haiti and Venezuela, including humanitarian assistance with food and nutritional security components. Emphasis on good practices for the implementation of social protection measures, with special attention to the challenges posed by the covid-19 pandemic, in coordination with government authorities and other agencies of the international system, with a territorial approach.

Key words: food security and nutrition, humanitarian and health crises, migration, vulnerability, covid-19, social protection, humanitarian assistance, territorial approach.

Résumé

Présentation analytique des mesures de soutien que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) offre en République dominicaine aux secteurs vulnérables avec un accent sur les populations immigrées, notamment en provenance d'Haïti et du Venezuela, y compris l'aide humanitaire avec des volets de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Accent sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre des mesures de protection sociale, avec une attention particulière aux défis posés par la pandémie de covid-19, en coordination avec les autorités gouvernementales et autres agences du système international, avec une approche territoriale.

Mots clés: sécurité alimentaire et nutritionnelle, crise humanitaire et sanitaire, migration, vulnérabilité, covid-19, protection sociale, aide humanitaire, approche territoriale.

Introducción

De acuerdo con datos publicados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), una de cada 97 personas¹ en el mundo es afectada por el desplazamiento forzado. Esto representa algo más del uno por ciento de la humanidad. Las consecuencias de las emergencias humanitarias de nuestra era son aún más graves por el hecho de que coexisten con una emergencia sanitaria. Cuando el mundo necesita que nos quedemos en nuestras casas para controlar la propagación del nuevo coronavirus, millones de familias enfrentan situación de extrema vulnerabilidad y han sido obligadas a dejar su hogar.

En el último tramo de 2019, casi ochenta millones de personas fueron desplazadas debido a conflictos, persecución, violencia o violaciones de los derechos humanos, entre ellas once millones debido a conflictos armados o persecución. Esta cifra engloba 8.6 millones desplazados internos y 2.4 millones nuevos refugiados o solicitantes de asilo. A esta realidad se suman 4.2 millones de personas apátridas identificadas en 76 países² del mundo.

Durante la última década, el desplazamiento forzado se mantuvo en un nivel récord, mientras que las soluciones a largo plazo fueron más limitadas y difíciles de encontrar. Si bien al menos cien millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares entre 2010 y 2019, solo un tercio de ellas ha tenido la suerte de encontrar una solución duradera, sea

1 ACNUR. Informe anual Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado, p.8: www.acnur.org/5eeaf5664.pdf

2 *Íbid.*, p. 8: www.acnur.org/5eeaf5664.pdf

la repatriación voluntaria, la integración local en el país de acogida o el reasentamiento en un tercer país³.

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional⁴. El 11 de febrero, la OMS nombró a la enfermedad covid-19, y el Comité Internacional sobre la Taxonomía de los Virus anunció «coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2)» como el nombre del nuevo virus que causa covid-19. El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró la pandemia de covid-19.

Desde la confirmación de las primeras infecciones de covid-19 hasta el 16 de marzo de 2021, fueron notificados 122,929,604 casos acumulados confirmados, incluidas 2,711,389 defunciones en todo el mundo⁵. Las regiones de las Américas y de Europa presentaban cuatro quintas partes del total de casos y de defunciones causadas por covid-19⁶; la pandemia resultante de la propagación del coronavirus es la crisis de salud global más importante del siglo y uno de los grandes desafíos que la humanidad ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial.

Al escenario global expuesto se suma que en América Latina y el Caribe se ha visto en los últimos años una situación de desplazamiento humano sin precedentes, donde millones de personas son afectadas por la superposición de las crisis humanitaria y sanitaria. La región andina y el norte de Centroamérica son ejemplos palmarios. Más de cinco millones de venezolanos han abandonado su país; el Caribe ha sido uno de sus destinos, en especial República Dominicana⁷.

3 *Íbid.*, p. 4: www.acnur.org/5eeaf5664.pdf

4 Organización Mundial de la Salud. Covid-19: cronología de la actuación de la OMS www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19

5 Visto el 21 de marzo de 2021 en el Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center, en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

6 Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS). Actualización Epidemiológica Enfermedad por coronavirus (covid-19), 9 de febrero de 2021, p. 2: www.paho.org/es/file/81967/download?token=qSRerTuD

7 Una Plataforma Regional de Coordinación Interagencial se estableció de

Asegurar que las personas desplazadas tengan un acceso adecuado a alimentos ricos en nutrientes y agua potables es esencial en la protección de la seguridad, la salud y el bienestar de millones de personas que se han visto forzadas a huir.

Covid-19 y seguridad alimentaria

El 1 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de covid-19 en República Dominicana, habiéndose registrado —al 14 de marzo de 2021— 246,299 casos y 3,226 fallecidos⁸. El país enfrenta un gran desafío para continuar protegiendo a su población más vulnerable y buscar alternativas para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia, que se ha transformado en un problema que traspasa el umbral de las políticas de salud pública.

La contracción de la economía, sobre todo en el área informal, también afecta a República Dominicana. Según los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo publicada por el Banco Central, la informalidad representaba para 2019 el 54.8 % de la población ocupada en el país⁹.

El informe de Naciones Unidas sobre el impacto de la covid-19 en América Latina y el Caribe remarca que «La pandemia está teniendo diferentes repercusiones en la salud y las condiciones socioeconómicas en función de la edad, el género, la orientación sexual, el origen étnico y la situación migratoria o la condición de refugiado, entre otros factores. En toda la región, existe un estigma, una discriminación y un discurso de odio crecientes dirigidos a las minorías, al personal sanitario

conformidad con la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas al ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) el 12 de abril de 2018, para dirigir la respuesta a los refugiados y migrantes de Venezuela: <https://r4v.info/es/situations/platform>

8 Boletín #361 del Ministerio de Salud Pública: www.msp.gob.do/web/?page_id=6948

9 República Dominicana, Banco Central, *Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo*, 17 de mayo de 2019, www.ilo.org/surveyLib/index.php/catalog/2044/pdf-documentation

y a los sospechosos de ser portadores del virus»¹⁰. Es por esto por lo que el ACNUR está participando firmemente con los Estados, las comunidades de acogida, la sociedad civil y los proveedores de servicios nacionales claves para promover la inclusión de personas bajo su mandato en los sistemas nacionales de protección, con el objetivo de garantizar acceso a la salud y establecer alianzas para prevenir situaciones como la inseguridad alimentaria y riesgo de hambruna¹¹.

El derecho a estar protegido del hambre y la malnutrición está respaldado por convenciones internacionales, al igual que los más altos estándares de salud y atención médica. Según la Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación¹² adelantada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996, la inseguridad alimentaria al ser un concepto multivariable que interconecta temas tales como el acceso (capacidad de compra), la disponibilidad (acceso a los mercados), el uso de los alimentos, la estabilidad de las cadenas de producción y distribución, entre otros, hace altamente probable que la reciente crisis sanitaria afecte cada uno de estos componentes, alcanzando con mayor fuerza a las poblaciones más vulnerables.

La pandemia de la covid-19 podría casi duplicar el número de personas que padecen hambre aguda en el mundo, alcanzando alrededor de 250 millones de individuos, según ha advertido el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) en su informe sobre crisis alimentarias en todo

10 ONU, Informe: *El impacto del covid-19 en América Latina y el Caribe*, julio 2020, p. 15: https://elsalvador.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid_lac_spanish_1.pdf

11 De acuerdo con el Informe mundial sobre Crisis Alimentarias, 10 países padecen las peores crisis alimentarias en 2019: Yemen, la República Democrática del Congo, Afganistán, Venezuela, Etiopía, Sudán del Sur, Siria, Sudán, Nigeria y Haití: www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises

12 Food and Agriculture Organization (FAO). *Rome declaration on world food security and World Food Summit plan of action, World Food Summit*. Rome: Food and Agriculture Organization; 1996: www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm

el mundo.¹³ Las políticas generadas para afrontar la propagación de la pandemia deben partir de la noción de que esta contingencia no es de carácter temporal, sino de efectos que se desarrollarán a mediano y largo plazo.

Según el Banco Mundial, «La pandemia de covid-19 empujó a República Dominicana a su primera recesión en casi 25 años. Desde marzo, se perdieron unos cuarenta mil puestos de trabajo, con repercusiones muy negativas sobre los hogares pobres y los trabajadores informales. Para fines de mayo [de 2020], la tasa de empleo había caído de 76 a 67 por ciento en términos interanuales. La respuesta macro financiera del gobierno beneficiará especialmente al sector formal, pese a que la mayor parte del empleo sigue siendo informal»¹⁴. Se puede decir entonces que la interacción entre la covid-19 y la contracción abrupta de la actividad económica ha llevado a un creciente riesgo de inseguridad alimentaria, obligando a amplios grupos sociales a romper con las medidas de seguridad establecidas por los gobiernos para la contención del virus en los esfuerzos ciudadanos por recuperar sus medios de vida.

El viceministro de la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios de República Dominicana, Claudio Brito, refirió datos del Banco Central que indican que el cierre del turismo y la construcción, así como la caída de otros sectores productivos como transporte, manufactura local, zonas francas y minería, tuvieron efectos significativos en marzo y abril de 2020 perfilándose como tendencia el deterioro del poder adquisitivo de la gente y sus posibilidades de acceder a una buena alimentación: «La inseguridad alimentaria puede empeorar la calidad de vida, las dietas y, en

13 Técnicamente, el término «inseguridad alimentaria aguda» se produce cuando «la incapacidad de una persona para consumir alimentos adecuados pone en peligro inmediato su vida o sus medios de subsistencia». Se basa en medidas internacionalmente aceptadas de hambre extrema, como la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases. www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises

14 Banco Mundial. República Dominicana: panorama general, 29 de octubre de 2020, www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview

consecuencia, incrementar diversas enfermedades como sobrepeso, obesidad, hipertensión, diabetes. Por eso los esfuerzos deben ir a orientar a la población y ofrecer las herramientas necesarias para garantizar una alimentación adecuada»¹⁵.

Contexto de la respuesta de protección social en República Dominicana

El contexto actual enmarcado en el brote de la covid-19, ha afectado por lo tanto el área de la seguridad alimentaria tanto a escala internacional como nacional, desde las interrupciones en la producción y en las cadenas de suministro de alimentos, la pérdida de empleos e ingresos, y la capacidad de envío y recepción de remesas, escenario al que se suman las limitaciones de movilidad humana adoptadas tanto a lo interno de los territorios nacionales como a través de las fronteras internacionales, las cuales —si bien pueden ser necesarias— han limitado tanto el retorno como el acceso a las solicitudes de asilo. Los refugiados, solicitantes de asilo y las personas apátridas son muchas veces los miembros más vulnerables de su comunidad, estando particularmente en riesgo, ya que a menudo tienen acceso limitado al agua, a los sistemas de saneamiento, las instalaciones de salud y, sobre todo, a los planes de respuesta y apoyo por parte de los gobiernos anfitriones¹⁶.

Uno de los principales riesgos en el corto plazo es el que las poblaciones más vulnerables no puedan garantizar el acceso a los alimentos tanto durante la pandemia como después de esta. De acuerdo con los datos de la última Encuesta Nacional de Inmigrantes, la población inmigrante en República Dominicana fue estimada en 570,933 personas en 2017. Al desagre-

15 Nota de Prensa del Ministerio de Salud Pública de República Dominicana, «MSP: covid-19 ha incrementado inseguridad alimentaria y calidad de vida», 16 de octubre de 2020: www.msp.gob.do/web/?p=8946

16 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 70/1 del 21 de octubre de 2015, párrafo 23: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

garla según país de nacimiento, la población nacida en Haití es la mayoritaria, alcanzando 497,825 o el 87.2%¹⁷. Es importante mencionar como nueva tendencia la llegada de alrededor de 114,500 migrantes y refugiados de Venezuela¹⁸.

Dentro de este contexto, es de destacar que estas poblaciones tienen derecho a la atención primaria gratuita, la atención médica de emergencia y a la realización de pruebas de la covid-19, enfrentando problemas para alcanzar la atención médica de segundo nivel y especializada.

A causa de la crisis laboral que ha generado la covid-19, el gobierno dominicano desarrolló a principios de 2020 dos programas de ayuda para atenuar la falta de capacidad económica en la población, seguidos de un tercer programa implementado a mediados del mismo año. El primero de los programas sociales se llamó «Quédate en Casa», reservado a los trabajadores informales. El segundo programa se denominó «Fondo de Asistencia Social al Empleado (FASE)», dirigido a los trabajadores formales que cotizan en la Tesorería de la Seguridad Social, cuyos contratos de trabajo hayan sido suspendidos; FASE estuvo segmentado a su vez en tres partes. La primera fue dirigida a subvencionar a los empleados cuyas actividades fueran suspendidas a causa de las políticas de confinamiento tomadas por el Estado y que, como consecuencia, sufrieran de suspensión parcial o total de sus salarios, recibiendo a través de esta medida entre cinco mil y ocho mil quinientos pesos mensuales (entre 100 y 150 dólares aproximadamente). La segunda parte del programa se dirigió a las

17 Oficina Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017, 4 de junio de 2018, p. 25: https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Resumen%20Ejecutivo%20ENI-2017_FINAL.pdf

18 Esta cifra representa la suma de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos reportados por los gobiernos anfitriones. Esto no necesariamente implica identificación individual, ni registro de cada individuo, e incluye un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos utilizada por cada gobierno. Como muchas de las fuentes de los gobiernos no toman en cuenta a venezolanos sin un estatus migratorio regular, es probable que el número total sea más alto. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 31 de octubre de 2020: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7496>

pequeñas y medianas empresas que mantuvieran las actividades de sus operaciones, aportando el gobierno la suma de cinco mil pesos por cada empleado. La tercera parte, sin éxito en su implementación, otorgaría fondos a las empresas que, aun cerradas, continuaban pagando a sus empleados.

Una tercera iniciativa, llamada «Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa'Ti)», establece una subvención a los trabajadores informales que hayan tenido algún préstamo en el Sistema Bancario Nacional.

En cuanto a la respuesta de protección social dirigida a la población extranjera, esta tendría diferencias sustanciales dependiendo de la condición migratoria. Por una parte, si los solicitantes de la ayuda estatal tenían un estatus migratorio regular y a su vez estaban debidamente asentados en la Tesorería de la Seguridad Social, podían aplicar al programa del Fondo de Asistencia Social al Empleado, para subsidiar sus salarios formales afectados por la crisis sanitaria generada por la covid-19. Sin embargo, si no poseían dicho estatus migratorio o eran solicitantes de asilo, ninguno de esos programas estatales les atendía, generando una situación de vacío en cuanto a las medidas de protección social, dándose lugar el riesgo incrementado de sufrir en el corto plazo desalojos, falta de atención médica y no acceso a los alimentos a causa de haber perdido su principal fuente de ingresos.

Aporte del ACNUR a la respuesta de República Dominicana a la pandemia

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece metas específicas para lidiar con los principales retos sociales y económicos, para *no dejar a nadie atrás* en ningún país y 17 objetivos de desarrollo sostenible (los ODS) para promover la inclusión de las personas que han quedado más atrás en los marcos nacionales de desarrollo. Para colaborar con la imple-

mentación del ODS 2, hambre cero, es fundamental empoderar a las comunidades vulnerables mediante el apoyo a los sistemas de protección social, el acceso a servicios básicos de nutrición, y el apoyo a los sistemas alimentarios.

A fines de brindar apoyo técnico a la respuesta del Ministerio de Salud Pública en República Dominicana, el ACNUR apoyó, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Escuela Nacional de Migración, la realización de una serie de capacitaciones virtuales para diferentes públicos relacionados con la emergencia sanitaria. Estas capacitaciones incluyeron orientaciones de prevención del contagio de la covid-19 en el hogar y en centros de salud; atenciones para grupos específicos que se vean afectados por la enfermedad como mujeres embarazadas, adultos mayores o personas con dificultades respiratorias; el uso correcto del equipo de protección personal; protocolos de diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, entre otros. Estas actividades de aprendizaje iniciaron el 20 de abril de 2020, con un total de 1,170 personas beneficiadas.

El ACNUR también ha donado 25 unidades de alojamiento temporal (*Better Shelter Refugee Housing Units*) al gobierno dominicano para utilización en la respuesta a la emergencia sanitaria. Cada unidad pesa 161 kilogramos (355 libras) y tiene un volumen de 1.13 metros cúbicos (40 pies cúbicos); estas unidades tienen múltiples utilidades, como anexos de hospitales o áreas de vacunación para población vulnerable.

El ACNUR coordina, juntamente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la ayuda humanitaria a la población venezolana en República Dominicana. Considerando que el 90% de esta población se encuentra en situación de irregularidad migratoria en el país y, por ello, no son elegibles para el programa de protección social «Quédate en Casa», el ACNUR ha trabajado para proveer apoyo financiero a las personas más vulnerables entre esta población para cubrir costos de necesidades básicas, tales como alimentación, alojamiento, artículos de higiene y apoyo en medicamentos.

El proyecto «Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias»¹⁹, ha colaborado para estructurar soluciones al impacto del desplazamiento de la población venezolana hacia República Dominicana, especialmente en las comunidades de Boca Chica y San Cristóbal. Financiado por la Unión Europea, este proyecto es implementado por el ACNUR, la OIM y ONU Habitat, y también se enmarca en la Plataforma Regional de Coordinación Inter-agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (Plataforma R4V), coordinada por ACNUR y OIM.

ACNUR, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y con apoyo del Instituto Nacional de Migración, organizó el lanzamiento virtual del Estudio de Mercado para Promoción de Medios de Vida para la Población Venezolana en República Dominicana²⁰.

Más especialmente, el ACNUR ha trabajado con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de los grupos de población más vulnerables, que al carecer de documentación de nacionalidad o al no encontrarse sus datos reflejados aún en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) no se han visto incluidos en los programas gubernamentales de protección social. En este sentido, el ACNUR ha firmado un acuerdo con el PMA, enfocado en cubrir las necesidades alimentarias más urgentes de 1,250 familias a través de asistencia alimentaria en especie en 38 bateyes (unidades de producción de caña de azúcar) que han sido identificados como especialmente susceptibles de sufrir un mayor impacto debido a la emergencia relacionada con la covid-19.

En una primera fase el proyecto se ha implementado en las provincias San Pedro de Macorís, Hato Mayor, El Seibo, La Ro-

19 Sobre el Proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias en República Dominicana, ver <https://dominicanrepublic.un.org/es/83401-ciudades-incluyentes-comunidades-solidarias-en-republica-dominicana>

20 El estudio subraya las contribuciones que la población venezolana puede aportar al desarrollo socioeconómico del país, en línea con el ODS-8 relacionado con el trabajo decente y el crecimiento económico: www.ilo.org/empent/Projects/refugee-livelihoods/publications/WCMS_760085/lang-es/index.htm

mana, Barahona e Independencia, esta última fronteriza con Haití. Dicho apoyo fue diseñado para ocuparse a la par de las necesidades específicas de 528 niños menores de 5 años y 190 mujeres embarazadas. Posteriormente, el proyecto distribuyó 826 raciones adicionales en el marco de implementación con socios, 700 de las cuales se entregaron en colaboración con la Cruz Roja Dominicana.

Estas raciones se entregaron con la colaboración de los socios locales ASCALA en el este y CEDESO en el sur del país, impactando a 6,003 personas con el propósito de mejorar su seguridad alimentaria y nutricional, siguiendo las líneas de acción del PMA, donde los paquetes alimentarios preparados cubrían el 87% de los requerimientos diarios de energía (establecido en 2,100 kilocalorías por día y por persona) para una familia de cuatro personas. Dichas ayudas fueron dirigidas a los más afectados por el coronavirus, e incluían no solo a las mujeres embarazadas y niños y niñas mejores de 5 años, sino también a los lactantes, migrantes, trabajadores del sector informal, personas con enfermedades crónicas (VIH y tuberculosis) y la población nacional, conteniendo raciones para quince días a base de arroz, habichuelas/frijoles, espaguetis, aceite, azúcar, sardina en lata, avena fortificada y sal, acompañadas de un instructivo con recomendaciones nutricional, prácticas para la combinación y cocción de los alimentos, así como su efectiva conservación.

Siempre con el espíritu de apoyar a las instituciones gubernamentales de República Dominicana y siendo conscientes de la necesidad de un abordaje conjunto e integral para garantizar el acceso a la asistencia y a la alimentación para la población que se está viendo más afectada por la pandemia, el ACNUR, también en colaboración con el PMA, está analizando la posibilidad de apoyar técnica y financieramente al SIUBEN y a ADESS en la inclusión de 948 personas beneficiarias de la Ley 169-14, del Grupo B, documentadas con cédula de identidad para extranjeros, y que cumplen con los criterios de vulnerabilidad establecidos, para que sean incluidas inicialmente en el programa temporal de «Quédate en Casa»,

y según sea considerado, la pertinencia a otros programas de protección social en el futuro.

De igual modo, se han distribuido más de 5,200 paquetes de higiene (con productos básicos para la prevención de la covid-19, incluyendo gel antibacterial, mascarillas desechables, guantes de látex, alcohol, jabones y cloro) a familias vulnerables, especialmente aquellas en búsqueda de una solución de nacionalidad, en San Pedro de Macorís, Hato Mayor, La Romana, El Seibo, Barahona, Independencia, Bahoruco, Santo Domingo, Puerto Plata y Monte Plata. También, 13,361 paquetes de higiene a migrantes y sus descendientes, solicitantes de asilo y personas refugiadas. Se otorgó una ayuda en efectivo en las provincias del Gran Santo Domingo, San Cristóbal, Santiago y otras, con el objetivo de reducir los riesgos que enfrenta parte de la población de interés del ACNUR, ayudando a mantener su capacidad de gasto, beneficiando a 1,274 familias e impactando alrededor de 4,149 personas, las cuales tuvieron la capacidad de priorizar y elegir sus necesidades más inmediatas.

Igualmente, 1,871 personas fueron apoyadas para acceder a asistencia sanitaria (de las cuales 87 viven con VIH). También se ha dotado de insumos y materiales a diez Centros de Primer Nivel de atención en bateyes identificados como especialmente susceptibles de sufrir un mayor impacto debido a la emergencia sanitaria. A este tenor, el ACNUR continúa apoyando seis huertos escolares en las provincias del este del país, los cuales generan alimentos saludables para que los alumnos puedan llevarlos a sus hogares. Durante la actividad, se aprovecha para impartir sesiones informativas sobre la covid-19.

En el marco de la comunicación con comunidades, el ACNUR, en colaboración con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, como la OIM, e instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Migración, ha producido una variedad de materiales informativos para sensibilizar a

la población en general sobre mensajes de prevención de la covid-19 y la no-discriminación²¹.

Además, en colaboración con radios locales, especialmente en provincias con zonas bateyanas como Barahona, Independencia, Pedernales, Monte Cristi, Azua, Puerto Plata, y las provincias del este del país, se emiten cuñas de radio en español y creole (*kreyòl ayisyen*) sobre prevención de la covid-19 y la importancia de medidas como la cuarentena. Igualmente, se están llevando a cabo actividades de perifoneo en aquellas comunidades donde el acceso a la información relativa al covid-19 y los servicios disponibles en este contexto no está llegando vía televisión o telefonía móvil.

Como se puede notar, en el contexto de la covid-19 la oficina del ACNUR en República Dominicana, con el apoyo de diversos socios pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil, pudiendo mencionar a la Asociación Scalabriniana al Servicio de la Movilidad Humana (ASCALA), Centro de Desarrollo Sostenible (CEDES), Movimiento Sociocultural para los Trabajadores Haitianos (MOSCTHA), Heartland Alliance International (HAI), Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), Diáspora Venezolana en RD (DIASOVER), Fundación Venezolana en RD (Funcoverd), Churun Meru, entre otros, han brindado a la población migrante y refugiada asistencia desde distintos ámbitos para contrarrestar los efectos negativos que la crisis sanitaria ha traído consigo.

Conclusiones

El problema del desplazamiento forzado no muestra signos de disminuir, ya que los conflictos, el cambio climático y el hambre convierten la crisis actual en una cada vez más com-

21 En este sentido, con apoyo de la Unión Europea y del Instituto Nacional de Migración se ha producido la canción en español y el video «Sácale los pies al coronavirus», con la cantautora Xiomara Fortuna.

pleja. Mientras el mundo se enfrenta a las secuelas económicas y sociales de la pandemia, vemos crecer la xenofobia y discriminación en contra de las víctimas más vulnerables del cruce de las emergencias humanitaria y sanitaria.

La gran mayoría de las personas con mayor índice de vulnerabilidad se encuentran desplazadas, indocumentadas o con estatus irregular y, por lo tanto, encaran importantes desafíos para acceder a los servicios de salud y a las medidas de protección establecidas por sus gobiernos, incluida la asistencia alimentaria. En este sentido, el ACNUR está abogando y apoyando a los Estados para la inclusión de estas poblaciones bajo su mandato en los planes nacionales de respuesta frente al covid-19.

Desde principios de 2020, República Dominicana ha confirmado un número en constante crecimiento de casos de covid-19. De hecho, el 19 de marzo de 2020, el gobierno dominicano declaró el estado de emergencia y adoptó varias medidas restrictivas para prevenir la propagación del virus en el país y asegurar la protección social de los ciudadanos más vulnerables. Sin embargo, las personas de interés del ACNUR (refugiados, solicitantes de asilo, beneficiarios de la Ley 169-14 y personas en búsqueda de una solución de nacionalidad), quienes ya se encontraban expuestas a condiciones de vida muy difíciles, no se han visto plenamente incluidas en la respuesta de protección social.

La mayoría de la población descrita anteriormente reside en áreas remotas, en condiciones precarias de vivienda, sin servicios de luz o agua corriente, y con mecanismos de prevención de contagio casi inexistentes, lo que conlleva a un elevado riesgo de propagación del virus. Una gran parte de esta población se gana la vida con trabajos informales, lo cual implica un acceso limitado a los derechos laborales. Bajo las medidas de distanciamiento social, aislamiento y otras recomendaciones preventivas para evitar la propagación del virus y futuros contagios masivos, las formas de trabajo supra indicadas, que afectan directamente a la población vulnerable

identificada por el ACNUR y sus socios implementadores, ponen en riesgo sus ingresos económicos diarios y su poder adquisitivo, conmoviendo principalmente sus medios de vida, así como su bienestar social y psicológico, y su seguridad alimentaria y nutricional.

En un proyecto piloto con el PMA se ha trabajado en estrecha colaboración con organizaciones de base para garantizar una cohesión e involucramiento comunitario con un enfoque de protección y mejora en las condiciones y niveles alimenticios de la población beneficiada.

Brindar asistencia humanitaria para salvar vidas en la primera línea del hambre es importante, pero insuficiente. El ACNUR y otros organismos internacionales han colaborado con socios y el gobierno para mitigar el riesgo de inseguridad alimentaria entre poblaciones desplazadas y extremadamente vulnerables con asistencia, donaciones y distribución de alimentos. Sin embargo, una respuesta adecuada demanda alianzas para responder a las causas del desplazamiento e indocumentación, así como reforzar las políticas estructurales de equidad, protección social integral y ciudadanía de estas poblaciones en el país de acogida, sin discriminación.

Bibliografía

ACNUR. *Informe anual Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado de la Agencia de la ONU para los Refugiados, 2020*: www.acnur.org/5eeaf5664.pdf

Banco Central. *Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo*. 17 de mayo de 2019. www.ilo.org/surveyLib/index.php/catalog/2044/pdf-documentation

Banco Mundial. *República Dominicana: panorama general*. 29 de octubre de 2020. www.bancomundial.org/es/country/dominican-republic/overview

Benhabib, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- Brito, Claudio (Ministerio de Salud Pública de República Dominicana). «MSP: Covid-19 ha incrementado inseguridad alimentaria y calidad de vida». Ministerio de Salud Pública, 16 de octubre de 2020. www.msp.gob.do/web/?p=8946
- Crush, Jonathan. *Linking Food Security, Migration and Development*, en: *International Migration*, Vol. 51 (5) 2013, ISSN 0020-7985.
- FAO. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana, 2014*. Panamá: FAO. www.fao.org/3/a-i4349s.pdf
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017 (ENI)*. 4 de junio de 2018. https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Resumen%20Ejecutivo%20ENI-2017_FINAL.pdf
- ONU. *Informe: El impacto del covid-19 en América Latina y el Caribe*. Julio 2020. https://elsalvador.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid_lac_spanish_1.pdf
- Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud. *Actualización Epidemiológica Enfermedad por coronavirus (covid-19)*, 9 de febrero de 2021, p. 2: www.paho.org/es/file/81967/download?token=qSRcrTuD
- PMA. *Global Food Security Update*, Issue 17, Marzo de 2015, Roma: PMA. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp272750.pdf>
- R4V Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Plan de respuesta para refugiados y migrantes venezolanos 2021 (RMRP)*, 31 de octubre de 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2%20Pagers%202021%20Dom%20Republic.pdf>

Recuperación social y económica en tiempos de pandemia: una respuesta a la inseguridad alimentaria y nutricional desde el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Social and economic recovery in times of pandemic: a response to food and nutritional insecurity from the Central American Integration System (SICA)

Redressement social et économique en temps de pandémie: une réponse à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle du Système d'intégration centraméricain (SICA)

Alfredo Suárez Mieses*

Resumen

Un análisis sobre la articulación y convergencia de políticas por parte de los gobiernos de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en su respuesta ante los efectos socioeconómicos de la pandemia de covid-19 con especial énfasis en materia de seguridad alimentaria y nutricional en los hogares más vulnerables. El análisis incluye un acercamiento al Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República Dominicana

* Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid); magíster en Estudios Latinoamericanos y en Ciencia Política para el Desarrollo Democrático (Universidad de Salamanca), en Estudios Internacionales (Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra), y en Administración de Negocios para Ejecutivos-MBA (Université du Québec); especialidad en Ciencias Pedagógicas, Económicas y Empresariales (Universidad Asociación Pro Educación y Cultura); licenciado en Administración de Empresas (Universidad Iberoamericana). Ha sido Secretario General de la Integración Social Centroamericana (SG-SISCA) del SICA, y diplomático de República Dominicana en Portugal.

como oportunidad multilateral para, a partir del proceso integracionista, promover una reconstrucción inclusiva, resiliente y sostenible que apoye a los más vulnerables, superando miradas exclusivamente nacionales en las soluciones planteadas para enfrentar la crisis. En este sentido, se explora la integralidad de las intervenciones de recuperación propuestas desde el área o subsistema social del SICA, en línea con lo dispuesto por el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS).

Palabras Clave: pandemia, recuperación social y económica, seguridad alimentaria y nutricional, integración, Centroamérica y República Dominicana.

Abstract

The objective of this article is to analyze how did the governments of the SICA Member States responded to the potential effects of the Covid-19 pandemic on household food and nutrition security. Furthermore, to know why the Plan for the Recovery, Social Reconstruction and Resilience of Central America and the Dominican Republic represents an opportunity for the integrationist process to promote an inclusive, resilient, and sustainable reconstruction that supports the most vulnerable, but, above all, that goes beyond the exclusively national gaze on the solutions proposed to face the crisis. In this sense, the comprehensive nature of the recovery interventions proposed from the SICA area or social subsystem is explored in line with the provisions of the Central American Social Integration Council (CIS).

Key words: pandemic, social and economic recovery, food and nutritional security, integration, Central America and the Dominican Republic.

Résumé

Une analyse sur l'articulation et la convergence des politiques des gouvernements des États membres du Système d'intégration centraméricaine (SICA) dans

leur réponse aux effets socio-économiques de la pandémie de covid-19 avec un accent particulier sur la sécurité alimentaire et la nutrition des plus vulnérables ménages. L'analyse comprend une approche du Plan pour le relèvement, la reconstruction sociale et la résilience de l'Amérique Centrale et de la République Dominicaine en tant qu'opportunité multilatérale pour, à partir du processus intégrationniste, promouvoir une reconstruction inclusive, résiliente et durable qui soutient les plus vulnérables, en surmontant exclusivement vues nationales dans les solutions proposées pour faire face à la crise. En ce sens, la nature globale des interventions de relèvement proposées à partir de la zone SICA ou du sous-système social est explorée, conformément aux dispositions du Conseil d'intégration sociale d'Amérique Centrale (CIS).

Mots clés: pandémie, reprise sociale et économique, sécurité alimentaire et nutritionnelle, intégration, Amérique Centrale et République Dominicaine.

Introducción

La pandemia de covid-19 ha impactado, indistintamente, a las economías desarrolladas como a la de países emergentes y en desarrollo y, muy probablemente, lo continuará haciendo a lo largo de 2021. En 2020 la economía global registró su mayor contracción del producto interno bruto desde la Segunda Guerra Mundial con una caída estimada del 4.4%. América Latina y el Caribe, la región más desigual del planeta, acumuló su peor dato económico en más de un siglo al sufrir un desplome del 7.7% del PIB y se posicionó como la región más afectada del mundo emergente (CEPAL, 2020, p.11), a la vez que para el conjunto de las economías de los países que integran el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹

¹ El SICA es el marco institucional de la integración de la región centroamericana, conformado por ocho Estados: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

se ha estimado un decrecimiento del PIB de 6.8% (SIECA y SECMCA, 2020, p.3).

Cualquier escenario de impacto, así como las probabilidades de recuperación social y económica de los países del SICA, están marcados por un considerable grado de incertidumbre y vulnerabilidad provocados en mayor parte por la propia evolución de la covid-19 desde el punto de vista epidemiológico y por el resultado que tengan las medidas de política económica aplicadas para enfrentar los efectos de la pandemia.

Sin embargo, ante la nueva manera de vivir, está claro que la vacunación contra la covid-19 se constituirá en una herramienta valiosa para ayudar a frenar la pandemia y con ello empezar a pensar en una posible recuperación global, aunque en estos momentos la mayor preocupación existente son los retrasos en la administración de las vacunas en diferentes países del mundo. En el SICA, aunque Costa Rica y Panamá empezaron a recibir sus primeras vacunas en diciembre y enero, República Dominicana —que no logró recibir su primer lote hasta mediados de febrero— lidera la carrera de vacunación, superando el medio millón de dosis aplicadas. En menor medida, el resto de los países centroamericanos como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua ya empezaron a vacunar a su población; según la coalición *The People's Vaccine Alliance*, integrada por un conjunto de organizaciones y activistas mundiales y nacionales, entre los que destaca OXFAM, estiman que, para finales de 2021, 9 de cada 10 personas en los países pobres no podrán ser vacunadas por la falta de acceso equitativo a las mismas².

La actual crisis hace sentir sus efectos más allá de la dimensión sanitaria; si consideramos los estragos socioeconómicos que como consecuencia de la interrupción de la actividad económica está causando en las fuentes de empleo e ingresos, la pandemia ha puesto de relieve el riesgo persistente

2 Ver: www.oxfam.org/es/notas-prensa/activistas-de-todo-el-mundo-advierten-que-9-de-cada-10-personas-en-los-paises-pobres

sobre la inseguridad alimentaria y nutricional de los hogares más vulnerables en Centroamérica y República Dominicana.

Previo a la pandemia, en el año 2019, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentaban un incremento de la inseguridad alimentaria con 4.4 millones de personas en condiciones de crisis o emergencia alimentaria. Para 2020 se estima que el efecto de la covid-19 podría haber duplicado esta cifra y alcanzar los casi 9 millones de seres humanos en riesgo de padecer hambre y malnutrición. Lo anterior, derivado de la escasa capacidad de resiliencia de las poblaciones, sobre todo entre los grupos con una alta vulnerabilidad como los indígenas, afrodescendientes, migrantes, las poblaciones en zonas fronterizas, y las familias pobres en general que habitan en áreas rurales y urbanas marginales (FSIN, 2020, p.216).

Un dato preocupante, aunque debe ser interpretado con la debida prudencia, es el que nos muestra que tras el aumento del hambre y por ende de las personas subalimentadas entre 2015 y 2019, la meta 2.1 del segundo objetivo de desarrollo sostenible de poner fin al hambre no estaría en vías de lograrse a 2030; esto sin siquiera considerar los efectos adversos que está provocando la covid-19. Por otro lado, ya la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) junto a otras agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas nos adelantan que, de llegar a cumplirse las expectativas de recuperación en el crecimiento económico para 2021, la población expuesta a niveles de inseguridad alimentaria quedaría por debajo del nivel previsto de progreso para dicho ejercicio, aunque esto suponga un avance con respecto a 2020 (FAO et al., 2020).

Al actual contexto de incertidumbre que enfrentan los países de la región SICA habría que añadir la problemática de la informalidad, que en algunos casos supera el 65% de sus economías³. Al mismo tiempo, al contar con espacios fiscales muy acotados es posible que a mediano plazo se vea limitada

3 Estadísticas sobre la economía informal, ver: <https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/>

la ampliación tanto en forma horizontal como vertical de los sistemas universales de seguridad y protección social, tan necesarios en estos momentos para los hogares que no cuentan con recursos suficientes para enfrentar las medidas de aislamiento social y la consiguiente pérdida de empleo.

Dado que durante la pandemia ha resultado valioso aprovechar las potencialidades que representa el espacio de integración social regional, en los siguientes apartados haremos referencia a los acuerdos⁴ que adoptó el Consejo de la Integración Social Centroamericana, en calidad de órgano responsable de la coordinación y articulación de las políticas sociales entre los Estados miembros del SICA (con la titularidad de los coordinadores del Gabinete Social de cada país, usualmente de rango ministerial), para trabajar en la oportuna adecuación de los sistemas de protección social y el abordaje conjunto de las medidas que favorezcan el alivio de la pobreza y la reducción de las brechas sociales en la etapa de recuperación pospandemia. Una recuperación que demandará la generación de acciones concertadas que sean capaces de configurar sociedades más justas y ambientalmente más sostenibles.

El papel de la protección social en contextos adversos

La crisis ha golpeado a la región en un momento de inestabilidad económica y social, cuando los gobiernos enfrentan problemas profundos aún sin resolver como los altos niveles de pobreza, la desigualdad social y la economía informal, en el marco de un espacio fiscal muy limitado. En este contexto, los países deben encontrar formas de atender de manera eficiente y eficaz a las poblaciones más vulnerables y garantizar condiciones mínimas para su supervivencia. Aquí es donde la

4 Para ampliar, ver CIS (2020). *Segunda Declaratoria Especial del Consejo de la Integración Social Centroamericana: Unidos por la Recuperación y la Reconstrucción Social de la Región SICA*. Ciudad de Panamá: abril.

protección social se convierte en un instrumento fundamental: una respuesta para proteger a la población más pobre y vulnerable que, sin redes adecuadas de protección social, enfrentaría la pérdida de sus medios de vida, menores ingresos, mayores riesgos de enfermarse, rezago educativo y una mayor inseguridad alimentaria y desnutrición⁵.

A raíz de la pandemia y a efectos de garantizar los derechos fundamentales de los más vulnerables frente a pérdidas de ingreso de las familias, los Estados miembros del SICA activaron una serie de medidas de aplicación nacional para reforzar la seguridad y protección social, las cuales fueron variando de acuerdo con la evolución de la pandemia. Una vez más, ante una situación de crisis o emergencia como la generada por la covid-19, la protección social se erigió como un mecanismo capaz de garantizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, el acceso a medicamentos y hasta la protección de los ingresos de los trabajadores pobres.

Países como Costa Rica o República Dominicana, que cuentan con sistemas de protección social mucho más consolidados y con una intervención pública más articulada que el resto de los países centroamericanos, demostraron tener una mejor capacidad de respuesta a corto plazo. De este modo, es posible afirmar que las políticas sociales ya existentes, planteadas desde una dinámica de planificación territorial, permitieron disminuir los efectos negativos de la crisis. Por otra parte, los países del SICA anunciaron paquetes de medidas fiscales para hacer frente a la emergencia sanitaria y mitigar de algún modo los daños sociales y económicos. Dichas medidas implican un considerable esfuerzo fiscal que, en promedio, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cifra en torno al 3,9% del PIB de toda la región⁶.

6 Para ampliar, ver: EUROSOCIAL (2020). *Reconstrucción y recuperación post-pandemia covid-19 en clave de cohesión social*. Tribuna Eurosocial+, Revista Recíprocamente, #2, p.40-41.

De acuerdo con informaciones recopiladas por el Observatorio COVID en América Latina y el Caribe de la CEPAL⁷, durante la crisis los Estados miembros del SICA han implementado un total de cien acciones en materia de protección social buscando limitar el impacto de la pandemia por medio de transferencias de efectivo (aumento de transferencias existentes, expansión de transferencias de efectivo a nuevos receptores, desembolso anticipado de transferencias), transferencias de alimentos, transferencias en especie y garantía de servicios básicos, entre otras. En adición a las medidas de protección social, en la región SICA se han contabilizado otras 930 acciones implementadas sobre la economía, el empleo, la salud, el género, y las restricciones de movilidad en general.

Asimismo, antes de la pandemia la mayoría de los países del SICA contaban con programas sostenibles y bien consolidados de alimentación escolar que, en muchos casos, incorporaban componentes de compras locales para la adquisición de alimentos de la agricultura familiar. Sin embargo, con la irrupción de la pandemia y el cierre temporal de los centros educativos, los países se vieron obligados a dar continuidad a la distribución de alimentos mediante entrega directa en los hogares o en los propios centros educativos o comedores populares. La entrega de cajas de alimentos para preparar en los hogares ha permitido hacer frente a los impactos negativos que la crisis sanitaria podría tener en la malnutrición infantil de aquellas familias en situación de pobreza extrema.

Las familias con niñas, niños y adolescentes son consideradas las de mayor vulnerabilidad ante la crisis, al preverse que —ante la pérdida de fuentes laborales y el consecuente deterioro de las condiciones de vida— pudieran llegar a comprometer su derecho a la alimentación, sobre todo en sectores como los trabajadores informales o las trabajadoras domésticas y las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes, así como las personas con discapacidad y los migrantes.

7 Ver: www.cepal.org/es/temas/covid-19 (consultado el 1 de febrero de 2021).

Otro aspecto que ha requerido el apoyo e intervención de los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana por el impacto de la pandemia en la seguridad alimentaria es la protección de la cadena básica de suministro de alimentos y de los sistemas agroalimentarios, lo que ha requerido una gran movilización y coordinación en torno a un conjunto de prioridades estratégicas y operacionales orientadas a proteger las actividades relativas a la producción y comercialización de alimentos. La capacidad de adaptación a la coyuntura existente por medio de sistemas mejorados de alerta y de acción tempranas junto al fortalecimiento de los esquemas nacionales de protección social y el apoyo a los medios de vida, están propiciando un aumento en la resiliencia de las familias de las áreas rurales.

Es conveniente destacar que los Estados miembros del SICA se ven afectados por otro problema de larga data: el desafío que representa la variabilidad climática y los fenómenos meteorológicos extremos, especialmente en territorios donde habitan poblaciones con niveles insuficientes de protección social, lo que constituye una amenaza a cualquier objetivo dirigido a acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. En 2020, en uno de los peores momentos de la emergencia sanitaria, vimos cómo la tormenta tropical Cristóbal provocaba lluvias devastadoras en El Salvador⁸ y Guatemala. Unos meses después, los huracanes Eta e Iota, en su paso por Honduras, Nicaragua y Guatemala, así como por otros países centroamericanos, dejaron más de 300 muertos y miles de desplazados, así como la destrucción de viviendas y cuantiosas pérdidas en el sector agrícola⁹.

De ese modo, partiendo de que en la región SICA la protección social reactiva frente a emergencias es de aplicación reciente, con sistemas operativos aún débiles y de baja cobertura, la aplicación de este enfoque —sin importar la naturaleza del choque, sea económico o por desastres derivados de fenó-

8 En 2018, El Salvador sufrió una severa sequía prolongada que afectó a más de doce mil familias, provocando al mismo tiempo la pérdida de cosechas de agricultores de subsistencia y el riesgo de inseguridad alimentaria.

menos naturales— ha demostrado ser eficaz en las respuestas a emergencias (OPM, 2020, p.9).

En la medida en que la pandemia avanzaba provocando un mayor nivel de vulnerabilidad en los hogares pobres, los gobiernos de los países que integran el SICA se vieron en la obligación de expandir sus sistemas nacionales de asistencia y protección social, brindando así una respuesta más oportuna frente a la amenaza que suponía la pérdida de los medios de vida y la percepción de menores ingresos de la población pobre. A raíz de la crisis, el aumento y la ampliación de los programas de transferencias condicionadas se han visto complementados con otros esquemas de protección social no contributiva, como los programas de alimentación escolar ya mencionados y los de empleo, por medio de inversiones en capacitación técnica y formación profesional.

El actual debate instaurado en la región bajo el argumento de evitar otra «década perdida» ha tenido como fundamento las previsiones elaboradas por la CEPAL respecto al incremento en el número de personas en situación de pobreza, que podría pasar de 185.5 millones en 2019 a 230.9 millones en 2020, es decir el 37.3% de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b, p.3). Ante la posibilidad de que la presente crisis económica y social también genere una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, crece la expectativa regional de avanzar hacia el cierre de brechas de todo tipo por medio de un cambio en el actual modelo de desarrollo.

Para tal propósito, la mirada en la protección social para reducir el impacto de la crisis en los más pobres ha reforzado la importancia de que las familias más vulnerables puedan contar con una garantía de ingresos y acceso a servicios básicos que impida efectos sociales negativos como la imposibilidad de acceder a la alimentación adecuada. Cada año, los gobiernos de América Latina y el Caribe invierten en promedio alrededor del 0.35% del PIB (2018) en protección social, una cifra que puede ser mejorada tras conocerse que, durante al menos seis meses de la emergencia sanitaria, dicho promedio

alcanzó el 1.3% del PIB (CEPAL y UNICEF, 2020, p.7) en gasto social derivado de las transferencias monetarias y en especie no contributivas.

En esa línea, la respuesta esperada para atajar los efectos socioeconómicos de la pandemia debe tener como base la transición hacia un modelo de desarrollo social más inclusivo que evite, entre otras cosas, que el incremento del riesgo de hambre y malnutrición sea un resultado de la pandemia. En virtud de ello, desde la FAO se está animando a los gobiernos de la región a que reflexionen sobre la impostergable transformación de los sistemas agroalimentarios a fin de que los mismos sean capaces de proveer alimentos saludables y nutritivos para todos, al tiempo que se planifican nuevas formas de producción sostenible orientadas a lograr sociedades rurales prósperas e inclusivas (CEPAL/FAO, 2020, p.16).

Con uno de los índices más altos de sobrepeso y obesidad en niños y adultos a nivel global, la región SICA podría salir aun más perjudicada al detectarse que en el presente contexto de dificultad económica los precios de los alimentos se han visto incrementados por distintos factores, lo que está haciendo menos asequibles las dietas saludables y generando en algunos casos consecuencias sobre la inseguridad alimentaria y en las diferentes formas de malnutrición, como pudiera ser el retraso en función de los patrones de crecimiento y la obesidad en adultos (FAO et al., 2020, p.69).

Desde tal pronóstico, sería importante que la región SICA en su etapa de recuperación y reconstrucción pospandemia asuma un cambio de paradigma sobre las políticas alimentarias, para que en la estrategia de eliminación del hambre y la malnutrición veamos esfuerzos que complementen, por un lado, no solo el consumo apropiado de calorías y proteínas, sino la ingesta variada de alimentos de alta calidad nutricional y, por otro, se fomente la sostenibilidad de los sistemas alimentarios a través del fortalecimiento de los vínculos entre los actores públicos y privados de las cadenas de suministro, además de observar la tendencia global hacia los circuitos de producción y consumo a nivel local.

Con mirada prospectiva y en aras de alcanzar los necesarios pactos políticos y sociales que permitan el progreso para todos sobre la base de una reconstrucción mejor, la región SICA también deberá mirar al pasado y aprender de lo sucedido en la crisis económica de la década de 1980. Por tanto, en su respuesta a la emergencia los países de Centroamérica y República Dominicana están llamados a aplicar —más allá de la crisis— un enfoque integral en sus programas de asistencia y protección social que evite el aumento de las desigualdades alimentarias y nutricionales de las familias pobres. Hacer efectiva la universalización de la protección social y la salud es la gran tarea pendiente de muchos gobiernos frente a los impactos de la covid-19.

Profundizando la integración social regional para superar la crisis

A pocas semanas del primer embate de la pandemia en los países centroamericanos y República Dominicana, el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS)¹⁰ puso en valor y resaltó la importancia del SICA como plataforma política de cooperación, en el entendido de que dicha plataforma es capaz de sumar esfuerzos y coordinar recursos que ayuden a mitigar el impacto de la pandemia sobre las familias de la región. El primero paso para afrontar juntos los desafíos sociales provocados por la pandemia fue el establecimiento de un espacio de coordinación permanente a nivel regional para servir de espacio de reflexión e intercambio de experiencias entre los propios Estados miembros del SICA y socios internacionales para el desarrollo.

En ese sentido, partiendo de que problemáticas como la pobreza y la desigualdad todavía requieren de grandes esfuerzos y cambios sustantivos —más allá de los avances registrados

10 Para ampliar, ver: CIS (2020). *Primera Declaratoria Especial del Consejo de la Integración Social Centroamericana en el Contexto de la Pandemia Provocada por el Coronavirus*. Ciudad de Panamá: abril.

en política pública en Centroamérica y República Dominicana— y, sobre todo, ante la necesidad de aumentar la capacidad de respuesta y resiliencia social en dichos países, el CIS, con apoyo del Programa de la Unión Europea para la Cohesión Social en América Latina (EUROSOCIAL+) y diversas agencias especializadas de Naciones Unidas, organizó una serie de foros virtuales entre los países de la región SICA y algunos Estados europeos Observadores del SICA, en los que se buscó dialogar de manera intersectorial sobre las medidas a tomar para enfrentar la crisis y sobre los esfuerzos que a nivel de país se estaban desarrollando.

Ante los efectos de la crisis, el SICA ha promovido la búsqueda de estrategias de carácter regional para enfrentar situaciones como la actual, asumiendo que soluciones planteadas desde una mirada exclusivamente nacional no tendrán resultados favorables a mediano y largo plazo. Y es que la pandemia también ha venido a reforzar la importancia del multilateralismo para combatir crisis como la derivada de la pandemia, así como la necesidad de fortalecer los esquemas regionales de integración, entre los que destaca el SICA como referente del mundo en desarrollo.

En la fase inicial de respuesta, los países definieron algunas metodologías y protocolos de actuación coherentes que, aunque fuesen de aplicación nacional, siempre debían mantener un enfoque de integración regional que añadiera valor al abordaje de la problemática. En función de la evolución de la pandemia y de la evidencia del impacto económico y social que estaba teniendo lugar en los países, se acordó una estrategia coordinada de recuperación y resiliencia para el futuro por medio de la elaboración de un plan, asociado a una cartera de proyectos estratégicos en torno a tres ejes: protección social, empleabilidad y empleo y, asentamientos urbanos sostenibles.

De esta manera nace el Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República

Dominicana¹¹, sustentado en dos instrumentos que han servido como marco de referencia para su formulación: la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad 2018-2030 (ARIPSIP) y la Política Social Integral Regional del SICA 2020-2040 (PSIR-SICA): Integrando mediante la Inclusión Social¹². Tanto la ARIPSIP como la PSIR-SICA y ahora el Plan, potencian la integralidad de las intervenciones generadas desde el ámbito social del SICA liderado por el CIS.

El Plan ha sido creado como una oportunidad para lograr una reconstrucción inclusiva de la región, por medio de transformaciones que apunten a la generación de resiliencia. También tiene como propósito apoyar a los Estados miembros del SICA en su ruta de cumplimiento de los objetivos y las metas de desarrollo sostenible trazadas en la Agenda 2030, evitando retrocesos en los ODS 1 sobre el fin de la pobreza y ODS 2 sobre hambre cero en un marco de agricultura sostenible.

A través del Plan se espera contribuir a que la integración se convierta en un real instrumento de desarrollo regional; pero no solo eso, sino también que se adopte una nueva visión de la integración, una visión más amplia que contribuya a legitimarla social y políticamente. Además, esfuerzos como estos que apuntan a la profundización de la integración social, están permitiendo que la dimensión social regional se convierta en el eje articulador de desarrollo dentro del proceso integracionista centroamericano, entendido como un proceso multidimensional, cuyas expresiones han de incluir iniciativas de cooperación, armonización y convergencia para la superación de los factores estructurales de la pobreza en Centroamérica y República Dominicana, en línea con lo establecido en el Tratado de la Integración Social Centroamericana

11 Para ampliar, ver: SISCA (2020a). *Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República Dominicana*. Ciudad de Panamá: noviembre.

12 Consultar SISCA (2020b). *Política Social Integral Regional del SICA 2020-2040. Integrando mediante la inclusión social*. Ciudad de Panamá: noviembre.

na (TISCA), instrumento jurídico que ha sido ratificado por la totalidad de los Estados miembros del SICA.

El Plan y la idea de dotar a este de una cartera de proyectos estratégicos para Centroamérica y República Dominicana en la etapa pospandemia, se inspira en la iniciativa de la Unión Europea denominada *Next Generation EU* (NGEU) que promueve la recuperación y la resiliencia social y económica de los Estados miembros de la UE más afectados por la presente crisis. Esta novedosa herramienta de la Unión Europea, al combinarse con el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027¹³, potenciará la respuesta fiscal destinada a apoyar el relanzamiento de las economías sobre la base de la recuperación y resiliencia de los países y los objetivos comunes de desarrollo sostenible de la UE.

La región SICA, siguiendo la alternativa de financiación diseñada en el marco del NGEU, concibió de igual forma un instrumento que servirá para financiar las reformas e inversiones necesarias en los sistemas de protección social. Esta iniciativa, conocida como Fondo Bicentenario para la Resiliencia Social de Centroamérica y República Dominicana (FRS/SICA) fue propuesta desde el CIS al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con un monto sugerido mil millones de dólares, teniendo como beneficiarios a los grupos de población en pobreza y en extrema pobreza que sufren mayor vulnerabilidad social, económica y ambiental.

La mejor demostración de que el proceso de integración social es útil y necesario para la región SICA lo vemos en la definición del proyecto estratégico sobre Responsabilidad Social de los Cuidados y Resiliencia Comunitaria, enmarcado en el Eje 1 de Protección Social del Plan que incluye aspectos relevantes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población vulnerable. En vista de que muchos niños y niñas en edad escolar han sufrido la falta de acceso a

13 La combinación de los instrumentos NGEU y MFP alcanzan un presupuesto total de 1,820 millones de euros. Para ampliar esta información, ver: Chiodi, F.M. (2020). *Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte*. Buenos Aires: Revista Cultura Económica, Año XXXVIII, #100, p.95-120.

alimentos de calidad por el cierre de las escuelas, con el consiguiente riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional de los hogares, el diseño del proyecto, a cargo del personal técnico de los Ministerios de Desarrollo Social y/o Gabinetes Sociales de los ocho Estados miembros del SICA, junto al equipo de expertos facilitado por EUROsociAL y la FAO, prioriza el acceso oportuno a estos servicios básicos y la ampliación de cobertura de los mismos, además de incluir mejoras en las cadenas de suministro para garantizar el acceso y disponibilidad de los alimentos, sumado a campañas de comunicación que promueven una nutrición de calidad.

Otro punto coincidente sobre el avance de la integración social de la región SICA que permitirá sentar las bases para la reconstrucción y la resiliencia comunitaria —sobre todo considerando los últimos fenómenos meteorológicos adversos que han confluído con la pandemia—, ha sido la adopción del enfoque de gestión integral de riesgos producto de la necesidad de crear sociedades más resilientes que sean capaces de fortalecer los medios de vida de las familias más pobres.

Conclusiones

A un año de la llegada de la covid-19 a la región SICA, cualquier balance del impacto en la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares tendrá como punto de referencia las tendencias observadas en años anteriores, frente a los esfuerzos conjuntos en materia de protección social adoptados por las autoridades de los Estados miembros del SICA en procura de amortiguar los efectos de crisis económica y social en los hogares.

Como hemos podido analizar, las experiencias de los países en lo relativo a la implementación de medidas y programas en el marco de los sistemas de protección social evidencian que estos son aspectos clave de la reconstrucción social de los países, dada su contribución a la reducción de la vulne-

rabilidad de tipo social y económico, incluyendo respuestas para aliviar la inseguridad alimentaria y nutricional, con un enfoque de equidad sensible a las diferencias y desigualdades poblacionales.

En este sentido, el proceso de integración social regional encabezado por el CIS en el marco del SICA, ha convocado una vez más a los países a avanzar hacia una política social más integral, que supere el carácter asistencialista, por medio de la consolidación de las políticas sociales bajo un sistema eficaz de protección social, que a la vez promueva la intersectorialidad dentro de los mismos gobiernos asegurando un enfoque de ciclo de vida y derechos, y buscando además un carácter universal de las políticas. Para lograrlo, será necesario un nuevo contrato social soportado en una mayor participación democrática.

La ampliación tanto horizontal como vertical de la protección social, aunque enfrentada siempre al reto de una financiación insuficiente, es una apuesta acertada para la reconstrucción social de los países, al contribuir a reducir el riesgo social y económico, las privaciones, la vulnerabilidad y la pobreza. El Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República Dominicana podrá alentar una mayor movilización de recursos políticos, técnicos y financieros dirigidos a fortalecer y maximizar los sistemas nacionales de protección social, además de emprender acciones mancomunadas para impulsar la reactivación de la economía y el empleo.

La profundidad de la crisis está demandando de los gobiernos de la región y de todo el mundo decisiones muy ambiciosas para poder construir un futuro mejor. Un nuevo modelo de desarrollo que sea más equitativo es el camino a más integración social y económica por los Estados miembros del SICA. Una Centroamérica sin hambre y sin malnutrición requiere una respuesta multidimensional que apunte a lograr en el mediano y largo plazo sistemas agroalimentarios y nutricionales sostenibles, asegurando que la cadena alimentaria ga-

rantice la producción y el acceso físico, económico y cultural a los alimentos.

La pandemia demostró que ante un mundo cada vez más interconectado, se requiere de una respuesta global coordinada. La región SICA tiene la oportunidad de salir fortalecida de la presente crisis recurriendo al mecanismo de integración regional, para con una misma voz demandar de la comunidad internacional un multilateralismo que sea más inclusivo, basado en el diálogo y la cooperación internacional como forma de organizar las relaciones internacionales.

En 2021 Centroamérica conmemora 200 años de independencia, mientras que el SICA celebrará el trigésimo aniversario de su creación, el 13 de diciembre de 1991. No es suficiente que la institucionalidad del SICA apoye la reconstrucción pospandemia en la región, también será necesario que la encauce, como debería ser el atender el desafío más apremiante de Centroamérica y República Dominicana respecto a la erradicación de la pobreza en todas sus dimensiones y la reducción de las desigualdades entre los países y a lo interno de estos.

Bibliografía

CEPAL (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: diciembre.

_____ (2020b). *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Informe especial covid-19 #8. Santiago de Chile: Octubre.

_____ *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> (consultado en fecha 01 de febrero de 2021).

CEPAL/FAO (2020). *Sistemas alimentarios y covid-19 en América Latina y el Caribe: Actualización de los impactos y respuestas*. Boletín #16. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de <https://doi.org/10.4060/cb1433es>

- CEPAL/UNICEF (2020). *Protección Social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un imperativo frente a los impactos del covid-19*. Informe covid-19. Santiago de Chile: diciembre.
- Chiodi, F.M. (2020). *Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte*. Buenos Aires: Revista Cultura Económica, Año XXXVIII, #100, p.95-120.
- CIS (2020). *Primera Declaratoria Especial del Consejo de la Integración Social Centroamericana en el Contexto de la Pandemia Provocada por el Coronavirus*. Ciudad de Panamá: abril.
- CIS (2020). *Segunda Declaratoria Especial del Consejo de la Integración Social Centroamericana: Unidos por la Recuperación y la Reconstrucción Social de la Región SICA*. Ciudad de Panamá: abril.
- EUROSOCIAL (2020). *Reconstrucción y recuperación post-pandemia covid-19 en clave de cohesión social*. Tribuna Eurosocial+, Revista Recíprocamente, #2, p.40-41.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma, FAO.
- FSIN (2020). *Informe Global sobre Crisis Alimentarias 2020*. Roma: abril.
- OPM (2019). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Principales hallazgos y recomendaciones*. Londres: abril.
- SIECA/SECMCA (2020): *Estimación del impacto económico del COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana*. Ciudad de Guatemala: abril.
- SISCA (2020a). *Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República Dominicana*. Ciudad de Panamá: noviembre.

_____ (2020b). *Política Social Integral Regional del SICA 2020-2040. Integrando mediante la inclusión social*. Ciudad de Panamá: noviembre.

Suárez, A. y Ramírez, G. (2020). *Social protection and sub-regional integration: fundamental instruments for post-Covid-19 social reconstruction*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). París: mayo.

Seguridad alimentaria en el Caribe. ¿Qué y cómo?

Food Security in the Caribbean. What and how?

Sécurité alimentaire dans les Caraïbes: Quoi et comment?

Julio A. Berdegué, Valentina Morales, Ignacio Roblero y
Noëlle Salah*

* *Julio A. Berdegué* es doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Wageningen, Países Bajos); magíster en Agronomía (Universidad de California-Davis). Es Subdirector General de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Ha sido investigador principal en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en Santiago de Chile; Director de Desarrollo Agrícola en el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en el Ministerio de Agricultura de Chile. Presidió el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT); y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). *Valentina Morales Hermosilla* tiene un grado en Economía Agraria (Pontificia Universidad Católica de Chile). Es Consultora técnica en la Dirección Regional de la FAO para América Latina y el Caribe; Profesora de Sistemas Agrícolas y Forestales en la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile. *Ignacio Roblero Ramírez* tiene un grado en Economía (Universidad de Chile). Es Consultor técnico en la Dirección Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Experto en conservación, medio ambiente, políticas públicas y recursos naturales. Ha sido fundador e integrante del Grupo Scout del Colegio San Luis Beltrán; Coordinador general de la intervención en la comunidad de Felipe Camiroaga en la comuna de Colina; Coordinador de la Rama de Escalada FEN. *Noëlle Salah* tienen un grado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica de Chile). Consultora técnica en la Dirección Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y coordinadora de relaciones públicas de la Red de Cientistas Políticas de Chile. Experta en Relaciones Internacionales y Cooperación. Ha sido Asesora internacional en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior de Chile; Asistente de investigación cualitativa en la Fundación Ciudadano Inteligente; y Asistente de investigación docente en la Universidad de Chile.

Resumen

El artículo aborda las dimensiones prioritarias para avanzar en el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible de hambre cero (ODS-2) con un enfoque particular en delinear estrategias para la región del Caribe, con el propósito de coadyuvar a la eliminación de todas las formas de hambre y malnutrición para 2030. Se analiza cómo se presentan en el Caribe la disponibilidad física y económica de los alimentos, la utilización de alimentos y su capacidad para cubrir las necesidades nutricionales básicas, y la estabilidad en el tiempo del acceso a alimentos suficientes, inocuos, nutritivos y saludables. También se abordan los desafíos para lograr la seguridad alimentaria, subrayando la importancia de sostener un enfoque integral que permita la transformación de los sistemas alimentarios.

Palabras clave: diseño e implementación de políticas, Caribe, seguridad alimentaria, nutrición adecuada, dietas saludables, hambre cero, covid-19, sistemas alimentarios.

Abstract

The article addresses the priority dimensions to advance in the achievement of the Sustainable Development Goal of zero hunger (SDG-2) with a particular focus on outlining strategies for the Caribbean region, with the purpose of contributing to the elimination of all forms of hunger and malnutrition by 2030. Also, an analysis of how the physical and economic availability of food, the use of food and its capacity to cover basic nutritional needs, and the stability in the time of access to sufficient, safe food take place in the Caribbean. Challenges to achieving food security are also addressed, underlining the importance of sustaining a comprehensive approach that enables the transformation of food systems.

Key words: policy design and implementation, Caribbean, food security, adequate nutrition, healthy diets, zero hunger, covid-19, food systems.

Résumé

L'article aborde les dimensions prioritaires pour progresser dans la réalisation de l'Objectif de développement durable de la faim zéro (ODD-2) avec un accent particulier sur la définition de stratégies pour la région des Caraïbes, dans le but de contribuer à l'élimination de toutes les formes de faim et malnutrition d'ici 2030. Il analyse comment la disponibilité physique et économique de la nourriture, l'utilisation de la nourriture et sa capacité à répondre aux besoins nutritionnels de base, et la stabilité dans le temps de l'accès à une nourriture suffisante et sûre sont présentées dans les Caraïbes. Les défis pour atteindre la sécurité alimentaire sont également abordés, soulignant l'importance de maintenir une approche globale qui permet la transformation des systèmes alimentaires.

Mots-clés: conception et mise en œuvre de politiques, Caraïbes, sécurité alimentaire, nutrition adéquate, régimes alimentaires sains, faim zéro, covid-19, systèmes alimentaires.

Introducción

Hace setenta mil años, nuestros primeros ancestros *homo sapiens* comenzaron su emigración desde nuestro centro de origen en África, impulsados por la búsqueda de lo que hoy denominamos seguridad alimentaria (Harari, 2014). En este largo trayecto, hemos llegado a la luna, pero seguimos sin conquistar aquel objetivo primario de la humanidad.

Es verdad que, a partir de la década de 1970, la Revolución Verde resolvió el déficit de alimentos, que hasta enton-

ces era el impedimento fundamental a la seguridad alimentaria global. Si analizamos las cifras, en la década de 1960, quinientos de cada 100,000 habitantes del planeta murieron a causa de hambrunas¹, cifra que en la década de 1970 se redujo a ochenta y cuatro, y que entre 2010-2016 fue de cinco personas (Hasell y Roser, 2017). Con ello, podemos decir que, desde hace cincuenta años, en el planeta producimos los alimentos básicos suficientes para asegurar la alimentación de cada persona. A pesar de este triunfo de la ciencia, de la política pública y de los agricultores, no ha sido suficiente para que «todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana»² (FAO, 2011). Por ello, que la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas en 2015 incluye el Objetivo de Desarrollo Sostenible de poner fin al hambre, resumido en «Hambre Cero».

El logro de la seguridad alimentaria sigue pendiente también en la región del Caribe³. Este artículo propone algunas prioridades para avanzar al ODS-2 de Hambre Cero en la región caribeña en los próximos años y señala posibles estrategias para ello.

1 Proyectado a la población actual del planeta, significaría 3.8 millones de muertos por hambruna cada año, 44% superior al número de muertes por covid-19 en el momento en que se escribe este artículo.

2 Esta es la definición de seguridad alimentaria adoptada en 1996 por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

3 Para efectos de este artículo, incluimos dieciséis países, aunque no siempre tenemos datos actualizados para todos ellos: Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, y Trinidad & Tobago.

Dimensiones prioritarias para el Hambre Cero en el Caribe

La forma más conocida de la inseguridad alimentaria es el hambre o, en términos técnicos, la subalimentación⁴: la condición en la cual el consumo habitual de alimentos de un individuo es insuficiente para proporcionarle la cantidad de energía alimentaria necesaria a fin de llevar una vida normal, activa y sana. La erradicación del hambre debe ser, sin duda, una prioridad central de las políticas de seguridad alimentaria en la región del Caribe.

Según la FAO, FIDA, OPS et al. (2020), en el período 2017-2019, 7,2 millones de personas en el Caribe seguían padeciendo hambre o subalimentación, equivalente al 16,7% de la población, una sexta parte del total. Ello representa un progreso respecto de los 8,4 millones (21,3%) registrados en el período 2004-2006. Si bien el avance es modesto, no es despreciable si consideramos que el Caribe es la única subregión de América Latina y el Caribe que ha logrado reducir la incidencia del hambre, en tanto que ésta ha aumentado en los últimos años en Centroamérica y especialmente en Sudamérica (FAO, FIDA, OPS et al., 2020).

De los países del Caribe para los que FAO tiene estadísticas actualizadas de subalimentación, solo Cuba ha logrado reducirla a un nivel debajo del cual ya no es posible detectarla en términos estadísticos, por debajo del 2,5% de la población. Como es sabido, Haití (donde en 2017-2019 se registraron 5,4 millones de personas subalimentadas, o 48,2% de la población) tiene las peores cifras dentro de los países para los que existen datos en la subregión, seguido en términos

4 Recientemente Naciones Unidas adoptó una nueva forma de medir el estado de la seguridad alimentaria, mediante la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por su nombre en inglés *Food Insecurity Experience Scale*). A diferencia de la medición tradicional de la subalimentación que se basa en estadísticas agregadas nacionales, la FIES mide la inseguridad alimentaria directamente a nivel de los hogares, mediante encuestas, señalando el número de personas que padecen inseguridad alimentaria severa o moderada. Lamentablemente, ningún país del Caribe ha adoptado aún la escala FIES, siendo esto un obstáculo a la formulación de políticas públicas más precisas y eficaces.

porcentuales por Jamaica (8.7%), Dominica (5.8%), San Vicente y las Granadinas (5.7%), República Dominicana y Trinidad & Tobago (ambos con 5.5%), y Barbados (4.3%). Todos estos países, incluyendo a Haití, muestran progresos en la reducción del hambre. En ausencia del impacto alimentario de la crisis económica provocada por la covid-19 (aún pendiente de medir, pero sin duda muy significativo) hubiera sido posible, y hasta probable, que estos países, salvo Haití, podrían haber acariciado el logro del objetivo de Hambre Cero para 2030.

Muy distinta es la situación en cuanto al sobrepeso y la obesidad, que se ha transformado en la principal forma de inseguridad alimentaria en el Caribe y en toda la región. El sobrepeso y la obesidad son manifestaciones de inseguridad alimentaria porque, en gran medida, son expresiones del hecho de que las personas no están logrando dos condiciones clave de la definición de seguridad alimentaria: tener *acceso* a alimentos nutritivos, a fin de llevar una *vida sana*. Es decir, el sobrepeso y la obesidad son formas de malnutrición de la misma forma que lo son el hambre, la desnutrición infantil crónica o aguda, las deficiencias de vitaminas y minerales (la llamada «hambre oculta»), o la anemia en mujeres embarazadas. Peor aún, el sobrepeso y la obesidad son las principales causas de morbilidad y de mortalidad en América Latina y el Caribe, a través de enfermedades como diabetes tipo 2, cánceres de endometrio, de mama y de colon, hipertensión, y accidentes cerebrovasculares (Popkin, 2019).

El cuadro 1 resume la evolución del sobrepeso y la obesidad en el Caribe entre 2012 y 2016, último año para el que la FAO ha publicado cifras. En solo cuatro años, la obesidad en adultos aumentó en 16.7%, afectando a 7.3 millones de personas, o casi una de cada cuatro personas adultas. De haberse mantenido constante la tendencia de crecimiento de ese período, el Caribe debería tener en 2021 unos ocho millones y medio de adultos obesos, es decir, aproximadamente un 28% de la población adulta.

Cuadro 1. Obesidad en el Caribe, 2012-2016

	Número de adultos (18 años y más) que son obesos	
	2012 (millones)	2016 (millones)
Caribe	6.3 -22%	7.3 (24.7%)
Países del Caribe		
Antigua & Barbuda	<0.1 (17.1%)	<0.1 (18.9%)
Bahamas	0.1 (29.5%)	0.1 (31.6%)
Barbados	<0.1 (20.9%)	0.1 (23.1%)
Cuba	2 (22.6%)	2.2 (24.6%)
Granada	<0.1 (19.1%)	<0.1 (24.7%)
Guyana	0.1 (17.9%)	0.1 (20.2%)
Haití	1.2 (19.4%)	1.5 (22.7%)
Jamaica	0.4 (21.2%)	0.5 (23.7%)
República Dominicana	1.6 (24.5%)	1.9 (27.6%)
Santa Lucía	<0.1 (17.4%)	<0.1 (19.7%)
San Vicente & Las Granadinas	<0.1 (21.2%)	<0.1 (23.7%)
Surinam	0.1 (24.4%)	0.1 (26.4%)
Trinidad & Tobago	0.2 (16.3%)	0.2 (18.6%)

Fuente: FAO, IFAD, UNICEF, et. al (2020)

El cuadro 1 confirma que la obesidad aumenta aceleradamente en los trece países para los que existe información. Barbados y República Dominicana encabezan la subregión en cuanto al porcentaje de adultos obesos. Por su peso poblacional, en República Dominicana viven el 26.7% del total de las personas obesas de este grupo de trece países caribeños. En la tasa de crecimiento de la obesidad en adultos, se destacan, en primer lugar, Granada, seguida —paradójicamente— de Haití, lo que demuestra que esta forma de malnutrición no es consecuencia de la riqueza, sino de la mala alimentación, como veremos más adelante.

En resumen, las manifestaciones prioritarias de inseguridad alimentaria en el Caribe son el hambre o subalimentación en Dominica, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Vicente & Las Granadinas, y Trinidad & Tobago, mientras el sobrepeso y la obesidad figuran en todos los países de la subregión.

Causas y estrategias de respuesta

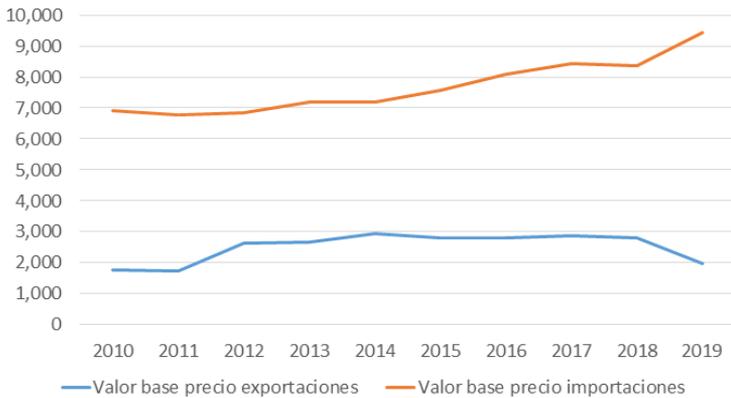
La seguridad alimentaria tiene cuatro determinantes: (a) la disponibilidad física de los alimentos, (b) el acceso económico y físico a los alimentos, (c) la utilización de los alimentos, que hace referencia a su capacidad de cubrir las necesidades nutricionales de las personas, y (d) la estabilidad de las dimensiones anteriores en el tiempo, asociada a factores tanto sociales como naturales.

Disponibilidad física de los alimentos

Un rasgo distintivo del Caribe es su excesiva dependencia de las importaciones de alimentos para satisfacer la demanda de sus 73 millones de consumidores, de los cuales alrededor de 45% son turistas. Como se observa en la figura 1, desde inicios de la década de 2010, las exportaciones de alimentos del

Caribe⁵ se sitúan en torno a los tres mil millones de dólares anuales, en tanto que las importaciones alimentarias no han hecho sino aumentar desde 6,917 millones de dólares en 2010 hasta alcanzar la suma de 9,448 millones de dólares en 2019, un incremento de 13.6% en la década. El valor de esas importaciones es 35% superior al de las exportaciones de hidrocarburos y productos de la minería, y corresponde al 85% de las exportaciones manufactureras. Sin embargo, mientras el valor de las exportaciones de manufacturas, productos mineros y energéticos ha venido disminuyendo, el de las importaciones de alimentos aumenta a un ritmo acelerado.

Figura 1. Importaciones y exportaciones de alimentos de trece países del Caribe



Fuente: FAOSTAT.

Es indudable que el Caribe tiene una capacidad de producir muchos más alimentos que en la actualidad. El que no se realice este potencial se explica por una combinación de tres factores: (a) políticas públicas que no estimulan la innovación y

5 Incluye trece países: Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Haití, Jamaica, San Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente & Las Granadinas, y Trinidad & Tobago.

el incremento de la productividad agrícola; (b) una dificultad sorprendente de vincular la producción con la demanda del vigoroso (antes de la covid-19) sector turístico, y (c) bloqueos estructurales de larga data al comercio intrarregional de alimentos.

La productividad de la agricultura en la mayor parte de los países ha estado estancada o muestra un muy lento crecimiento en las últimas décadas. Por ejemplo, el indicador Productividad Total de los Factores en los países del Caribe anglófono más Haití, registra una tasa de crecimiento de apenas 1.2% entre 1981 y 2012 (Nin-Pratt *et al.*, 2015). La baja inversión en infraestructura de riego, almacenamiento y caminos rurales de buena calidad, el acceso limitado al financiamiento y a la asistencia técnica, la escasa o nula información brindada a los productores sobre condiciones climáticas y de mercados, y la dispersión de la producción en muy pequeñas unidades que no logran agruparse para acceder a los servicios y los mercados, son factores que se relacionan con la baja productividad (FAO y CDB, 2019). En algunos países también se observan carencias en las políticas macroeconómicas, limitaciones en el acceso a la tierra con derechos de propiedad bien constituidos, y las restricciones al acceso de los productores a los mercados.

La baja productividad es uno de los factores que limitan la capacidad del sector agrícola de aprovechar el impulso del turismo como mercado. Según cifras tomadas de las bases de datos del Banco Mundial, en 2019 el turismo atrajo algo más de 32 millones de visitantes al Caribe, lo que significa una expansión notable de la base de consumidores representada por los 40 millones de residentes permanentes. En algunos países el número de visitantes supera en 30, 40, y hasta en 100 y más veces a la población local.

El que la agricultura de la subregión no pueda encadenarse a ese enorme mercado y usarlo como un motor para el desarrollo de su productividad y producción tiene relación, en parte, con el hecho de que la producción local muchas veces no logra satisfacer los estándares modernos de calidad e ino-

cuidad exigidos por la industria del turismo y, en mayor medida, con la situación del comercio intrarregional, como ha sido demostrado en una reciente publicación conjunta de FAO y el Banco Caribeño de Desarrollo (FAO y CDB, 2019).

Los costos del comercio agrícola en el Caribe son entre dos y seis veces superiores a los observados en Estados Unidos y Canadá (FAO y CDB, 2019). Ello se debe en parte a altos costos tarifarios y a barreras no arancelarias que podrían ser reducidos mediante cambios regulatorios, si existiera acuerdo político para ello. Sin embargo, el comercio intrarregional también es impedido por costos que se derivan de la muy insuficiente inversión en infraestructura portuaria, logística de carga, y transporte marino y terrestre (FAO y CDB, 2019).

En resumen, la baja productividad de la agricultura caribeña y las precarias condiciones institucionales y de infraestructura y servicios para el comercio intra-regional, generan amenazas a la disponibilidad alimentaria y, por esa vía, a la seguridad alimentaria. Sin embargo, las importaciones de alimentos suplen con creces esas carencias, aunque a un alto y creciente costo, de tal forma que la disponibilidad de alimentos no es un factor de peso en la determinación de los problemas de seguridad alimentaria antes observados.

Acceso económico y físico a los alimentos

En el acceso económico a los alimentos encontramos la causa medular del hambre en el Caribe. Es decir, hay hambre por falta de ingresos y no por falta de alimentos.

Carecemos de mediciones directas de pobreza y pobreza extrema para muchos países del Caribe. Sin embargo, Crespo Cuaresma et al. (2018), ofrecen estimaciones con bases empíricas y analíticas rigurosas (cuadro 2). De acuerdo con este estudio, en el Caribe hay 5,972,300 personas viviendo en condiciones de pobreza extrema, definida como aquellos cuyos ingresos por persona por día son inferiores

a un dólar y noventa centésimos (dólares de 2011 a nivel de compra paritario, o PPP). Aunque el 93% de ellos viven en Haití, la proporción de la población en pobreza extrema es significativa en Belice (10.8%), Surinam (20.2%) y Santa Lucía (33.5%). En Haití y Santa Lucía la tasa de pobreza extrema prácticamente no ha cambiado desde 2015; en cambio, ha aumentado en 14% y 13% en Belice y Surinam, respectivamente. Por su parte, República Dominicana ha logrado un avance extraordinario al prácticamente erradicar la pobreza extrema medida de la forma en que lo hacen Crespo Cuaresma *et al.* (2018). Cuba, Granada, Guyana, Jamaica, y San Vicente & Las Granadinas, son otros países que muestran un franco progreso.

Cuadro 2. Personas viviendo en la pobreza extrema (estimados pre covid-19)

Cantidad de personas viviendo en la pobreza extrema (estimados pre covid-19)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antigua & Barbuda	1,937 2.1%	1,843 1.9%	1,786 1.9%	1,740 1.8%	1,695 1.7%	1,651 1.7%
Bahamas	7,343 2.0%	7,542 2.0%	7,600 2.0%	7,580 2.0%	7,559 1.9%	7,565 1.9%
Barbados	4,298 1.5%	4,247 1.5%	4,191 1.5%	4,130 1.4%	4,083 1.4%	4,047 1.4%
Belice	36,748 10.2%	39,401 10.7%	39,709 10.6%	40,391 10.5%	41,162 10.5%	41,968 10.8%
Granada	4,636 4.2%	4,386 4.0%	4,169 3.8%	3,966 3.6%	3,773 3.4%	3,587 3.2%
Guyana	47,944 6.2%	46,168 6.0%	44,370 5.7%	42,664 5.5%	41,011 5.2%	27,161 3.5%
Jamaica	30,906 1.1%	25,979 0.9%	19,701 0.7%	12,707 0.4%	6,604 0.2%	2,731 0.1%
República Dominicana	78,414 0.8%	36,673 0.4%	18,003 0.2%	8,471 0.1%	3,420 0.0%	1,388 0.0%
Santa Lucía	60,999 34.1%	61,417 34.1%	62,131 34.3%	61,964 34.1%	61,789 33.8%	61,478 33.5%
San Vicente & Las Granadinas	6,221 5.7%	5,936 5.4%	5,629 5.1%	5,314 4.8%	5,010 4.5%	4,717 4.3%
Surinam	105,147 18.8%	115,841 20.5%	118,627 20.8%	119,561 20.8%	119,367 20.5%	118,587 20.2%

Trinidad & Tobago	3,448 0,3%	3,818 0,3%	3,831 0,3%	3,586 0,3%	3,399 0,2%	3,214 0,2%
Cuba	241,289 2,1%	220,748 1,9%	201,847 1,8%	184,529 1,6%	168,748 1,5%	154,420 1,4%
Haití	5,396,476 50,5%	5,459,987 50,4%	5,536,652 50,4%	5,540,665 49,8%	5,541,645 49,2%	5,539,786 48,6%
Total Caribe en extrema pobreza	6,025,806 14,1%	6,033,986 14,1%	6,068,246 14,1%	6,037,268 14,0%	6,009,265 13,9%	5,972,300 13,7%
Total Caribe en extrema pobreza (sin Haití)	629,330 1,69%	573,999 1,54%	531,594 1,42%	496,603 1,32%	467,620 1,24%	432,514 1,14%

Fuente: Crespo Cuaresma et al. (2018)⁶

La diferencia en el número de personas estimadas en pobreza extrema por Crespo Cuaresma et al. (2018), y aquellas estimadas en condición de hambre o subalimentación por FAO, IFAD, UNICEF et al., (2020), que asciende a 1,327,700 personas, se puede deber a la naturaleza de dos mediciones diferentes, y/o al hecho de que existe un número apreciable de personas que están en condición de pobreza no extrema, pero próximas a la línea de pobreza extrema, y que pueden sufrir también una condición de hambre. Aun con esta diferencia, la situación de pobreza extrema explica al menos el 82% del problema del hambre en el Caribe. Cabe destacar que las estimaciones no contemplan los efectos desastrosos de la crisis económica provocada por la pandemia de la covid-19 y, por ende, el número de personas que caerán en la pobreza extrema será, sin duda, mayor a la que se presenta.

De ello se deriva que la estrategia de la lucha contra el hambre en el Caribe debe basarse en el esfuerzo por erradicar la pobreza extrema. Un elemento central de estos esfuerzos es la promoción de tasas vigorosas de crecimiento económico. Sin embargo, la experiencia regional con la llamada «teoría del chorreo», confirma que el crecimiento económico por sí mismo es insuficiente para erradicar la pobreza extrema y el hambre. Los países que han sido más exitosos en la erradica-

6 Datos disponibles en: <https://ourworldindata.org/grapher/extreme-poverty-region-2030?tab=table&time=earliest..latest>

ción de la pobreza extrema y del hambre en nuestra región, se caracterizan por contar con políticas públicas que responden a estrategias integrales, y que incluyen de manera destacada a las poblaciones rurales. Esto último es necesario porque la pobreza extrema afecta de manera desproporcionada a las poblaciones rurales⁷.

Analizando la experiencia de los países más exitosos, la FAO en América Latina y el Caribe (2018) ha propuesto que una estrategia integral de erradicación de la pobreza extrema debe considerar cinco ejes: (1) promover sectores agrícolas inclusivos, incluyendo el fomento de la agricultura familiar y la promoción de empleo decente en la agricultura comercial; (2) avanzar a sistemas de protección social ampliada, lo que significa, por una parte, ampliar la cobertura en las zonas rurales y, especialmente, articular la protección social con las políticas de fomento productivo, porque cuando se hace así, se obtienen efectos sinérgicos que superan los que se pueden obtener cuando ambos tipos de políticas actúan por separado; (3) fortalecer la resiliencia climática y la sostenibilidad ambiental de las poblaciones rurales, porque el cambio climático impacta con mayor fuerza sobre los sectores más pobres y porque estos dependen en mayor medida de los recursos naturales para sus estrategias de vida; (4) fomentar el empleo rural no agrícola, que es la base de las estrategias de vida de un número creciente de pobladores rurales, en especial de jóvenes y mujeres, y, finalmente; (5) aumentar la inversión en infraestructura, con un foco especial en los territorios rurales con mayores índices de pobreza extrema y subalimentación.

7 Es importante hacer notar que el porcentaje de la población que vive en zonas rurales en el Caribe es mayor que lo observado en América Latina. Según datos UNDESA (2018) la población rural de los países caribeños alcanza 12.4 millones de personas, o 27,8% de la población rural. La tasa de ruralidad fluctúa entre 18% en República Dominicana y 81% en Santa Lucía. En comparación, en Centroamérica el 24,6% de la población en 2020 es considerada rural y en Sudamérica el 15,4%.

Utilización de los alimentos

La epidemia de sobrepeso y obesidad que vive el Caribe se debe en buena medida a los cambios en las dietas de la población, que a su vez se explican por la dinámica de los sistemas alimentarios en los últimos cuarenta años.

Desde la década de 1980 la región ha visto un fuerte incremento en el consumo de alimentos —incluyendo bebidas azucaradas— altamente procesados. Se ha documentado un porcentaje creciente de las calorías consumidas que provienen de este tipo de alimentos, en detrimento de las fuentes tradicionales de carbohidratos (Popkin, 2019; Popkin y Reardon, 2018). El Caribe se destaca por un preocupante incremento en dietas muy altas en carbohidratos refinados, que están presentes en alimentos altamente procesados y en las llamadas «comidas rápidas» o «comidas chatarra», incluyendo alimentos poco saludables que tradicionalmente se venden en las calles de los pueblos y ciudades de la región (Popkin, 2019; Popkin y Reardon, 2018). Estos alimentos suelen ser altos o muy altos en sodio, grasas saturadas y azúcares añadidos. En contrapartida, se observa un consumo declinante de legumbres, frutas y verduras frescas, y de granos integrales.

Este cambio en las dietas está íntimamente asociado a ciertas transformaciones sucedidas de manera acelerada en todos los países del Caribe y del resto de la región. Estas transformaciones incluyen la llamada «revolución de los supermercados» (Reardon y Berdegú, 2002) que ha llevado a las grandes cadenas, usualmente multinacionales, a dominar la distribución de alimentos y, consecuentemente, a establecerse como los actores dominantes en la determinación de las normas y estándares de los alimentos producidos en la región o importados a ella.

En la mayor parte de los países, los supermercados pasaron de vender entre el 10% y el 20% de los alimentos en los años setenta del siglo pasado, a dominar el 80% o más de este mercado hacia fines de los años noventa, realizando en me-

nos de tres décadas una transición que en Estados Unidos y en Europa tomó el doble del tiempo o más. Según Popkin y Reardon (2018), por ejemplo, República Dominicana ocupa el lugar 13 entre 169 países en el *Global Retail Development Index* (índice Global de Desarrollo del Comercio Minorista).

Junto a ello, hemos visto en la región un fuerte incremento de la inversión en locales de comida rápida, que han desplazado a la antigua y muy fragmentada industria de restaurantes, en la cual pequeños locales familiares tenían un peso importante. La cadena *McDonald's*, por ejemplo, creció de cien locales en 1985 a 4,980 locales de distinto tipo en 2017, y las ventas de las principales catorce cadenas de comida rápida en la región se duplicaron en ocho años, llegando a 16,300 millones de dólares en 2016 (Popkin y Reardon, 2018).

Estos nuevos actores dominantes del sistema alimentario ejercen una enorme influencia cultural en la promoción de las nuevas dietas. Bacardí y Jiménez (2015) hacen una revisión de estudios científicos sobre la publicidad dirigida a niñas y niños a través de la televisión, y encuentran que estos ven entre dos y siete horas de TV al día y que, en ese lapso, entre el 11% y el 40% del tiempo estuvo dedicado a promover alimentos. Chemas-Vélez et al. (2020), basadas en una revisión de decenas de estudios específicos, concluyen que esencialmente no hay publicidad en la televisión de la región que promueva alimentos mínimamente o no procesados, como las frutas y verduras frescas.

El cambio en las dietas hacia productos altamente procesados poco o nada nutritivos y ricos en sodio, calorías, azúcar agregado y grasas saturadas, es también impulsado por la conveniencia y el muy bajo costo de dichos productos, en comparación con los alimentos tradicionales más nutritivos en el marco de dietas saludables. El más reciente informe del Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo (FAO, IFAD, UNICEF, et al., 2020) confirmó que una dieta saludable en América Latina y el Caribe tiene un costo per cápita por día de tres dólares y noventa y ocho

centésimos, que es entre 40% y 375% más cara que una dieta adecuada en nutrientes y que una dieta suficiente para satisfacer los requerimientos de energía, respectivamente. Con estos costos, una dieta saludable queda absolutamente fuera del alcance de 104 millones de latinoamericanos y caribeños.

En resumen, los cambios en las dietas son en un grado muy importante responsables de la epidemia de sobrepeso y obesidad en el Caribe, pero son solo la punta de un iceberg de profundos cambios estructurales en el sistema alimentario de la región. La estrategia no puede limitarse o basarse principalmente en promover el cambio individual en las preferencias alimentarias. Se va a necesitar una estrategia integral, de mediano y largo plazo, que aborde todas las dimensiones del sistema alimentario, a saber (HLPE, 2017): (1) integrar la nutrición en las políticas agrícolas y aquellas relativas a las cadenas de abastecimiento de alimentos; (2) promover cambios en los entornos alimentarios, es decir, en las condiciones que permiten el acceso físico y económico a alimentos inocuos, de buena calidad, nutritivos y saludables, incluyendo la promoción y publicidad de alimentos saludables, limitando la de alimentos poco o no saludables y; (3) el comportamiento y las preferencias de los consumidores, por ejemplo, integrando la educación nutricional en los programas escolares.

Estabilidad de las tres dimensiones de disponibilidad, acceso y utilización

El cuarto eje de la seguridad alimentaria se refiere a asegurar la estabilidad en el tiempo del acceso a alimentos suficientes, de calidad inocuos, nutritivos y saludables.

El impacto del cambio climático es hoy en día una preocupación de la más alta prioridad. Según López-Feldman et al. (2018), el valor agregado de la agricultura caribeña podría disminuir en 7% para 2050, en comparación con una línea de

base que es el valor agregado promedio de los años 1961-2014. Los mayores impactos se verían en frutales (-23%). Dominica será el país más afectado, con pérdidas muy fuertes en vegetales (-81%), raíces y tubérculos (-51%), legumbres (-42%), y frutales (-37%).

Sin embargo, tal vez más preocupante que el efecto agregado es el hecho de que la mayor frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos como huracanes, sequías e inundaciones en países tan vulnerables como los de Caribe, probablemente tendrá un fuerte efecto disuasivo sobre las inversiones públicas y privadas, que son necesarias para incrementar la producción, la productividad y para fomentar el comercio intrarregional. Es por ello por lo que resulta urgente incorporar políticas e inversiones tendientes a elevar la resiliencia climática en la agricultura, comenzando por el fortalecimiento de los sistemas regionales de alerta y respuesta tempranas. Es necesario decir, además, que el peso en el consumo de las importaciones extra-regionales de alimentos es un elemento estabilizador de la disponibilidad alimentaria del Caribe.

El segundo factor de alta trascendencia a resaltar bajo la dimensión de estabilidad de la seguridad alimentaria es el impacto de la crisis económica y social derivada de la pandemia de covid-19. Según la CEPAL (2021), la economía del Caribe tuvo un crecimiento negativo de -7.9% en 2020, con rangos de -26.6% en Santa Lucía a -5.5% en República Dominicana y en San Vicente & Las Granadinas, con la única y muy notable excepción de Guyana, que registró un crecimiento anual de 30.9% producto de la entrada en producción de sus vastos yacimientos de hidrocarburos. De los quince países para los que CEPAL reporta datos, nueve tienen caídas en el PIB superiores a -10%⁸.

8 Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad & Tobago, y Surinam.

Si bien no contamos con estimaciones del impacto de este shock económico en la seguridad alimentaria, podemos con casi total confianza estimar que este no será trivial. La estrecha relación entre crisis económicas y hambre está sólidamente establecida en la literatura especializada, particularmente en regiones como el Caribe, donde el problema del hambre es una extensión de la pobreza. También podemos prever que la magnitud del desempleo, subempleo y caída de ingresos de la población empujará a millones de personas a reducir sus gastos en alimentación, transitando a dietas más baratas y menos nutritivas y saludables, lo que posiblemente va a acelerar el crecimiento de los índices de sobrepeso y obesidad. Habrá que esperar a contar con estadísticas confiables para precisar el análisis.

Conclusiones

El Caribe enfrenta dos desafíos centrales en materia de seguridad alimentaria. El primero es erradicar el hambre, tarea que se concentra en Haití de manera muy destacada, pero que también es un desafío importante en Dominica, Jamaica, República Dominicana, San Vicente & Las Granadinas, y Trinidad & Tobago. La segunda prioridad es enfrentar la epidemia de sobrepeso y obesidad, que avanza de manera descontrolada y se ha convertido en la principal amenaza a la salud de la población caribeña; este es un desafío que alcanza a la totalidad de los países de la región.

Estos son problemas con causas estructurales y multidimensionales, y van a requerir estrategias de respuesta que deben ser integrales a escala regional, subregional caribeña y nacional en cada país. La región ya ha aprendido como luchar contra el hambre y muchos países, incluyendo varios del Caribe, lo hicieron con mucho éxito especialmente entre 2000 y aproximadamente 2014. Abatir el sobrepeso y la obesidad es algo distinto: ningún país ha descubierto la fórmula para lograr detener y luego reducir el crecimiento de esta epidemia. Sin

embargo, ya hay elementos muy interesantes que están siendo impulsados de forma pionera por países de la región. Entre ellos se encuentran el etiquetado frontal de alimentos altos en sodio, grasas saturadas, calorías y azúcar; los impuestos a las bebidas azucaradas; la regulación de la publicidad dirigida a niños y adolescentes sobre alimentos altamente procesados; la incorporación de la educación nutricional en los programas escolares; las compras públicas de alimentos inocuos, frescos y saludables a la agricultura familiar, para incorporarlos en los programas de alimentación escolar y reformarlos para aumentar el peso de frutas y verduras, legumbres, lácteos, huevos, pescados y mariscos en las dietas que se sirven diariamente a más de ochenta millones de niñas, niños y adolescentes en la región. Pendiente aún de desarrollo es todo el ámbito de políticas públicas destinadas a reducir el precio de mercado de los alimentos saludables, tarea que será absolutamente decisiva en la lucha contra el sobrepeso y la obesidad.

Todo lo anterior requiere, insistimos, de un enfoque integral y estructural. La FAO ha hecho un llamado a emprender una verdadera transformación de los sistemas alimentarios, de tal forma de alinearlos a las aspiraciones de mejor producción, mejor nutrición, mejor medio ambiente, y mejores vidas para todos los habitantes del planeta.

En septiembre de 2021, los países del mundo se van a reunir en Nueva York en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. Esta es una oportunidad única para los países del Caribe, y para el Caribe como región. Es de esperar que puedan concurrir a ella con una visión y con propuestas sobre cuál debe ser el contenido de la transformación de los sistemas alimentarios que se ajusta a las condiciones, capacidades y prioridades de cada país y del Caribe como región.

Bibliografía

- Bacardí, M. y Jiménez, A. (2015). *Food advertising geared to children in Latin-American countries and Hispanics in the USA: a review*. *Nutr Hosp*; 31(5):1928-1935.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago, Chile, CEPAL.
- Chemas-Velez, M. M., Gómez, L. F., Velasquez, A., Mora-Plazas, M., & Parra, D. C. (2020). *Scoping review of studies on food marketing in Latin America: Summary of existing evidence and research gaps*. *Revista de Saúde Pública*, 53, 107.
- Crespo Cuaresma, J., Fengler, W., Kharas, H. et al. (2018). *Will the Sustainable Development Goals be fulfilled? Assessing present and future global poverty*. *Nature, Palgrave Commun* 4, 29
- FAO. (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile, FAO.
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. (2020). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile, FAO.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2020. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma, FAO.
- FAO/CDB. (2019). *Study on the State of Agriculture in the Caribbean*. Rome.
- FAO. (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.
- Harari, Y. N. (2014). *Sapiens. A brief history of humankind*. New York, Harper Perennial.
- Hasell, J. y Roser, M. (2017). *Famines. Our World in Data*. Consultado el 13 de marzo 2021 en: <https://ourworldindata.org/famines>.
- HLPE (High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition). (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Rome.
- López-Feldman, A., Torres, J. M. y Kerrigan, G. (2018). *Estimación del impacto del cambio climático sobre los principales cultivos*

de 14 países del Caribe. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nin-Pratt, A., Falconi, C., Ludena, C.E. & Martel, P. (2015). *Productivity and the performance of agriculture in Latin America and the Caribbean: from the lost decade to the commodity boom*. No. IDB-WP-608. IDB Working Paper Series. Washington, DC., IDB.

Popkin, B. M. (2019). *Ultra-processed foods' impacts on health*. 2030 -Food, Agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean, No. 34. Santiago de Chile. FAO.

Popkin, B. M. y Reardon, T. (2018). *Obesity and the food system transformation in Latin America*. *Obesity Reviews* 19, 1028-1064

UNDESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division).(2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Online Edition. Disponible en: <https://population.un.org/wup/Download>

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

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

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

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

* CARICOM refers to the fifteen member countries of the Caribbean Community. They are Antigua and Barbuda, The Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, and Trinidad and Tobago. The countries are often considered in four categories: the 'Continental States' (Belize, Guyana, and Suriname); the 'Larger Islands' (Barbados, Jamaica, Trinidad and Tobago); Haiti; and the 'Small Islands' (the remaining members). This paper is focused mainly on the food security challenges and needs of the small islands, to wit: Antigua and Barbuda, The Bahamas, Dominica, Grenada, Montserrat, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, and Saint Vincent and the Grenadines.

** Renata Clarke is a Doctor (PhD) in Food Science and Technology (Technical University of Nova Scotia), and a Baccalaureate in Chemistry (University of the West Indies). She is the Coordinator of the Subregional Office of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) for the Caribbean, a position from which she supervises the program of work that the institution deploys in thirteen countries; she also serves as FAO Representative to the Organization of Eastern Caribbean States (OECS). She has been Head of the Food Safety and Quality Unit at FAO.

*** John Donald Dipchandra (Deep) Ford is a Doctor (PhD) in Agricultural Economics (Purdue University). He is a Strategic Analyst for FAO, where he worked as a Senior Economist, and as Leader of the Trade and Development Group in the Commodities and Trade Division. He served as Coordinator of the FAO Subregional Offices for Central America, and for the Caribbean. As a Diplomat for Guyana, he served as Ambassador to the United Nations Office and Other International Organizations (UNOG) in Geneva, to the World Trade Organization (WTO), where he chaired the Africa, Caribbean, and Pacific Group, and to FAO.

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.

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.

Introduction

On 11 March 2020, the World Health Organization (WHO) declared the novel coronavirus (Covid-19) outbreak a global pandemic. The health consequences received immediate attention as the death count rose and supply chains for health-related products were disrupted. Later in the same month, the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) sounded the alarm that a food crisis could be triggered as food exporters moved to secure their domestic supplies by imposing export restrictions. On 21 April, G-20 Ministers of Agriculture met and urged that trade flows not be interrupted and thereby risk increasing food insecurity.

CARICOM countries were among the first to raise an alarm concerning stability of food supplies and hence food security. The reason for this is clear. Some Caribbean countries had already seen supplies of personal protective and medical equipment, which they had ordered, intercepted by larger countries to ensure that their own demands were met. Being a high food importing region, the vulnerability to disrupted food supply chains was obvious.

The major global response to the pandemic was to institute lockdowns and social distancing measures, which disrupted production systems, the movement of goods and of people, and the provision of a wide range of services. These measures hit at the heart of food security systems in most CARICOM economies, especially those whose livelihood systems provided incomes based mainly on tourism and related services.

CARICOM Heads of Government approved the «CARICOM Covid-19 Agri-Food Action Plan»¹ and the Organization of Eas-

1 CARICOM Secretariat. *CARICOM Covid-19 Agri-Food Action Plan*. April 2020.

tern Caribbean States (OECS) «OECS, Covid-19 and Beyond: Impact, Assessments and Responses»² initial response documents. These initiatives emphasized the vulnerability to food insecurity of the CARICOM countries and the need for immediate action to address the short-, medium- and longer-term impacts of the pandemic on the region's food security. National policies were introduced, assessment of the impacts and implications of the pandemic on food security continued, and regional and international collaboration and assistance was mobilized to assist in ensuring the region's food security.

One year after the declaration of the pandemic, the lessons of the impacts of Covid-19 on food security are still being learnt. This paper has two purposes. Firstly, to present a synopsis of the lessons from the impacts of Covid-19 for CARICOM food security. Secondly, in light of the lessons of Covid-19, to present critical elements in a strategy for building inclusive, competitive and sustainable food and agricultural systems in CARICOM.

Impacts and Lessons of Covid-19 for CARICOM Food Security

As Covid-19 has unfolded, the primary effects of the public health crisis together with the secondary and tertiary effects of the risk management measures, implemented in countries across the globe to contain the pandemic, have given rise to a complex and dynamic situation. CARICOM members, especially the small island developing States (SIDS), have been disproportionately affected. Three reasons for this will be highlighted. Firstly, the dependence on trade, specifically food imports for their food supply. Secondly, the dependence on tourism for their livelihood systems and economic welfare and, thirdly, the health condition of the populations. All these impacts have a direct impact on the food security and well-being of the Caribbean population and are presented below.

2 OECS Secretariat. *OECS Covid-19 and Beyond, Impact, Assessments and Responses*. May 2020.

1. Trade

CARICOM countries are classified as *open economies*, indicating the importance of trade to their economic well-being. This is reflected historically by the high contribution of commodity exports, such as bananas and sugar, to their employment, foreign exchange earnings and gross domestic product (GDP). More recently, the export of service —namely tourism— has been, by far, the leading economic pillar, creating concerns over the high dependence on this sector.

The global trade downturn in both goods and services as a result of Covid-19 is estimated to be 20%³. This figure does not fully reflect the reduction in port calls and container traffic to smaller and more remote ports like those of CARICOM. Despite this downturn, there is no clear evidence of a shortage of food to be imported due to agricultural export restrictions or import supply chains being disrupted. The presence of stocks on hand for the tourist arrivals that never materialized and the fact that logistics of food supply chains were not disrupted in a significant manner meant that once again CARICOM was saved from a major food availability crisis. However, there remains wide concern in CARICOM that the threat and vulnerability to food insecurity given the high dependence on food imports could easily have been a major crisis for the nations of the region. They may not be as lucky the next time. There is always the risk that without reducing the dependence they could suffer serious food insecurity from future pandemics or crises that could disrupt the supply of food imports.

Major exporters of wheat (such as Ukraine) and rice (Vietnam) placed restrictions on exports at the start of the pandemic, and while global supplies were sufficient not to cause panic, there well could have been shortages that affected countries like CARICOM as supplies were retained at home or diverted

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

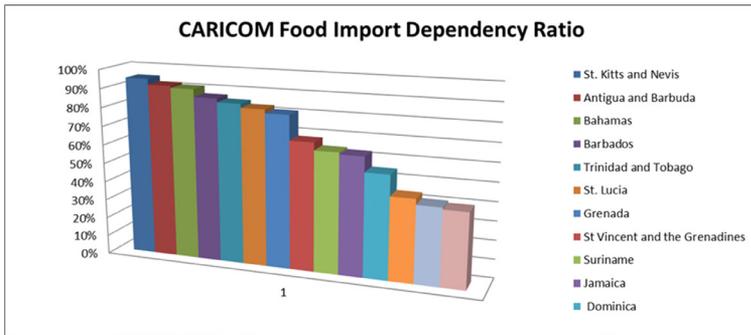
to more lucrative markets. Table 1 shows the food import dependency ratio of CARICOM countries.

With eleven countries in the CARICOM region importing more than 50% of the food they consume, the threat of food insecurity resulting from an interruption of the supply of food imports is real. Eight countries rely on food imports for upwards of two-thirds of their national supply. For the small island countries, more than 15% of these imports are accounted for by cereals (wheat), preparations of cereals, and grains and cereals (soybeans, corn) of the milling industry. There is also the impact on national food production exerted by the importation of essential inputs to produce these crops. This is particularly so in the case of the poultry sector, which is heavily reliant on imported feed. The production practices in the crop sector are also import dependent given their reliance on fertilizers and pesticides.

Table 1. CARICOM Food Import Dependency Ratio -
Total Food Imports/Total Food Consumption

St. Kitts and Nevis	95%
Antigua and Barbuda	92%
Bahamas	91%
Barbados	87%
Trinidad and Tobago	85%
St. Lucia	83%
Grenada	81%
St. Vincent and the Grenadines	68%
Suriname	64%
Jamaica	63%
Dominica	55%
Haiti	44%
Guyana	41%
Belize	40%

Source: FAOSTAT, 2015.



More than 90% of food imports come from outside of the region, despite considerable possibilities for intra-regional trade in food products. The major constraints preventing this intra-regional trade are inadequate information, lack of harmonized sanitary and phytosanitary measures, poor logistics, scarce shipping services and weak transportation systems within the region. The development of the domestic food supply sector has been undermined by these failures as too often increases in production to fill market demand have not been able to be delivered, and there has been wastage and spoilage of food. In times of crisis the importance of the agriculture sector is always emphasized and there was no exception in 2020 during the pandemic, when the agriculture sector was the single sector that showed growth in some countries of the region. This production expansion enabled government social safety net programs to buy food from farmers and distribute to those in greatest need.

In terms of exports, there is evidence that for many CARICOM countries, exports of agricultural produce have declined from pre-pandemic levels. In St. Lucia, for example, it has been reported that the decline in airline traffic has negatively affected the shipment of agricultural exports.

Given some reports on the possible origins of the virus and resulting pandemic, the importance of adequate biosecurity and the linkages among human health, animal health, and the environment have been raised. This reinforces the need for

Caribbean countries to pay more attention to biosecurity in the context of food systems. As was mentioned earlier, there is also a concern about lack of harmonization of sanitary and phytosanitary measures among Caribbean countries, and that inadequate communication on these issues hamper the ease of movement of goods throughout the region. These issues need to be addressed, especially if intra-regional trade is to be enhanced. Furthermore, as the international community seeks to improve biosecurity and reduce the risk of future viral outbreaks, it is possible that sanitary and phytosanitary measures may be applied more strictly. For Caribbean countries seeking to maintain or expand food exports, it will be important for them to have the capacities to meet internationally agreed requirements and overcome the potential technical barriers to trade.

2. Tourism

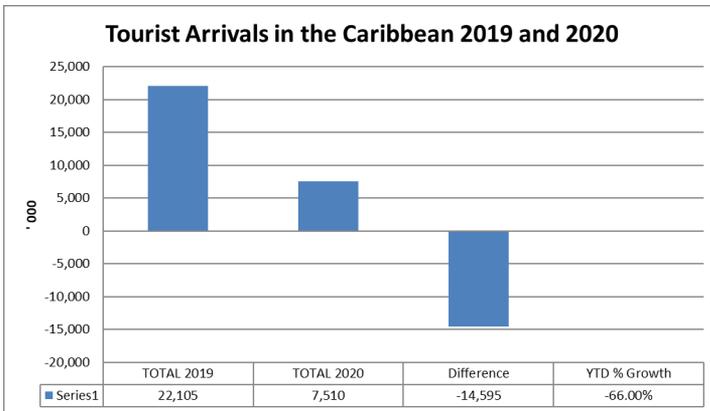
The tourism sector is essential to CARICOM food security given its dominance of the economy in so many member countries for direct income earnings and livelihood systems.

The International Monetary Fund (IMF) has indicated that tourism-dependent economies are among those harmed the most by the pandemic, estimating that «in the first half of 2020 tourist arrivals fell globally by more than 65 percent, with a near halt since April 2020»⁴. The severity of this can be better understood when compared with an 8% decline during the global financial crisis of 2008-09 and a 17% decrease amid the SARS epidemic of 2003⁵. Further, tourism receipts worldwide are not expected to recover to 2019 levels until 2023.

In CARICOM the numbers speak for themselves. Table 2 shows that the average decline in tourist arrivals in the Caribbean was 66%. In several markets such as the Bahamas, Dominica, Grenada, and St. Lucia the decline was much higher.

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

5 Íbid.

Table 2: Tourist Arrivals in the Caribbean in 2019 and 2020

In most CARICOM countries there was a total shut down in April, May, and June of 2020. In the Eastern Caribbean States that are relatively more dependent on tourism it is estimated that on average their GDP declined by 15.6%.

The link between tourism and food security has at least three dimensions: (a) direct and indirect employment, (b) foreign exchange earnings, and (c) purchases of agricultural produce from the rural sector.

According to the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the tourism economy accounts for 17% of direct employment in the Caribbean, more than doubling to 35% when indirect employment is factored into the calculation. In some countries, such as Antigua & Barbuda and Saint Lucia, the employment created by the tourism sector is as high as 46 and 52% respectively. With the catastrophic decline in tourist arrivals, the loss of earnings increased the levels of food insecurity in almost every CARICOM country. The high proportion of women that find employment in the tourism sector results in a further gender bias in terms of impact on their food insecurity. This is especially so given the high number of single parent households (between 20 and

25%) in CARICOM, with more than 40% being female-headed households in the Eastern Caribbean countries⁶.

There is also a relationship between the emphasis on tourism and the neglect of the domestic agriculture sector that of course contributes to the high dependence on food imports. The World Bank created a list of the ten destinations most affected by Covid-19. Five CARICOM countries were on the list. Table 3 shows the importance of tourism to the GDP of these countries and the percentage of jobs reliant on tourism.

Table 3. Five of the ten destinations most damaged by Covid-19

Country	% of GDP	Jobs reliant on Tourism
Antigua and Barbuda	52.5	46.2
Bahamas	48.3	56
Barbados	41.2	41
Belize	41.8	37.1
St. Lucia	43.3	52.4

Source: World Bank 2020. TC data 360 database.

Tourism is a key generator of foreign exchange across the region. Tourism's share in the exports of goods and services for the Caribbean as a whole exceeds 40% and is higher than this for eight CARICOM countries, rising to more than 70% for Barbados, Grenada, and the Bahamas⁷. This high sectoral dependence suggests an economic imbalance in the contribution of one sector to the country's GDP that increases the country's vulnerability generally and, given the need for

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

7 ECLAC 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*.

export earnings to pay for the high levels of food imports, increases the country's vulnerability to food insecurity. The tourism sector's contribution, direct and indirect, to GDP exceeds 25% for eight CARICOM countries and more than 40% for Antigua and Barbuda, the Bahamas, Grenada, and St. Vincent and the Grenadines. The indirect contribution arises from all the small businesses that are linked to the tourism industry (taxis, entertainment, local bars and restaurants).

There is also the impact of lost tourism sector purchases of local agricultural produce. Traditional agricultural exports (sugar and bananas) have historically been the major source of rural livelihoods across the CARICOM region. As the markets for these commodities were lost to more competitive exporting countries, rural residents turned to supplying more agricultural produce to domestic consumers and the tourism sector. With the downturn in tourism due to Covid-19, the demand for local agricultural produce also declined, and in some countries there was a significant negative impact on rural livelihoods.

3. Health

In the CARICOM region, Covid-19 magnified another important dimension of food insecurity, the food/health interface vulnerability. The pandemic brought to the fore, very forcefully, the importance of underlying health conditions (obesity, diabetes, cancer, immunosuppression, asthma, kidney disease, hypertension and other cardiovascular disorders, tuberculosis, among others)⁸, as an exacerbating factor in poor outcomes for people who had contracted the virus. Most of the reported deaths were among those who had such underlying health conditions. In CARICOM, this catapulted the concern regarding high levels of non-communicable diseases even further up the national agenda as it increased vulnerability of both individuals and the national health system in the context of the rising number of persons needing admission to

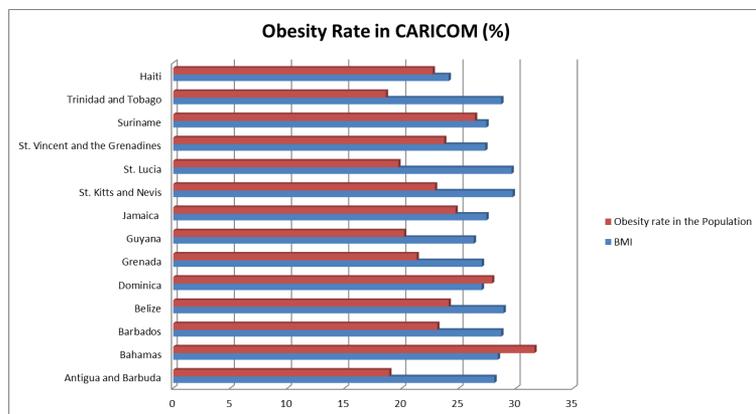
8 WHO, 2020. See <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1299982/retrieve>

hospital due to Covid-19. Obesity is directly associated with underlying conditions and, as Table 4 shows, this is a major problem in the region.

Table 4. Obesity in CARICOM

Country	Body Mass Index (BMI)	Obesity rate in the population
Antigua and Barbuda	28.1	18.9
Bahamas	28.4	31.6
Barbados	28.7	23.1
Belize	28.9	24.1
Dominica	27	27.9
Grenada	27	21.3
Guyana	26.3	20.2
Jamaica	27.4	24.7
St. Kitts and Nevis	29.7	22.9
St. Lucia	29.6	19.7

Source: WHO, 2020. Global Health Observatory.



Two countries in the region, St. Lucia and St. Kitts and Nevis, make the list of top ten most obese countries in the world. In five of the countries of CARICOM (Barbados, Dominica, Jamaica, St. Lucia, and Trinidad and Tobago) greater than 40% of the women are classified as obese. Thus, in strengthening food systems and increasing food security, national consumption patterns and nutrition would undoubtedly need to be given even more attention. The connection between non-communicable diseases and a diet too heavily dependent on processed food imports and fast foods also increases the concern regarding the dependence on food imports for the food security of the region.

The fact that the health and economic consequences of Covid-19 have had the greatest negative impacts on the poor and vulnerable is not surprising. The poor have suffered the most from loss of employment in the economic downturn and are the segment of the population with least access to healthy food and health services. Their loss of earnings has also highlighted the high cost of healthy eating in the CARICOM region. FAO's 2020 study on the «Cost and Affordability of Healthy Diets Across and Within Countries» indicates that healthy diets cost close to five times more than energy-sufficient diets, and even nutrient adequate diets cannot be afforded by those who fall below the poverty lines⁹. During the pandemic, the consumption of cheaper foods and less nutritional diets increased in CARICOM, further exposing the poor to both food insecurity and increased vulnerability of the impacts of the virus.

Section summary

The lessons of the impacts of Covid-19 on CARICOM food security have galvanized the commitment of national and regional policymakers to address the weaknesses in the food

9 FAO, 2020. *Cost and affordability of healthy diets across and within countries*. Background paper for the SOFI 2020 report.

security systems of the region. These weaknesses include the vulnerability that the pandemic highlighted in relation to trade, tourism, and health.

From a Covid-19 impact reference point, the three main lessons for CARICOM food security have been:

1. Vulnerability to trade dependence beyond the region and especially the need to shorten trade value chains for food security. CARICOM leaders have already spoken to this need to produce more food, increasing the proportion of food available from regional food systems. They have committed to reducing food imports by 25 % by 2025.
2. Risks of economic structural imbalance by too great a dependence on one sector —tourism— for national revenues, earnings, and viability of livelihood systems. This resulted in negatively affecting the economic accessibility to food by the population.
3. Understanding more clearly the linkages between food and agricultural trade and health. Therefore, calling increased attention to how food trade policy, consumption patterns, and poor food choices determine nutrition and give rise to damaging underlying conditions such as non-communicable diseases. This nutrition-related dimension of food insecurity is being highlighted during the Covid-19 crisis as never before.

Strategy Going Forward: Ensuring Food Security in CARICOM in the post Covid-19 era. Four Imperatives

The next section of this paper addresses these lessons through identifying critical elements for consideration in a strategy for building inclusive, competitive and sustainable food and agricultural systems to increase food security across the CARICOM region.

At the national, regional, and international levels there have been numerous consultations with regard to how best CARICOM might respond to address food security during —and beyond— the Covid-19 pandemic.

The imperatives presented below are mainly longer-term interventions intended to address establishing a food security system that is (a) not overly dependent on one sector and thereby builds the agriculture sector as an increasingly important sector for better economic wide structural balance; (b) not overly dependent on imports of food as now characterizes CARICOM countries and therefore susceptible to external supply chain disruptions; and (c) conscious of the linkages between food consumption patterns and good health and the products that result in healthier populations than is currently the case.

The remainder of this paper is devoted to the long-term strategy for building CARICOM food security beyond the Covid-19 period, reflecting the outcomes of several recent studies and consultations conducted at the national, regional, and international levels to detail strategies in both the regional as well as the national context of CARICOM countries.

The regional context is particularly important as over at least the past two decades there is a recognition that given the small economies, the high levels of vulnerability, and the remoteness of —especially— the island states, the future of their national level food security is closely tied to success with food security strategies in a regional context. As a result, there has been the Jagdeo Initiative on Binding Constraints to Agricultural Development (2005), the Liliendaal Declarations on Agriculture and Food Security, Climate Change and Development (2009), the CARICOM Common Agriculture Policy (2010), and the CARICOM Regional Food and Nutrition Security Policy and its Action Plan (2011), among others. All these documents proposed planning and policy approaches at the regional level to complement national actions towards increased food security.

Covid-19 has galvanized the commitment by CARICOM governments and institutions to make the changes that are necessary to transform the food and agriculture sector and reduce the serious state of food insecurity that characterizes the region.

Four Imperatives

As indicated in the previous section on the impacts and lessons of Covid-19, there are three imperatives that need to be addressed to ensure the food security of CARICOM in the future. Firstly, income earnings that enable *accessibility* to food by CARICOM citizens should not be overly concentrated and dependent on any one sector as is currently the case with the tourism sector. Secondly, the high levels of food import dependence of the region expose CARICOM's population to potential catastrophe if supplies are not *available* because of restrictions by exporting countries or transportation and supply chain logistics outside the region are disrupted. Thirdly, the CARICOM region's food security from a *nutrition* standpoint is precarious, as their consumption practices increase their underlying health conditions. The pandemic has fully exposed how this makes them more susceptible and vulnerable to diseases and death.

To the above three imperatives must be added one more major additional factor that undermines CARICOM's food security. It is the region's vulnerability to climate impacts. The data on damage from *natural disasters* in CARICOM reveals that the highest economic losses from the worst natural disasters are from floods, storms, and droughts¹⁰. Hurricanes Irma and Maria in 2017, each were in the top five climate disasters for absolute losses between 1998 and 2017, with a loss of 80.8 and 69.7 billion dollars respectively. The losses from Irma for

10 United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2018. *Economic Losses, Poverty and Disasters, 1998-2017*.

Dominica are estimated at 259% of GDP. The average losses from natural disasters for CARICOM countries between 1990 and 2014 were 2% of GDP, above the IMF threshold of 0.5% for a major economic disaster. Clearly, reducing disaster losses is essential to decreasing poverty and increasing food security.

Imperative one: *reducing dependence on the tourism sector for earnings must be addressed by rapidly growing and diversifying the food and agricultural sector.* This transformation has to be characterized by the adoption of technologies that promote competitiveness and at the same time are environment friendly and increase sustainability. A critical dimension for achieving this is ensuring that the production and marketing infrastructure needed for scaling up production, increasing productivity, and enabling reliable and timely supplies to markets is in place. In this regard, two areas across the region need urgent expanded investment.

In terms of production, water availability and water management are the highest priority. This should start with an updated assessment of the current institutional, technology and infrastructure capacity for water management, paying particular attention to opportunities related to watershed management for gravity fed water supply, use of water tanks, and drip irrigation. In some of the island countries innovative pilot testing of small-scale desalination plants and solar powered micro-irrigation schemes are already underway. Water governance capacity building will be essential to improved hydro-climatic monitoring to balance water resources demand analysis and ground water assessments. A participatory approach including water institutions, water users, and rural area stakeholders will be vital for success.

In terms of marketing, the long-standing weaknesses related to linking the region's production and marketing systems starts with improving information and shipping infrastructure for trading agricultural products. Increasing and upgrading port facilities, product consolidation hubs, including warehousing (dry and cold storage) and marketing information

is crucial. Strengthening and harmonizing trade policy management, health, safety, and customs protocols is important at all stakeholder points for expansion of agricultural production and trade across and beyond the region.

Imperative two: *reducing the high levels of food import dependence of the region is fundamentally tied to expanding the availability and consumption of food and feed products that can be grown competitively in the region.* Simultaneously, the consumption of these products by households, institutions, hospitality establishments, and processing plants need to expand proportionately. Specific products should be targeted with accompanying public policy promoting their production and consumption. The goal of reducing food import dependence by 25% by 2025 suggests that products that can be produced and utilized in place of some levels of imports are the place to start. The food import bill indicates the areas for emphasis. A significant amount of meat (poultry and feed), cereals (wheat), fruits, and vegetables imports can be replaced by regional products, thus reducing the external dependence.

Meat imports should be addressed by increased production of small ruminants and fish. Grass-fed small ruminants, sheep, and goats should be promoted as a direct substitute for imports of mutton (lamb) and goat meat as well as for other imported meats (poultry and beef). The high level of fish imports by several countries of the region can be replaced by harvested (snapper and tuna) and farmed fish (tilapia). This applies to domestic consumption that includes the tourism demand as well. This expansion of fish production and consumption has the potential of contributing to exports as well in the context of imperative one.

Cereal imports of wheat and corn used by the bakery and feed industries should be addressed by increasing the levels of mixed flours and other products based mainly from increasing root crop production and processing. The two root crops that have demonstrated candidacy in this regard are cassava and sweet potatoes. Cassava flour has been used successfully

by bakeries in the region, replacing up to 40% wheat in a loaf of bread. The acceptability to regional consumers has been proven over the past five years. Sweet potato and other root crop flours have also been used. It has also been demonstrated that root crops can replace imported cereals in the feed and other industries, such as beer production. The key factor here is to pursue root crop production as a manufacturing process and as an industry, as is done in other countries of Latin America, as well as in Asia and Africa.

Fruits and vegetables are even more evident as opportunities for import replacement given the unharnessed potential of the diverse exotic fruit prospects and the demonstrated production of vegetables. The industrial production, processing and organization of fruits, mangoes, soursop, papayas, and guavas, among many others, is the recognized route to success in reducing imports of apples, grapes, and other fresh and processed fruits. Public policy, agro-industrial investment and producer organizations are the vehicles to reach this objective. The same applies for direct substitutes of vegetable such as cabbages, carrots, and onions, among many others.

Imperative three: *addressing food consumption habits for improved nutrition and health requires proactive integrated health, agriculture, trade, and public policy.* It is urgent to reverse the nutrition transition that has favored foods that are low in nutrients, high in fats, oils, sweeteners, and sodium, turning to domestic root crops, fruits, and vegetables. The pandemic has increased the risk of a decline in dietary quality stemming from income losses (the high cost of healthy diets) and reduced food transfer schemes, such as school feeding.

Health policy promoting better nutrition will continue to fail if affordable food of high nutritional quality is not readily available. This requires nutrition demand driven national food production expansion programs where nutrition institutions work with both consumers and producers to create well-functioning food markets characterized by the demand and supply of nutritious foods.

Public policy, both proactive and promotional, is needed to support efficient food markets that are proactive in terms of providing incentives that stimulate the production, processing, and consumption of nutritious foods. This includes influencing purchasing decisions by all segments of the public sector, including not only the normally cited school feeding programs, hospitals, and prisons, but all projects and programs that receive public funding. Promotional campaigns that are not passive as in past «buy local» advertising, but active in terms of targeting groups of consumers with nutrition education and purchasing strategies. This can focus on families with young children, sports events, community supported nutrition, and agriculture drives directed at inducing food suppliers to improve the quality of products offered for sale.

Food trade policy, regionally and globally, needs to be revisited as the problem of underlying conditions that have led to poor health outcomes are often associated with cheap imported food. These foods have contributed to narrow diets of a few commodities and have reduced both the production and demand of a wider, more diversified food supply. National nutrition and agricultural sector diversification considerations need to be factored into trade policy negotiations in a more effective manner. This requires more attention and engagement to subjects in the World Trade Organization (WTO) agriculture negotiations that have floundered over the last decades, such as «special products», public stockholding for food security, and the «special safeguard» mechanism. Health, agriculture, and trade policy makers need to be working closely, nationally and regionally, on these issues with the intention of facilitating negotiated outcomes that advance their nutrition and agriculture goals.

Short-term nutrition impacts have long-term consequences, therefore it is essential that social protection programs and safety nets are an integral dimension of food security policy, not only during a crisis but addressing the needs of the poor and food insecure at all times.

Imperative four, *addressing the vulnerability to climate change and other shocks which negatively impact all other determinants of food insecurity, such as loss of income, loss of crops and food supply, and consumption of less nutritious foods.* The estimates indicate that the impact on food and agriculture systems account for some 25% of the damage and losses from natural resource hazards and disasters. When droughts alone are considered, 80% of damage and loss affects the agriculture sector. Thus, there is the need to increase the resilience of agricultural sector livelihoods to prevent the impacts of disasters.

Embracing the four priorities of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030¹¹ is a good place to start. More specifically in the context of food security, it requires building resilience in food and agriculture systems, and diversifying the bases and sources of income. For agriculture production this translates into moving away from monoculture and adopting practices that pay more attention to managing soil cover and enhancing soil organic matter. Using modern information and communication technologies that facilitate more timely and accurate climate data would help producers to address climate variability more effectively. This includes investing in early warning systems that enable mobilization of governments, organizations, and producers to reduce the impacts of disasters.

A climate smart approach to food systems and agriculture has been developed and promoted by FAO. Its three main objectives and the synergies between them should be urgently pursued: (a) sustainably increasing agricultural productivity and incomes; (b) adapting and building resilience to climate change; and (c) reducing greenhouse gas emissions. FAO's

11 UNISDR. The Sendai Framework was endorsed by the UN General Assembly following the 2015 Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction (WCDRR). The four priorities are: (1) Understanding disaster risk; (2) Strengthening disaster risk governance to manage disaster risk; (3) Investing in disaster risk reduction for resilience; and (4) Enhancing disaster preparedness for effective response and to «Build Back Better» in recovery, rehabilitation, and reconstruction.

Climate Smart Agriculture Sourcebook¹² makes the case very clearly that there is no one technology or approach, but several. There needs to be collaboration across the agricultural (crops, livestock, forestry, and fisheries) as and other sectors, such as energy and water. The importance and need for addressing climate impacts on development and food security can be supported by the fact that in 2020, 52% of World Bank financing in agriculture also targeted climate adaptation and mitigation. These investments are closely aligned to the interventions indicated in imperative one for managing water use by rehabilitating community watercourses and introducing modern irrigation and other activities to boost resilience to floods and droughts.

In the context of all of the four imperatives above it is important to promote the utilization of the new emerging digital technologies. This needs to be done to increase the efficiency and competitiveness of food production and distribution systems as well as providing readily accessible information on food choices and facilitating early warning systems on disasters and resilience adoption measures.

Conclusion

The four imperatives emphasized in this paper for building sustainable food security systems are dependent on resources being available. The Covid-19 crises caused the sudden collapse of the tourism sector that is so critical to the earning capacity of CARICOM economies and people. As a result, the countries have limited resources and need financial and technical support to embark on the recovery and transformation of their agricultural economies in order to increase their level of food security.

Resources are needed that will allow investment in food and agriculture planning, policy development and research for

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

strengthening and promoting innovation systems. Innovation that is needed for development of new products and new production and marketing systems, and also for new and improved organizational approaches such as public-private, farmer's cooperatives, and community partnerships.

Resources are needed that enable the food insecure to finance their way out of poverty and food insecurity. This consists of inclusive financing approaches that ease liquidity constraints faced by farmers and small enterprises, enabling investment in rural infrastructure (especially water) that provide incentives for small entrepreneurs to invest more in their own development. The human dimension is critical to success; throughout the process, resources are needed to promote improvements in management skills, financial literacy, and utilization of relevant technologies, including the use of digital tools. Adequate attention to human capacity building will greatly enhance the chances of developing sustainable food systems and enabling an exit from poverty and food insecurity.

Resources are needed to influence global policies and decision making in a consistent and continuous manner towards achieving increased food security. This requires facilitation of the preparation of negotiating positions and advocating successfully for their adoption. For improved food security this means effective participation in global forums such as the 2021 United Nations Food Systems Summit, the World Trade Organization, the World Health Organization, the United Nations Climate Change Conference (Conference of Parties), and the multilateral negotiations that take place in the governing bodies of the United Nations Food and Agriculture Organization, and at the FAO-hosted Committee on World Food Security.

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 movilizaran 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.

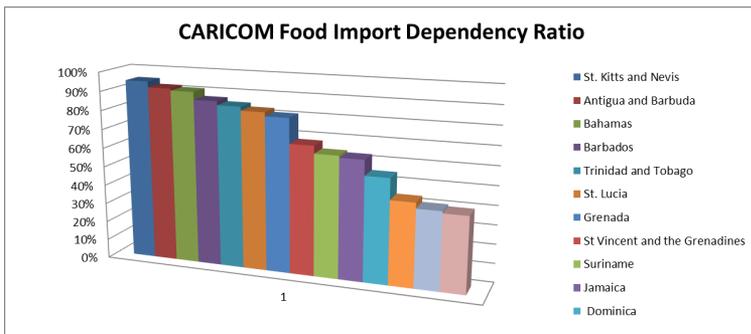
Dado que once países de la región de CARICOM importan más del 50% de los alimentos que consumen, la amenaza de inseguridad alimentaria resultante de una interrupción del suministro de alimentos importados es real. Ocho países dependen de las importaciones de alimentos para más de dos tercios de su suministro 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.

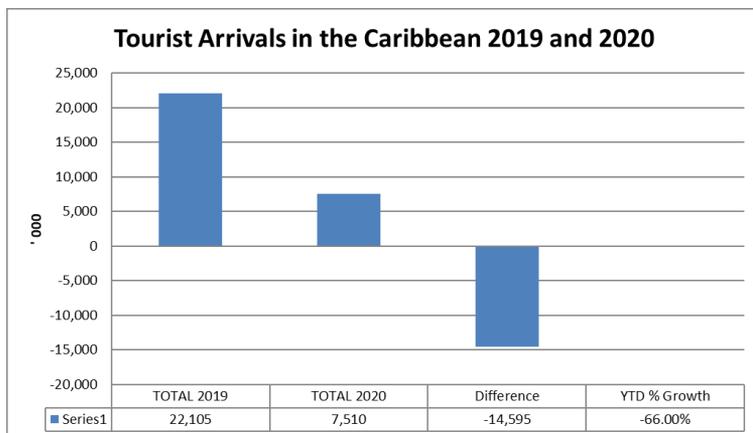
El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha indicado que las economías dependientes del turismo se encuentran entre las más perjudicadas por la pandemia, estimando que «en la primera mitad de 2020, las llegadas de turistas cayeron a nivel mundial en más del 65 por ciento, con una interrupción casi total 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

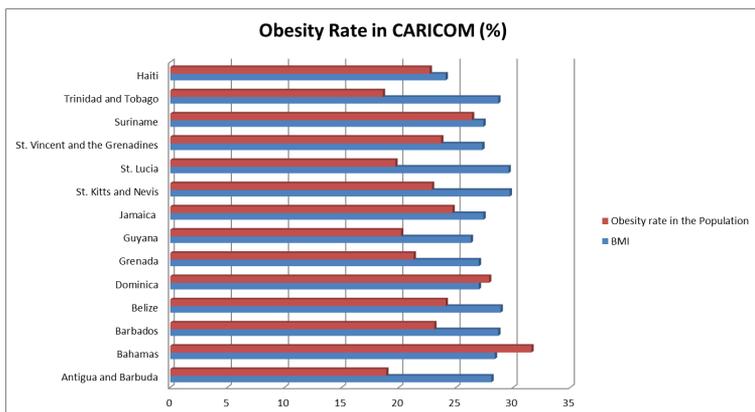
8 WHO, 2020. See <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1299982/retrieve>

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.

La función de evaluación como herramienta fundamental para avanzar hacia el Hambre Cero: el caso de pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe

The Evaluation Function as a Fundamental Tool for Moving Towards Zero Hunger: The Case of Small Island Developing States in the Caribbean

La fonction d'évaluation comme outil fondamental pour progresser vers la Faim Zéro: le cas des petits États insulaires en développement des Caraïbes

Federica Bottamedi*

Resumen

La función de evaluación de programas de asistencia técnica para fortalecer instituciones y políticas a nivel nacional, regional y global cumple un papel de importancia cardinal para elucidar el impacto, los alcances y las necesidades de dicha cooperación en materia de desarrollo agroalimentario, e identificar el mejor camino a seguir. Más allá de fórmulas de alcance general (diversificación agrícola, fortalecimiento de las

* Magíster en Relaciones Internacionales Europeas y en Estudios de Diplomacia (College of Europe, 2011); magíster en Asuntos Internacionales y Diplomacia (Università di Trieste, 2009); licenciada en Asuntos Internacionales y Diplomacia (Università di Trieste, 2007); diplomada en Antropología, Sociología Política y Cultura Alemana (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2007). Es Analista de Evaluación y Comunicaciones en la Oficina de Evaluación de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde 2013. Ha laborado en el Gabinete del Presidente del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA); en el Directorado General para el Comercio de la Unión Europea; y en la Misión Permanente de Italia ante la Oficina de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (ONUG) en Ginebra.

cadena de valor, incorporación de estándares sanitarios y fitosanitarios, etcétera), de la evaluación OECS/ Barbados resultan propuestas largamente postergadas, como son revitalizar la producción pesquera; mejorar los sistemas de gestión de riesgo ante desastres; incorporar componentes de género de manera sistemática; rejuvenecer el repertorio de trabajadores en el sector agroalimentario junto a la creación de capacidades locales; reformar los esquemas de extensión y el estímulo de la asociatividad; y promover alianzas público-privadas, incluyendo la ampliación del acceso a mercados.

Palabras clave: evaluación, diálogo, políticas, Caribe, PEID, seguridad alimentaria, aprendizajes, lecciones, ética.

Abstract

The role of evaluating technical assistance programs that seek to strengthen institutions and policies at the national, regional, and global levels plays a cardinal role in elucidating the impact, scope and needs of such cooperation for agri-food development, and for identifying the best way forward. Beyond general formulas (agricultural diversification, strengthening value chains, incorporation of sanitary and phytosanitary standards, etc.), the OECS/ Barbados assessment offers long-delayed proposals, such as revitalizing fisheries production; improving disaster risk management systems; incorporating gender components systematically; rejuvenating the repertoire of workers in the agri-food sector together with the creation of local capacities, reforming extension schemes and encouraging associations; and promoting public-private partnerships, including expanding market access.

Key words: evaluation, dialogue, policies, Caribbean, SIDS, food security, learnings, lessons, ethics.

Résumé

La fonction d'évaluation des programmes d'assistance technique pour renforcer les institutions et les politiques

aux niveaux national, régional et mondial joue un rôle d'une importance capitale pour élucider l'impact, la portée et les besoins de ladite coopération dans le domaine du développement agroalimentaire, et identifier la meilleure voie à suivre. Au-delà des formules générales (diversification agricole, renforcement des chaînes de valeur, incorporation de normes sanitaires et phytosanitaires, etc.), l'évaluation OECO/Barbade aboutit à des propositions longtemps différées, telles que la revitalisation de la production piscicole ; améliorer les systèmes de gestion des risques de catastrophe; incorporer systématiquement des éléments de genre; rajeunir le répertoire des travailleurs du secteur agroalimentaire avec la création de capacités locales ; réformer les dispositifs d'extension et l'encouragement de l'associativité ; et la promotion des partenariats public-privé, y compris l'élargissement de l'accès aux marchés.

Mots-clés: évaluation, dialogue, politiques, Caraïbes, PEID, sécurité alimentaire, apprentissage, enseignements, éthique.

Introducción

Desde su creación en 1945, la arquitectura de Naciones Unidas ha ido creciendo en complejidad. El reto de trabajar de manera mancomunada para construir una paz global duradera crea obligaciones políticas, legales y morales para los Estados miembros. Las instituciones que componen el sistema internacional tienen el mandato, cada una en su área de labor, de facilitar a los países que integran la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas el cumplimiento de esos compromisos dentro del marco del Derecho Internacional y de la legislación nacional respectiva.

Dos de las metas sustanciales que la comunidad multilateral se ha trazado para el conjunto de sus miembros son la completa erradicación tanto de la pobreza como del hambre. Am-

bos propósitos encabezan la lista de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (acompañados de 169 metas cuantificables) de la Agenda 2030, todos los cuales se apoyan mutuamente para conformar un *todo integral*, esto es, una visión estratégica y transformadora del progreso humano¹.

El carácter revolucionario de la Agenda 2030 va más allá del instrumento anterior que le sirve de inspiración y punto de partida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pues se asienta en cuatro ejes diferenciadores: la *universalidad* de su propuesta (compromete a países desarrollados y en desarrollo), la *indivisibilidad* de sus anhelos (los objetivos y metas no se consideran de modo individual o de manera aislada, sino que reclaman enfoques integrales y participativos), el carácter de *sostenibilidad* (mediante la incorporación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber, la económica, la social y la medioambiental), y su *ambición*. Sobre este último punto cabe reseñar que los ODM se limitaban, en el terreno de la lucha contra el hambre, a reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de quienes padecían de inseguridad alimentaria en 1990; el ODS-2 de la Agenda da un salto hacia delante, llamando a la eliminación total del número de personas hambrientas, además de incluir un hito paralelo: la gestión sustentable de los recursos naturales involucrados en la producción agroalimentaria, incluyendo atención especial al desarrollo rural y las inversiones en cultivos, ganadería y pastoreo, pesca y acuicultura, y silvicultura².

1 La Agenda 2030 fue aprobada durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible celebrada en la sede de la ONU en Nueva York (25-27 de septiembre de 2015), y ratificada por la Asamblea General durante su septuagésimo período de sesiones el 21 de octubre de 2015. Ver la resolución A/RES/70/1 en: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

2 Además de la responsabilidad primaria de la FAO relativa al ODS-2 de Hambre Cero (con énfasis en potenciar el papel de las mujeres rurales; respaldar a los agricultores familiares y otros productores de pequeña escala; impulsar las inversiones agrícolas, en mercados y demás infraestructuras; proteger a los sectores más vulnerables; y apoyar el diseño de políticas y marcos regulatorios, entre otras acciones), la Organización colabora con los demás ODS, tales como el 1 sobre la pobreza, el 6 sobre agua limpia y saneamiento, el 7 sobre energía limpia y no contaminante, el 13 sobre combate al cambio climático, el 12 sobre producción y consumo responsable, el 14 sobre recursos marinos o el 15 sobre protección de los ecosistemas.

Para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030, y en particular sus dos primeros objetivos (y las metas asociadas a cada uno) sobre pobreza y hambre, los criterios de universalidad, indivisibilidad, sostenibilidad y ambición convergen allí donde los esfuerzos y prioridades de cada gobierno nacional reciben el apoyo técnico de las instituciones de Naciones Unidas. Y la única forma de saber si esas inversiones, labores y estrategias están teniendo resultados positivos, y si los mismos están debidamente encaminados a erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición, es mediante la evaluación científica, basada en datos, evidencias y hechos concretos comprobados sobre el terreno y analizados con las herramientas adecuadas; en caso contrario, es decir, si los programas ejecutados requieren ajustes, modificaciones o, incluso, replanteamientos sustanciales, es a través de la evaluación como se puede llegar a determinaciones objetivas que sirvan para informar las decisiones de los hacedores de políticas.

Es por todo ello que la función de evaluación es una herramienta crucial hacia los ODS en general y el ODS-2 de Hambre Cero en particular. Por razones de escala, las evaluaciones adquieren una importancia especial a la hora de (a) medir el impacto de los programas de cooperación en países que en términos relativos tienen economías nacionales, volumen de producción agroalimentaria y dimensión territorial de menor tamaño, y que al mismo tiempo exhiben altos porcentajes de inseguridad alimentaria; y (b) contribuir a la toma de decisiones y formulación de políticas con base empírica. Las agencias de Naciones Unidas han comenzado procesos de evaluación a las contribuciones institucionales para el logro de estos objetivos. Por ejemplo, en 2020 se publicó la Evaluación del apoyo de la FAO al logro del hambre cero (ODS-2)³, y en marzo de 2021 los Estados miembros discutirán los resultados de la Evaluación del apoyo de la FAO a la acción por el clima (ODS-13) y la aplicación de la Estrategia de la FAO sobre el cambio climático. Como estas evaluaciones están prin-

3 FAO. 2020. *Evaluación de la contribución de la FAO al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible»* (Evaluación del ODS 2). Roma.

principalmente dirigidas a la toma de acción y a la renovación o creación de políticas internas en la institución, este artículo se enfoca en experiencias obtenidas en un ejercicio de evaluación múltiple de programas-país practicado en los Estados caribeños orientales⁴, incluyendo Barbados.

La evaluación como herramienta clave de las acciones concertadas en el marco de Naciones Unidas

Resulta suficiente obtener información de la prensa cotidiana para comprender que no basta la voluntad política y las inversiones financieras⁵ para superar las desigualdades socioeconómicas a lo interno de los países y entre ellos, ni para reducir o eliminar la incidencia de factores exógenos como el cambio climático y sus múltiples consecuencias⁶, incluyendo los fenómenos meteorológicos extremos, las inundaciones y sequías, la degradación de los suelos cultivables y del agua en los ríos, lagos y océanos, la pérdida de masa forestal, la expansión de los desiertos y demás desafíos de naturaleza global que prorrogan la erradicación de la pobreza, el hambre y la malnutrición.

4 Los Estados miembros de la ONU que también forman parte de la OECS (*Organization of Eastern Caribbean States*) son Antigua & Barbuda, Dominica, Granada, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, y Santa Lucía; el Secretariado tiene su sede en Castries, la capital de esta última. Dos territorios del Reino Unido (Anguila e Islas Vírgenes Británicas), y el territorio francés Martinica son miembros asociados; el territorio británico Monserrat es miembro pleno de la OECS.

5 El Plan de Acción de la 3ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Adís Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, ratificado por la Asamblea General de la ONU el 27 de julio del mismo año forma parte de la Agenda 2030. Ver la resolución A/RES/69/313 en: www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf

6 Al igual que el Plan de Acción de Adís Abeba, el Acuerdo de París (21ª Conferencia de las Partes, o COP-21) aprobado el 12 de diciembre de 2015 por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, también forma parte de la Agenda 2030. Ver la resolución FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

Las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas —incluyendo programas, fondos y organizaciones afiliadas, cada una dentro de su esfera de trabajo— cumple con el encargo de colaborar, tanto entre ellas como en simbiosis con otros socios para el desarrollo a nivel nacional e internacional (agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales, alianzas) para proporcionar asesoría a los gobiernos de los Estados miembros que lo soliciten.

La FAO opera una red descentralizada con oficinas a nivel regional, subregional y nacional en estrecho contacto tanto con la sede de su Secretariado localizada en Roma como con las autoridades de cada país. Los Estados miembros expresan en los órganos rectores, tanto a título individual como colectivo, que las aportaciones recibidas de la FAO en materia de conocimientos técnicos, experiencias y buenas prácticas a partir de tareas constantes de investigación, levantamiento y análisis de datos, innovación, aplicación de nuevas tecnologías, provisión de servicios de extensión, sinergias, movilización de recursos y otros módulos de acción de campo, son de alta calidad y representan un apalancamiento indispensable para la lucha de cada país en particular y del mundo en general contra el hambre y todas las formas de malnutrición⁷.

En este contexto, la función de evaluación cumple un papel de importancia cardinal para elucidar el impacto, los alcances y las necesidades de la cooperación técnica internacional para el desarrollo agroalimentario, e identificar el mejor camino a seguir. Las evaluaciones en el marco de Naciones Unidas constituyen (a) un conjunto de apreciaciones sistemáticas realizadas siguiendo principios básicos comunes codificados en las Normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) aprobadas en 2005⁸, que

7 Estas declaraciones pueden ser encontradas en los reportes de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo, y los Comités del Programa y de Finanzas, así como en los Comités técnicos y sus respectivos Subcomités: Agricultura, Forestal, Pesca y Problemas de Productos Básicos, y en las Comisiones y Comités especiales, y otros órganos *ad hoc*; ver: www.fao.org/unfao/govbodies/pagina-principal/es/

8 Ver: www.unevaluation.org/document/detail/1914

incluyen elementos como la utilidad, independencia, imparcialidad ética y transparencia, entre otros y, al mismo tiempo, (b) un análisis del «grado de consecución de los resultados esperados e imprevistos, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad a partir de criterios adecuados como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad [suministrando] información creíble y útil con base empírica que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y las partes interesadas»⁹.

El fin último de un proceso evaluativo, siempre en el sentido estricto expresado aquí, es de «facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje [mediante la comprensión cabal de] por qué y en qué medida se logran resultados [y] analizar las consecuencias de tales resultados. La evaluación puede fundamentar el ciclo de planificación, programación, formulación del presupuesto, implementación y elaboración de informes, y contribuir a la formulación de políticas con base empírica, a la eficacia del desarrollo y a la eficacia institucional». La evaluación «constituye el medio por el que las organizaciones de Naciones Unidas adquieren información y conocimientos de cómo ser más eficaces, incluso demostrar su valía o asegurar que su asistencia sea la más eficaz posible»¹⁰.

El Grupo de Evaluación de Naciones Unidas ha acordado preceptos operacionales de aplicación general (UNEG, 2016), partiendo del respeto a los objetivos y metas de la Agenda 2030 y su promoción efectiva; el principio de *utilidad* se refiere a la intención esencial —inherente al ejercicio— de aportar bases precisas que informen la toma de decisiones por parte de las autoridades a quienes corres-

9 Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (2016). *Normas y estándares de evaluación*. Nueva York: UNEG. Cabe abundar que la evaluación puede ser sobre una «actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional».

10 *Ibid.* La última frase («constituye el medio...») es un epígrafe de Peter Thomson —presidente del 71º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y Embajador de Fiyi ante la ONU— al manual de UNEG.

ponda dicha responsabilidad; la *independencia*, que debe estar presente tanto en fase preparatoria como de desempeño, busca garantizar la imparcialidad del proceso (mediante garantías a la libertad de los evaluadores tanto al acceso a información pertinente como a la manifestación de sus opiniones) y es un requisito indispensable para el criterio de *credibilidad*.

Una columna imprescindible sobre la que se deben sustentar las evaluaciones para que sean consideradas como ajustadas a las expectativas de calidad de los expertos internacionales del ramo es la *ética*, entendida *lato sensu* como «los más altos niveles de integridad y respeto de las creencias, usos y costumbres de los entornos sociales y culturales en las que se lleven a cabo; de los derechos humanos y la igualdad de género; y del principio de no ocasionar daños que rige la asistencia humanitaria», respetando la confidencialidad de las fuentes¹¹. Otros estándares que siempre deben tener presencia en los ejercicios de evaluación son la *imparcialidad*, la *transparencia*, el *respeto a los derechos humanos* con énfasis en la *igualdad de género*, y la *competencia profesional y cultural* de los evaluadores, dimensión que incluye apoyar y fomentar las capacidades nacionales en la materia.

Evaluaciones en Estados insulares caribeños: aprendizajes

Los ejercicios de evaluación realizados en naciones isleñas del Caribe para examinar el impacto de los programas de seguridad alimentaria y nutricional muestran realidades comunes; la extensión territorial conjunta de los siete países¹² bajo consideración totaliza 3,233 kilómetros cuadrados, área equivalente a una sexta parte de la geografía dominicana o, visto

11 *Íbid.*

12 Antigua & Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, y Santa Lucía.

desde otro ángulo, la superficie aproximada de las provincias La Vega y Samaná¹³.

A las limitaciones de espacio de los países bajo estudio se suman factores de alto riesgo macroeconómico, como la elevada dependencia del turismo, los efectos de la malnutrición (incluyendo la epidemia de sobrepeso y obesidad a consecuencia del consumo excesivo de alimentos importados altamente procesados en las dietas caribeñas) y la escasa diversidad de cultivos, cuya explotación tiene lugar en condiciones precarias: unidades productivas dispersas, escasez de asociaciones y cooperativas, costo oneroso de mano de obra agrícola, creciente edad promedio de los trabajadores, brechas educativas relativas al sector agroalimentario, y limitaciones en los sistemas de extensión por su enfoque limitado a los rubros tradicionales de exportación (FAO/OED, 2016)¹⁴. Estas observaciones son similares a las encontradas en los demás pequeños Estados insulares en Desarrollo (PEID) de la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹⁵.

Si bien el estudio bajo análisis fue realizado con anterioridad a la irrupción de la pandemia de covid-19, cuyas consecuencias han sido catastróficas tanto por el impacto negativo a lo largo de las cadenas de producción y en los sistemas alimentarios en general, así como por la caída de ingresos a consecuencia del descalabro de la industria turística (cuestiones que son analizadas en detalle y profundidad por otras contribuciones a este número de *Estudios Sociales*), las conclusiones y recomendaciones sobre aspectos sistémicos mantienen su validez original; esos hallazgos adquieren particular vigencia —precisamente en el marco de las crisis sanitaria y sus ramificaciones— debido a las carencias observadas en prevención

13 Para tener una perspectiva aún más clara, cabe recordar que República Dominicana se ubica en el puesto 128 de 193 Estados miembros de Naciones Unidas por tamaño físico.

14 FAO/OED. *Evaluation of FAO's contribution to Members of the Organization of Eastern Caribbean States (OECS) and Barbados*. 2016. Ver en: www.fao.org/3/bd480e/bd480e.pdf

15 Tópicos como el alto porcentaje de la economía nacional dependiente del sector turístico o el éxodo de jóvenes del entorno rural al urbano aplican también, aunque en menor grado, a República Dominicana.

y gestión de riesgos para atender situaciones de emergencia. De hecho, las conclusiones y recomendaciones emanadas de este y otros peritajes pre-pandemia pueden servir para informar decisiones de políticas en la pospandemia.

Más allá de fórmulas de alcance general (diversificación agrícola, fortalecimiento de las cadenas de valor, incorporación de estándares sanitarios y fitosanitarios, etcétera), de la evaluación OECS/Barbados resultan propuestas largamente postergadas, como revitalizar la producción pesquera; mejorar los sistemas de gestión de riesgo ante desastres; incorporar componentes de género de manera sistemática; rejuvenecer el repertorio de trabajadores en el sector agroalimentario junto a la creación de capacidades locales, la reforma de los esquemas de extensión y el estímulo de la asociatividad; y promover alianzas público-privadas, incluyendo la ampliación del acceso a mercados.

La región busca un nuevo modelo para su sector agrícola, menos dependiente del comercio internacional y más auto-suficiente. El aumento de la obesidad y las enfermedades no transmisibles (ENT), en particular de los niños, debido a una nutrición inadecuada y la dependencia excesiva de alimentos procesados importados en la dieta caribeña, y la pérdida de los mercados preferenciales de exportación desde la década de 2000 son poderosos incentivos para conectar a los productores de alimentos del Caribe con los consumidores de la misma región. Los Ministerios de Agricultura han asumido el desafío de apoyar cadenas de valor más diversificadas en la agricultura, con miras a incrementar las exportaciones de alimentos, reducir la factura regional de importación y mejorar la nutrición.

Muchos de los países cubiertos por la evaluación han realizado valiosos esfuerzos para actualizar y publicar sus pautas dietéticas, mejorar las raciones escolares con alimentos locales más nutritivos (como la yuca y otros tubérculos) y menos procesados (más bajos en sal/sodio y grasas), poner a prueba los huertos escolares, y vincular a los pequeños agricultores con las escuelas primarias o secundarias, a menudo con el

apoyo de la FAO. Una dimensión importante que se observó es la creación de comités asesores inter-ministeriales de gestión técnica, con el fin de mejorar la gobernanza y la coordinación entre todos los sectores interesados, incluyendo los Ministerios de Agricultura, Educación y Salud. La puesta en funcionamiento de ese tipo de consulta inter-institucional se ha reproducido en otros países como característica estándar para el logro del ODS-2 de Hambre Cero.

Conclusiones

Todos los involucrados en la función de evaluación en el universo de la cooperación técnica para el desarrollo incorporan a su trabajo cotidiano, de modo intuitivo gracias a la formación, destrezas, educación continua y experiencia acumulada en dicho quehacer, aprendizajes que pueden y deben ser incorporados en todos los ámbitos de la gobernanza —tanto nacional como internacional— de la seguridad alimentaria y nutricional. A partir del *decálogo* de principios rectores expuestos con anterioridad, a saber, foco en los objetivos de desarrollo sostenible, utilidad, independencia, credibilidad, ética, imparcialidad, transparencia, respeto a los derechos humanos, igualdad de género y competencia, la función de evaluación pone el análisis de evidencias concretas al servicio del diseño e implementación de políticas.

Las lecciones aprendidas en los PEID del Caribe no solo sirven a los gobiernos nacionales y a sus asociados en el desarrollo (no solo la FAO, las demás agencias especializadas con sede en Roma y toda la familia de Naciones Unidas, además de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras internacionales y demás actores), sino que conforman un cuerpo de conocimientos que nutre los debates a todos los niveles para identificar las mejores prácticas que, día a día, facilitan el avance a los ODS y, en particular, al de Hambre Cero.

The Institutionalization of Food Sovereignty: The Case of the Dominican Republic Law 589- 16 about Food and Nutrition Security and Sovereignty

La institucionalización de la soberanía alimentaria: el caso de la Ley 589-16 de República Dominicana sobre Alimentación y Nutrición Seguridad y soberanía

L'institutionnalisation de la souveraineté alimentaire: le cas de la République dominicaine Loi 589-16 sur l'alimentation et la nutrition Sécurité et souveraineté

Hala Shahin*

Gil Penha-Lopes**

Abstract

This study has two main objectives, first, to examine the process in which the law 589-16 of Food and Nutrition Security and Sovereignty was legislated and second, to define the main challenges and support factors that played a role in this process. To achieve the objectives of the study, 30 close-ended interviews were conducted with 30 respondents. The collected data were analyzed statistically using SPSS software R, version 3.6.0. The

* Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Centre for Ecology, Evolution and Environmental Changes. Campo Grande, C2, 1749-016 Lisbon, Portugal: halajshahin@gmail.com

** Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Centre for Ecology, Evolution and Environmental Changes. Campo Grande, C2, 1749-016 Lisbon, Portugal: gppenha-lobes@fc.ul.pt

results show a significant difference between the frequencies of the answers provided by the different occupations in regards to the most crucial step of the legislation of the law, and the future achievement of food sovereignty.

Keywords: Food sovereignty; food security; Dominican Republic constitution; Law 589-16 Dominican Republic.

Resumen

Este estudio tiene dos objetivos principales, primero, examinar el proceso en el que se legisló la ley 589-16 de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional y segundo, definir los principales desafíos y factores de apoyo que jugaron un papel en este proceso. Para lograr los objetivos del estudio, se realizaron 30 entrevistas cerradas con 30 encuestados. Los datos recopilados se analizaron estadísticamente utilizando el software SPSS R, versión 3.6.0. Los resultados muestran una diferencia significativa entre las frecuencias de las respuestas proporcionadas por las diferentes ocupaciones en cuanto al paso más crucial de la legislación de la ley, y el futuro logro de la soberanía alimentaria.

Palabras clave: Soberanía alimentaria; seguridad alimentaria; Constitución de República Dominicana; Ley 589-16 República Dominicana.

Résumé

Cette étude a deux objectifs principaux, premièrement, examiner le processus dans lequel la loi 589-16 sur la sécurité et la souveraineté alimentaires et nutritionnelles a été légiférée et deuxièmement, définir les principaux défis et facteurs de soutien qui ont joué un rôle dans ce processus. Pour atteindre les objectifs de l'étude, 30 entretiens fermés ont été menés avec 30 répondants. Les données collectées ont été analysées statistiquement à l'aide du logiciel SPSS R, version 3.6.0. Les résultats montrent une différence significative entre les fréquences

des réponses apportées par les différentes professions en ce qui concerne l'étape la plus cruciale de la législation de la loi, et la réalisation future de la souveraineté alimentaire.

Mots-clés: Souveraineté alimentaire; la sécurité alimentaire; Constitution de la République dominicaine; Loi 589-16 République dominicaine

Introduction

The concept of food sovereignty was developed by the transnational peasant movement La Via Campesina (LVC) as a rights-based approach¹. It was internationally introduced at the 1996 World Food Summit via LVC position paper titled «The Right to Produce and Access Land, Food Sovereignty: A Future without Hunger»². Since then, this concept gained much attention, especially by social movements, rural development groups, and non-governmental organizations. They considered food sovereignty a new framework for rural development, and a way to make a real change in the global food system³. LVC defined food sovereignty as «the right of each nation to maintain and develop its capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity. We have the right to produce our food in our territory. Food sovereignty is a precondition to genuine food security»⁴. Food sovereignty has six main pillars concerning the way the food is produced: Focus on food for people, value food providers, localized food systems, local control over natural resources, build skills and

1 Annette Desmarais, «The Gift of Food Sovereignty» *Canadian Food Studies* 2, no. 2 (2015): 154-63, <https://doi.org/10.15353/cfs-rcea.v2i2.115>.

2 Marc Edelman, «Food Sovereignty: Forgotten Genealogies and Future Regulatory Challenges», *Journal of Peasant Studies* 41, no. 6 (2014): 959-78, <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876998>.

3 Desmarais, «The Gift of Food Sovereignty».

4 Via Campesina, «Food Sovereignty : A Future without Hunger Food - a Basic Human Right Food Sovereignty : Protecting Natural Resources», 1996.

exchange of local knowledge, and work in harmony with nature⁵.

On the other hand food security was defined by FAO «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life»⁶. Food security has four main dimensions: availability, access, utilization, and stability. The two concepts of food sovereignty and food security are not contradicting, yet are different in terms of including not only the right to food but also the right to have rights over food⁷. The concept of food sovereignty emphasizes the right of people to decide the way their food is produced and to choose the policies that control food chains. Furthermore, food sovereignty policies provide the legal framework to achieve and fulfill the right to food Republic⁸. As the Nyéléni definition of food sovereignty states:

Food sovereignty is the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their food and agriculture systems. It puts the aspirations and needs of those who produce, distribute, and consume food at the heart of food systems and policies rather than the demands of markets and corporations. It defends the interests and inclusion of the next generation. It offers a strategy to resist and dismantle the current corporate trade and food regime, and directions for food, farming, pastoral and fisheries systems determined by local producers and users. Food sovereignty prioritizes lo-

5 FAO, «World Food Summit - Final Report» (Rome, 1996); Nyéléni, «Nyéléni 2007 Forum for Food Sovereignty» *Encyclopedia of Governance*, 2007, 1-76, <https://doi.org/10.4135/9781412952613.n510>.

6 FAO, «World Food Summit - Final Report».

7 Karla Peña, «Institutionalizing Food Sovereignty in Ecuador» in *Food Sovereignty: A Critical Dialogue (International Conference)*, 2013.

8 Saulo Araujo, «The Promise and Challenges of Food Sovereignty Politics in Latin America» *Yale Human Rights and Development L.J.* 13, no. 2 (2010): 493-506, <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>; M Jahi Chappell et al., «Food Sovereignty: An Alternative Paradigm for Poverty Reduction and Biodiversity Conservation in Latin America», *F1000Research*, no. 1 (2013), <https://doi.org/10.12688/f1000research.2-235.v1>.

cal and national economies and markets and empowers peasant and family farmer-driven agriculture, artisanal - fishing, pastoralist-led grazing, and food production, distribution, and consumption based on environmental, social, and economic sustainability. Food sovereignty promotes transparent trade that guarantees just income to all peoples as well as the rights of consumers to control their food and nutrition⁹.

The neoliberal model of agriculture in Latin America has caused more rural poverty, environmental degradation, and discrimination against small farmers. Food sovereignty emerged as an approach to fight rural poverty and proclaim social justice and equality. It has pushed for political changes into long term food policies that have more focus on local food production and small scale farmers¹⁰. Especially that two-thirds of the rural population in Latin America are small farmers¹¹. Moreover, some Latin American countries made changes at the national level, recognized and legislate the concept of food sovereignty in their constitution, national laws and policies such as Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Brazil, Venezuela and more recently the Dominican Republic¹².

In the Dominican Republic, the real problem of hunger and malnutrition is not the shortage of production, as much as it is an issue of access to food. Hunger and poverty are mainly related to social exclusion and unfair distribution of resources¹³. Nevertheless, the country has managed to achieve the Millennium Development Goals, as well as higher than the average

9 Nyéléni, «Nyéléni 2007 Forum for Food Sovereignty».

10 Araujo, «The Promise and Challenges of Food Sovereignty Politics in Latin America».

11 Miguel A. Altieri and Clara I. Nicholls, «Scaling up Agroecological Approaches for Food Sovereignty in Latin America», *Development* 51, no. 4 (2008): 472-80, <https://doi.org/10.1057/dev.2008.68>.

12 Araujo, «The Promise and Challenges of Food Sovereignty Politics in Latin America»; Chappell et al., «Food Sovereignty: An Alternative Paradigm for Poverty Reduction and Biodiversity Conservation in Latin America».

13 FAO, *Sistematización de Cómo Una Consulta Virtual Apoya Un Proceso de Construcción de Un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: República Dominicana* (Santo Domingo, 2017).

progress in eradicating hunger and malnutrition in comparison to the whole region. The country halved the prevalence of undernourishment from 34.3% to 12.3% from 1990-1992 to 2014-2016, the proportion of underweight children under five years was also reduced from 10.4% in 1990 to 5% in 2013. Besides, the country has managed to reduce poverty from 54.4% to 40.7%, while extreme poverty fell by 8.8 percentage points between 2004 and 2013¹⁴. This paper examines the case of the Dominican Republic law 589-16 of food and nutrition security and sovereignty, a Law to create the National System for Food Security, Nutrition, and Sovereignty. The first proposal of the law was presented in 2011; it was approved in 2014 by the Chamber of Deputies (the first step of approval). In June 2016, the law collected the two endorsements of the Chamber of Deputies and the Senate and finalized as a Law on July 8th, 2016. This study has two main objectives, first, to examine the process in which this law was legalized and second, to define the main challenges and support factors that played a role in this process.

Methodology

Research Methods

Data was collected via two methods. The first method consisted of standardized, close-ended interviews with selected participants. The second method is data collection, including documents found through the research via the internet and visits to libraries, as well as documents suggested by the participants and documents collected while attending conferences and meetings. Interviews, as a method of research, have many advantages and values. The value of interviewing is in its holistic view for the topic of research and, more importantly, in its ability to allow the participants to express their thou-

14 Pavel Isa, «HAMBRE CERO Al Año 2030 En La República Dominicana Revisión Estratégica y Hoja de Ruta Para El Logro Del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 - HAMBRE CERO,» 2017, 1-139; IANAS, «Challenges and Opportunities for Food and Nutrition Security in the Americas. The View of the Academies of Sciences», 2017, 286-315.

ghts and opinions¹⁵. Furthermore, it is suitable for examining social changes, and complex processes which makes it more fitting to the study objectives¹⁶. Nevertheless, this method also has disadvantages. First, it is a time-consuming method; it takes a long time since the preparation till the concluding all of the interviews, but at the same time the researcher guarantees higher rates of replies and fewer unanswered questions. Also, there is a room for bias even if subconsciously, and the reliability of this method can sometimes be questioned¹⁷. The Structured interviews or standardized interviews are type of interviews with the main characteristic that it is based on a predetermined, identical set of questions, and are usually referred to as quantitative research interviews because it can easily collect quantifiable data. It is similar in form to a questionnaire, with the difference that the questions in the interviews are read out loud by the researcher, the questionnaire on the other hand is read by the respondent¹⁸.

In total, ninety interviews with another ninety participants were conducted, thirty respondents in each of Panama, Costa Rica, and El Salvador. The respondents were distributed equally into two categories, policymakers and family farmers. The sample size was a fixed number of thirty interviews for each country; this was highest feasible number that the time and resources' limitations allowed. There are many factors that play a role in deciding the sample size of interviews; the aim and the design of the study, the type of data collected and the nature of the studies issue. Still a sample size of thirty is considered an acceptable size¹⁹. The same sample size was

15 Bruce Berg, «A Dramaturgical Look at Interviewing» in *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. (Boston: Allyn&Bacon, 2009), 101-57.

16 Sandy Q Qu and John Dumay, «The Qualitative Research Interview» *Qualitative Research in Accounting & Management*, no. May 2011 (2011), <https://doi.org/10.1108/11766091111162070>; Hamza Alshenqeeti, «Interviewing as a Data Collection Method: A Critical Review» *English Linguistics Research* 3, no. 1 (2014): 39-45, <https://doi.org/10.5430/elrv3n1p39>.

17 Alshenqeeti, «Interviewing as a Data Collection Method: A Critical Review».

18 Alshenqeeti; Qu and Dumay, «The Qualitative Research Interview».

19 Mark Mason, «Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Quali-

applied in each country, so the data obtained can be more comparable and the results more reliable especially that the sample number is small.

The participants were chosen using purposive non-probability sampling. In the purposive or judgmental sampling technique the respondents are chosen freely by the interviewers according to specific criteria, commonly according to their knowledge and experience with the subject investigated in the study²⁰. Non-probability sampling is the most suitable sampling technique when conducting an interview, it is entirely non-random, and it has many advantages in comparison to the probabilistic sampling, these advantages include being less costly and much faster than other sampling techniques²¹. The respondents who met the criteria were contacted via telephone or email, after completing the interview each respondent was asked to refer another respondent who meets the criteria following the snowball sampling strategy. Snowball sampling is applied when the respondents are hard to access, it is a gradual multi-step process²².

Data Analysis

The data was analyzed statistically using the SPSS statistical package, software R, version 3.60. After coding the collected data (the answers of the interview questions), each question was treated as a variable, and each option for each question

tative Interviews», *FQS FORUM: QUALITATIVE SOCIAL RESEARCH* 11, no. 3 (2010), <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17169/fqs-11.3.1428>.

20 Etikan Iiker, Sulaiman Abubakar Musa, and Rukayya Sunusi Alkassim, «Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling», *American Journal of Theoretical and Applied Statistics* 5, no. 1 (2016): 1-4, <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>.

21 Mark Saunders, Philip Lewis, and Adrian Thornhill, *Research Methods for Business Students*, Pearson Education, 5th ed., 2009, <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.

22 Mahin Naderifar, Hamideh Goli, and Fereshteh Ghaljaei, «Snowball Sampling : A Purposeful Method of Sampling in Qualitative Research Snowball» no. December 2018 (2017), <https://doi.org/10.5812/sdme.67670>.

was given a number. We checked the frequencies of the results among all the data by using descriptive statistics for each question/variable. Finally we assessed the different frequencies of responses given by each occupation, by applying a Pearson chi-squared tested, $p > 0.05$, indicates that there is no enough information to reject the null hypothesis and there are no differences between the answers given by the respondents; they all have similar opinions. For the other scenario, $p < 0.05$ tells that there is a statistical evidence to reject the null hypothesis and say that from the three occupations categories, at least one has a different view on that question, and that can be seen by looking at the data and identifying the differences.

Results

The results of the interviews were summarized in Table 1 that shows the proportion of each category given for each one of the 16 questions by occupation, as well as the questions that have a significant difference in the frequencies between occupations.

Table 1. The proportion of each category given for each one of the 16 questions by occupation. P-values for the Pearson's Chi-squared test for independence < 0.05 show a significant difference within the answers of the interviewees from at least one of the three occupations. Questions #5 ($p < 0.001$), #6 ($p = 0.004$), #15 ($p = 0.010$), and #16 ($p = 0.002$) showed significant difference. Values followed by an asterisk (*) indicate the test was performed only considering the options that did not have a mean equal to zero, thus only comparing the answers that at least one individual had selected.

Question #	Definition	Category	Occupation			Mean	p-value
			Int Org	Gov Inst	Civ Soc		
#1	Occupation	International Org	100.00	0.00	0.00	33.33	-
		Governmental Instit	0.00	100.00	0.00	33.33	
		Civil society member	0.00	0.00	100.00	33.33	

#2	Gender	Male	100.00	30.00	90.00	73.33	0.001 ²³
		Female	0.00	70.00	10.00	26.67	
#3	Age Group	20-40	0.00	10.00	0.00	3.33	0.312
		40-60	80.00	40.00	70.00	63.33	
		60-80	20.00	50.00	30.00	33.33	
#4	Process	Conflict of interests	50.00	30.00	30.00	36.67	0.563*
		Inclusion problems	0.00	0.00	0.00	0.00	
		Normal time	0.00	0.00	0.00	0.00	
		Other	50.00	70.00	70.00	63.33	
#5	Steps	Initiative	60.00	10.00	0.00	23.33	<0.001
		Negotiations	40.00	40.00	100.00	60.00	
		Approval	0.00	50.00	0.00	16.67	
#6	Rejection	Not clear	30.00	70.00	0.00	33.33	0.004*
		FSV problem	0.00	0.00	0.00	0.00	
		Not realistic	0.00	0.00	0.00	0.00	
		Other	70.00	30.00	100.00	66.67	
#7	FSV	Committee for FSV	0.00	20.00	0.00	6.67	0.056*
		Parliamentary Front	0.00	30.00	0.00	10.00	
		International Org	0.00	0.00	0.00	0.00	
		Civil Society Org	80.00	40.00	70.00	63.33	
		Population	20.00	10.00	30.00	20.00	
		Other parties	0.00	0.00	0.00	0.00	
#8	Proposal	Yes	100.00	100.00	100.00	100.00	~1.000
		No	0.00	0.00	0.00	0.00	
#9	Negotiations	Yes	100.00	100.00	100.00	100.00	~1.000
		No	0.00	0.00	0.00	0.00	
#10	Approval	Yes	100.00	100.00	100.00	100.00	~1.000
		No	0.00	0.00	0.00	0.00	
#11	Opposed	Yes	0.00	0.00	0.00	0.00	~1.000
		No	100.00	100.00	100.00	100.00	
#12	Personalities	Yes	100.00	100.00	100.00	100.00	~1.000
		No	0.00	0.00	0.00	0.00	
#13	Challenges	Radical change	40.00	20.00	20.00	26.67	0.656
		Conflict of interests	40.00	50.00	40.00	43.33	
		Limited support	10.00	0.00	20.00	10.00	
		Other	10.00	30.00	20.00	20.00	
#14	Supported	Awareness	50.00	40.00	30.00	40.00	0.624
		Influence	50.00	60.00	60.00	56.67	
		Other	0.00	0.00	10.00	3.33	
#15	Experience		100.00	100.00	60.00	86.67	0.010
			0.00	0.00	40.00	13.33	
#16	Future scenarios	Achieved completely	0.00	0.00	0.00	0.00	0.002*
		Achieved partially	100.00	100.00	50.00	83.33	
		Not achieved	0.00	0.00	50.00	16.67	

23 There is only one female respondent, and 29 male respondents, which makes the statistical significance between the different occupations statistically irrelevant

Discussion

The Dominican Republic was one of the 193 nations that signed that they are committed to achieving sustainable development goals under the agenda of 2030. Especially the commitment to Zero Hunger, SDG 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture, with its eight targets. Moreover, the President of the Republic issued the decree that created the High-Level Inter-Institutional Commission for Sustainable Development, with the primary objective of integrating the SDGs into the national agenda established in the National Development Strategy (NDS). On the other hand, the Social Policy Coordination Cabinet (GCPS) has taken the lead in the management of efforts to advance in the fulfillment of SDG 2²⁴.

Furthermore, the Constitution includes the rights to life, to human dignity, and equality in articles 37, 38, 39, and 40. These rights can be linked directly to the right to food, which in turn are associated with goals 2.1, 2.2, and 2.3 of SDG 2. Article 61 about the right to health includes the right to have access to potable water and the improvement of nutrition. Likewise, article 67 sets out the collective and environmental reasons, which are associated with goals 2.4. Besides, an article about food safety states, «The State shall promote the research and transfer of technology for the production of food and raw materials of agricultural origin, to increase the productivity and guarantee food security». In this way, the rights stipulated in the Constitution have a broad scope, linking to almost all the goals of SDG 2. This gives robust constitutional support to the effort to fulfill the objective of «Zero Hunger» and to reach the goals of feeding, nutrition, and promotion of sustainable agriculture²⁵.

24 Consejo Nacional, «Dec. No. 23-16 Que Crea e Integra La Comisión Inter-institucional de Alto Nivel Para El Desarrollo Sostenible. G. O. No. 10830 Del 26 de Febrero de 2016», no. 23 (2016): 83-89. For more details please go to <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom163791.pdf>

25 The Constitution of the Dominican Republic, «Constitución de La República Dominicana», no. 10561 (2010). For more details <https://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

Moreover, many laws and strategies are connected to SDG2. The law for the National Development Strategy 2010-2030 (Law No. 1/2012), was approved on January 25th, 2012. This law is considered a milestone for the country in the political way as it includes a guideline for designing medium and long term public policies it has the vision to create a transparent and democratic state that ensures the safety and equality for its citizens:

The Dominican Republic is a prosperous country, where people live with dignity, attached to ethical values and within the framework of a participatory democracy that guarantees the social and democratic State of law and promotes equity, equal opportunities, social justice, which manages and uses its resources to develop an innovative, sustainable and territorially balanced and integrated way and is competitively inserted in the global economy²⁶.

This strategy was complemented by the Strategic Agricultural Development Plan 2010-2020, which was launched by the Ministry of Agriculture. This strategy is more oriented towards policies that aim to achieve food security, support family farmers, rural development, and agriculture sustainability. This strategy is linked to the SDG2 and all its targets²⁷. In 2013, the Ministry of Public Health launched the National Strategic Plan for Nutrition 2013- 2016. This plan provides guidance on health and nutrition for public policies²⁸. In 2014, Dominican Republic adopted the National Strategy for Climate Change Adaptation in Agriculture 2014-2020. This

26 Congreso Nacional, «Ley No. 1-12: Ley Organica de La Estrategia Nacional De Desarrollo De La Republica Dominicana 2030», 2012. For more details, please go to <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>

27 Ministerio de Agricultura Republica Dominicana, *Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2010 - 2020*. (Santo Domingo, 2011).

28 Ministerio de Salud Publica Panama, *Plan Estratégico Nacional de Nutricion 2013-2016*, 2013. For more details; please go to <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/DOR%202013%20Plan%20estrategico%20de%20nutricion.pdf>

strategy aims to increase resilience against climate change and to have sustainable agriculture, through identifying and adopting different policies and strategies related to climate change and expanding the research in this field²⁹.

Besides, several laws has directly addressed for agriculture development, such as the Laws of Agrarian Reform (Law 5879), the Law on Agricultural Insurance in the Dominican Republic (Law 157-09), the Law on Agricultural Development (Law 6186), the Law on Agricultural and Livestock Promotion (Law 532), the Law of Incentive and Protection of Agribusiness (Law 409), the Law that creates the Dominican Institute of Agricultural and Forestry Research -IDIAF- (Law 289) and the Law that creates the National System of Agricultural and Forestry Research - SINIAF- (Law 251-12)³⁰.

In July 2016, the Law of Food and Nutrition Security and Sovereignty (Law 589-16) was approved and considered as a law against hunger. This law came as a result of several considerations, beginning with the consideration that adequate food and nutrition is a fundamental human right that must be met, mainly that the accelerated population growth, combined with low food production, market defecates and changing the patterns of consumption has caused food deficiency in the country.

Furthermore, following the state commitment to guarantee food security in the constitution of 2010 article 54, the state has reaffirmed its commitment and acknowledged its responsibility in coordinating policies and taking the actions that will guarantee food and nutrition security and sovereignty in the light of the right to adequate, healthy, nutritious food for all the citizens. Moreover, since the food crises in the world

29 PLENITUD et al., *Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el sector Agropecuario de la República Dominicana 2014-2020* (Dominican Republic, issued 2014). For more details, please go to <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/8733.pdf>

30 Isa, «HAMBRE CERO Al Año 2030 En La República Dominicana Revisión Estratégica y Hoja de Ruta Para El Logro Del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 - HAMBRE CERO».

are increasing due to inadequate public policies, increasing the food prices, and the effects of climate change, this law can be a strategic initiative towards the nation's food sovereignty through sustainable management for its resources. Finally, the country has sufficient resources to fulfill the food and nutrition needs of the nation, and the state has started the efforts to achieve food and nutrition security since 2008, by creating the Council for Food Security (Decree No.243-08)³¹, which is responsible for the design and implementation of public policies to supply food for the country. A broader legal framework is required to enhance the efficiency of the National System for Food and Nutrition Security and Sovereignty³².

This law is consistent with six chapters and 56 articles. The first chapter includes two sections; the first one is consistent with articles 1-5 explaining the objective, the reach, the scope of application, principals, and definitions. The main aim of this law is to inaugurate the institutional framework for the creation of the National System for Food and Nutrition Security and Sovereignty; this system will be in charge of the preparation, designing, and developing the public policies needed to achieve food and nutrition security and sovereignty. These policies will be tools to practice and facilitate the right to adequate food and nutrition for all the citizens of the country³³. In addition, there are several principles to be followed and respected in the interpretation and application of the law: Consumption, human dignity, availability, efficiency, gender equality, integrality, no discrimination, social participation, protection of the market and national production, food sove-

31 For more details, please go to <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/DOR%20Decreto%20243-08.pdf>

32 Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana», 2016, 54-80; Congreso Nacional, «Dec. No. 243-08 Que Crea e Integra El Consejo Para La Seguridad Alimentaria de La Republica Dominicana», no. 301 (2008): 111-14; The Constitution of the Dominican Republic, «Constitución de La República Dominicana».

33 Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana».

reignty, solidarity, economic sustainability, environmental sustainability, transparency, guardianship, and universality. Furthermore, the body of the law included definition to some significant concepts such as family agriculture, adequate nutrition, complete diet, food availability, food and nutrition security, food sovereignty, malnutrition, food safety policies and SINASSAN which is the National System of Food and Nutrition Security and Sovereignty³⁴.

The second section includes article 6, explaining the rights of people in the aspect of food security and sovereignty. The first right is the right to adequate food: people have the right to adequate food without discrimination and their right to live in condition where they can feed their selves, have the financial capacity to access sufficient food in quantities and qualities and to satisfy their basic needs, can be protected from any unexpected crises that can affect their access to food. They can have access to healthy food, healthy clean water, and sanitation, and have the nutrition information that helps them choose the proper food from health and cultural aspects. The second right is to be protected against hunger: everyone has the right against hunger; vulnerable people have the right for food assistance. The third right is children's right to protection: every child has the right to an adequate diet that is suitable for his age and gender; it is the state's responsibility to ensure food and nutrition for children in the first 1000 days of their life. The fourth right is women's right to nutrition while they are breastfeeding. The fifth right is the right to special attention for vulnerable population: if any person due to a particular economic situation or physical disability, unemployment or age, are unable to feed themselves, they have the right to food assistance³⁵.

34 Congreso Nacional.

35 FAO, *RESUMEN DE LA LEY 589-16 SOBRE SEGURIDAD Y NUTRICION-AL ALIMENTARIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA UNA LEY CONTRA EL HAMBRE* Or (Santo Domingo, 2017); Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana».

The second chapter has five sections; the first section includes articles (7-11) about the creations, the objectives, and the interventions. The law calls for the creation of the National System of Food and Nutrition Security and Sovereignty (SINASSAN). This system has the functions of accumulating and directing the nation's effort to guarantee the right to food and the right to food and nutrition security and sovereignty ensure sufficient food production, fair distribution, and accessibility to food. Promote the actions to eradicate malnutrition and reduced the diseases related to it. Support the objectives of policies related to food and nutrition security and sovereignty in the national strategic plans. Promote food production in the country while protecting the national genetic diversity. Monitor food safety and progress in the state of food security and sovereignty. Support the collaboration between the national effort and the international efforts in this regard. Finally, (SINASSAN) has the duty of developing the four years National Plan of Food Sovereignty and Food and Nutritional Security³⁶.

The second section includes articles (12-23) about the creation of The National Council for Food and Nutrition Sovereignty and Security (CONASSAN), as the coordinating body of (SINASSAN) and as the responsible for the National Plan of Food Sovereignty and Food and Nutritional Security. CONASSAN has two main objectives: 1. To design the necessary policies to have sustainable production to sufficient amounts of food that is distributed fairly among the population, and that satisfies the domestic demand for food. 2. To strengthen the social protection system in the country and guarantee the fulfillment of the right to food and nutrition for the poorest and the most vulnerable³⁷. The third section includes articles (24-31) about the technical secretariat for food and nutrition

36 Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana».

37 Congreso Nacional; FAO, *RESUMEN DE LA LEY 589-16 SOBRE SEGURIDAD Y NUTRICIONAL ALIMENTARIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA UNA LEY CONTRA EL HAMBRE Or.*

security and sovereignty. This secretariat manages the national plan, through the articulation of all parties and institutions involved, as well as other social actors and international organizations. The fourth section includes articles (32-37) about the National Network for Food and Nutrition Security and Sovereignty. This network is composed of government institutions and civil society organizations that work on the design and execution of the national plans at the local level, monitor the implementation of the plan, and provide critical information on the food security situation and nutrition in the country. It has a participatory nature and is established to coordinate the efforts and activities in the formulation, implementation, and evaluation of the National Plan of Food and Nutrition Security and Sovereignty. The fifth section includes article 38 about institutional support³⁸.

The third chapter includes articles (39-43) about the National Plan of Food Sovereignty and Food and Nutritional Security (National Plan SAN)³⁹. It is defined as a standard set of actions that includes integrating all parts of the system with defined deadlines and budgets. This plan will consider a work proposal by regions, provinces, and municipalities, taking into account the characteristics of each territory. Besides, this plan takes into consideration specific criteria, yet not in a constricting manner. These criteria include democracy and shared responsibility between all the involved sectors, public, private, and social; Strategic approaches; continuity; short, medium, and long term objectives; constant updates and transparency. The main aim of this plan is to deliver effective analysis, design, implementation, and evaluation of the public policies that are related to food security and sovereignty

38 Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana»; FAO, *Resumen de la Ley 589-16 sobre Seguridad Alimentaria y Alimentaria en la República Dominicana. Una ley contra el hambre.*

39 For more details be to go to <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/DIGEDES/Plan%20Nacional%20para%20la%20Soberan%C3%ADa%20y%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional/Plan%20SSAN%202019-2022%20VF%20WEB.pdf>

in the country. In an attempt to eradicate hunger and malnutrition for all the population especially the least privileged⁴⁰.

The fourth chapter includes articles (44-46) about infractions and sanctions. The fifth chapter contains articles (47-56) about general disposition. The sixth and last chapter consists of the final and transitional provisions⁴¹.

The first step in the process of formulating the law was initiated by The Inter-institutional Committee on Food and Nutrition Security and the Parliamentary front against hunger in the Dominican Republic. Only 23.3% of our respondents choose this step as the most crucial step, while all respondents agreed that there are public personalities/ events/ or organization that played a decisive role in this step, mainly the deputies of the parliamentary front against hunger⁴². Furthermore, in 2010, a set of Public Ministries (Ministry of Agriculture and Ministry of Health) and United Nations Organization (FAO, WFP, and UNDP), gathered and agreed on the importance of having comprehensive, inclusive dialogue about malnutrition, in order to tackle the problem of food insecurity in Dominican Republic, especially in the light of the absence of a public participation in the dialogue related to this matter. A series of forums followed this (4 local and one national). These forums

40 Ministerio de la Presidencia Republica Dominicana, *Plan Nacional Para La Soberanía y Nutricional Alimentaria y Seguridad 2019-2022* (Santo Domingo, 2018); Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana». The National Plan for Food and Nutritional Security and Sovereignty (National Plan SSAN) 2019-2022 has been formulated by the National Council for Food and Nutritional Sovereignty and Security (CONASSAN), with the support of the United Nations System through the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Food Program (WFP).

41 Congreso Nacional, «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana».

42 The process for the preparation of this legislation was supported by ambassador Mario Arvelo, in his capacity as president of the Committee on World Food Security; of the Zero Hunger Special Ambassador for Latin America and the Caribbean, Guadalupe Valdez, and the members of the Congress of the Parliamentary Front against Hunger in Latin America and the Caribbean in the Chamber of Deputies of the Dominican Republic

were focused on the debate of the population's right to food and nutrition security. The input collected in these forums was used in the future in the preparation of the first draft of Food and Nutrition Security Law. The result of these meetings was the creation of the Inter-institutional Committee on Food and Nutrition Security. This committee has the main objective of coordinating the actions in the process of food security in the country, as well as promoting the process of inclusive, integrated dialogue (ministries, social organizations, community, non-governmental organizations, private and public sector), in order to build a inclusive institutional framework for food and nutrition security. Furthermore, this committee has the objective of preparing the draft for the Food and Nutrition Security Law and the preparation of the National System for Food and Nutrition Security. This committee concluded many actions in this regard, including eight forums of dialogue, including Civil Society, government technicians, and local authorities in 25 provinces with a total of 453 participants, as well as workshops and virtual consultations⁴³.

On the other hand, in 2011, the deputies and senators met in the National Congress of the country to approve the emergency of the Parliamentary Front against Hunger in the Dominican Republic (FPH-RD)⁴⁴. This parliament focuses on supporting the local production, commercializing, and consumption of food through designing and promoting the proper public policies. It also gives priority to small family farmers in an attempt to achieve equity and protection for the vulnerable groups. The front sought to create a legal framework and to strengthen the institutional framework to address food security and sovereignty and developed the right public policies⁴⁵.

43 FAO, *Sistematización de Cómo Una Consulta Virtual Apoya Un Proceso de Construcción de Un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: República Dominicana*.

44 For more details, please go to http://parlamentarioscontraelhambre.org/file/frentes/dom/do_01.pdf

45 Cámara de Diputados de la República Dominicana, «Res. Mediante La Cual La Cámara de Diputados Saluda La Conformación Del Frente Parlamentario de Lucha Contra El Hambre-Capítulo República Dominicana», 2011.

As a result of the elaboration between the Inter-institutional Committee on Food and Nutrition Security and The Parliamentary Front against Hunger in the Dominican Republic, under the support of FAO, the first draft of the Law was prepared in October 2011⁴⁶. The first decision was to share this draft with the public, for this purpose, the Inter-institutional Committee on Food and Nutrition Security and The Parliamentary Front against Hunger in the Dominican Republic seek for the assistance of FAO technicians, which in turn started a consultation process with the population of the country through 2 ways, first via a virtual consultation online, and second via a face to face consultation. Furthermore, FAO started the «The Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative», and the project to strengthen collaborations between civil society and FAO⁴⁷.

The second step includes the face to face consultations and virtual consultation. The majority of the respondents choose this step as the most crucial in the development of the law, mainly since it included a broad platform of local associations and grassroots communities, local authorities; social movements; NGOs, and platforms or networks. Moreover, 16 areas of action were defined: Afro-descendants, farmers and commercial producers, subsistence and landless farmers, local and government authorities, research and academic centers, education, youth, environment, migrants, women, religious organizations, fishermen, urban dwellers, health; unions, childhood⁴⁸. Also, all of the respondents agreed that there are public personalities/ events/ or organization that played a decisive role in this step. Moreover, in this step, the draft of the law changed to include the concept of food sovereignty. When the respondent was asked about the party that was mostly involved in this change,

46 FAO hired an individual consultant who after analyzing similar legislation in the region developed the first draft of the law.

47 FAO, *Resumen de la Ley 589-16 sobre Seguridad Nutricional y Alimentaria en la República Dominicana. Una ley contra el hambre*; Ministerio de la Presidencia Republica Dominicana, *Plan Nacional Para La Soberanía y Nutricional Alimentaria y Seguridad 2019-2022*.

48 FAO, *Sistematización de Cómo Una Consulta Virtual Apoya Un Proceso de Construcción de Un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: República Dominicana*.

the majority said that it is the civil society organization, fewer respondents choose a public population, the Parliamentary Front against Hunger, the Inter-institutional Committee on Food and Nutrition Security. While in the previous step, the Parliamentary Front against Hunger, and the Inter-institutional Committee on Food and Nutrition Security were leading the process, in this step the Civil Society Organization and the public were more involved through the face to face consultations as well as the virtual consultations, which give them more capacity to induce the change⁴⁹.

In regards to the face to face consultations, in total, 12 forums, in the form of group discussions, were conducted in 25 provinces of the country and included 543 participants of civil society, local authorities, and governmental technicians. These discussions resulted in a set of data useful for adjusting the draft of the bill, defining the guideline for the values and principles that the law should respect, including transparency, equity, respect, and honesty. More importantly, all the participants were encouraged to consider food as a human right for everyone⁵⁰. Moreover, FAO has been carrying much virtual consultation on the internet, mainly through the framework of the Global Forum on Food and Nutrition Security. This forum is a community of professionals, was first initiated in 2007 with 300 members under the management of the Development Economy Division (ESA), with the main target of communication with academics and different FAO offices. Within the years the number of members has increased to reach 4000 members at the moment. Also, the diversity of the members has increased as well.

Furthermore, the forum focuses on five main aspects (content, communication, membership, funding, and infrastructure), to strengthen the interaction between all the participants and the policymakers via conducting inclusive online consultations⁵¹. It was to have proper management of the meetings

49 FAO.

50 FAO.

51 FAO, *The Global Forum on Food Security and Nutrition. Online Discussions*

and the data obtained in these consultations; it was essential to define previously the Civil Society Organizations' participants, the areas of action, and the geographical scope. For that, it was decided to establish four types of organizations in the consultation: local associations and grassroots communities, local authorities; social movements; NGOs, and platforms or networks. Moreover, 16 areas of action were defined: Afro-descendants, farmers and commercial producers, subsistence and landless farmers, local and government authorities, research and academic centers, education, youth, environment, migrants, women, religious organizations, fishermen, urban dwellers, health; unions, childhood. Finally, it was decided to consider the provincial level, to have more representation for the whole country⁵².

The third step is the approval; very few respondents choose this step as the most crucial step, and all of the respondents agreed as with the previous actions that there are public personalities/ events/ or organization that played a decisive role in this step. Both the virtual and face to face consultations provided the data to adjust and prepare the final draft of the law, this draft was signed and proposed by 66 members of the parliament in March 2013, yet it was rejected in January 2014⁵³. In February 2014, the draft was re-proposed and signed by 96 deputies, and it was unanimity approved by the deputies' chamber on the 10th of September 2014⁵⁴. However, it was rejected again by the Senate. On the 21 of April 2015, the Chamber of Deputies resents the proposal to the Senate an emergency proposal. Finally, it was approved by the Senate on the 2nd of June 2016, and the law was officially formulated on the 8th of July 2016⁵⁵.

That Make a Difference (Rome: FAO, 2012).

52 FAO, *Sistematización de Cómo Una Consulta Virtual Apoya Un Proceso de Construcción de Un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: República Dominicana*.

53 (Frente parlamentario contra el hambre, 2013)

54 Cámara de Diputados de la República Dominicana, «Año de La Superación Del Analfabetismo», 2014.

55 Senado de la República Dominicana, «AÑO DEL FOMENTO DE LA VIVIENDA», 2016.

It is essential to say that there was a significant difference between the provided answers concerning the most crucial step of the process, between the three groups of occupation, (International organization, governmental institute, and civil society organization), $p < 0.00$. Even though all of the three groups acknowledged the importance of the second step of the process (the consultation), yet each group tended to recognize the stage that they are more involved in as the most crucial step.

When the respondents were asked about the reasons for the multiple rejections of the proposal in the Senates, some of the respondents answered that the draft was not clear, however when comparing the two drafts, the first rejected one and the second approved one they were precisely the same⁵⁶. The rest of the respondents choose that it is other reasons like the change of the governments during this period, and another political reason, including some personal political interest in delaying the approval by one of the senators. In regards to this question, there is a significant difference between the three occupations ($p = 0.004$).

None of the respondents believed that there was any opposition to the inclusion of the concept of food sovereignty. On the other hand, all of the respondents agreed that there was a support to the concept from public personalities. Furthermore, some of the respondents added that there was a speech of the president of the country that included and supported the idea of food sovereignty, which in turn prompted the acceptance of this concept⁵⁷.

In regards of the respondents' opinions about the main obstacles into including the concept of the food sovereignty, the majority said the reason is this concept can represent a conflict of interest, some of the respondents considered that this concept includes a radical change in the food system and that is the main challenge. In Latin America, the majority of the

56 Senado de la Republica Dominicana.

57 This information was obtained during some of the interviews.

economic policies focus on the big industrial farms and gives privilege to the agribusiness system instead of investing in small local farms, and supporting the rights of peasants and indigenous farmers. Moreover, free trade agreements are a huge obstacle to the fulfillment of peasants' right to food and to food sovereignty. In the case of the Dominican Republic, the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR) has extended the inequality between small farmers and big industrial producers and challenged the local efforts to achieve food sovereignty. Furthermore, the fulfillment of the right to food sovereignty requires a change in the free trade agreements, so it does not only benefit international agribusiness by reducing the tariffs on all imported agricultural products⁵⁸.

More than half of the respondents considered increasing the activity of civil society organizations as the most important factor that supported the inclusion of the concept of food sovereignty. Furthermore, social mobilization and connecting farmers with other different social classes are crucial in order for food sovereignty to succeed. All policies supporting this concept need to include and involve all policymakers at all levels, civil society organizations need to be involved in the policymaking process to ensure a democratic and transparent process⁵⁹.

The vast majority of the respondents said that the experience of the Dominican Republic could be used for better understanding and improving food sovereignty policies in other countries of the region. In fact, during the first step of formulating the process, the Parliamentary Front against Hunger conducted a study to analyze 4 Laws, a project of Law and a regulation on Food and Nutritional Security of Central and South American Countries, with the objective exploring the experiences of other countries in the region in formulating food policies and

58 Araujo, «The Promise and Challenges of Food Sovereignty Politics in Latin America».

59 Sylvia Kay et al., «Public Policies for Food Sovereignty. Think Piece Series Food for Thought No.1», *TNI*, no. 1 (2018): 1-12.

choosing the most suitable example for the case of Dominican Republic to be used in the preparation of the draft of the (Law 589-16). This study included the Law to create the National System of Food and Nutrition Security (2006) in Brazil, the Law on Food and Nutrition Security and Sovereignty (2009) in Nicaragua, the Organic Law of the Food Sovereignty Regime (2009) in Ecuador, the Food and Nutrition Security Law (2011) in Honduras, and the Regulation of the Law of the National System of Food and Nutrition Security (2006) in Guatemala⁶⁰. Regarding this question, the occupation group of civil society answered significantly different than the other two groups. While the rest of the group agreed that this experience could be used for future adventures in other countries of the region, some of the respondents in the civil society group said that the knowledge of their country could not be applied on other countries due to the specific social and economic conditions for their country. This was the opinion of only a few respondents, while the other majority agreed that it could be used. There is a significant difference between the three occupations in the answers provided to this question ($p = 0.010$).

Finally, almost all of the respondents agreed that food sovereignty could be partially achieved after ten years, very few respondents (in which all are from the civil society group) said that food sovereignty would not be achieved at all. That can be because this group, including small farmers and workers, is the most connected to the reality of the situation of food sovereignty in the country. In regards to this question, there is a significant difference between the three occupations ($p = 0.002$).

Conclusion

The Dominican Republic has followed several nations in Latin America that included food sovereignty in their cons-

60 Guadalupe Valdez, «ANÁLISIS DE 4 LEYES, UN PROYECTO DE LEY Y UN REGLAMENTO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE PAÍSES DE CENTRO Y SURAMÉRICA», 2011, 1-25.

titutions and laws. The process of the legislation of the law (589-16), began in 2011 through the efforts of the Inter-Committee on Food and Nutrition Security and The Parliamentary Front Against Hunger in Dominican Republic that worked hand in hand with some of the international organization (FAO, WHO, UNDP) in order to prepare the first draft of the law. This was followed by an essential step of face to face and virtual consultations that involved local associations and grassroots communities, local authorities; social movements; NGOs, and platforms of networks. This step was considered as the most crucial step by the majority of the respondents of this case study. Later on, began the process of introducing the draft to the Chamber of Deputies to be approved and to the Senates that have approved the law after several rejections that were mostly related to changing governments according to the respondents of the study. The Law was finally approved and formulated on July 8th, 2016, to complete five years in this process. This law is considered as an excellent achievement for the country in the fight against hunger and poverty and a confirmation of the country's commitment to the 2030 Sustainable Development Goals agenda. Finally, the implementation of this law through the work of The National Council for Food and Nutrition Sovereignty and Security (CONASSAN), and its implications on the state of food sovereignty in the country is yet to be explored in future studies.

References

- Alshenqeeti, Hamza. «Interviewing as a Data Collection Method: A Critical Review». *English Linguistics Research* 3, no. 1 (2014): 39-45. <https://doi.org/10.5430/elrv3n1p39>.
- Altieri, Miguel A., and Clara I. Nicholls. «Scaling up Agroecological Approaches for Food Sovereignty in Latin America». *Development* 51, no. 4 (2008): 472-80. <https://doi.org/10.1057/dev.2008.68>.
- Araujo, Saulo. «The Promise and Challenges of Food Sovereignty Politics in Latin America». *Yale Human Rights and Development L.J.* 13, no. 2 (2010): 493-506. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.

- Berg, Bruce. «A Dramaturgical Look at Interviewing». In *Qualitative Research Methods for the Social Sciences.*, 101–57. Boston: Allyn&Bacon, 2009.
- Camara de Diputados de la Republica Dominicana. «Año de La Superacion Del Analfabetismo», 2014.
- . «Res. Mediante La Cual La Camara de Diputados Saluda La Conformacion Del Frente Parlamentario de Lucha Contra El Hambre-Cpitulo Republica Dominicana.», 2011.
- Chappell, M Jahi, Hannah Wittman, Christopher M Bacon, Bruce G Ferguson, Luis García Barrios, Raúl García Barrios, Daniel Jaffee, et al. «Food Sovereignty: An Alternative Paradigm for Poverty Reduction and Biodiversity Conservation in Latin America». *F1000Research*, no. 1 (2013). <https://doi.org/10.12688/f1000research.2-235.v1>.
- Congreso Nacional. «Dec. No. 243-08 Que Crea e Integra El Consejo Para La Seguridad Alimentaria de La Republica Dominicana», no. 301 (2008): 111-14.
- . «Ley No. 1-12: Ley Organica de La Estrategia Nacional De Desarrollo De La Republica Dominicana 2030», 2012.
- . «Ley No. 589-16 Que Crea El Sistema Nacional Para La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional En La República Dominicana», 2016, 54-80.
- Consejo Nacional. «Dec. No. 23-16 Que Crea e Integra La Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Para El Desarrollo Sostenible. G. O. No. 10830 Del 26 de Febrero de 2016», no. 23 (2016): 83-89.
- Desmarais, Annette. «The Gift of Food Sovereignty» *Canadian Food Studies* 2, no. 2 (2015): 154-63. <https://doi.org/10.15353/cfs-reea.v2i2.115>.
- Edelman, Marc. «Food Sovereignty: Forgotten Genealogies and Future Regulatory Challenges», *Journal of Peasant Studies* 41, no. 6 (2014): 959-78. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876998>.
- FAO. *Resumen de la Ley 589-16 sobre Seguridad Nutricional y Alimentaria en la República Dominicana. Una ley contra el hambre*. Santo Domingo, 2017.
- . *Sistematización de Cómo Una Consulta Virtual Apoya Un Proceso de Construcción de Un Sistema Nacional de Seguridad Ali-*

- mentaria y Nutricional: República Dominicana*. Santo Domingo, 2017.
- . *The Global Forum on Food Security and Nutrition. Online Discussions That Make a Difference*. Rome: FAO, 2012.
- . «World Food Summit - Final Report», Rome, 1996.
- Frente parlamentario contra el hambre. «Gran Avance En República Dominicana: Diputados Introducen Proyecto de Ley Para Asegurar El Derecho a La Alimentación», 2013.
- IANAS. «Challenges and Opportunities for Food and Nutrition Security in the Americas. The View of the Academies of Sciences», 2017, 286-315.
- Iiker, Etikan, Sulaiman Abubakar Musa, and Rukayya Sunusi Alkassim. «Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling». *American Journal of Theoretical and Applied Statistics* 5, no. 1 (2016): 1-4. <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>.
- Isa, Pavel. «HAMBRE CERO Al Año 2030 En La República Dominicana Revisión Estratégica y Hoja de Ruta Para El Logro Del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 - HAMBRE CERO», 2017, 1-139.
- Kay, Sylvia, Emily Mattheisen, Nora Mckee, Paola De Meo, Moraes-Faus, and Ana. «Public Policies for Food Sovereignty. Think Piece Series Food for Thought No.1», *TNI*, no. 1 (2018): 1-12.
- Mason, Mark. «Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews», *FQS FORUM: QUALITATIVE SOCIAL RESEARCH* 11, no. 3 (2010). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17169/fqs-11.3.1428>.
- Ministerio de Agricultura Republica Dominicana. *Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2010 - 2020*. Santo Domingo, 2011.
- Ministerio de la Presidencia Republica Dominicana. *Plan Nacional Para La Soberanía y Nutricional Alimentaria y Seguridad 2019-2022*. Santo Domingo, 2018.
- Ministerio de Salud Publica Panama. *Plan Estrategico Nacional de Nutricion 2013-2016*, 2013.
- Naderifar, Mahin, Hamideh Goli, and Fereshteh Ghaljaei. «Snowball Sampling: A Purposeful Method of Sampling in Qualitati-

- ve Research Snowball», no. December 2018 (2017). <https://doi.org/10.5812/sdme.67670>.
- Nyeléni. «Nyeléni 2007 Forum for Food Sovereignty» *Encyclopedia of Governance*, 2007, 1-76. <https://doi.org/10.4135/9781412952613.n510>.
- Peña, Karla. «Institutionalizing Food Sovereignty in Ecuador». In *Food Sovereignty: A Critical Dialogue (International Conference)*, 2013.
- PLENITUD, CCCCC, CNCCMDL, Ministerio de Agricultura, and UE. *Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el sector Agropecuario de la República Dominicana 2014-2020*. Dominican Republic, issued 2014.
- Qu, Sandy Q, and John Dumay. «The Qualitative Research Interview», *Qualitative Research in Accounting & Management*, no. May 2011 (2011). <https://doi.org/10.1108/11766091111162070>.
- Saunders, Mark, Philip Lewis, and Adrian Thornhill. *Research Methods for Business Students*. Pearson Education. 5th ed., 2009. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- Senado de la Republica Dominicana. «AÑO DEL FOMENTO DE LA VIVIENDA», 2016.
- The Constitution of the Dominican Republic. «Constitución de La República Dominicana», no. 10561 (2010).
- Valdez, Guadalupe. «ANÁLISIS DE 4 LEYES, UN PROYECTO DE LEY Y UN REGLAMENTO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE PAÍSES DE CENTRO Y SURAMÉRICA», 2011, 1-25.
- Via Campesina. «Food Sovereignty: A Future without Hunger Food - a Basic Human Right Food Sovereignty: Protecting Natural Resources», 1996.

ENSAYOS CORTOS Y ESCRITURA CREATIVA**Sentando las bases para la seguridad alimentaria e integración regional en el Caribe insular**

Laying the Foundations for Food Security and Regional Integration in the Insular Caribbean

Escipión Oliveira Gómez*

La geografía paradisíaca del Caribe insular «colocado en el mismo trayecto del sol. Oriundo de la noche. Colocado en un inverosímil archipiélago»¹ y expuesto a los caprichos de la Madre Naturaleza (huracanes, terremotos, inundaciones, sequías, erupciones volcánicas) nos debería conllevar a establecer soluciones regionales para desafíos existenciales como el de garantizar un suministro adecuado de alimentos para nuestras poblaciones o, mejor dicho, alcanzar nuestra seguridad alimentaria.

* Magíster en Administración de Empresas con especialización en Finanzas (Université Catholique de Louvain, 1994); posgrado en Administración de Empresas (Université Catholique de Louvain, 1992); licenciado en Economía (Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1990). Es Sub-Secretario General para la Transformación Económica Estructural y Comercio de la Organización de Países de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP). Ha sido Director Ejecutivo Adjunto de la Caribbean Export Development Agency; Coordinador regional para África del Sur y Oriental del ACP-EU Centre for the Development of Enterprise; y diplomático dominicano en Bélgica y ante la Unión Europea.

Instituciones internacionales reportan que «la inestabilidad y la vulnerabilidad causadas por fenómenos naturales y económicos socavan constantemente los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria y nutricional en la región [...] Durante el período 1990-2014, 182 grandes desastres naturales golpearon la región, afectando a 11.5 millones de personas y causando 241,550 muertes»². Nuestra vulnerabilidad medioambiental se suma a una alta fragilidad ante los choques económicos externos como los ocasionados por la crisis financiera de 2007-08 y la actual pandemia de covid-19.

En el caso de República Dominicana, vemos una economía «pequeña y abierta. Su coeficiente de apertura (exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto bruto interno, PBI) es de poco más de 50%, las exportaciones equivalen a cerca del 24% del PBI y los ingresos corrientes de balanza de pagos a cerca de un tercio del PBI. Esto la hace vulnerable a los *shocks* externos [...] Las pérdidas de ingresos por turismo podrían alcanzar 4.3 mil millones de dólares (aproximadamente 4.8% del PBI de 2019), alrededor de 50% de los ingresos por turismo esperados pre-covid (FMI, 2020)»³.

Un nuevo elemento irrumpe en la ecuación: la covid-19, que ha erosionado todos los procesos económicos y sociales, reafirmando que los retos globales no pueden ser abordados con éxito de forma independiente por un sector, país, región o continente. Una de las tendencias que ha tenido más aceptación a nivel mundial para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia en la actividad económica y en los suministros de cadenas de valor, ha sido fomentar el consumo de bienes y servicios generados localmente, es decir, lo más cerca posible del consumidor final.

Por otra parte, los estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) tienen una alta dependencia a alimentos importados; el Programa Mundial de Alimentos (PMA)

2 *The State of Food Insecurity in the CARICOM Caribbean*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2015

subraya que «las importaciones de alimentos, a diferencia de la producción nacional, son, por mucho, la principal fuente de alimentos para las poblaciones del CARICOM [cuyos países] importan más de cuatro mil millones de dólares en alimentos anualmente [...] Casi todos los países de la CARICOM importan más del 60% de sus alimentos, y la mitad importa más del 80%»⁴.

El caso más flagrante en la región siendo el de Haití; según el PMA, este país tiene uno de los niveles de inseguridad alimentaria más altos del mundo, señalando que «según un nuevo análisis de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria (IPC por sus siglas en inglés), más de una de cada tres personas necesita ayuda alimentaria urgente, es decir, casi 3.7 millones [de las cuales] más de un millón se encuentra en una situación clasificada como de emergencia»⁵. Esta situación nos debe conllevar, como región caribeña, al establecimiento de sistemas de seguridad alimentaria comunes, en los cuales la República Dominicana, con su alta producción de alimentos, asumiría un papel protagónico.

Este modelo de cooperación entre países vecinos ha sido utilizado con éxito en África por el PMA a través de su iniciativa *Purchase for Progress* (“compras para el progreso”, mejor conocida por las siglas P4P), la cual fue lanzada en 2008. Se trata de un programa que comenzó «en veinte países, cambiando la forma en que más de un millón de agricultores se relacionan con los mercados. El P4P ha sido acogido como una inversión en el crecimiento sostenible y transformación por parte de los gobiernos anfitriones, el sector privado y otros socios para el desarrollo, y se está ampliando para llegar a más de 35 países»⁶. Este planteamiento inclusivo es de vital importancia al momento en que República Dominicana registra excedentes de oferta agroalimentaria, situación derivada del declive en la llegada de turistas.

4 www.wfp.org/publications/purchase-progress-growing-sustainable-food-systems

5 www.wfp.org/countries/haiti

6 www.wfp.org/countries/haiti, 5.

El autor de este ensayo tuvo el privilegio de participar en diversas iniciativas que han contribuido a alcanzar el sueño colectivo de apalancar la acción coordinada de múltiples partes, resumidas en estas cinco acciones concretas:

1. La promoción conjunta de la región caribeña como «Destino de inversión *premium*», a partir de la creación de la Asociación de Agencias de Promoción de Inversiones del Caribe (CAIPA), en 2007. CAIPA, que agrupa a 23 países y territorios del Caribe, es una creación de la Agencia del Caribe para el Desarrollo de Exportaciones (CEDA). CAIPA diseñó e implementa una «Estrategia de Promoción de Inversiones Regional» (RIPS). El Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (ProDominicana, antes conocido por las siglas CEI-RD) ha jugado un papel clave en CAIPA desde su creación;

2. La armonización de reglamentos y cooperación entre las autoridades aduaneras del Caribe. La Dirección General de Aduanas de República Dominicana, en calidad de vicepresidencia regional de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en el bienio 2018-20 colaboró con la (CEDA) para organizar diálogos entre los Estados caribeños sobre la implementación de medidas de facilitación comercial. Por otra parte, la Unión Europea, CEDA y los respectivos servicios dominicano y haitiano de aduanas establecieron programas de cooperación aduanera que resultaron en programas de capacitación conjunta, incluyendo cursos de formación especializada impartidos por el servicio de aduanas de Italia, con énfasis en la lucha contra el tráfico ilegal, y demás delitos y crímenes transfronterizos;

3. El establecimiento de sistemas de control conjunto dominico-haitiano para las amenazas fitosanitarias, con especial atención a las plagas que afectan al cacao (en colaboración con la *DR Cocoa Foundation*, la Cámara de Comercio de Haití, la Comisión Nacional del Cacao, los Ministerios de Agri-

cultura de ambos países y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)⁷;

4. La armonización de reglas sanitarias y fitosanitarias a nivel regional, a través de acuerdos de colaboración entre la agencia especializada del CARICOM para Estándares y Calidad (CROSQ) y el Instituto Dominicano de Calidad (INDOCAL); y

5. El acuerdo de cooperación en arbitraje comercial dominico-haitiano de 2018, concertado entre el Centro de Resolución Alternativa de Controversias de República Dominicana (CRC) y la Cámara de Conciliación y Arbitraje de Haití (CCAH).

Además de todos estos esfuerzos, el mayor desafío para alcanzar una seguridad alimentaria regional plena para los Estados que se ubican en la cuenca del Caribe, y en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) de la región son los limitados vínculos marítimos; el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB por sus siglas en inglés) afirma que «el transporte marítimo en el Caribe está siendo afectado por una infraestructura inadecuada y la ineficiencia de las operaciones portuarias. Estos conducen a retrasos y costes adicionales de transporte [...] La eficiencia portuaria también afecta el crecimiento en los niveles de precios y, por lo tanto, el nivel de pobreza»⁸.

Al concluir esta reflexión, el autor desea hacer un llamado a que las empresas dominicanas con vocación exportadora restablezcan su competitividad encontrando formas innovadoras de llegar a sus clientes con propuestas de valor específicas, compitiendo en términos de calidad y especificidad

7 Institución intergubernamental especializada en las áreas de salud animal, sanidad vegetal, servicios cuarentenarios e inocuidad de los alimentos, fundada en 1953 para brindar cooperación técnica y financiera a las autoridades nacionales de Agricultura y Ganadería en la protección y desarrollo de sus recursos agropecuarios con el objetivo de garantizar una producción alimentaria sana y segura; tiene sede en San Salvador. Ver www.oirsa.org

8 Banco de Desarrollo del Caribe (CDB). *Transforming the Caribbean port services industry: towards the efficiency frontier* (2016)

—no de precio o volumen— con el objetivo final de ofrecer productos y servicios únicos en el mercado regional caribeño y en los mercados internacionales más allá del Caribe y de Latinoamérica.

Es oportuno subrayar que, para nuestras micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) ser competitivas en el mercado global, deben tener acceso a financiación asequible. La entrada a fondos de inversión, la variabilidad de los tipos de interés, las complejidades relacionadas con las garantías, la mutabilidad de los plazos de reembolso y la ruleta de las calificaciones crediticias, entre otros retos, con frecuencia constituyen obstáculos insuperables para el empresariado dominicano al intentar obtener los recursos necesarios para implementar sus proyectos.

Para poder promover la competitividad de nuestras MIPYMES, tanto para suplir el consumo local como para competir en el ámbito caribeño, continental y mundial, debemos embarcarnos en un cambio de paradigma de nuestras políticas; es imperativo que nuestras políticas económicas y sociales promuevan la inclusión no solo socioeconómica, sino también la inclusión cultural y la participación plena de la mujer y la juventud en la economía y la sociedad en su conjunto. Esto asegurará el desarrollo personal, familiar y comunitario, así como el bienestar a largo plazo de los beneficiarios directos, contribuyendo a crear sociedades más prósperas, justas y en paz, en República Dominicana, Haití y todos los países caribeños.

COMENTARIOS Y RESEÑAS DE LIBROS

James, C. R. L. *Los jacobinos negros: Toussaint L'Ouverture y la revolución de Haití.*

Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica,
376 páginas. ISBN 9681669673

El libro *Los jacobinos negros: Toussaint L'Ouverture y la revolución de Haití* fue escrito por Cyril Lionel Robert James en el 1938 y reproducido docenas de veces en varios idiomas. Es considerado un clásico en los estudios postcoloniales y una lectura obligada para los estudiosos de la isla Española y el Caribe en general. Para varios autores, *Los jacobinos negros* coloca la Revolución haitiana en el circuito de las grandes revoluciones del siglo XIX. Por ejemplo, Franklin W. Knight dice que la Revolución haitiana fue el caso más exhaustivo de cambio revolucionario en la historia del mundo moderno¹.

James nos dibuja la Revolución haitiana (1791-1803) y a su líder Toussaint L'Ouverture. Esta revolución se inicia en el despertar de La Bastilla y se inserta como ejemplo imprescindible de las revoluciones del siglo XIX que abren paso a la Modernidad.

El libro detalla cada aspecto de la revolución. James escribe que dicha colonia, ubicada en el lado oeste de la isla de la Española, fue considerada en su tiempo la colonia más rica de las Américas. La estructura económica de la colonia se ba-

1 Franklin W. Knight, "The Haitian Revolution", *American Historical Review*, vol. 105, no. 1 (Feb. 2000); 103-115.

saba en el trabajo de más de medio millón de esclavos sometidos a la brutalidad de los esclavistas. En agosto de 1791 los esclavos se rebelaron y por doce años libraron una batalla durante la cual los esclavos vencieron a los blancos esclavistas, las invasiones españolas e inglesas y la expedición de Leclerc sobrino de Napoleón. La derrota del ejército de Napoleón en 1803 dio cabida a la creación del estado independiente haitiano. La Revolución haitiana fue la única revuelta de esclavos exitosa en la historia de la humanidad.

Con una intensidad dramática, James presenta a Toussaint L'Ouverture, un esclavo liberto como líder de la revolución quien usó las ideas de libertad e igualdad para dar agencia a los esclavos de la colonia francesa. De acuerdo con James, Toussaint utilizó las armas, pero las usó con la finura de esgrimista y de político habilidoso y lo coloca a la altura militar de Napoleón Bonaparte.

La narrativa de James nos presenta al general Toussaint L'Ouverture como gran estrategia militar. Luchó primero en contra de Francia al inicio de la revolución y luego a su favor cuando Francia abole la esclavitud. Se une estratégicamente a los españoles para luego derrotarlos. Expulsa a los ingleses del territorio de la colonia y se rebela en contra de los franceses durante la invasión de Leclerc, sobrino de Napoleón. Aunque la revolución triunfa, Toussaint termina trágicamente. Napoleón no toleró la constitución que Toussaint proclamó en 1801, tampoco aceptó a esclavos liberados y mandó a Leclerc con su ejército a restablecer el orden esclavista. Toussaint pactó con los franceses quienes traicioneramente lo transportaron a Francia en donde murió en el Fort de Joux.

Los jacobinos negros tiene una tremenda importancia en varios aspectos tanto académicos como ideológicos y políticos. En primer lugar, rompe con la hegemonía epistémica de Occidente. Construye un lenguaje que produce conocimiento nuevo desde el punto de vista de los oprimidos. James asegura que la historia que cuenta es la historia propia del pueblo haitiano y no una aproximación desde el punto de vista eu-

ropeo. En términos políticos, la exposición de la Revolución haitiana desde la perspectiva de James se convierte luego en modelo para los movimientos liberadores de los países del sur global que incluye desde la guerra independentista de Simón Bolívar hasta la Revolución cubana. Sin embargo, algunos autores entre los que se encuentra David Scott² hacen un replanteamiento de *Los jacobinos negros* para reemplazar las utopías rancias anticoloniales y que se constituya en base teórica para nuevos proyectos anticoloniales.

Los jacobinos negros es una lectura obligatoria para los estudiosos de la isla Española y su entorno caribeño.

MILAGROS RICOURT

2 David Scott, *Conscripts of Modernity: The Tragedy of Colonial Enlightenment*, NC, Durham, Duke University Press, 2004.

DOCUMENTOS**Apuntes sobre la recolección de datos migratorios: acercamiento cuantitativo al caso de la diáspora dominicana**

Mario J. Gallego Cosme*

A pesar de la innegable importancia que presenta el estudio de las movilidades humanas, todavía hay amplios espacios para desarrollar investigaciones en áreas relacionadas, como el análisis de ciertas dinámicas o rutas, o la inserción social de los emigrados. Con independencia del interés que, indudablemente, ostentan estas cuestiones para los académicos, es preciso también reconocer que las entidades públicas deben dotarse de datos y evidencias para la promulgación de acciones concretas que prioricen recursos y objetivos. Este texto se concibe como una muestra preliminar de la experiencia nacional —aún en proceso— derivada de un ejercicio de acopio de datos migratorios que, posteriormente, permitirá la creación de políticas públicas focalizadas en las diásporas dominicanas.

En efecto; ante la necesidad de dotarse de conocimiento acerca de las características y composición de las emigraciones dominicanas, el Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior —del Ministerio de Relaciones

* Coordinador de la Dirección de Investigación y Estudio del Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana).

Exteriores—, por medio de su Dirección de Investigación y Estudio, está elaborando un registro de datos sociodemográficos de la diáspora. Ante la imposibilidad real de poder contar con un censo de dominicanos en el exterior —no solo en términos presupuestarios sino también logísticos¹, este registro se concibe como la alternativa viable que permita a las Administraciones Públicas contar con un repositorio de consulta sobre estos grupos poblacionales. Para su elaboración, se definieron los siguientes requerimientos y características:

- Calidad del producto: se hará uso exclusivo de datos oficiales;
- Continua actualización: habrá que primar la disponibilidad de los datos en un sistema que permita una inclusión ágil de los mismos;
- Escalabilidad, tanto en el tiempo como en complejidad: se traza como objetivo primordial la consecución de una cifra aproximada del número de dominicanos que reside en el extranjero pero en posteriores etapas se incluirán otras variables de estudio.

En las próximas líneas se da cuenta de los avances de estas labores desde un punto de vista procedimental y atendiendo de manera especial a los aspectos metodológicos inherentes a la recolección de este tipo de datos y a su calidad, de modo que el repaso resulte útil para los interesados en la materia, así como en posteriores desarrollos. A partir de criterios de utilidad y validación, las fuentes productoras de datos migra-

1 Aunque en el lenguaje coloquial se suele calificar de censos a este tipo de ejercicios, desde un punto de vista conceptual es importante aclarar que estamos ante otro tipo de método de recolección de datos muy diferente. Un censo, en esencia, es un recuento completo de personas en una determinada demarcación territorial —habitualmente de tipo estatal—, por lo que, sin dicha contabilidad exhaustiva de toda la población, no puede hablarse de censo. Esta definición, a su vez, da una idea de las implicaciones económicas y logísticas de la práctica censal. En puridad, por lo tanto, la alusión a un eventual censo de emigrantes de determinado origen, lo que realmente implicaría es la consecución simultánea de tantos censos como número de demarcaciones existan.

torios pueden clasificarse en tres categorías u orígenes, fundamentalmente. En los tres siguientes párrafos se realiza un breve repaso de estas en función de sus principales ventajas e inconvenientes identificados, lo cual permitirá comprender las razones que llevaron a primar unas sobre otras para la alimentación del registro sociodemográfico.

En primer lugar, estarían las entidades públicas que en cada país se encargan de acopiar y difundir estadísticas sobre el número de inmigrantes que vive en ellos. Las más frecuentes de estas son las Oficinas o Institutos nacionales de estadística, aunque en un buen número de países esta función de acopio corresponde a determinados entes públicos encargados de los asuntos migratorios. El principal valor de estas fuentes estriba en que de estas se obtienen los datos más actualizados de cuantos están disponibles —todo ello a pesar de que suele tratarse de censos que toman muchos años en volver a repetirse—. Además, dependiendo de los modos de medición empleados, de estas fuentes también pudieran consignarse mayores desagregaciones de variables, como las de sexo o grupos etarios. Sus principales desventajas, por el contrario, son: la exigencia de una elevada demanda de tiempo en la obtención —pues debe realizarse caso por caso— y la posible falta de homologación —es decir, en las diferencias sobre cómo se obtuvo el dato en cada país—.

En segundo lugar, se debe aludir a las Organizaciones y Agencias Internacionales que manejan y trabajan cifras migratorias, aunque es importante destacar que estas se nutren de las primeras mencionadas. Estas fuentes también se consideran pertinentes, sobre todo si se lo que se busca es una aproximación relativamente rápida a las cifras globales —ya que no suelen estar desagregadas—. De igual modo, conviene apuntar su utilidad también en términos cualitativos, ya que estas suelen generar informes temáticos en los que se pudieran encontrar interpretaciones más detalladas a las dinámicas migratorias de interés. Sin embargo, a pesar de la comodidad que supone la disponibilidad de datos en un solo lugar o página web, es importante reconocer que estas fuen-

tes no siempre se encuentran actualizadas, pues dependen de reportes nacionales que pudieran tardar mucho tiempo en llevarse a cabo.

Finalmente, cabe mencionar que existen otras entidades que pudieran considerarse también en este particular listado — como *think tanks*, universidades, centros especializados o, incluso, investigadores particulares—, pero es imprescindible reiterar que, de cualquier modo, suelen trabajar con los datos oficiales que se obtienen de las dos anteriores. Aunque algunas de ellas también generan sus cifras propias, normalmente aplicando cierto valor añadido a las oficiales, ya sea proyectándolas o bien por medio de su uso en la creación de índices, dichos ejercicios no son tan habituales.

Tomando estos aspectos en cuenta, por criterios de validación se decidió considerar, prioritariamente, las primeras fuentes mencionadas —las que produce cada Estado— y, en su ausencia, las del segundo tipo. La tabla 1 permite ilustrar cuáles, específicamente, se utilizan y en qué orden. La evidencia muestra que la gran mayoría de las oficinas o departamentos nacionales de estadística acopian datos de esta naturaleza, por lo que estas entidades se suelen posicionar como las primordiales. En los casos en los que dichas instituciones no dispongan de estos datos —o no los tengan para los residentes dominicanos—, se contempla que deba recurrirse a las dedicadas al control migratorio, que habitualmente caen en los ministerios de interior y/o seguridad. Finalmente, para las ocasiones en las que no exista posibilidad de conseguir datos en ninguna de las anteriores, se acudirá a las fuentes de la ONU². Este planteamiento en tres etapas permite lograr una cifra oficial y reciente de un gran número de demarcaciones —Estados pero también determinadas dependencias— al tiempo que cubre todo el espectro de datos oficiales con da-

2 Especialmente la web *International Migrant Stock*, de la ONU, que permite una búsqueda pormenorizada de migraciones de Estado a Estado: https://population.un.org/unmigration/migrantstockbyorigin_sql.aspx

tos de calidad, incluso en los casos en los que los estos no se obtengan a partir de las entidades nacionales³.

Entidades públicas nacionales	Organizaciones Internacionales y Agencias especializadas	Otras entidades
Institutos u oficinas de estadística	Sistema de Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización Internacional para las OO II externas al Sistema ONU	Universidades
		Think tanks
Instituciones de control migratorio		Investigadores
		ONG

Tabla 1: Categoría de las fuentes de datos, considerando subtipos principales. Las gradaciones más intensas de gris intentan fines de creación del Registro. Elaboración propia.

La disponibilidad de los datos se considera una cuestión de especial relevancia, no solo para el primer ejercicio de alimentación del registro, sino también para las posteriores actualizaciones que se contemplan a futuro. La mejor práctica identificada ha sido la creación de un inventario de entidades que permitirá, cual directorio de URL, una rápida identificación de la fuente a la que acudir en cada país. Cabe destacar que su creación se llevó a cabo a medida que se fueron identificando cada una de las instituciones públicas nacionales relevantes⁴ de forma individualizada. Salvo en los casos en los que las cifras de dominicanos se encontraron suficientemente desagregadas y claras en las propias webs institucionales, se estableció contacto con estas —por email o usando formularios en línea—, y con frecuencia la respuesta resultó ser valiosa, bien porque anexaron los datos o bien porque indicaron cómo conseguirlos. Un recuento general de la disponibilidad observada permite plantear una visión optimista de este ejercicio, sobre todo debido a que la gran mayoría de la diáspora dominicana reside en países en los que los datos se encuentran

bastante actualizados y/o segmentados públicamente —como Estados Unidos o España—.

De cualquier modo, conviene detenerse en algunos aspectos relativos a la calidad de los datos y, sobre todo, a las dificultades que existen para homologarlos entre sí. El principal reto evidente deriva de los instrumentos de medición, que en esencia serían de tres tipos: los censos, los padrones y las encuestas. De manera general —sin entrar en valoraciones metodológicas acerca de cómo este conteo demográfico se llevan a cabo— los censos son considerados como los más fiables de los mencionados, a pesar de que sus elevados costes de ejecución hacen que estos se repitan de manera muy esporádica, siendo una vez cada década la cadencia esperable. La fiabilidad de los padrones, por su parte, tampoco puede darse por supuesta de antemano, pues siempre dependerá de las legislaciones locales de cada Estado. Pese a que estos se nutren de inscripciones directas de los propios residentes en sus municipios, por diversos motivos⁵, el establecimiento del grado de fiabilidad de las cifras debe ser revisado caso por caso. Finalmente, en cuanto a las encuestas se refiere, ocurre de forma similar; para establecer su fiabilidad deben valorarse los aspectos metodológicos de sus diseños y, especialmente, cuál fue el procedimiento de cálculo de las muestras poblacionales.

Otra cuestión relacionada estriba en la comprobación del objeto de la propia medición. Dicho de otra manera: a quién se contabiliza como dominicano en cada demarcación. Las bases de datos comprobadas permiten plantear que lo habitual es que cada país opte por medir alguna de estas dos situaciones; bien a los residentes nacidos en el extranjero o bien a los que, independientemente, ostentan otra ciudadanía. Evidentemente, ambas posturas albergan amplias posibilidades de subregistros. Los Estados que únicamente contabilizan a los

5 Una de las dificultades más evidentes que cabría mencionar se manifiesta en los países que consignan subvenciones a los municipios basadas en criterios poblacionales. En tales circunstancias los gobiernos locales pudieran percibir un claro incentivo para no dar de baja a los habitantes que se mudan fuera sus ámbitos municipales.

nacidos en el extranjero normalmente obviarán a los vástagos de estos que hayan nacido en territorio de dichos países —a pesar de que estos pudieran tener el derecho de ostentar la nacionalidad de los padres—, especialmente si en ellos se aplica el *ius soli*. La consideración de la ciudadanía como parámetro no solo plantea la misma duda —sobre todo hacia los menores de edad—, sino que además presenta otras dos vertientes a tener presentes. Por un lado, sumaría a los individuos que se hayan naturalizado como dominicanos —por pequeño que sea este número— y, peor, habrá casos en los que los dominicanos, y sus hijos, pudieran dejar de contar como extranjeros si adquiriesen una nueva ciudadanía, sobre todo si viven en Estados que no contemplan la doble nacionalidad en sus legislaciones.

Asimismo, otro factor a considerar ha sido el de la eventual desagregación de datos encontrados en cada caso. Si bien es cierto que para una primera aproximación el objetivo principal es la consecución de los totales nacionales, desde el inicio se está considerando esta vertiente —pues su es clave para investigaciones posteriores—, por lo que en estos momentos es posible esbozar los conjuntos de posibilidades encontrados.

- En el nivel inferior de calidad, en cuanto a segmentación se refiere, se encuentran los Estados que no han difundido ninguna cifra relativa a dominicanos —y que tampoco están en disposición de extraerla habiendo cursado dicha solicitud—, frecuentemente porque no se trata de cantidades poblacionales que ellos consideran relevantes. En tales casos, por tanto, los dominicanos suelen quedar dentro de la categoría de «otros» sin posibilidad de mayores detalles al respecto, de modo que corresponde acudir a las cifras de Organizaciones Internacionales, tal y como se comentó anteriormente.
- El siguiente nivel de calidad lo conformarían los casos en los que simplemente se difunde una cifra total para un determinado año. Ocasionalmente, hay Estados que también

difunden estas cifras en cuadros que muestran la evolución temporal de los datos.

- El mayor umbral de calidad se consigue en los casos en los que los datos vienen segmentados en más variables. Las desagregaciones más habituales observables son una o dos de las tres siguientes: por sexo, por rango etario y por unidades territoriales subnacionales.

Para finalizar, resulta pertinente reconocer que, a pesar de todos los condicionantes metodológicos revisados, en la actualidad es posible contar con un amplio acceso a fuentes y recursos de un gran valor y, en buena parte de las ocasiones, el reto se encuentra, más bien, en discernir los criterios de validación que el investigador debe adoptar. Por este motivo, a juicio de quien escribe, este artículo de difusión no solo debe ser visto como un mero avance acerca de las labores de conformación del registro sociodemográfico —de indudable utilidad para la toma de decisiones basadas en evidencias, por otra parte—, sino también como un recuento de buenas prácticas que pudiera inspirar a posteriores avances a los investigadores interesados en este campo del saber.



PRESENTACIÓN Y NORMAS

Estudios Sociales es una revista semestral arbitrada de investigación y difusión científica en ciencias sociales, humanidades y filosofía, editada por el Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, SJ y por el Instituto de Estudios Superiores en Humanidades, Ciencias Sociales y Filosofía Pedro Francisco Bonó. Fue fundada en 1968, como parte del trabajo apostólico de la Compañía de Jesús en República Dominicana. La revista publica artículos sobre temas sociopolíticos, culturales y económicos de República Dominicana y de la región del Caribe. Está abierta a colaboraciones nacionales e internacionales que cumplan con sus objetivos y estándares editoriales.

Estudios Sociales se encuentra bajo licencia de Creative Commons: Atribución-No Comercial- 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Esta licencia permite a los usuarios distribuir, reorganizar, adaptar y construir sobre el material en cualquier medio o formato solo para fines no comerciales y solo si se atribuye al autor. Incluye los siguientes elementos: BY: se debe otorgar crédito a los autores. NC : solo se permiten usos no comerciales del trabajo.



NORMAS Y PROCESOS DE PUBLICACIÓN

Estudios Sociales invita al envío de manuscritos para evaluación de cara a su publicación. Los textos han de remitirse de acuerdo con las normas de estilo de la revista que se detallan a continuación.

Los manuscritos pueden postularse para las siguientes secciones de la revista:

1. Artículos científicos: Textos basados en investigación de campo o revisión documental y bibliográfica. La revista no impone una única forma de estructurar los artículos, pero recomienda iniciar con uno o más párrafos introductorios que expliquen claramente el contenido temático y el modo en que se desarrollará la idea o tesis central. Después del cuerpo central, se redactarán unas conclusiones o recomendaciones. Para finalizar, se colocarán las referencias bibliográficas utilizadas en el desarrollo del artículo. El artículo no debe de pasar de veinte (20) páginas a espacio y medio (incluyendo los gráficos), es decir, aproximadamente 10 mil palabras (sin los gráficos)

2. Ensayos cortos y escritura creativa: No están sujetos a ninguna estructura específica. Su extensión máxima recomendable es de diez (10) páginas a espacio y medio, es decir, unas 4 mil 500 palabras. Pueden corresponderse con textos de opinión, reflexiones, etnografías, relatos etnohistóricos, vivencias y textos experimentales.

3. Comentarios y reseñas de libros: Deben de tener un máximo de cinco (5) páginas a espacio y medio, es decir, unas 2 mil 200 palabras. Los libros deben de estar relacionados con las áreas de interés de la revista.

4. Documentos: Se publicarán actas, declaraciones, correspondencias y otros textos escritos de valor documental o de relevancia social relacionados con las áreas de interés de la revista.

(I) Sometimiento de manuscritos

a) Es obligatorio enviar los manuscritos en soporte electrónico, preferiblemente a través de nuestra plataforma www.estudios sociales.bono.edu.do. También pueden enviarse a través de email a: esociales@bono.edu.do. Se prefiere el formato doc.

b) Los manuscritos recibidos serán evaluados por el Equipo editorial y se comunicará el resultado al autor, señalándole la probable fecha de publicación en caso de haber sido aprobado.

c) Los autores dan permiso para que sus trabajos sean publicados en la versión electrónica de la revista.

(II) Características de los manuscritos

- a) Los manuscritos de los artículos científicos, ensayos y comentarios deben de ser originales o inéditos.
- b) Todos los trabajos enviados deben estar en uno de los siguientes idiomas: español, inglés o francés.
- c) Si un manuscrito sobrepasa el límite de páginas establecido, pero puede dividirse en dos partes de forma natural, también se tomará en consideración para ser publicado en dos números diferentes de la revista.
- d) Los manuscritos de artículos científicos deben ser enviados con un resumen no mayor de 150 palabras en español, inglés y francés; y con cinco palabras clave en español, inglés y francés.
- e) Todos los manuscritos deben constar de un título. Se aceptan también subtítulos de carácter aclaratorio.
- f) Los estándares de los escritos científicos se regirán por las normas del Método Chicago/Deusto (notas y bibliografía).
- g) Las imágenes, tablas, gráficos y cuadros deberán de ser adjuntados en archivos aparte, preferiblemente en blanco y negro. En el texto deberá especificarse su lugar con estas nomenclaturas: IMAGEN N°, TABLA N°, GRÁFICO N°, MAPA N°. Las imágenes en JPG deberán tener una resolución no menor de 300 dpi. En caso de carecer de nitidez, el autor deberá indicarlo para que en el taller de diagramación se tomen los cuidados de lugar.

(III) Información sobre el autor(es)

- a) Nombre completo
- b) Institución donde se desempeña laboralmente, con la dirección y teléfono de la misma (si aplica)
- c) Correo electrónico
- d) Un breve currículum de un máximo de 20 líneas

(IV) Dirección de la revista

Revista Estudios Sociales
Edificio Bonó
Calle Josefa Brea, N. 65

Barrio Mejoramiento Social
Santo Domingo, República Dominicana.
Tel. (809) 682-4448, ext. 233
Email: esociales@bono.edu.do

Versión electrónica de la revista Estudios Sociales:

<http://estudiossociales.bono.edu.do>

Edita:

Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, SJ
e Instituto de Estudios Superiores en Humanidades, Ciencias
Sociales y Filosofía Pedro Francisco Bonó

Dirección: Pablo Mella, SJ

Redacción: Roque Santos

Equipo editorial

Lisette Acosta Corniel (Borough of Manhattan Community
College/CUNY)

Michel Baud (Centre for Latin American Studies, University of
Amsterdam)

Francisco Escolástico (Centro de Reflexión y Acción Social
Padre Juan Montalvo, sj)

Raymundo González (Academia Dominicana de la Historia)

Elissa Lister (Universidad Nacional de Colombia)

Riamny Méndez (Consultora e investigadora independiente)

Neici Zeller (William Paterson University)

Consejo editorial científico

Rosario Espinal (Profesora emérita Temple University)

Orlando Inoa (Editorial Letra Gráfica)

Elizabeth Manley (Xavier University)

Fernando Valerio Holguín (Universidad
del Estado de Colorado)

Arturo Victoriano (The University of British Columbia)

Martín Morales, SJ (Pontificia Universidad Gregoriana)

Equipo de trabajo

Sección bibliográfica: Milagros Ricourt (Lehman College)

Traducción y revisión de textos: Indhira Suero
(Revista cultural Plenamar)

Secretaría ejecutiva: César Arias



Edificio Bonó
C/ Josefa Brea No. 65, Mejoramiento Social
Santo Domingo, República Dominicana
esociales@bono.edu.do

ISSN 1017-0596

