

Christiane Berth*

ACTORES DE DESARROLLO
Y CONFLICTOS GEOPOLÍTICOS EN NICARAGUA:
EL CASO DE LAS DONACIONES DE ALIMENTOS,
1960–1990¹

Resumen

Este artículo aborda el fenómeno de la donación de alimentos a Nicaragua entre las décadas de 1960 y 1990. Tomando como hilo conductor este fenómeno, se analiza la construcción de políticas de alimentación en dicho país centroamericano en una época de constante transformación, que va del tránsito de la dictadura somocista al régimen sandinista. Asimismo, se describe el complejo mapa de actores, conceptos y proyectos que, enarbolando explícita o implícitamente determinadas ideas de desarrollo, hallaron en el fenómeno de la donación de alimentos un campo de batalla propicio para extender el conflicto geopolítico e ideológico imperante en la Guerra Fría.

DEVELOPMENT ACTORS AND GEOPOLITICAL CONFLICT IN NICARAGUA:
THE CASE OF FOOD DONATIONS, 1960–1990

Abstract

This article explores the phenomenon of food donation to Nicaragua between 1960 and 1990. Through this focus, the construction of political power in the Central American country is analyzed across an era of significant change, from the height of the Somoza dictatorship through the Sandinista regime. An exploration of the complex map of actors, concepts and projects, which relied both explicitly and implicitly on certain ideas of development, reveals how food donation served as a battlefield for the prevailing geopolitical and ideological conflict in the Cold War.

* Christiane Berth es investigadora del Instituto de Historia de la Universidad de Bern. Es doctora en historia por la Universidad de Hamburgo. Sus principales líneas de investigación son la historia de la alimentación y del consumo, la historia de la migración, así como la historia del comercio del café y la historia de la comunicación. Su dirección de correo electrónico es christiane.berth@hist.unibe.ch.

¹ Este artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación “Recipes for Modernity: The Politics of Food, Development, and Cultural Heritage in the Americas” desarrollado en la Universidad de Basilea y financiado por el Fondo Nacional Suizo (SNF), Número del proyecto: PP00P1_123471, solicitado por Prof. Corinne A. Pernet.

El desarrollo a través de la alimentación: una estrategia para el uso de los excedentes,² así se titulaba un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) publicado en 1961 y cuyo argumento central buscaba demostrar el hilo comunicante entre la alimentación y la noción de desarrollo. En el texto en cuestión, un grupo de expertos de la FAO recomendaba que los recursos de la ayuda alimentaria³ deberían enfocarse en la realización de proyectos que sirvieran como detonantes de desarrollo económico y no como alicientes para aliviar la pobreza coyuntural en los países receptores de dicho apoyo.⁴

La preocupación prevaleciente hacia el desarrollo económico coincidía, a su vez, con la perspectiva del “Food for Peace Program”, una institución creada por el Gobierno estadounidense para utilizar los excedentes de su producción alimenticia en la ayuda a países con problemas de hambre y desnutrición. En 1961, el presidente John F. Kennedy manifestaba que el producto de la abundancia estadounidense “se tiene que usar de manera muy eficiente para aliviar el hambre y apoyar el desarrollo en todos los rincones del mundo”.⁵

El gobierno de Estados Unidos había implementado en 1954 una ley para regular la ayuda alimentaria hacia otros países: el “Agriculture Trade Development and Assistance Act”, también conocido como PL 480 (Public Law 480). Al

² Binaj Ranjan Sen, *Development through Food: A Strategy for Surplus Utilization* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 1961).

³ Se entiende como ayuda alimentaria la entrega de productos básicos alimentarios que un país hace a otro en forma gratuita o en términos y condiciones muy favorables. Esto incluye la ayuda alimentaria de emergencia, la ayuda alimentaria por proyectos y la ayuda alimentaria por programas que es enviada directamente a un gobierno para ser comercializada en mercados locales. Generalmente, distintos historiadores coinciden en afirmar que la ayuda alimentaria como tal inicia a partir de la década de 1950. Sin embargo, existe el precedente de que, durante la Primera Guerra Mundial y el periodo entre guerras, distintos países recibieron solidaridad en especie por parte de la comunidad internacional.

⁴ John D. Shaw, *The World's Largest Humanitarian Agency: The Transformation of the UN World Food Programme and of Food Aid* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), págs. 10–12. En esta lógica se pensaba que para echar a andar el desarrollo de los países tendrían que priorizarse políticas públicas destinadas a fortalecer la economía a través de proyectos de inversión que, a su vez, sirvieran como detonantes de desarrollo para, posteriormente, impactar en el mejoramiento de los niveles de vida de las poblaciones.

⁵ Traducción propia; citado por Shaw, *The World's Largest Humanitarian Agency*, pág. 12.

amparo de este marco jurídico el gobierno estadounidense empleó cuantiosos recursos económicos para la ayuda destinada a países de Centroamérica. La PL 480 tipificó tres distintos tipos de apoyo: 1) Las donaciones de productos alimenticios a los gobiernos receptores de la ayuda para fortalecer sus finanzas a través del posicionamiento de dichos productos en los respectivos mercados internos. 2) Los apoyos de emergencia que se destinaban a solventar las eventualidades ocasionadas, por ejemplo, por desastres naturales. 3) Los apoyos destinados a organizaciones no gubernamentales estadounidenses que tenían presencia en los países receptores para la distribución de ayuda alimentaria a la población que padecía desnutrición⁶

Según Rachel Garst y Tom Barry, la ayuda alimentaria estadounidense en Centroamérica tuvo objetivos muy concretos. Por un lado, se trataba de una oportunidad del gobierno estadounidense para deshacerse de su sobreproducción agrícola y, en un futuro, extender al exterior de su mercado local la necesidad de dichos productos. Por otra parte, con dicha ayuda se buscaba contribuir a la disminución del hambre y la desnutrición a nivel mundial, especialmente en situaciones de emergencia. Finalmente, la ayuda alimentaria servía como un instrumento de control de la política exterior de Estados Unidos, pues con ella se pudo crear un eficaz sistema de incentivos y castigos a la actitud de los gobiernos de la región respecto a los intereses geopolíticos estadounidenses.⁷

De este modo, es claro que desde principios de la década de 1960 la ayuda alimentaria se empieza a insertar como un factor de la estabilidad política y económica de la región. En este contexto, emergió en Centroamérica un debate en torno a las consecuencias de la ayuda alimentaria proveniente de otros países, siendo uno de los actores importantes dentro de ella el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). El INCAP era un instituto de investigación especializado en temas de nutrición y alimentación en la región. Fundado en 1949 con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Massachusetts Institute for Technology (MIT) y varias fundaciones estadounidenses, el INCAP surgió con cuatro metas principales: 1) estudiar los problemas de nutrición en la región, 2) buscar soluciones prácticas a esos problemas, 3) asesorar a los gobiernos centroamericanos en dicho ámbito y 4) capacitar personal para los países miembros.⁸

⁶ Shaw, *The World's Largest Humanitarian Agency*, págs. 3–4.

⁷ Rachel Garst y Tom Barry, *Feeding the Crisis: U.S. Food Aid and Farm Policy in Central America* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1990), págs. 6–9.

⁸ Sobre la historia del INCAP, véase Christiane Berth, “‘El maíz, nuestra raíz’: los debates sobre la independencia alimentaria en Centroamérica”, en *Centroamericana* 22: 1/2 (2012), págs. 21–49; y Corinne A. Pernet, “Between Entanglements and Dependencies: Food,

En el marco de la ayuda alimentaria proveniente de Estados Unidos, algunos investigadores del INCAP fueron particularmente críticos ante la situación, planteando: 1) que las donaciones de alimentos no atacaban las causas de la malnutrición, 2) que los apoyos no tomaban en cuenta los hábitos locales de consumo alimenticio y 3) que las donaciones inhibían la producción local de granos básicos.⁹ A finales de la década de 1970, el Instituto comenzó a depender de manera creciente de los fondos de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). Esto influyó abiertamente en las agendas de investigación que, a partir de esa época, tenía el Instituto. Una agenda para investigaciones futuras sobre el tema sería indagar sobre el modo en el que dicha dependencia incidió en la crítica que sobre la política de alimentación de la región se ejercía desde el Instituto.¹⁰

A finales de la década de 1980, el ex director del INCAP Moisés Béhar criticaba fuertemente el hecho de que los gobiernos centroamericanos comenzaran a estimular la dependencia de las donaciones de alimentos desde el exterior.¹¹ El INCAP señalaba que las donaciones podían ser utilizadas con fines

Nutrition, and National Development at the Central American Institute of Nutrition (INCAP)", en Marc Frey, Sönke Kunkel, Corinna Unger, editores, *International Organizations and Development, 1945–1990* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), págs. 101–125.

⁹ María Teresa Menchú, "La problemática alimentaria y nutricional y los programas de alimentación a grupos", en *Programas de alimentación a grupos. Su integración en programas y estrategias de desarrollo en Centroamérica y Panamá. Memorias del seminario sub-regional, celebrado en la ciudad de Antigua Guatemala, entre el 21 y 25 de julio de 1986* (Guatemala: INCAP, 1986), págs. 22–29; y José Aranda-Pastor, "Nutrición y servicios descentralizados de salud: una introducción al tema", en José Aranda-Pastor, *Programas de nutrición en los servicios descentralizados de salud en América Central. Memorias de un seminario subregional para América Latina celebrado en el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Ciudad de Guatemala, del 10 al 14 de noviembre de 1975* (Guatemala: INCAP, 1978), págs. iii–viii.

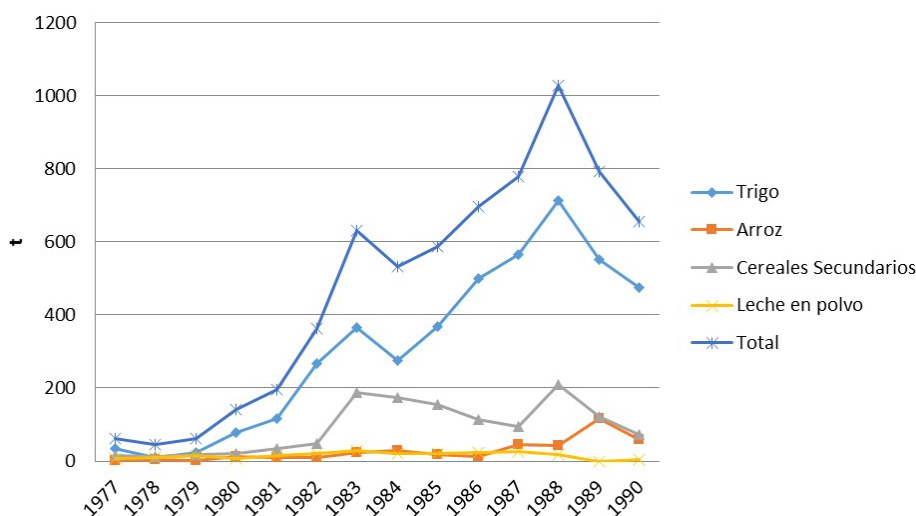
¹⁰ Desde mediados de la década de 1970 la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP), que es la oficina regional de USAID para Centroamérica, financiaba proyectos para la planificación de las políticas de la alimentación en Nicaragua. Desde finales de la década se redujeron las contribuciones financieras de la OPS al presupuesto del INCAP, mientras que el apoyo de USAID se incrementó. Esto influyó en las agendas de investigación del Instituto que incluían, cada vez más, temas que USAID consideraba prioritarios, tales como la planificación familiar, las políticas de población y las donaciones de alimentos. Thomas John Bossert, Lois Godiksen y Eugene Boostrom, *Sustainability of U.S. Government Supported Health Projects in Guatemala 1942–1987* (Washington: USAID, 1988), págs. 152–160.

¹¹ Moisés Béhar, "My Experience as Director of INCAP. 1961–1974", en *Annual Report 1988* (Guatemala: INCAP, 1988), pág. viii.

políticos, tanto de los gobiernos extranjeros como de los gobiernos de la región. Ya en 1979, Juan del Canto, miembro de la división de nutrición aplicada de INCAP, había escrito sobre la importancia política de los alimentos en la región:

Se debe recordar también que los alimentos tienen un significado político, ya que pueden constituir un factor de apoyo a los gobiernos, o un elemento perturbador de su estabilidad. Por su parte, los alimentos donados por organismos internacionales representan recursos importantes para algunos proyectos de desarrollo y por ello tienen una connotación de poder.¹²

Cuadro 1
Ayuda alimentaria en Centroamérica (toneladas), 1977–1990

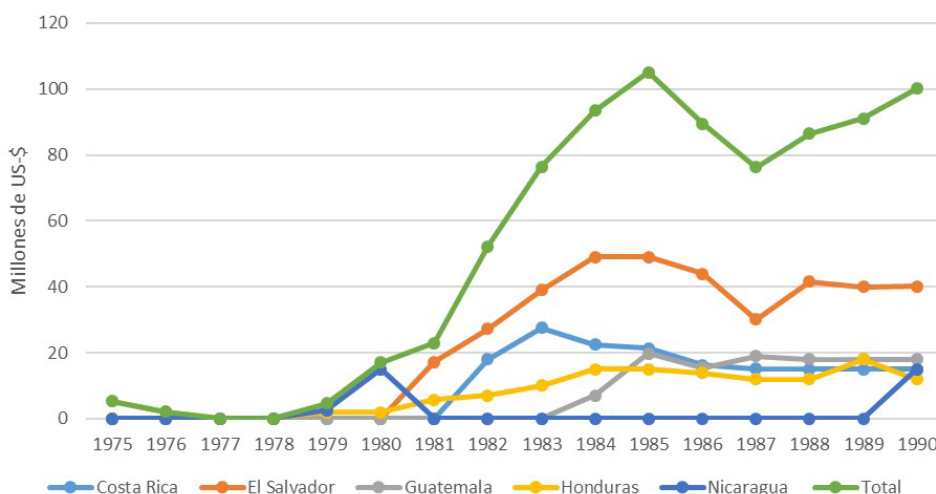


Fuente: Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, pág. 80.

¹² Juan del Canto, Lenín Sáenz, César Talavera, Ana Rosa Campos y José Aranda-Pastor, “Planificación de la Alimentación en Centroamérica y Panamá. Experiencias”, en INCAP, editor, *Desarrollo del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición en Centro América y Panamá. Memorias de un seminario subregional para Centro América y Panamá, celebrado en Tres Ríos, Costa Rica, del 15 al 17 de noviembre 1978* (Guatemala: INCAP, 1979), págs. 5–31, aquí pág. 9.

En el contexto de la violencia política que se intensificó durante la década de 1980 en Centroamérica hubo un incremento notable en las donaciones de alimentos provenientes de otros países (ver Cuadro 1). En el caso particular de la ayuda de Estados Unidos hacia la región, hay indicadores que permiten reconocer un crecimiento exponencial del apoyo alimentario en el transcurso de esa misma década (ver Cuadro 2). Por ejemplo, mientras que en 1980 este país había donado 43,500 toneladas de alimentos a la región, en 1987 multiplicó el volumen de su ayuda, llegando a más que 770,000 toneladas.¹³ En 1983, un cuarto de la población centroamericana estaba recibiendo donaciones de alimentos de Estados Unidos.¹⁴

Cuadro 2
Asignaciones de la PL 480 Título I
a los gobiernos centroamericanos, 1975–1990



Fuente: Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, pág. 18.

¹³ INCAP, *Institute of Nutrition of Central America and Panama* (Guatemala: INCAP, 1990), pág. 7.

¹⁴ Rachel Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano* (Panamá: Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), 1992), págs. vi–vii.

¿A qué se debió este incremento en la ayuda estadounidense? Un factor muy importante para explicar este hecho es el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua en 1979. Este proceso fortaleció el miedo de Estados Unidos a una desestabilización política en Centroamérica. En este sentido, el gobierno estadounidense percibía las donaciones de alimentos como un mecanismo importante para impedir el avance de las simpatías hacia los sandinistas en la región. En esa época, mientras se cancelaba todo el apoyo de Estados Unidos a Nicaragua, en otros países centroamericanos hubo un incremento fuerte de las donaciones, especialmente en El Salvador y Guatemala.¹⁵

En el caso de Nicaragua, varios países dependientes de la hegemonía soviética, Canadá, y algunos Estados de Europa occidental llenaron el vacío que había dejado la cancelación de apoyo de Estados Unidos. Entre 1980 y 1990, el apoyo de países con régimen comunista contribuyó un 50.4% de toda la ayuda alimentaria recibida por Nicaragua. Los países de Europa occidental aportaron otro 15.6% y la Comunidad Económica Europea 9.7%.¹⁶ Por esta circunstancia particular parece importante enfocarse en el caso nicaragüense. Los cambios radicales entre dictadura, guerra civil y revolución dejan ver perspectivas distintas sobre la relación entre alimentación y desarrollo. Especialmente en la década de 1980, el gobierno nicaragüense estaba negociando con actores tan variados como diplomáticos del bloque socialista, representantes europeos y miembros de ONG (organizaciones no gubernamentales). Esta situación ejemplifica que los procesos de interacción y los debates entre los actores involucrados en la cooperación al desarrollo eran más heterogéneos de lo que se planteaba en la crítica antropológica que, de diversas maneras, advertía que la concepción del desarrollo poseía un carácter colonizador e imperialista.¹⁷

Después de este breve recorrido por la situación en la región centroamericana, analizaré de manera más detallada la situación en Nicaragua. Primero, me

¹⁵ Scott Whiteford y Anne E. Ferguson, "Social Dimensions of Food Security and Hunger: An Overview", en Scott Whiteford y Anne E. Ferguson, editores, *Harvest of Want: Hunger and Food Security in Central America and Mexico* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), págs. 1–21; y Charles D. Brockett, "The Right to Food and United States Policy in Guatemala", en *Human Rights Quarterly* 6: 3 (1984), págs. 366–380.

¹⁶ Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, Cuadro 15.

¹⁷ Sobre el carácter de dicho debate, véanse, por ejemplo, Nick Cullather, "Research Note: Development? It's History", en *Diplomatic History* 24: 4 (2000), págs. 641–653; Gustavo Esteva, "Development", en Wolfgang Sachs, editor, *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (London: Zed Books, 2010), págs. 1–23; y Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995).

enfocaré en los debates que durante el régimen de los Somoza abordaron la relación entre alimentación y desarrollo. Después analizaré la situación posterior a la Revolución Sandinista, siguiendo el discurso sobre la ayuda alimentaria presente en distintas publicaciones proclives al régimen sandinista así como los casos de la ayuda alimentaria por parte de la República Federal de Alemania (RFA) y la República Democrática de Alemania (RDA), así como el papel de la ONG estadounidense CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere). Finalmente, abordaré la discusión sobre la ayuda alimentaria en el proceso de la transformación política a principios de la década de 1990.

Como explicaré más adelante, la expansión del modelo agroexportador en Nicaragua a partir de la década de 1950 favoreció la importación y la donación de alimentos hacia el país a partir de la década de 1960. En este contexto, a pesar de que el régimen sandinista proclamó, en su momento, la autosuficiencia alimentaria y asumió siempre una fuerte crítica al fenómeno de la donación de alimentos, sus proyectos para aumentar la producción de granos básicos no lograron crear la base suficiente para romper con la dependencia del exterior.

Con todo este panorama como contexto, este artículo pretende aportar conocimientos específicos en torno a la historia de las políticas de alimentación en la Nicaragua contemporánea. Mientras que el estado de la cuestión en torno al tema ha analizado ampliamente la producción alimentaria, los efectos de la reforma agraria y la situación de los sectores campesinos,¹⁸ durante el régimen sandinista, este texto pretende poner atención en el tema de la importación y donación de alimentos, analizando el papel que en dicho fenómeno jugaron diversos actores promotores del desarrollo, así como conflictos geopolíticos específicos.

DEBATES SOBRE ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO EN LA NICARAGUA DE LOS SOMOZA

En el periodo de 1934 a 1979 Nicaragua fue gobernada por la familia Somoza, que favoreció un modelo de desarrollo enfocado en la exportación de productos como el café, la carne y el algodón. La expansión de la ganadería y

¹⁸ Eduardo Baumeister, *Estructura y reforma agraria en Nicaragua (1979–1989)* (Managua: Ediciones CDR-ULA, 1998); David Kaimowitz, “Nicaragua’s Experience with Agricultural Planning: From State-Centred Accumulation to the Strategic Alliance with the Peasantry”, en *The Journal of Development Studies* 24 (1988), págs. 115–135; Salvador Martí i Puig, *The Origins of the Peasant-Contra Rebellion in Nicaragua, 1979–87*, Research Papers 54 (London: University of London, Institute of Latin American Studies, 2001); y Laura J. Enríquez, *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1979–1990* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991).

del cultivo del algodón provocó una baja en la producción de alimentos básicos, cuya producción se pasaba a suelos de menor calidad.¹⁹ A principios de la década de 1960, Luis Somoza Debayle, el segundo de la “dinastía somocista”, se interesó en el fomento de la inversión extranjera, por lo que varias compañías multinacionales empezaron a trabajar en Nicaragua.²⁰

Desde la década de 1960, la desnutrición se comenzó a percibir como un problema en la sociedad nicaragüense. Por ejemplo, en 1960 el médico Emilio Álvarez Montalván publicó un artículo en la *Revista Conservadora*. Ahí establecía una relación entre el desarrollo económico y la salud de la población. Según el autor, una relación armónica de desarrollo y salud puede beneficiar a una nación con progreso. En el caso contrario, nacería un círculo vicioso, producto de la relación entre baja producción, salarios a nivel de subsistencia, una “nutrición imperfecta”, “educación inapropiada y una vivienda insalubre”, lo que vuelve a afectar a la producción. El autor concluía que: “De todos los elementos que integran la salud, la alimentación es por razones obvias el más importante. Resulta entonces evidente que el progreso del país tiene que apoyarse en la mejoría y conservación de la buena dieta alimenticia de su pueblo.”²¹

En su reflexión, Álvarez Montalván hacía un llamado al pueblo y a los políticos nicaragüenses para enfrentar este problema que, desde su perspectiva, impedía el desarrollo económico y el progreso del país. Dos años después, el médico J. Ramiro Arcia escribió otro artículo en la misma publicación. En él afirmaba que la desnutrición constituía uno de los problemas más graves de la sociedad nicaragüense. Por otra parte, lo percibía como un peligro para el “orgullo nacional” porque Nicaragua no había sido capaz de solucionar este problema y, para ese momento, era clara y preocupante su excesiva dependencia del apoyo de Estados Unidos en el contexto de la Alianza para el Progreso.²² De esta manera, el autor situaba a Nicaragua como uno de los países menos desarrollados de Latinoamérica, situación que, desde su punto de vista, afectaba el orgullo y la soberanía nacional: “Mientras otros países lograrán el Plan Kennedy,

¹⁹ Brizio N. Biondi-Morra, *Revolución y política alimentaria: un análisis crítico de Nicaragua* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1990), pág. 56.

²⁰ María Dolores Ferrero Blanco, *La Nicaragua de los Somoza: 1936–1979* (Huelva, España: Universidad de Huelva, 2010), págs. 98 y 503.

²¹ Emilio Álvarez Montalván, “Requerimientos y deficiencias de la dieta popular en Nicaragua”, en *Revista Conservadora* 2 (1960), pág. 19.

²² La Alianza para el Progreso fue una iniciativa del presidente estadounidense John F. Kennedy para fortalecer el desarrollo en Latinoamérica. Fue suscrita en agosto de 1961 por todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), a excepción de Cuba.

para dar un paso más en el progreso vertiginoso de este mundo moderno, nosotros quizás lo aprovechamos para salir de la ignorancia, la indigencia y la insalubridad.”²³

De los recursos de la Alianza para el Progreso, Nicaragua recibió poco más de 138 millones de dólares entre 1961 y 1969 en materia de préstamos y otro tipo de apoyos financieros por parte del gobierno de Estados Unidos.²⁴ Aunque la Alianza recomendaba reformas sociales dirigidas a una distribución más equilibrada de los ingresos, también es cierto que no implicaba ningún compromiso político por parte de los gobiernos para llevarlas a cabo.

Por lo tanto, como lo afirma el historiador Paul Dosal, en Nicaragua la Alianza fortaleció al Estado somocista y a otros grupos de empresarios involucrados en los proyectos de desarrollo, acelerando de esta manera el proceso de desarrollo dependiente de la economía nicaragüense hacia Estados Unidos.²⁵

Mientras que en los ámbitos de proyectos energéticos y la construcción de carreteras la Alianza tenía ciertos éxitos, su impacto para la salud, la educación y la nutrición fue limitado. Contrariamente a sus objetivos iniciales, dicha iniciativa no contribuyó mucho en mejorar la situación nutricional de los nicaragüenses. Como ejemplo, Dosal cita el caso de un proyecto dedicado a fortalecer la producción de granos básicos, cuyo enfoque se centraba en la compra de fertilizantes y pesticidas a empresas estadounidenses. De esta manera se incrementó la dependencia de insumos de aquel país en lugar de fortalecer la producción local. En otro caso, se apoyó a la empresa Nestlé para establecer una fábrica de leche en polvo en Matagalpa, a través de inversiones en la infraestructura y de exención fiscal. Dado el alto porcentaje de la población que en ese entonces no tenía acceso a agua potable, dicha inversión no ayudó a mejorar la situación nutricional, pues ante tales condiciones, la leche en polvo se convirtió en un producto obsoleto.²⁶

Aunado a esto, Michael D. Gambone, por su parte, planteó un análisis crítico frente al papel de la Alianza para el Progreso. Basándose en fuentes de los archivos estatales de Estados Unidos, Gambone observó que, para el caso de Nicaragua, dicha iniciativa fortaleció la concentración del poder de la élite local (los Somoza) que vio en los recursos de la Alianza una posibilidad de conseguir

²³ J. Ramiro Arcia, “La desnutrición”, en *Revista Conservadora* 4: 21 (Junio 1962), págs. 16–19.

²⁴ Paul J. Dosal, “Accelerating Dependent Development and Revolution: Nicaragua and the Alliance for Progress”, en *Inter-American Economic Affairs* 38: 4 (1985), pág. 83.

²⁵ Dosal, “Accelerating Dependent Development and Revolution”, pág. 76.

²⁶ Dosal, “Accelerating Dependent Development and Revolution”, págs. 83–89.

financiamientos externos para fines disímboles, mediante un discurso con tintes demagógicos en torno al tema del desarrollo.²⁷ En el contexto de la Alianza para el Progreso se sitúa también el primer proyecto de una reforma agraria en Nicaragua que por sus dimensiones modestas y la resistencia política de las élites no logró disminuir las tensiones sociales en el campo. En los años siguientes, los campesinos del departamento de Chinandega tomaron tierras y se empezaron a aliar con los sandinistas.²⁸

Desde la década de 1960, las primeras ONG empezaron a trabajar en el tema de la ayuda alimentaria en Nicaragua. Tal es el caso de la agencia católica Caritas y el organismo estadounidense CARE. En 1970, el ministro de Salud, Roberto Castillo Quant, afirmaba en un discurso para el Primer Congreso Nacional de la Alimentación que los hábitos tradicionales de la población y la malnutrición eran importantes obstáculos para el desarrollo del país:

El nivel educacional del pueblo en los países más desarrollados hace más fácil la acción del método moderno para la producción, procesamiento y distribución de alimentos. Creencias arraigadas, obstaculizaron el desarrollo y la utilización de evidentes ventajas alimenticias. Más lamentable aún es que la misma mala nutrición ha minado la voluntad para mejorar el estado actual de desarrollo económico y social.²⁹

La visión de Castillo Quant para el desarrollo de Nicaragua tomaba como referencia los estándares de vida en los países desarrollados y un concepto de modernidad basado en la producción industrial de alimentos. En lugar de reconocer la desnutrición como un problema social, le reprochaba a la población en condiciones de pobreza su falta de “voluntad” para contribuir al desarrollo del país.

En el exceso del simplismo, el discurso del presidente Anastasio Somoza Debayle también se hacía presente en el debate público de esos años cuando afirmaba: “En Nicaragua siempre ha habido suficiente comida en las cantidades y calidades para desarrollar el cerebro humano. Ejemplos de renombre son los poetas y las muchas habilidades de oradores que tienen los nicaragüenses.”³⁰

²⁷ Michael D. Gambone, *Capturing the Revolution: The United States, Central America, and Nicaragua, 1961–1972* (Westport, Connecticut: Praeger, 2001), págs. 87–88.

²⁸ Jeffrey L. Gould, *Aquí todos mandamos igual: lucha campesina y conciencia política en Chinandega, Nicaragua, 1950–1979* (Managua: IHNCA-UCA, 2008), págs. 253–260 y 310–316.

²⁹ *Primer Congreso Nacional de Alimentación, 13 al 15 de mayo 1970, Managua* (Managua, 1970), pág. 4.

³⁰ *Primer Congreso Nacional de Alimentación*, págs. 15–16.

Negando de esta manera la realidad que en materia de nutrición y alimentación se vivía en su país, Somoza Debayle destacaba, como uno de sus éxitos, la introducción de semillas de alto rendimiento y fertilizantes para aumentar la producción de alimentos. Eso refleja la confianza en las soluciones tecnológicas para los problemas de la alimentación siguiendo los planteamientos de la llamada Revolución Verde que desde la década de 1940 fue implementada en Latinoamérica.³¹ Además de la implementación de algunas medidas simbólicas con financiamiento externo, el gobierno de Somoza Debayle nunca estableció explícitamente políticas de la alimentación para enfrentar la desnutrición en Nicaragua.

Dos estudios demuestran indicadores fundamentales para entender la situación nutricional de los nicaragüenses durante las décadas de 1960 y 1970. El primero es un informe realizado por el INCAP entre 1965 y 1967. En él, un equipo de más de cien investigadores entrevistó a 3,800 familias en toda la región centroamericana para informar sobre los problemas nutricionales de la población. Para el caso de Nicaragua, llegaron a la conclusión de que la alimentación en importantes segmentos de poblacionales era inadecuada. Los investigadores constataron deficiencias significativas de riboflavina y vitamina A, sobre todo en la gente de las zonas rurales del país.³² En sus conclusiones señalaban su preocupación por la distribución desigual de los recursos alimenticios:

La cantidad total de alimentos disponibles para el consumo humano en Nicaragua es realmente insuficiente. Desde el punto de vista puramente nutricional, la aparente disponibilidad de proteínas es errónea. En realidad, la distribución de los diferentes tipos de proteína en la población es tan desigual que grandes sectores consumen casi exclusivamente proteínas de muy mala calidad, que son mal utilizados por el organismo.³³

Un segundo estudio lo constituye el informe elaborado en 1976 por la organización estadounidense USAID.³⁴ Los autores caracterizaban la desnutri-

³¹ La Revolución Verde fue una estrategia para intensificar la productividad agrícola a través del uso de fertilizantes, pesticidas y semillas modificadas de alto rendimiento. México fue el primer país de Latinoamérica en el que se implementó a partir de la década de 1940 y fue promovida por distintas organizaciones vinculadas al tema del desarrollo, como, por ejemplo, la Fundación Rockefeller.

³² INCAP y The Interdepartmental Committee on Nutrition for National Development (ICNND), *Nutritional Evaluation of the Population of Central America and Panama, 1965–1967* (Guatemala: INCAP, 1971), págs. 13–15.

³³ INCAP e ICNND, *Nutritional Evaluation*, pág. 104.

³⁴ Fundada en 1961, la USAID (United States Agency for International Development) es la agencia de cooperación para el desarrollo del Gobierno estadounidense.

ción como uno de los problemas socioeconómicos más graves que tenía Nicaragua en esa época.³⁵ Según esta investigación, en 1975 más de 56% de los niños nicaragüenses estaban desnutridos. Si bien esta cifra se refería al promedio nacional, lo cierto es que en las zonas rurales del país prevalecían tasas mucho más altas que oscilaban entre 60% y 80%.³⁶ En general, 57% de la población rural no consumía las calorías necesarias. Asimismo, se consignaba que los alimentos más demandados durante estos años eran maíz, frijol y arroz.³⁷

Fue hasta ese momento, posterior a la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, que la USAID implementó proyectos enfocados específicamente en los hábitos alimenticios y la educación nutricional de los nicaragüenses. A pesar de las expresiones simplistas u optimistas vertidas por los actores políticos de la Nicaragua somocista, la USAID aún daba el beneficio de la duda al régimen y suponía que éste estaba, en realidad, interesado en “asumir una responsabilidad más grande para mejorar la nutrición entre los segmentos de la población nicaragüense más pobres y desfavorecidos”.³⁸

Una perspectiva similar se puede identificar en los documentos producidos por la organización CARE³⁹ que empezó a trabajar desde 1966 en Nicaragua. Por ejemplo, Betran Smucker, director ejecutivo asistente de CARE para las operaciones de ultramar, se reunió con Anastasio Somoza Debayle en 1968. Después de dicho encuentro, Smucker afirmaba que las “dinámicas ideas so-

³⁵ George Pyner y Catherine Strachan, *Nutrition Sector Assessment for Nicaragua* (Managua: USAID, 1976), pág. i.

³⁶ Pyner y Strachan, *Nutrition Sector Assessment for Nicaragua*, págs. 11–13.

³⁷ Pyner y Strachan, *Nutrition Sector Assessment for Nicaragua*, págs. 20–23.

³⁸ Traducción propia. “USAID Project Paper: Nicaragua – Nutrition Improvement Program” (10 de agosto de 1977), pág. 2, disponible en <<https://dec.usaid.gov/dec/content/Detail.aspx?ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDhmY2Uy&rID=MTcwODg5>> (consultado el 14 de julio de 2014).

³⁹ La ONG se fundó en 1945 para organizar ayuda para las víctimas de la Segunda Guerra Mundial. En su fase inicial se hizo conocida por los “paquetes CARE” incluyendo ayuda alimentaria. En los años siguientes, sus actividades se ampliaron hacia Asia, Latinoamérica y África. La aprobación de la ley PL 480 en 1954 le dio un gran impulso a su trabajo porque desde entonces distribuía parte de la ayuda alimentaria estadounidense. Desde la década de 1970, la ONG se empezó a internacionalizar con la fundación de grupos independientes en Canadá y Europa. Heike Wieters, “Of Heartfelt Charity and Billion Dollar Enterprise: From Postwar Relief to Europe to Humanitarian Relief to ‘Everywhere’” - CARE, Inc., in *Search of a New Mission*, en Frey, Kunkel y Unger, editores, *International Organizations and Development*, págs. 220–239.

bre el desarrollo” del presidente Somoza “le parecían apasionantes e inspiradoras”.⁴⁰

Aunque en los debates públicos de la época la desnutrición constituía, en la visión de médicos y políticos, un impedimento significativo para el desarrollo económico, el Gobierno nicaragüense seguía negando el problema y tomaba solamente algunas medidas simbólicas financiadas con ayuda externa.

Durante la década de 1970, la oposición en contra de los Somoza creció, la guerrilla sandinista cobró auge y la guerra civil se intensificó hasta que en julio de 1979 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) finalmente tomó triunfalmente la ciudad de Managua. La dictadura de los Somoza llegaba a su fin y un nuevo horizonte de expectativas se abría con el régimen sandinista. Los debates alrededor del fenómeno de la alimentación y el desarrollo comenzaron a mostrar las contradicciones entre dichas expectativas y el condicionamiento de la realidad.

DESARROLLO Y AYUDA ALIMENTARIA

EN EL DEBATE PÚBLICO DE LA NICARAGUA SANDINISTA

Un informe de CARE describía así la situación en Nicaragua en el contexto de los primeros años del régimen sandinista a inicios de la década de 1980:

Los eventos del 1978 a 1979 han cambiado bruscamente el curso de orientación hacia el desarrollo de Nicaragua. El Gobierno, asediado por una multitud de injusticias sociales y económicas heredadas, hasta la fecha se ha dirigido el proceso de reconstrucción y desarrollo de una manera incierta. Presupuestos han sido aprobados por períodos de no más de tres meses. La mayor parte de los empleados del gobierno en los niveles medio e inferior quedan remanentes de los años de desarrollo inepto de Somoza. Financiación para proyectos sigue siendo difícil; las necesidades obvias permanecen abrumadora.⁴¹

Lo anterior nos da una idea del impacto que tuvieron los acontecimientos de julio de 1979 en las visiones sobre el futuro en Nicaragua. Los gobiernos emanados de la Revolución Sandinista buscaron reorientar el enfoque de desarrollo centrado en la inversión económica. En la primera fase de su gestión, el sandinismo hecho gobierno pretendió la reconstrucción de la economía, una distribución más equitativa de la riqueza y la ampliación de la cobertura a deter-

⁴⁰ “Telegram Bertran D. Smucker to Anastasio Somoza Debayle” (29 de abril de 1968), CARE Archives, Box 678.

⁴¹ “MYP Part I, CARE Nicaragua, 1981–1983”, CARE Archives, Box 404.

minados derechos sociales, como la salud y la educación. Todo este proceso se basaba en la concepción de una “economía mixta” que combinaba producción estatal, cooperativa y privada.

La mayoría de los líderes sandinistas tenía una visión del desarrollo agropecuario a partir de grandes empresas estatales y la aplicación de nuevas tecnologías para incrementar los rendimientos de la tierra. Por lo tanto, inmediatamente después de la Revolución, la expropiación de propiedades a miembros de la dictadura somocista desembocó en la creación de empresas estatales de diversos ámbitos productivos. En el ramo agrícola, dichas empresas se afianzaron en detrimento de un régimen comunal de explotación de la tierra, a pesar de que el reparto agrario fue siempre una de las reivindicaciones de la Revolución Sandinista. Esto tiene que ver con el papel que para ciertos sectores del sandinismo poseía el campesinado, al que no se le atribuía un rol clave como grupo social en el proceso revolucionario.⁴² De acuerdo con Eduardo Baumeister, el enfoque de desarrollo hacia la empresa estatal y la tecnología se debía a la composición social y el trasfondo biográfico de los funcionarios sandinistas en el Ministerio de Agricultura, quienes provenían, en gran parte, de familias tradicionales vinculadas, desde varias generaciones, con la producción de algodón o azúcar y se habían formado en Estados Unidos o el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).⁴³

Los programas sociales echados a andar por el gobierno sandinista fueron recibidos con beneplácito por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés). De manera similar, reaccionó la Comunidad Económica Europea y algunos de sus Estados miembros, quienes aumentaron su contribución para fortalecer el nuevo proyecto de desarrollo impulsado por el gobierno nicaragüense.⁴⁴

⁴² Nicaragua. *El gran desafío*. Jaime Wheelock Román, *Entrevista por Martha Harnecker* (México: Editorial Katún, 1984), pág. 94; Michael Zalkin, “Nicaragua: The Peasantry, Grain Policy, and the State”, en *Latin American Perspectives* 15: 4 (1988), págs. 74–75; Baumeister, *Estructura y reforma agraria en Nicaragua*, págs. 123–124; y David Kaimowitz y David Stanfield, “The Organization of Production Units in the Nicaraguan Agrarian Reform”, en *Inter-American Economic Affairs* 39: 1 (1985), págs. 53–54.

⁴³ Baumeister, *Estructura y reforma agraria en Nicaragua*, págs. 158–160. El INCAE existe desde 1969 en Nicaragua. Su fundación fue el resultado de una visita del presidente John F. Kennedy a Centroamérica en 1963, en la que los presidentes centroamericanos le pidieron apoyo para instalar un programa de administración de empresas en la región.

⁴⁴ Solon Barraclough, Ariane van Buren, Alicia Garriazzo, Anjali Sunderam y Peter Utting, *Aid that Counts: The Western Contribution to Development and Survival in Nicaragua* (Birmingham: Transnational Institute, 1988), págs. 35–39.

Por ejemplo, ya en julio de 1979, CARE ofreció su cooperación refiriéndose explícitamente a una nueva visión de desarrollo que habría de echar a andar ante la inminente caída de la dictadura somocista. Al respecto, Ray Rigall, director de CARE Nicaragua, escribió entonces: “Aprovechamos para ofrecerles toda nuestra ayuda y apoyo, dentro de nuestras posibilidades, para colaborar y trabajar con ustedes en la tarea a llevar a cabo para el establecimiento de una justicia social y el desarrollo económico en la nueva era que Nicaragua está comenzando.”⁴⁵

En sus primeros informes, los empleados de la ONG destacaron la actitud abierta del gobierno sandinista y el hecho de que éste tenía una imagen positiva del trabajo que CARE hacía en Nicaragua. En general, caracterizaron el trato con los sandinistas como “cercano y cordial”.⁴⁶ A la vez percibían una congruencia entre las visiones de su organización y las del gobierno para el desarrollo social del pueblo nicaragüense. Dicho optimismo hacia el sandinismo puede explicarse también a través de la renovación generacional que para entonces se perfilaba en el personal que la agencia tenía destacado en Nicaragua y cuyas simpatías transitaban desde los somocistas hasta los sandinistas en unos cuantos años.

Sin embargo, a pesar del entusiasmo que el triunfo de la Revolución Sandinista despertó en un sector de la comunidad internacional, los problemas respecto a estas transformaciones también llegaron en la medida en la que la visión de desarrollo del nuevo régimen entró en contradicción con los intereses geopolíticos de Estados Unidos. Especialmente, después de que Ronald Reagan asumió el poder en enero de 1981, los conflictos con la Nicaragua sandinista se intensificaron. En este sentido, la ayuda alimentaria se convirtió en una moneda de cambio en la estrategia de la política exterior estadounidense para presionar al régimen sandinista y contrarrestar su influencia y simpatías al exterior y su capacidad de gobernabilidad al interior de Nicaragua.

Eso también se refleja en el trabajo de CARE. Desde marzo de 1981 comenzaron a circular rumores de que el gobierno estadounidense presionó a la organización para terminar con su trabajo en Nicaragua, que en ese momento estaba enfocado en la alimentación de niños en edad escolar, la educación nutricional, el cultivo de granos básicos y la capacitación en actividades agrícolas. Asimismo, las donaciones de USAID se convirtieron en una fuente de conflictos. En varios casos, el organismo estadounidense bloqueaba el uso de su

⁴⁵ “Ray Rigall, CARE to Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional” (24 de julio de 1979), CARE Archives, Box 403.

⁴⁶ “Aide-memoire from Ronald Burkard” (9 de marzo de 1982), CARE Archives, Box 22.

ayuda alimentaria para ciertos proyectos de dicha ONG, como en el caso de una escuela de agricultura.⁴⁷ A pesar de la situación, los representantes de CARE buscaban poner atención en que el financiamiento de fuentes estadounidenses no se convirtiera en un impedimento para su trabajo y obstaculizara su pretensión de neutralidad política frente a la cada vez más conflictiva relación entre el régimen sandinista y el gobierno de Reagan.⁴⁸ Timothy Lavelle, director de CARE Nicaragua, reflexionaba en 1982 sobre el carácter de los proyectos de desarrollo en un contexto altamente politizado:

El clima político se está acalorando cada vez más dentro de Nicaragua y dentro de la región. Cuando el denominador común y omnipresente de repente es la política, los proyectos de desarrollo se empiezan a medir a todos los niveles por su aceptabilidad política. El impacto de un proyecto por lo tanto se subordinaría a la pregunta de si la motivación del implementador del proyecto es 'correcta'.⁴⁹

En el transcurso de la década de 1980, varios conflictos ocurrieron entre CARE Nicaragua y la central de la organización en Nueva York, pero también entre la organización y el mismo gobierno sandinista, así como también con proyectos que tenían como contraparte organizaciones como la Fundación Nicaragüense de Desarrollo (FUNDE)⁵⁰ y el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Ante dicha situación, por lo tanto, se decidió finalmente en 1986 pasar la responsabilidad de los proyectos en Nicaragua a CARE Canadá.⁵¹

En 1981 el gobierno de Estados Unidos canceló los créditos para el suministro de trigo a Nicaragua. Ante esta medida, el gobierno sandinista reaccionó con la promulgación del Programa Alimentario Nicaragüense (PAN) y una campaña internacional bajo el lema "PAN para Nicaragua" que tenía como objetivo apelar a la comunidad internacional para encontrar otras fuentes para la importación de trigo. La campaña tuvo un fuerte enfoque en denunciar el uso de alimentos como un arma política.

⁴⁷ "Timothy Lavelle, CARE Nicaragua to George Kraus, CARE New York" (22 de julio de 1982), CARE Archives, Box 405.

⁴⁸ "Visitation Report CARE-Nicaragua, October 17–21, 1979, Ron Burkard" (October 1979), CARE Archives, Box 405.

⁴⁹ Traducción propia del inglés. "Timothy Lavelle, CARE Nicaragua to George Radcliffe" (15 de julio de 1982), CARE Archives, Box 405.

⁵⁰ Esta organización fue creada en 1969 para promover cooperativas de pequeños productores y comerciantes. Formaba parte del Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE).

⁵¹ "Executive Committee Meeting" (9 de julio de 1986), CARE Archives, Box 1174.

Uno de los primeros artículos que publicó la *Barricada*⁵² sobre la ayuda alimentaria estaba ilustrado con una caricatura, mostrando una ratonera con un pedazo de queso como carnada identificada con un letrero “alimentos para países pobres”. La ratonera llevaba inscrita la leyenda “control natal”, refiriéndose a que la ayuda alimentaria estaba condicionada a aquellos países dispuestos a implementar ciertas reformas que, como el control natal, eran promovidas por los programas de cooperación al desarrollo estadounidenses.⁵³ Asimismo, otros artículos se enfocaron en el uso de la ayuda alimentaria como una medida de “contrainsurgencia”, haciendo referencia a la historia de las intervenciones estadounidenses en diferentes regiones del mundo.⁵⁴

En la publicación del Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA),⁵⁵ *El hambre en los países del Tercer Mundo*, se destacaban las ventajas económicas y políticas de la ayuda alimentaria para los países donantes, a la vez que se criticaban su efectividad para terminar con las raíces de los problemas de la alimentación en los países receptores:

Para entender la realidad y la problemática de la ayuda alimentaria es importante analizar quienes son los beneficiarios y que rol cumple esta. Según la retórica oficial, la ayuda alimentaria trata de aliviar el peor aspecto del subdesarrollo que caracteriza a los países del Tercer Mundo, es decir, el hambre. Sin embargo, las raíces del problema están en la relación de dependencia entre los países de la periferia del sistema capitalista mundial, y los del centro.⁵⁶

Desde esta perspectiva, la ayuda alimentaria tenía un efecto negativo para los países receptores dado que afectaba la producción local de granos básicos. Este tipo de interpretaciones, influidas en cierta medida por marcos teóricos como la teoría de dependencia,⁵⁷ recomendaban, por una parte, aumentar la

⁵² *Barricada* fue el periódico vinculado al FSLN, apareció a partir de julio de 1979 y terminó de circular en 1998.

⁵³ “La ayuda alimentaria como instrumento político”, en *Barricada* (21 de enero de 1980), pág. 2.

⁵⁴ “El arma de los alimentos”, en *Barricada* (1 de junio de 1980), págs. 3 y 5.

⁵⁵ El CIERA fue un centro de investigación fundado por el gobierno sandinista en 1980 que investigaba sobre la alimentación, la distribución de la tierra y el abastecimiento.

⁵⁶ Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria, *El hambre en los países del Tercer Mundo* (Managua: CIERA, 1983), pág. 33

⁵⁷ La teoría de la dependencia nació en la década de 1960 como una propuesta de interpretación alternativa del desarrollo y las relaciones entre norte y sur o centro y periferia. Una de las ideas centrales es que el “subdesarrollo” se basaba en la expansión capitalista y la

ayuda alimentaria a través de canales multilaterales para evitar depender políticamente de un país proveedor de ayuda, como podría ser el caso de Estados Unidos. Por otra parte, se argumentaba la necesidad de implementar planes nacionales de desarrollo que promovieran la autosuficiencia alimentaria.⁵⁸

En este contexto, Nicaragua también adoptó en sus políticas el concepto de la seguridad alimentaria, el cual vivía un auge global desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, 1974. Dicho concepto se retomaba en las publicaciones de CIERA⁵⁹ y se definía explícitamente como un objetivo de la política alimentaria nicaragüense. Probablemente también influía el hecho de que Nicaragua empezó a cooperar más estrechamente con la FAO desde 1982, en cuya conferencia regional contribuyó con una propuesta para introducir un consejo regional de seguridad alimentaria en Latinoamérica.⁶⁰ De tal manera, el gobierno sandinista aprovechó su presencia en diversos organismos internacionales para lanzar iniciativas y divulgar sus estrategias a nivel regional y global. Es interesante hacer notar que, sin embargo, en el ámbito interno, la propaganda sandinista sobre sus programas alimentarios se refería habitualmente más al concepto de “autosuficiencia alimentaria” que al de “seguridad alimentaria”.

A pesar de los esfuerzos del Programa Alimentario Nicaragüense, la producción de granos básicos no creció tan rápidamente como se había esperado. Por ejemplo, si bien es cierto que las cosechas de maíz de 1980–1981 y 1981–1982 fueron superiores a las de 1979–1980, también lo es el hecho de que dicho crecimiento no llegó a los niveles de producción previos a la guerra insurreccional (1978–1979). La promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1981 no favoreció tampoco el aumento de la producción.⁶¹ Durante la primera

relación asimétrica entre centro y periferia, generando así una transferencia de la riqueza mundial hacia los centros capitalistas.

⁵⁸ Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria, *El hambre en los países del Tercer Mundo*, pág. 36.

⁵⁹ En su publicación se incluía la definición siguiente: “Por seguridad alimentaria nacional entenderemos el logro de una disponibilidad agraria de alimentos básicos suficientes para satisfacer la demanda interna de éstos, considerando no sólo la demanda efectiva, sino también la seguridad nutricional de los sectores con ingresos insuficientes para alcanzar los mínimos normativos.” CIERA, *Informe del Primer Seminario sobre Estrategia Alimentaria (CIERA-PAN-CIDA) realizado en Managua, Nicaragua Libre del 21 al 25 de febrero, 1983* (Managua: CIERA, 1983), pág. 13.

⁶⁰ FAO, *Report of the Seventeenth FAO Regional Conference for Latin America Managua, 30 August to 10 September 1982* (Rome: FAO, 1983), págs. 10–11.

⁶¹ Según Eduardo Baumeister, el caso nicaragüense se distingue de otros procesos de Reforma Agraria en Latinoamérica, pues la expropiación y el reparto de propiedades agrarias no solamente se hizo en función de la tierra, sino también de su uso, es decir, que si una

fase de su implementación, la Reforma Agraria distribuyó la tierra en porcentajes muy limitados, entre 1981 y 1983 se repartió solamente 14% de toda la tierra que se redistribuiría durante toda la década de 1980, situación que, de inicio, resultó decepcionante para muchos sectores de campesinos, quienes durante años habían luchado por obtener su propia tierra.

Asimismo, diferentes sectores del campesinado optaron por no vender su producción a la estatal Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), o bien por producir otros cultivos más cotizados en el mercado, lo que contribuyó a debilitar la cosecha de granos básicos.⁶² Ante este panorama, el gobierno tuvo que limitar las expectativas de producción que se había planteado en un inicio, inconveniente que afectó directamente la producción de productos elementales como arroz, azúcar, carne y leche.

En 1982 una sequía y fuertes inundaciones afectaron seriamente la producción de granos básicos, ocasionando así la destrucción de 60% de la cosecha de maíz. Debido a dichas condiciones climáticas y los bajos precios prevalecientes en aquel entonces, la producción sufrió una baja en 1983 de la que se recuperó hasta el año siguiente. Aun así, para el periodo comprendido entre 1985 y 1986 no se pudieron alcanzar los niveles de producción que había entre 1974 y 1978.⁶³ En el caso de otros granos básicos, se logró aumentar la producción de arroz y frijol hasta 1983–1984, pero después las cantidades producidas disminuyeron lentamente.⁶⁴

Según registros de la FAO, Nicaragua importaba un promedio de 39,000 toneladas anuales de maíz entre 1980 y 1989 con aumentos considerables en 1980, 1983 y 1985.⁶⁵ En 1983, el maíz donado e importado contribuía en

propiedad, a juicio del régimen, se usaba de manera inadecuada, era susceptible de ser confiscada. Eduardo Baumeister, “Agrarian Reform”, en Thomas W. Walker, editor, *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), pág. 237.

⁶² Baumeister, *Estructura y reforma agraria en Nicaragua*, pág. 123; Baumeister, “Agrarian Reform”; Elizabeth Dore, “The Great Grain Dilemma: Peasants and State Policy in Revolutionary Nicaragua”, en *Peasant Studies* 17: 2 (1990), págs. 96–120; y Joseph Collins, *Nicaragua: Was hat sich durch die Revolution verändert?: Agrarreform und Ernährung im neuen Nicaragua* (Wuppertal: Edition Nahua, 1986), págs. 69–76.

⁶³ Peter Utting, *Economic Reform and Third-World Socialism: A Political Economy of Food Policy in Post-Revolutionary Societies* (New York: St. Martin’s Press, 1992), pág. 195.

⁶⁴ Max Spoor, “Issues of State and Market: From Interventionism to Deregulation of Food Markets in Nicaragua”, en *World Development* 22: 4 (1994) págs. 517–533, aquí pág. 528.

⁶⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAOSTAT Database*, disponible en <<http://faostat3.fao.org/home/E>>.

39.5% al abastecimiento total de dicho grano, lo que constituyó el porcentaje más alto de maíz proveniente del exterior durante la década de 1980. Por otra parte, las donaciones e importaciones de frijol llegaron a 29.3% del total del producto en 1984; teniendo su auge en 1988 con 40.2% del total. En el caso del arroz, el auge de las importaciones y donaciones ocurrió en 1988 con 54.8%.⁶⁶ A lo largo de la década hay un alto nivel de fluctuación en torno a las importaciones y donaciones de granos básicos. Sin embargo, en el caso de uno o varios alimentos, las importaciones y donaciones constituyeron siempre, por lo menos, una quinta parte del abastecimiento total. Esto demuestra la dependencia permanente de fuentes externas a lo largo de la década de 1980.

Paralelamente, la dependencia externa se afianzó dado que Nicaragua necesitaba urgentemente las divisas generadas por el sector agroexportador. Recordemos que dicho modelo priorizó la producción para la exportación en detrimento de los granos básicos. Sin embargo, también hay que decir que la producción dirigida a la exportación (como el café y el algodón) tampoco estuvo exenta de problemas pues, como ha demostrado Laura J. Enríquez, las políticas del gobierno sandinista dirigidas a mejorar las condiciones del sector campesino abrieron opciones para sustituir la producción de café y algodón por otros procesos agrícolas que implicaban menor desgaste y mejores condiciones laborales. En este sentido, los campesinos sentían menos necesidad de trabajar en las plantaciones de dichos productos.⁶⁷

Aunado a esto, los productos de exportación que Nicaragua posicionaba en el mercado internacional sufrieron una baja en sus precios, lo que disminuyó el ingreso de divisas. Esto implicó que Nicaragua pudiera importar cada vez menos alimentos, insumos para la agricultura y piezas de repuestos para el mantenimiento de la maquinaria. Dicha problemática se agravó todavía más con la implementación del bloqueo económico por parte del gobierno estadounidense en 1985.

La paradoja del gobierno sandinista consistió en el hecho de que seguía dependiendo de la importación de alimentos y la ayuda alimentaria, en este caso de los países situados en la esfera hegemónica de la Unión Soviética. Cada nueva llegada de alimentos proveniente de estos países se festejaba en *Barricada*, el diario oficial del sandinismo, como un éxito para Nicaragua y como ejemplo de la actitud que debería tomar la comunidad internacional respecto a la Revolución.

⁶⁶ FAO/OMS, *Conferencia Internacional sobre Nutrición. Informe de Nicaragua* (Managua: FAO/OMS, 1992), pág. 56.

⁶⁷ Enríquez, *Harvesting Change*, págs. 84–85.

A propósito de una donación de trigo por parte de la Unión Soviética en 1981, sentenciaba *Barricada* lo siguiente: “Este trigo, compañeros, señaló emocionado el doctor Córdova, es el trigo de la dignidad, es el trigo de la soberanía, esta es la correspondencia de un pueblo libre a otro pueblo libre como lo es y lo será siempre la tierra de Carlos y Sandino.”⁶⁸

A la vez, el gobierno aclaró que no percibía las donaciones como un acto de beneficencia sino como una contribución de la solidaridad internacional a la lucha común en contra del imperialismo. Se argumentaba también que era necesario buscar alternativas con el fin de racionalizar el consumo del trigo y buscar substitutos para romper con la dependencia de dicho grano. En la visión de los sandinistas, Nicaragua ya no debería aceptar donaciones que afectaran su soberanía a través de condiciones políticas y en este contexto se referían de manera muy positiva a las donaciones del gobierno mexicano.⁶⁹ En 1982, después de una serie de inundaciones, la revista *Envío* insistió de nuevo en la necesidad de evitar una dependencia, refiriéndose también al nivel de las relaciones entre la población nicaragüense y el gobierno:

Una preocupación que se ve en la ‘Nueva Nicaragua’ es la de no crear una relación de dependencia económica de los damnificados con el gobierno. Ni el gobierno ni el Comité contra el Desastre quieren donar comida por un tiempo indeterminado. Para evitar esto se comenzó con un programa de alimentos para el trabajo, por el cual los damnificados seguirán recibiendo alimentos pero deberán trabajar en sus propios asentamientos en tareas de reconstrucción comunal.⁷⁰

En esta misma época, un artículo publicado en *Barricada* argumentaba sobre la necesidad de una buena nutrición de los trabajadores para mejorar el estado de salud y la productividad prevalecientes en el país. Refiriéndose a los estudios científicos producidos por el INCAP en torno a la relación entre productividad y alimentación, el artículo recomendaba mejorar la cantidad y la calidad de la alimentación de los obreros nicaragüenses.⁷¹ En síntesis, se puede

⁶⁸ “Llegó el trigo de la dignidad”, en *Barricada* (26 de mayo de 1981), pág. 12.

⁶⁹ “Pan que Nicaragua recibirá con dignidad”, en *Barricada* (14 de marzo de 1981), pág. 3; y “Algunos aspectos de la colaboración mexicana”, en *Barricada* (17 de septiembre de 1981), pág. 8.

⁷⁰ Equipo Envío, “Inundaciones: una tragedia no bien conocida”, en *Envío* 13 (1982), disponible en <<http://www.envio.org.ni/articulo/54>>.

⁷¹ “Mejorar la alimentación de los trabajadores una tarea de la revolución”, en *Barricada* (5 de septiembre de 1982), pág. 3.

observar tanto una preocupación por evitar la dependencia de donaciones como una preocupación por acelerar la productividad y el desarrollo económico a través de una buena alimentación. En este sentido, una parte de los ingresos recibidos por las donaciones de alimentos se invertiría en proyectos de desarrollo, como en el caso de la industria lechera. Asimismo, las ventas de una donación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de leche en polvo se utilizaban para una inversión en el proyecto Chiltepe, un gran complejo de producción de leche.⁷²

COMPETENCIA Y CONFLICTOS POLÍTICOS EN LA AYUDA ALIMENTARIA

Existen varios testimonios que dan cuenta de que, durante la etapa previa a la Revolución, el fenómeno de la donación de alimentos no estuvo exento de discusiones y conflictos. Como ejemplo de ello está la competencia, más o menos explícita, que la agencia estadounidense CARE sostenía con la organización católica Caritas por el control de la ayuda alimentaria en Nicaragua. En un documento de 1966, CARE se quejaba de Caritas, criticando que dicha organización usaba la ayuda como su “reserva privada” para acumular poder en la región y “crear dinastías” en lugar de enfocarse en las necesidades alimenticias de los niños y soluciones para sus problemas.⁷³

Esta situación, sin embargo, no fue resuelta con el triunfo de la Revolución Sandinista. Los conflictos en torno a la competencia entre agencias no gubernamentales y gobiernos extranjeros vinculados con la ayuda alimentaria adquirió continuidad a través de la emergencia de otros actores y sus respectivas visiones de desarrollo en las labores de ayuda. Un ejemplo paradigmático de ello puede verse en la velada competencia que mantuvieron tanto la República Federal Alemana (RFA) como la extinta República Democrática Alemana (RDA) en pos de la ayuda hacia el proyecto de desarrollo sandinista en los años inmediatos posteriores al triunfo de la Revolución. Tanto la RFA como la RDA fueron actores internacionales que, por lo menos hasta 1982, tuvieron un papel preponderante en la solidaridad internacional al régimen sandinista.

No obstante, la incursión de dichos actores en las labores de ayuda dejó ver, también, los efectos de las contradicciones ideológicas y geopolíticas que se vivían durante ese momento culminante de la llamada Guerra Fría. En el Ar-

⁷² “Reunión de FAO, benéfica”, en *Barricada* (7 de septiembre de 1980), pág. 9; y “Donativo ONU Leche en Polvo”, en *Barricada* (3 de diciembre de 1981), pág. 10.

⁷³ “Fred Anderson to Bertran Smucker” (3 de octubre de 1966), CARE Archives, Box 657.

chivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la RFA se encuentran informes detallados sobre el seguimiento que este país le dio al estrecho vínculo establecido entre el régimen sandinista, la RDA y la Unión Soviética. El gobierno de la RFA veía con preocupación que, *so pretexto* de la ayuda alimentaria a Nicaragua, la presencia de la hegemonía soviética pudiera extenderse en la región centro-americana.⁷⁴

Como ejemplo de esta disputa, sirva esta anécdota: En octubre de 1979, la RFA hizo a Nicaragua una donación de alimentos con un valor de 450,000 marcos. Para la recepción de la ayuda se organizó una ceremonia en la alcaldía de la ciudad de León. En un informe sobre dicho acto, Gerhard Kunz se congratulaba ante el hecho de que la población presente en la ceremonia lanzaba vivas a la RFA. Kunz no vacilaba en concluir que había presenciado el “éxito más grande que ha tenido la Alemania occidental hasta ahora en ganarse simpatías”. Con la ayuda alimentaria, continuaba el informe, la RFA había logrado ganarse la “imagen de un país amistoso”. Por lo tanto, Kunz recomendaba incorporar la ayuda alimentaria a Nicaragua como una pieza clave de la estrategia de Alemania Occidental para tener un efecto positivo en el país y en la región, ayudando a combatir la precariedad en el abastecimiento de alimentos, pero pensando “también en las relaciones públicas y en los efectos secundarios políticos”.⁷⁵

La disputa interalemana de su prestigio frente a la Revolución Sandinista no estuvo exenta de situaciones involuntariamente cómicas. A principios de 1980, el embajador de la RFA, Volker Haak, viajó a la ciudad de Ocotlán, en el norte de Nicaragua, en el marco de una ceremonia de entrega de ayuda alimentaria alemana al régimen sandinista. Fue entonces que en esa pequeña población el embajador alemán fue recibido con honores. El festejo transcurría sin incidentes de no ser por un detalle: los organizadores rindieron honores al representante de la RFA sin reparar en que la bandera alemana que usaron para tal ocasión era en realidad la enseña nacional de la ¡RDA! Cuando se dieron cuenta del error, los organizadores intentaron, sin lograrlo, desprender el escudo de la extinta Alemania Oriental. Ante este penoso incidente, Haak comentaba con irritación, en uno de sus informes, el hecho de que hasta en las poblaciones más recónditas y más atrasadas del país había ya algún tipo de presencia del

⁷⁴ Véase, por ejemplo, “OAR Fehrenbach, Betr. Nicaraguanische Regierungsdelegation in der UdSSR”, (25 de marzo de 1980), Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (en adelante PAAA) 127452.

⁷⁵ “Botschaft der BRD in Managua an Auswärtiges Amt” (5 de octubre de 1979), PAAA 116105.

enemigo comunista.⁷⁶ En síntesis, el centro de atención no era la preocupación por las necesidades de una población pauperizada, sino la lucha por la hegemonía ideológica y geopolítica propia de la etapa de la Guerra Fría. Al final de 1981, la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo notaba que la ayuda alimentaria a Nicaragua ya no era necesaria en vista de que la producción local de granos básicos había aumentado respecto a los últimos dos años (de la guerra insurreccional). Hasta ese momento, el volumen total de la ayuda alimentaria alemana había llegado a 4.5 millones de marcos alemanes desde la Revolución.⁷⁷ Mientras que la cooperación de la Alemania Occidental se redujo considerablemente desde 1982, cuando el gobierno conservador de Helmut Kohl asumió el poder, la RDA siguió cooperando con Nicaragua durante la década de 1980 hasta el fin del régimen prosoviético de la Alemania Oriental en 1989.

Durante la primera mitad de la década, la RDA donaba 50,000 toneladas de trigo y fomentaba otros proyectos dedicados a la producción alimentaria del país.⁷⁸ Dicho enfoque tenía que ver con el interés de la RDA en que Nicaragua repagara sus créditos a través de productos útiles para fortalecer el mercado interno en la Alemania Oriental.⁷⁹ La correspondencia además demuestra que los representantes de la RDA observaron la influencia de consultores de los países europeos y trataron de fortalecer la presencia del bloque de hegemonía soviética en esta disputa geopolítica por incidir en las donaciones alimentarias en Nicaragua. Debido a que las fuentes documentales al respecto son muy fragmentarias y, en algunos casos, inaccesibles, resulta imposible analizar el modo en el que los políticos sandinistas negociaron con sus supuestos adversarios ideológicos y cómo se manifestaban sus respectivas agendas políticas en el proceso de negociación derivado de las donaciones de alimentos.

⁷⁶ “Botschaft der BRD in Managua an Auswärtiges Amt” (28 de diciembre de 1979), PAAA 116105.

⁷⁷ “Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Nicaragua” (Stand 31.12.1981), PAAA 127454; y “Hilfe für Nicaragua seit Juli 1979” (Stand 2.2.1982), PAAA 127454.

⁷⁸ Matthias Dietrich, “Solidarität war mehr als eine Staatsdoktrin”, en Erika Harzer y Willi Volks, editores, *Aufbruch nach Nicaragua: Deutsch-deutsche Solidarität im Systemwettstreit* (Berlin: Christoph Links Verlag, 2008), págs. 29–36, aquí pág. 35; y “Staatliche Plankommission: Information zum Stand der ökonomischen Beziehungen der DDR zu Nikaragua” (2 de mayo de 1985), Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, BArch DE 1/58128.

⁷⁹ “Bericht über die Ergebnisse der Reise der DDR-Delegation unter Leitung des Stellvertreters des Ministers für Allgemeinen Maschinen-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau, Genossen Dr. Wilde, in der Zeit vom 19.6. bis 21.7.1985 in Nikaragua”, (s/f) Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde BArch DE 1/58125.

Esta situación de competencia geopolítica se extendió durante toda la década de 1980. Durante esa época, el volumen de la ayuda alimentaria sobrepasó el monto de 375 millones de dólares, con 50.4% proveniente del bloque soviético.⁸⁰ Desde 1982, Nicaragua se veía afectada por una serie de desastres naturales que debilitaron mucho los esfuerzos para aumentar la producción de alimentos básicos. Cuando a eso se sumaron la crisis económica y la guerra civil contra la oposición frente al régimen sandinista, la llamada “Contra”,⁸¹ la importancia de las donaciones creció. A lo largo de la década se puede observar un aumento de las donaciones hasta 185.87 millones de toneladas en 1988.⁸²

Tanto la guerra como la ineficiencia de la producción por parte de las grandes entidades estatales causaron un cambio en la estrategia del gobierno sandinista acerca del campesinado. Desde 1984, algunos de los grandes proyectos de inversión estatal fueron abandonados, mientras que la producción cooperativa y campesina individual recibió más atención. Dicho proceso coincidió con una fase de aplicación intensiva de la Ley de Reforma Agraria en la cual los repartos de tierra beneficiaron más a los pequeños y medianos productores que en los años anteriores y se concentraron en las zonas más afectadas por la guerra. Asimismo, la Ley de Reforma Agraria fue ampliada en 1986 para incluir también propiedades con una extensión menor a quinientas manzanas⁸³ en las expropiaciones. Aun así, la tierra redistribuida provenía en gran parte de las empresas estatales.⁸⁴

En el caso del maíz, la producción se recuperó a finales de la década de 1980 debido a la liberalización gradual del mercado para maíz y frijol desde 1985.⁸⁵ Desde 1987 la situación económica de Nicaragua empeoró considerablemente, por lo que el Gobierno implementó dos proyectos de ajuste estructural en 1988. Aun así, la inflación se convirtió en una hiperinflación: los salarios

⁸⁰ Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, Cuadro 15.

⁸¹ Desde 1981 estalló la guerra civil entre las fuerzas sandinistas y las milicias opositoras (comúnmente denominadas como “la Contra”) que operaban desde Honduras y Costa Rica. “La Contra” fue apoyada con recursos financieros y militares por el Gobierno estadounidense. Durante dicha guerra (1981–1990) murieron alrededor de 50,000 personas.

⁸² Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, Cuadro 15.

⁸³ En Nicaragua una manzana corresponde a 0.7 hectáreas.

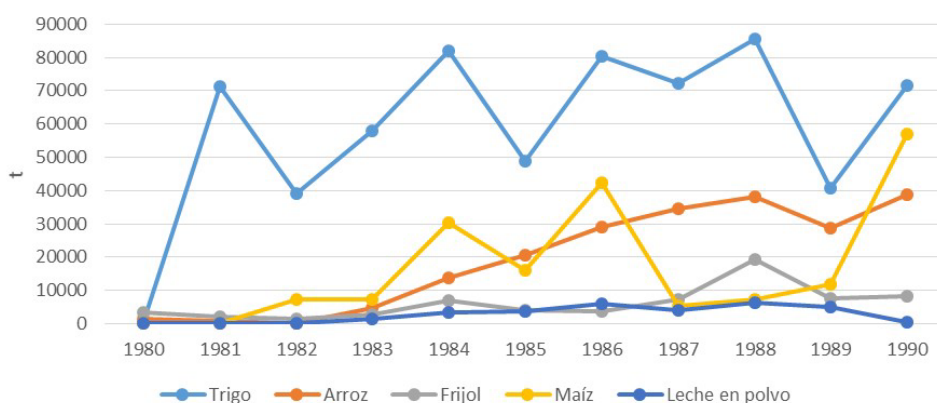
⁸⁴ Baumeister, *Estructura y reforma agraria en Nicaragua*, págs. 121–124; y Baumeister, “Agrarian Reform”, págs. 239–240.

⁸⁵ Max Spoor, *The State and Domestic Agricultural Markets in Nicaragua: From Interventionism to Neo-Liberalism* (New York: St. Martin's Press, 1995), págs. 85–86.

reales ya no alcanzaron para adquirir los productos de la canasta básica lo que generó descontento e intensos debates sobre los precios de alimentos.⁸⁶

En 1988, Nicaragua fue afectado por una dura sequía a principios de año y por el huracán Joan en octubre. Según las cifras de la CEPAL, el desastre causó daños económicos de 839 millones de dólares de los cuales, casi 80 millones consistían en pérdidas irreversibles en el sector agrícola. Tan solo en la región del Caribe nicaragüense fueron evacuadas temporalmente 300,000 personas ante el riesgo que representaban los desastres naturales. En esta situación de crisis, la CEPAL estimaba que había que importar 36,000 toneladas de maíz, 24,000 de frijol y 59,000 de arroz.⁸⁷ Por lo tanto, la ayuda alimentaria experimentó a un nuevo auge a fines de la década de 1980, siendo los alimentos más donados: trigo, arroz, frijol, maíz y leche en polvo.⁸⁸

Cuadro 3
Ayuda alimentaria para Nicaragua por producto (toneladas), 1980–1990



Fuente: Hernández, *La ayuda alimentaria en Nicaragua*, pág. 35.

⁸⁶ Peter Utting, *Economic Adjustment under the Sandinistas. Policy reform, food Security, and Livelihood in Nicaragua*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Report 91.1 (Geneva: UNRISD, 1991).

⁸⁷ CEPAL, *Damage Caused by Hurricane Joan in Nicaragua: Its Effects on Economic Development and Living Conditions, and Requirements for Rehabilitation and Reconstruction* (Santiago de Chile: CEPAL, 1988), pág. 10.

⁸⁸ Julio Ricardo Hernández, *La ayuda alimentaria en Nicaragua, 1980–1989: el marco institucional del manejo de las donaciones, y su impacto en el consumo y la producción nacional. Informe de Consultoría* (Managua: Universidad Tecnológica Nicaragüense, 1991), pág. 35.

En un informe para el PAN publicado en 1991, Julio Ricardo Hernández destacaba que la ayuda alimentaria contribuyó hasta un 25% de la alimentación de los nicaragüenses a lo largo de la década. Esta importante contribución, en la perspectiva del autor, tenía, sin embargo, efectos negativos en el desarrollo económico del país, entre ellos una influencia negativa en los precios que se pagaron a los productores de granos. En particular, la producción de arroz bajó claramente desde que se intensificó la ayuda alimentaria.⁸⁹

LA AYUDA ALIMENTARIA EN LA TRANSFORMACIÓN POLÍTICA DESDE 1989

La transformación política en Nicaragua coincidía con los cambios políticos que en Europa Oriental significaban el fin de la Guerra Fría. Además, las elecciones de 1990 tuvieron lugar en el contexto de una fuerte crisis económica, por lo que la situación alimentaria de la población se dificultó aún más. Según un estudio realizado por Peter Utting en 1989, la ingestión de calorías en la población de Managua registraba un promedio de 19% abajo de las recomendaciones mínimas de 1850 kcal diarias establecidas por el PAN. Los sectores más pobres consumían menos de 1200 kcal en promedio.⁹⁰ Aun así, las donaciones de alimentos bajaron en 1989 a más de 70 millones de toneladas comparadas con 1988.⁹¹

No obstante, desde 1989 las donaciones se convirtieron en un tema de campaña electoral ya que los dos candidatos principales, Daniel Ortega del FSLN y Violeta Chamorro de la oposición, argumentaron sus propias visiones de desarrollo al amparo de los respectivos actores de la comunidad internacional que, explícitamente, los apoyaban. En el caso del FSLN, Henry Ruiz, Ministro de Cooperación Externa, hizo un llamado a la solidaridad internacional, en específico en el renglón de la ayuda alimentaria, para darle apoyo al régimen sandinista en su lucha por ganar el proceso electoral de 1990.⁹² En el transcurso de 1989, *Barricada* reportó en varias ocasiones sobre las donaciones soviéticas con la intención de convencer a sus lectores de que, a pesar de la transformación política, la Unión Soviética daría continuidad a su apoyo. Por ejemplo, en ene-

⁸⁹ Hernández, *La ayuda alimentaria en Nicaragua*, págs. 5 y 24–27.

⁹⁰ Utting, *Economic Adjustment under the Sandinistas*, págs. 54–55.

⁹¹ Garst, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, Cuadro 15.

⁹² “Henry demanda apoyo alimentario ante daños de cosechas”, en *Barricada* (21 de julio de 1989), pág. 4.

ro de 1990 se realizó una ceremonia en San Juan del Sur para recibir una donación de 10,500 toneladas de arroz con la presencia del embajador soviético. El representante del gobierno sandinista mencionó en dicha ocasión que los rumores sobre el fin de la cooperación habían sido iniciados por fuerzas contrarrevolucionarias.⁹³ Por su parte, la candidata presidencial de la oposición al sandinismo, Violeta Chamorro, manifestó en distintos momentos de su campaña electoral la seguridad de contar con el apoyo del gobierno estadounidense en caso de ganar las elecciones, bajo la promesa de que la recuperación de dicho patrocinio mejoraría sensiblemente la situación alimentaria de los nicaragüenses. De hecho, durante la campaña electoral, el gobierno de George Bush había prometido un apoyo significativo al respecto.⁹⁴ Finalmente, Violeta Chamorro ganó las elecciones realizadas el 25 de febrero de 1990 con 54.7% de los votos, mientras que Daniel Ortega se quedó en la segunda posición con solamente 40.8%.

Un mes después de que el nuevo gobierno asumió el poder en abril de 1990, se firmó el primer acuerdo entre el gobierno de Chamorro y el de Estados Unidos, en el que este último se comprometía a una donación de 12.5 millones de dólares en el marco del programa “Alimentos para el Progreso”. La donación se condicionaba a la puesta en marcha de un plan de desarrollo por parte del gobierno de Chamorro, enfocado a un adelgazamiento del Estado, la privatización de las empresas públicas y una reforma radical de la economía nicaragüense. Bajo esta estipulación, CARE mandó un equipo a Nicaragua para averiguar las posibilidades de nuevos proyectos de cooperación. En su informe, los representantes de CARE hacían mención de los rumores prevalecientes en las redes de agentes internacionales vinculados con el fenómeno de la donación de alimentos y la cooperación al desarrollo en el país centroamericano. En este sentido, existía un miedo al interior del país de que CARE se pudiera convertir en un instrumento de la política exterior estadounidense para supervisar los cambios impuestos al nuevo gobierno. Frente a esta situación, los agentes de dicha organización apostados en Nicaragua insistían en la necesidad de mantener la posición neutral y antipartidaria con la que CARE pretendía ser reconocida. De este modo, dichos actores recomendaban a la central de la organización en Estados Unidos la necesidad de mantener un perfil bajo y cuidadoso en

⁹³ “Llega embarque de arroz URSS a San Juan del Sur”, en *Barricada* (24 de enero de 1990), pág. 6.

⁹⁴ David Close, *Nicaragua: The Chamorro Years* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998), pág. 136. Mientras que algunos miembros de la campaña electoral de Violeta Chamorro hablaron de un billón en ayuda económica, el gobierno estadounidense aprobó en 1990 solamente 300 millones de dólares.

el rubro de la donación de alimentos, dado que su participación podría interpretarse como un “fuerte mensaje político” de presión hacia Nicaragua.⁹⁵

En 1991, el periódico *La Prensa* informaba continuamente sobre el arribo de donaciones alimentarias, destacando que formaban parte del apoyo para los planes de ajuste estructural que pretendía el nuevo gobierno. Por ejemplo, en junio de 1991, una parte de dichas donaciones fue recibida en el puerto de Corinto, con un acto en el que participaron representantes del gobierno y de USAID. El encargado de dicha organización, Kenneth Schofield, destacó en aquella ocasión: “nuestro programa de Alimentos para la Paz cumple un doble propósito: abastecimiento adecuado para el bienestar del pueblo nicaragüense, y gran apoyo al Plan Económico, lo que constituye una fuente de agua limpia, para su financiamiento”.⁹⁶

Como es de suponerse, la cobertura que *Barricada* dio a ese acto era sensiblemente diferente. En un comentario editorial titulado “¿Pan sin dignidad?” se criticaba las condiciones políticas de las donaciones. El título hacía alusión a la campaña de resistencia en contra de la cancelación de los créditos de trigo en 1981 bajo el lema “Pan con dignidad” que rechazaba donaciones de alimentos bajo cualquier condicionamiento de naturaleza política. Asimismo, *Barricada* afirmaba que, en todo caso, la donación de 12.5 millones de dólares era insuficiente dada la cuantía de los daños que habían provocado tanto la guerra contra “la Contra” como las sanciones económicas por parte de Estados Unidos en la década de 1980. Desde esta perspectiva, el Gobierno estadounidense debería cumplir con un monto de 17 millones de dólares de indemnización a Nicaragua por los daños ocasionados por la presión de ese país al gobierno sandinista durante su gestión.⁹⁷ En sintonía con este tipo de posturas, se manifestaron voces en contra de la alta dependencia externa de Nicaragua hacia Estados Unidos. Por ejemplo, en un artículo publicado en *Barricada*, Tita Picado destacaba que el objetivo de una autosuficiencia alimentaria debería permanecer como un objetivo vigente para el nuevo gobierno.⁹⁸

De manera parecida, se realizó la reanudación del apoyo alemán que el gobierno conservador de la RFA había cancelado en 1982. La primera mitad

⁹⁵ “Team TDY to Nicaragua to Investigate New Program Initiatives, Submitted by Peter van Brunt” (24 de marzo de 1990), CARE Archives, Box 1218.

⁹⁶ “Gran donación de trigo, soya y sebo”, en *La Prensa* (1 de junio de 1991), pág. 6.

⁹⁷ “‘Alimentos para el Progreso’ ¿Pan sin dignidad?”, en *Barricada* (5 de mayo de 1990), pág. 3.

⁹⁸ “Crisis económica y desnutrición. ¿Qué hace el gobierno por los pobres?”, en *Barricada* (29 de junio de 1990), pág. 3.

del apoyo congelado con un volumen total de 51 millones de marcos alemanes fue liberado en 1990 para el fomento de la agricultura nicaragüense a través de semillas e insumos agrícolas. La segunda parte se condicionaba a la firma de un acuerdo sobre la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Curiosamente, tanto *Barricada* como *La Prensa* reivindicaron el éxito de las negociaciones con el gobierno alemán a las respectivas visitas de Daniel Ortega (septiembre de 1990) y Violeta Chamorro (febrero de 1991), demostrando, una vez más, cómo las negociaciones sobre los apoyos financieros se convirtieron en parte de una estrategia de confrontación política.⁹⁹ Mientras se negociaba el futuro del apoyo alemán, la RDA puso fin a sus apoyos al gobierno sandinista con un acto simbólico que tuvo lugar pocos días antes de la reunificación alemana. Al respecto consignaba *Barricada*: “La RDA se despide para siempre de Nicaragua. El próximo 3 de octubre pasará a ser parte de un solo Estado unificado. Sin embargo, deja en nuestro país un gigantesco caudal de solidaridad y amistad, que será muy difícil de olvidar.”¹⁰⁰

Después de la reunificación, el gobierno de la Alemania unificada continuó con algunos de los proyectos de desarrollo iniciados por la RDA y en 1991 asignó 105 millones de marcos a la cooperación de desarrollo con Nicaragua, cantidad que en ese momento representaba el apoyo más alto para un país latinoamericano.¹⁰¹

La transformación política en Nicaragua había sido acompañada por una seria crisis económica desde 1988. Entre 1990 y 1992, más de 50% de la población nicaragüense sufría de desnutrición y no tenía los recursos económicos suficientes para adquirir la canasta básica de alimentos. Gran parte de la población dependía por lo tanto de las donaciones externas. En 1990, las donaciones aportaron en promedio 355 kcal a la alimentación por persona, constituyendo un 23% de la ingestión calórica diaria.¹⁰² La delegación de CARE que viajó en abril 1990 a Nicaragua destacó la necesidad de la ayuda alimentaria, especial-

⁹⁹ “RFA acoge demanda de ayuda de Daniel”, en *Barricada* (12 de septiembre 1990), pág. 1; y “Alemania promete ayuda financiera”, en *La Prensa* (20 de febrero de 1991), pág. 12.

¹⁰⁰ “La RDA se despide con una hermosa donación”, en *Barricada* (25 de septiembre de 1990), pág. 6.

¹⁰¹ “Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5451” (13 de enero de 1993), disponible en <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/054/1205451.pdf>> (consultado el 13 de marzo de 2016).

¹⁰² *Conferencia Internacional sobre Nutrición: Informe de Nicaragua* (Managua, 1992), pág. 17.

mente para los refugiados de la guerra.¹⁰³ Todavía en 1992, según los datos del INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), 50.3% de la población vivía en pobreza y 19.4% en pobreza extrema.¹⁰⁴ En diciembre de 1993, los sectores más pobres de la población gastaron en promedio 86% de sus ingresos en comida.¹⁰⁵ El nuevo gobierno no disponía de un plan elaborado para las políticas alimentarias sino seguía en un inicio con algunos programas de emergencia implementados por los sandinistas durante la crisis, como el paquete AFA (arroz, frijoles y azúcar) o el programa “Un vaso de leche”.¹⁰⁶ Debido a esta situación de crisis y la transformación política, la ayuda alimentaria se mantuvo a altos niveles durante toda la década de 1990. En total, la región centroamericana recibió 885 millones de toneladas de alimentos de los que 35.4% fue otorgada a Nicaragua.¹⁰⁷ Los informes de la FAO para Nicaragua desde 1990 expresan una gran preocupación por la alta dependencia externa del sistema alimentario nicaragüense, como por ejemplo en 1996, cuando se caracterizaba como “crónica” la dependencia de dicho país a las donaciones de trigo y aceite y como “alta” para el caso del arroz y de la leche. En general, durante esa época más de 30% de los alimentos consumidos eran importados.¹⁰⁸

CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos visto cómo los debates concernientes a la relación entre alimentación y desarrollo económico en Centroamérica han sido un reflejo de las disputas políticas de la región. Revisando el caso particular de

¹⁰³ “Team TDY to Nicaragua to Investigate New Program Initiatives, Submitted by Peter van Brunt” (24 de marzo de 1990), CARE Archives, Box 1218.

¹⁰⁴ Rose Spalding, “Poverty Politics”, en David Close, Salvador Martí i Puig y Shelley A. McConnell, editores, *The Sandinistas and Nicaragua since 1979* (Boulder, Colorado; Lynne Rienner Publishers, 2012), págs. 215–243, aquí pág. 221.

¹⁰⁵ Comisión Nacional de Nutrición, Nicaragua, *Plan quinquenal de acción para la nutrición* (Managua: El Gabinete, 1994), págs. 18–20.

¹⁰⁶ Con el paquete AFA, implementado en 1987, el Gobierno distribuía arroz, frijoles y azúcar a los trabajadores. Con el programa “Un vaso de leche” se daba un vaso de leche diario a los niños escolares.

¹⁰⁷ Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alexander Schejtman, *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá* (Santiago de Chile: CEPAL, 2004), pág. 19.

¹⁰⁸ Fernando Canchon Avellaneda, *FAO, Informe Anual: Enero-Diciembre de 1996* (enero de 1997), pág. 7.

Nicaragua, entre las décadas de 1960 y 1990, podemos ver que para la dictadura somocista la ayuda alimentaria fue percibida como una contribución útil para que el gobierno pudiera enfrentar el problema del hambre y la desnutrición sin la necesidad de invertir demasiados recursos en la solución de dichos problemas.

En cambio, a partir del triunfo de la Revolución de 1979, el gobierno sandinista buscó ampliar la noción de desarrollo que se enfocaba en las necesidades de la población. Se planteaba la visión de un país autosuficiente que podía nutrir a sus habitantes con su producción de granos básicos. Sin embargo, a pesar de su crítica fundamental en torno a las donaciones de alimentos, el gobierno nicaragüense no pudo reafirmar su autonomía respecto a éstas, dadas determinadas situaciones de emergencia que, durante toda la década de 1980, tuvo que enfrentar el nuevo régimen. La necesidad de mejorar la productividad a través de una buena alimentación de los trabajadores e incentivar el desarrollo económico estuvo continuamente presente en los debates desde la década de 1960, aunque en la década de 1980 el enfoque cambió hacia el fortalecimiento del desarrollo para defender el proyecto revolucionario.

El proyecto sandinista fue recibido con simpatías en algunos países europeos, Canadá y algunas organizaciones internacionales que lo apoyaron. Sin embargo, el triunfo de la Revolución no significó una autonomía del proyecto de desarrollo (vía el mejoramiento de la alimentación) respecto a las agendas políticas propias del contexto de la Guerra Fría. Si bien los sandinistas lograron una diversificación de la ayuda, todos los donantes tenían su propia agenda política y sus respectivos objetivos. Aun en 1989, cuando el fin del bloque soviético era previsible, los sandinistas declararon públicamente su confianza en la continuidad de dicho apoyo. En cambio, después de 1990 se condicionaba la ayuda alimentaria a un proyecto económico neoliberal y la cooperación con las instituciones financieras internacionales. En este sentido, las donaciones de alimentos poseen una connotación política y una discusión ideológica irremediable.