Centroamericana 22.1/2 (2012) pagine 21-49
ISSN 2035-1496

"EL MAÍZ, NUESTRA RAÍZ"
Los debates sobre la independencia alimentaria en Centroamérica[1]

Christiane Berth
(Universität St. Gallen)

Resumen: Este artículo aborda, a través de la revisión de tres ejemplos históricos, algunos de los debates públicos más significativos sobre el tema de la independencia alimentaria en Centroamérica. Se analizan los actores y coyunturas que, en distintos momentos, han participado en las discusiones sobre la alimentación y en sus iniciativas para resolver los problemas derivados del hambre y la desnutrición en los países de América Central. De este modo, se abordan los casos de a) la creación del INCAP en 1949 y los debates que esta institución propició a propósito de las donaciones de alimentos hacia países centroamericanos, b) las discusiones sobre la alimentación como resultado de la revolución sandinista en Nicaragua y c) la consolidación del tema de la independencia alimentaria en las agendas públicas de los países de la región a partir de la década de 1990.

Palabras clave: Nutrición – Centroamérica – INCAP – Donaciones de alimentos – Independencia alimentaria.

Abstract: "El maíz, nuestra raíz". The Debates on Food Independence in Central America. The article examines some of the most significant public debates on food independence in Central America analyzing three historic examples. It looks at the actors who participated in the discussions on nutrition and follows the evaluation of the initiatives to resolve problems related to hunger and malnutrition in the region. The articles relates to the following cases: a) the foundation of INCAP in 1949 and its position

[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 St. Gallen y financiado por el Fondo Nacional Suizo (SNF), Project Nr. PP00P1_123471. Solicitante principal: Prof. Corinne A. Pernet, Ph.D., University of St. Gallen.

towards food-aid in the 1980s, b) the discussion on nutrition after the Sandinista revolution in Nicaragua and c) the consolidation of the subject as an item on the political agenda since the 1990s.

Key words: Nutrition – Central America – INCAP – Food aid – Food independence.

Introducción

En Centroamérica convergen distintas influencias culturales y sus tradiciones alimentarias son muestra evidente de ello. Las herencias mesoamericanas y españolas, las influencias afrocaribeñas y la aceptación, cada vez más creciente, de la comida rápida norteamericana configuran el complejo mapa de las tradiciones gastronómicas de la región. Por otra parte, el hambre y la desnutrición constituyen dos de los grandes problemas que afectan a su población y suponen, cada vez con mayor evidencia, un gran reto para las políticas de sus gobiernos. Actualmente, la región es una de las zonas más afectadas por el hambre y la desnutrición en América Latina. Entre 1990 y 2001, organizaciones internacionales entregaron más que 885 millones toneladas de alimentos a los países centroamericanos[2]. Según los datos de la FAO, entre 2006 y 2008 en Guatemala, Nicaragua y Panamá todavía más que un 15% de la población sufrían de desnutrición[3].

La dependencia alimentaria de la región está estrechamente vinculada con la economía de las plantaciones. Desde el siglo XIX, la concentración de la economía en el sector agroexportador – a través del cultivo de algodón, café, banano y azúcar – tuvo como consecuencia una baja de la producción de alimentos básicos. Como resultado, los gobiernos centroamericanos tenían que importar cada vez más alimentos. En este contexto, durante el siglo XX, en varios momentos surgieron debates respecto a las alternativas que tenía la

[2] A. León – R. Martínez – E. Espíndola – A. Schejtman, *Serie políticas sociales. Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Santiago de Chile 2004, p. 19.

[3] FAO, *The State of Food Insecurity in the World. How does international price volatility affect domestic economies and food security?*, Roma 2011, p. 47. En Guatemala son 22%, en Nicaragua 19% y en Panamá 15%. El promedio latinoamericano (sin el Caribe) es de 7%.

región para lograr su independencia alimentaria a partir de la producción de los bienes locales.

Tomando como referencia algunas de esas discusiones públicas, me enfocaré en este artículo a analizar tres ejemplos, situados en diferentes momentos históricos, de cómo se han desarrollado estos debates en torno al fenómeno de la alimentación en Centroamérica. En este sentido, la primera parte del artículo analizará los debates que, desde la década de los 1940, se originaron a partir de la fundación del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), una institución regional especializada en el tema de la nutrición. En la segunda parte se pondrá énfasis en el contexto de violencia política y crisis económica prevaleciente en Centroamérica durante la década de 1980. Por una parte, analizaré el tema de las donaciones de alimentos que en estos años llegaron a niveles inigualados. Y por la otra, retomaré el caso de Nicaragua durante esos años, cuando el gobierno sandinista intentó establecer políticas que aspiraban a reducir la dependencia de alimentos importados en medio de una situación de inestabilidad. Finalmente, en el tercer apartado, presento un breve resumen de los debates sobre la alimentación que se han dado en las últimas dos décadas, en el marco de la globalización.

Los debates sobre la independencia alimenticia desde la década de 1940

En la segunda mitad del siglo XX, el tema de la alimentación se convirtió en una agenda importante a nivel internacional. Por ejemplo: en 1945 se funda la FAO; mientras que en 1948 la Declaración Universal de Los Derechos Humanos hablaba del derecho a la alimentación. En Latinoamérica dicho tema se convirtió en un asunto de políticas públicas desde la década de 1930 cuando por primera vez los delegados latinoamericanos tratan de abordar el tema en las organizaciones internacionales, como la OIT[4]. Además, los debates

[4] C.A. Pernet, "Nourishing the Working Class. The International Labor Organization and the Expansion of Latin American Welfare States", en S. KOTT (ed.), *Transnational Social Policies. Reformist Networks and the International Labor Organization*, Routledge, London 2012, por publicarse.

sobre el hambre y el derecho a una alimentación segura y sana, tuvieron lugar en otras organizaciones internacionales, por ejemplo en la Organización Mundial de Salud (OMS) y la Organización Panamericana de Salud (OPS).

En el caso particular de Centroamérica, hubo el primer esfuerzo a nivel regional de enfrentar los problemas nutricionales con la fundación del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) en 1949. Su fundación había sido una iniciativa del ministro guatemalteco de salud, Julio Bianchi. Otro actor importante en la historia fundacional de la institución fue Robert Harris, un joven investigador del Massachusetts Institute of Technology (MIT) en el ámbito de la nutrición[5]. Refiriéndose a la fundación de institutos similares en Colombia y México[6], el ministro guatemalteco se acercó a la fundación Kellogg, en Estados Unidos, para sugerir la fundación de un centro nutricional en Centroamérica. La fundación aceptó y aseguró un financiamiento anual de 15,000 dólares. Los primeros miembros eran Guatemala, El Salvador y Honduras. Fue hasta 1954 que se unieron Costa Rica, Panamá y Nicaragua. Los países miembros apoyaron al financiamiento del instituto con una cuota anual de 12,500 dólares[7]. Aparte, hubo otras fuentes externas de financiamiento: muchas veces fundaciones estadounidenses dieron apoyo a los proyectos de investigación del instituto. En 1961, el presupuesto anual del instituto había llegado a 900,000 dólares[8]. En 1975, un tercio de los recursos financieros provino de la OPS, otro tercio de los países miembros, y otro tercio de otras fuentes[9].

---

[5] J.M. Navia, "Dr. Robert S. Harris: Nutritionist, Oral Science Researcher, and Visionary MIT Educator", *Journal of Dental Research*, 77 (1998), 3, pp. 438-444.

[6] La fundación de estos institutos se debe a una iniciativa de la Oficina Sanitaria Panamericana la que en 1934 recomendó a los gobiernos miembros establecer institutos de nutrición. México, Brasil, Colombia, Chile y Argentina pusieron la propuesta en práctica.

[7] "Acta final, tercer reunión INCAP. 12-14 diciembre 1949", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 1950, 29, pp. 297–305.

[8] N.S. Scrimshaw, "The Origin and Development of INCAP", *Food and Nutrition Bulletin*, 31 (2010), 1, pp. 4-8.

[9] M. Béhar, "Reflexiones sobre el desarrollo del INCAP", *Boletin de la Oficina Sanitaria Panamericana*, enero 1975, pp. 6-7. Una de las preguntas del proyecto de investigación que ha

Para darnos una idea del contexto político en el que surgió el INCAP es importante señalar el hecho de que, con la caída del dictador Jorge Ubico (quien gobernó entre 1931 y 1944), en Guatemala había por primera vez un gobierno interesado en la puesta en marcha de reformas sociales. Después de la caída de Ubico, el maestro Juan José Arévalo ganó las elecciones en 1944 con una gran mayoría. Con su gobierno empezó una breve época de esperanza que se caracterizó por una amplia agenda de reformas sociales. Sin embargo, la distribución de la tierra no se llevó a cabo hasta que su sucesor Jacobo Arbenz asume la presidencia en 1950. La aprobación de la reforma agraria causó olas de protestas de la oligarquía tradicional y en 1954 Arbenz fue derrocado por militares guatemaltecos con respaldo del gobierno estadounidense[10].

En medio de esta circunstancia, se inaugura el INCAP en una fecha simbólica: el 15 de septiembre de 1949, día de la independencia de la mayor parte de los países de la región. Parto de la hipótesis que la búsqueda de un camino centroamericano e independiente para la alimentación de la región era uno de los objetivos sustanciales de la naciente institución desde su fundación. El INCAP surgió con cuatro metas sustanciales: 1) estudiar los problemas de nutrición en la región; 2) buscar soluciones prácticas para ellos; 3) asesorar a los gobiernos centroamericanos en el ámbito de nutrición y 4) capacitar personal para los países miembros[11]. El primer director del instituto fue Nevin Scrimshaw, un científico estadounidense que dirigió el instituto desde su fundación hasta 1961. Todos los demás investigadores y empleados del instituto eran centroamericanos excepto unos asesores extranjeros a los que se

dado origen a este artículo es, precisamente, el indagar si es que los presupuestos institucionales influían en los contenidos de las investigaciones del instituto.

[10] J. HANDY, *Revolution in the Countryside. Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala (1944-1954)*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina 1994, pp. 89-95; P. GLEIJESES, Shattered Hope. The Guatemalan Revolution and the United States (1944-1954), Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1991, pp. 22-34 y 342-360.

[11] INCAP, *The Institute of Nutrition of Central America and Panama*, Guatemala 1972.

invitaba temporalmente[12]. Nevin Scrimshaw manifestó desde el principio la necesidad de formar una institución centroamericana. Por ejemplo, en 1949 escribía que

> (...) los programas para mejorar la nutrición de los países de la América Latina deben, hasta donde sea posible, utilizar los alimentos locales y estar basados en estudios de esos alimentos, tal como son cultivados y consumidos en la localidad para la cual se planea el programa de alimentación. El intentar imponer arbitrariamente dietas norteamericanas o europeas, con el fin de mejorar la nutrición, constituirá probablemente un fracaso, puesto que económica y culturalmente resultaría inaceptable (...)[13].

Por su parte, el científico norteamericano Robert Harris había expresado ideas similares en 1945, por lo que un intercambio de ideas y preocupaciones entre estos dos investigadores fue muy probable[14]. La visión de una nutrición basada en recursos locales chocó con las perspectivas dominantes en aquella época respecto al tema de la alimentación. Por ejemplo, la FAO proponía enfrentar la desnutrición a través de una transferencia de alimentos desde otras regiones produciendo excedentes que se destinarían hacia aquellas zonas del mundo que sufrían de escasez[15].

Después de la caída de Arbenz, el gobierno estadounidense financió grandes programas de desarrollo en Guatemala para demostrar el éxito de su visión, contraria – claro está – a la del gobierno derrocado. En general, los enfoques principales eran el desarrollo económico y la inversión en proyectos

---

[12] N.S. SCRIMSHAW, "Infrastructure and Institution Building for Nutrition", *Food and Nutrition Bulletin*, 12 (1990), 2, pp. 95–102. Lo que queda por investigar con otras fuentes es la influencia de los asesores extranjeros dentro del instituto.

[13] N.S. SCRIMSHAW, "Estudio sobre los problemas de la nutrición en la América Latina", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 28 (1949), 12, p. 1201.

[14] R.S. HARRIS, "An Approach to the Nutrition Problems of Other Countries", *Science*, 102 (1945), 2637, pp. 42-43.

[15] A.L.S. STAPLES, *The Birth of Development. How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World (1945-1965)*, Kent State University Press, New studies in U.S. Foreign Relations Series, Kent, Ohio 2006, pp. 97-100.

de infraestructura. Además, los EE.UU. gastaron entre 1954 y 1959 casi 14 millones de dólares en proyectos para el desarrollo rural. Por una parte, desarrollaron proyectos de reasentamiento de campesinos y por otra parte fomentaron la agricultura de exportaciones. En consecuencia, en los primeros dos años del gobierno de presidente Carlos Castillo Armas la producción de granos básicos bajó un 10%[16]. Este contexto local también era opuesto a las visiones que el INCAP tenía sobre los pasos que las naciones del área deberían de tomar rumbo a la independencia alimentaria.

En sus primeras décadas de existencia, el INCAP tenía un fuerte enfoque en la investigación. Entre 1965 y 1967 el instituto realizó un estudio intenso sobre la alimentación y los problemas nutricionales en Centroamérica. Más que 100 investigadores entrevistaron a 3.800 familias en 190 comunidades sobre sus costumbres alimenticias. Además, se realizaron estudios clínicos, muestras de sangre, y estudios de antropometría. Los investigadores constataron que, en lo general, era inadecuada la alimentación en importantes segmentos de la población centroamericana. Además, encontraron deficiencias dramáticas de riboflavina y vitamina A en las zonas rurales y deficiencias de yodo, calorías y proteínas. Los alimentos que más hacían falta eran huevos, carne, frutas y vegetales[17]. Después de haber realizado los estudios, el INCAP elaboró varios guías para una dieta adecuada basada en alimentos locales[18].

Como soluciones a corto plazo, el INCAP propuso la yodificación de la sal, la fortificación del azúcar, el incremento de actividades nutricionales dentro

[16] C. Brockett, "The Right to Food and United States Policy in Guatemala", *Human Rights Quarterly*, 6 (1984), 3, pp. 366-380; S.M. Streeter, "The Failure of 'Liberal Developmentalism'. The United States's Anti-Communist Showcase in Guatemala (1954-1960)", *The International History Review*, 21 (1999), 2, pp. 386-413.

[17] Interdepartmental Committee on Nutrition for National Development, *Nutritional Evaluation of the Population of Central America and Panama (1965-1967)*, INCAP, Guatemala 1971.

[18] INCAP, "Recomendaciones nutricionales diarias para las poblaciones de Centro América y Panamá", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 39 (1955), 2, pp. 225-226; M.T. Menchú – G. Arroyave – M. Flores, *Recomendaciones dietéticas diarias para Centro América y Panamá*, Guatemala 1973.

del sector de salud, y programas especiales para niños. Como soluciones a largo plazo, el instituto recomendó intensificar la educación nutricional en las primarias y los medios de comunicación, mejorar la tecnología alimenticia, especialmente respecto la fortificación de alimentos, el incremento de la producción local de alimentos y la distribución de la leche y de suplementos alimenticios para niños[19].

En este último renglón, la invención más sobresaliente del INCAP fue la Incaparina – un suplemento de proteínas hecho a base de alimentos vegetales locales. Durante sus estudios sobre desnutrición infantil en la década 1950, el INCAP observó una deficiencia fuerte de proteínas en el consumo alimenticio de los niños de la región. Leche y otras fuentes proteínicas eran económicamente inaccesibles para la mayoría de la gente en las zonas rurales. Nevin Scrimshaw había criticado ya en 1951 que la leche facilitada por UNICEF creaba una dependencia porque los países centroamericanos tendrían entonces que importar este producto, una vez terminados los proyectos de apoyo. Para solucionar esa problemática, Scrimshaw propuso buscar opciones alternativas basadas en proteínas vegetales locales[20]. Por eso, el INCAP se propuso elaborar un sustituto al equivalente proteínico de la leche y que fuera accesible para el grueso de la población. Desde la década de 1950, el INCAP hizo una serie de experimentos para encontrar una fórmula viable y así resolver el problema de la desnutrición. Un grupo de expertos del instituto, dirigidos por el Dr. Ricardo Bressani[21], desarrollaron un nuevo producto a base de harina de ajonjolí y de diferentes tipos de frijol. Finalmente, eligieron las semillas de algodón como fuente de proteínas. Con una mezcla de aquellas

[19] INTERDEPARTMENTAL COMMITTEE ON NUTRITION FOR NATIONAL DEVELOPMENT, *Nutritional Evaluation of the Population of Central America and Panama (1965-1967)*, pp. VI-IX.

[20] N.S. SCRIMSHAW, "El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá", *Revista del Colegio Médico*, 2 (1951), 3, pp. 20-22.

[21] El Dr. Ricardo Bressani nació en 1926 en Guatemala. Después de haber estudiado química en la Universidad de Dayton, Ohio; realizó un doctorado en bioquímica en la Universidad de Purdue, Indiana. Trabajó en el INCAP, entre 1956 y 1993, como Jefe de la División de Ciencias Agrícolas y Alimentos. Por sus investigaciones sobre la nutrición ha sido distinguido con múltiples reconocimientos internacionales.

semillas, harina de maíz, y vitaminas, el INCAP produjo la primera generación de Incaparina. Ésta era compatible con los hábitos de consumo locales, pues se le consumía en forma de atole.

El INCAP nunca hizo el intento de reclamar una patente para su fórmula pero la Incaparina fue registrada como una marca para poder controlar su calidad[22]. Para lanzarse al mercado centroamericano, se tuvo que recurrir a la participación de empresas privadas para su producción y distribución. En el caso de Guatemala, el INCAP dio la concesión para la producción de Incaparina a la Cervecería Centroamericana que, en este momento, era uno de los principales productores de alimentos en el país. Acompañado de una gran campaña de publicidad, el producto se empezó a vender en aquel país. Su distribución fue apoyada por empleados de centros de salud y médicos, quienes recomendaban el producto, sin que esto implicara la distribución directa del estado guatemalteco. Por otra parte, hay que decir que dado que las instituciones gubernamentales guatemaltecas recibían un flujo constante de alimentos donados, el Estado nunca vio la necesidad de incorporar a la Incaparina a sus programas alimenticios[23]. Además de esto, el INCAP también entró en un conflicto con la UNICEF dado que ésta organización internacional basaba su estrategia para combatir la desnutrición en niños en la distribución de leche en polvo[24], una estrategia que Nevin Scrimshaw ya había criticado desde 1951[25].

La Incaparina se introdujo también en otros países latinoamericanos como en Colombia. Además, el instituto hacía esfuerzos por difundir el concepto

[22] ID., "The background and history of Incaparina", *Food and Nutrition Bulletin*, 2 (1980), 2, pp. 1-2.

[23] R.L. SHAW, "Incaparina in Central America", en M. MILNER (ed.), *Protein-Enriched Cereal Foods for World Needs, American Association of Cereal Chemists*, Minnesota 1969, pp. 320-333; R.L. SHAW, "Incaparina: A Low Cost Vegetable Mixture and its Commercial Application", PL.FDS HUM. NUTRITION, 1969, 1, pp. 99-107; M. BÉHAR, "My Experience as Director of INCAP. 1961-1974", en OPS/INCAP, *Anual Report*, 1988, p. VIII.

[24] K. GRANT, *Serie Historia de UNICEF: UNICEF en las Américas. Para la Infancia de Tres Decenios*, UNICEF 1986, p. 22.

[25] SCRIMSHAW, "El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá", pp. 20-22.

fuera de la región. Según el ex director de INCAP, Nevin Scrimshaw, fue en la India donde una mezcla parecida ha tenido su mayor éxito[26]. La aparición de la Incaparina se puede interpretar como una medida que desde el INCAP se implementó para lograr una independencia alimenticia basada en recursos locales. A pesar de todos sus problemas, la Incaparina ha sobrevivido hasta el día de hoy, por lo menos en el caso de Guatemala. Los responsables del INCAP juzgan como un éxito que se logró la introducción de un suplemento alimenticio sin subvenciones ni apoyo estatal. Al mismo tiempo reconocen que un producto como la Incaparina no puede resolver por sí solo los graves problemas de desnutrición en la región; situación que se acentúa con los bajos ingresos y la desigualdad social permanente. Nevin Scrimshaw escribió en 1952 al respecto:

> Es un axioma que ningún instituto de nutrición u organismo de salubridad pública puede mejorar el régimen de la población si los alimentos recomendados no se producen en cantidades suficientes ni se venden a precios que los pongan al alcance del pueblo[27].

Más que veinte años después, el segundo director del INCAP, Moisés Béhar[28], insistió, en 1975, en la necesidad de buscar soluciones regionales para los problemas nutricionales en Centroamérica:

> Es necesario, pues, buscar soluciones propias más aplicables a las condiciones de nuestro medio, y ello requiere de investigación científica y tecnológica. Para

[26] ID., "The background and history of Incaparina", pp. 1-2.

[27] ID., "A quién corresponde la solución de los problemas de la nutrición?", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 32 (1952), 4, p. 353.

[28] Moisés Béhar nació en 1922 en Guatemala. Estudió pediatría en la Universidad de San Carlos. Después de haber realizado estudios de posgrado en París, asumió la dirección de la sección de nutrición en el Ministerio de Salud Pública en Guatemala. Desde 1953, empezó a trabajar con el INCAP, primero como consultor, luego como investigador y desde 1961 como director de la institución. En 1975, sigue con su carrera en la OMS en Ginebra como jefe de la Unidad de Nutrición. Fuente: CV Doctor Moisés Béhar, en <www.sica.int/busqueda/info_relacionada.aspx?IDItem=13823&IdCat=46&IdEnt=29&Idm=1&IdmStyle=1>, consultado el 03/05/2012.

> muchos de nuestros problemas las soluciones no están en los libros de texto, ni van a ser otros los países que los busquen[29].

Ahora bien, hay que analizar los esfuerzos del INCAP por llevar algunos de sus objetivos a la práctica. Desde la década de 1970, el instituto intentó establecer políticas de la alimentación en los países de la región. Este esfuerzo coincidía con una tendencia a nivel internacional de pasar el tema de la alimentación del ámbito de la salud al ámbito político. En 1971, el MIT organizó la "Primera conferencia internacional sobre nutrición, desarrollo nacional y planificación", donde expertos de las organizaciones internacionales, diferentes universidades y del Banco Mundial discutieron la necesidad de convertir el tema de la alimentación en un tópico relacionado con el desarrollo de los países. En el contexto de la crisis mundial de alimentos, sugirieron cambiar los programas aislados en una política multisectorial, una estrategia que se difundió ampliamente con la publicación "The Nutrition Factor" (1973) de Alan Berg. A nivel latinoamericano se formó en 1971 un "Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas de Alimentación y Nutrición" en el que participaron la UNICEF, la FAO, la CEPAL y la PAHO. Dicha institución divulgó la necesidad de formular planes nacionales de nutrición en varios países latinoamericanos[30].

Paralelamente, el INCAP organizaba en Centroamérica varios talleres con los responsables en los países miembros. En 1971, citó a los jefes de los departamentos de nutrición a una reunión en la que promover políticas de la alimentación se promovió como prioridad número uno. En 1974, el Instituto publicó una "Guía para la Definición y Formulación de las Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición para los países de Centro América y Panamá". En el mismo año, los responsables del INCAP se reunieron con funcionarios de la OPS y US-Aid y consiguieron un financiamiento de la oficina regional para programas en Centroamérica de US-Aid (ROCAP). En los años siguientes, se lograron algunos éxitos: por ejemplo, Panamá incorporó

[29] BÉHAR, "Reflexiones sobre el desarrollo del INCAP", p. 4.

[30] A. ESCOBAR, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton 2012, pp. 102-121.

la necesidad de proporcionar una nutrición adecuada a la población en su constitución y El Salvador incluyó proyectos de nutrición en su plan de desarrollo[31].

En concreto, el instituto sugirió primero definir los problemas más urgentes de nutrición en cada país. Luego, había que establecer programas y metas para los diferentes sectores de la población. Al nivel de las políticas nacionales de la alimentación, había que definir el papel de la ayuda alimentaria, establecer estándares alimenticios e implementar políticas para elevar los ingresos de la población pobre[32]. En esta agenda, el enfoque de la política multisectorial y de planeación que surgió a nivel internacional desde la década de los 1970 ha dejado sus huellas. La receta clásica de la política multisectorial proponía una secuencia de planificación nutricional, lo que implicaba, en un primer paso, definir la extensión del problema; segundo: una descripción del sistema político y económico; tercero: establecer programas y políticas para enfrentar el problema nutricional y cuarto: compararlos con propuestas alternativas. La FAO y la OMS aceptaron este enfoque en el año 1976 por lo que se implementaron en muchos países de América Latina y Asia planes de nutrición al inicio de la década de 1980. Después de su auge siguió un descenso rápido. John Osgood Field afirmó en 1987 que su único legado duradero habían sido los diagramas del sistema nutricional. Por una parte caracterizaba la política multisectorial como un proyecto ambicioso que a la vez era demasiado demandante. Requería de muchos datos y estadísticas que en muchos países donde se pensaba aplicarlo no existían. Asimismo criticaba que la política multisectorial ofrecía finalmente recetas conservadoras y que los

[31] L. Sáenz – J. del Canto – C. Talavera – V.W. Bent – M. Flores – J. Aranda-Pastor, "La planificación alimentaria-nutricional y el proyecto regional de nutrición en Centroamérica y Panamá", en INCAP (ed.), *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 1979, pp. 33-37.

[32] Interdepartmental Committee on Nutrition for National Development, *Nutritional Evaluation of the Population of Central America and Panama (1965-1967)*, pp. VIII-IX.

planeadores sobrestimaron la voluntad de los gobiernos para darle prioridad al tema de la nutrición[33].

En este sentido, en 1979 un funcionario del INCAP tuvo que admitir que el nivel de nutrición podía mejorar más rápidamente si los gobiernos fueran más comprometidos con las metas. Decía "Eso, por supuesto es un gran 'si'"[34] – lo que nos demuestra uno de los problemas fundamentales del INCAP: la cooperación con los gobiernos centroamericanos. En la década de 1970 la influencia de los militares llegó al grado más elevado en la mayoría de los países centroamericanos. En Guatemala, el país sede del INCAP, los militares dominaron desde 1954 la política con diferentes niveles de represión. En 1982 el general Efraín Ríos Montt asume el poder mediante un golpe militar y el país entró en la fase más violenta y represiva de la guerra civil. Aparte, la región estaba afectada por problemas económicos y vivía un proceso de desintegración[35]. Con este panorama político como trasfondo no sorprende el resumen del ex-director del INCAP Moisés Béhar en 1988. Según él, las políticas de la alimentación constituían un asunto de baja prioridad para los gobiernos centroamericanos. Concluía que el instituto sirvió para los gobiernos centroamericanos como un "chivo expiatorio": les permitía divulgar públicamente que a través del financiamiento del INCAP estaban afrontando la desnutrición en la región aunque en realidad bloquearon muchas iniciativas de dicha institución[36]. Moisés Béhar admitía a la vez su frustración por el hecho de que el INCAP no tenía ninguna influencia decisiva en la ejecución de las políticas de la alimentación en la región. Eso, sin embargo, representaba una ventaja para Béhar, ya que eso permitía que el INCAP no estuviera contaminado de intereses políticos de los diferentes gobiernos.

---

[33] ESCOBAR, *Encountering Development*, pp. 113-123; J. OSGOOD FIELD, "Multisectoral Nutrition Planning. A Post-Mortem", *Food Policy*, 12 (1987), 1, pp. 15-28.

[34] I. BEGHIN – J. DEL CANTO – C. TELLER, "Malnutrition, National Development, and Planning", *Bulletin of the Pan American Health Organization*, 13 (1979), 3, p. 287.

[35] M. ROJAS BOLAÑOS, "La Política", en H. PÉREZ BRIGNOLI (ed.), *De la posguerra a la crisis (1945-1979). Historia General de Centroamérica,* Tomo V, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Madrid 1993, pp. 85-163.

[36] BÉHAR, "My Experience as Director of INCAP", p. VIII-IX.

Aun así, el trabajo del INCAP no estuvo exento de los problemas políticos que han caracterizado a la región. Por ejemplo: en junio de 1980 un grupo armado denominado "Vanguardia de Trabajadores de Guatemala" secuestró al director del INCAP, Carlos Tejada, durante una reunión en el instituto. Después de este incidente, varios investigadores importantes abandonaron Guatemala y el instituto entró en una crisis.

La independencia alimentaria y las donaciones de alimentos

En el contexto de la violencia política por la que atravesó Centroamérica durante la década de 1980 había un incremento enorme de las donaciones de alimentos. Por ejemplo, mientras que en 1980 los Estados Unidos donaron 43.500 toneladas de alimentos a la región, en 1987 eran más que 770.000 toneladas[37]. En 1983, un cuarto de la población centroamericana estaba recibiendo donaciones de alimentos[38]. ¿Que había pasado? Un factor muy importante para explicar el aumento de las donaciones es la revolución sandinista en Nicaragua. Este proceso fortaleció el miedo de Estados Unidos a una desestabilización política en Centroamérica. En este sentido, el gobierno norteamericano 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 estadounidense a Nicaragua, en otros países centroamericanos hubo un incremento fuerte de las donaciones, especialmente en El Salvador y Guatemala[39].

En general, se pueden distinguir dos tipos de ayuda alimentaria hacia Centroamérica durante este proceso. El primer tipo fue aquella que se da a los gobiernos con el fin de fortalecer sus respectivos mercados internos, creando

[37] INCAP, *Institute of Nutrition of Central America and Panama*, Guatemala 1990, p. 7.

[38] R. GARST, *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, CADESCA, Panamá 1992, pp. VI-VII.

[39] S. WHITEFORD – A.E. FERGUSON, "Social Dimensions of Food Security and Hunger. An Overview", en S. WHITEFORD – A.E. FERGUSON (ed.), *Harvest of Want. Hunger and Food Security in Central America and Mexico*, Westview Press, Boulder, Col. 1991, pp. 1-21; BROCKETT, *The Right to Food and United States Policy in Guatemala*, pp. 366-380.

así una fuente adicional de ingresos estatales. El segundo tipo consiste en ayuda alimentaria que se distribuye directamente a grupos de la población. En Centroamérica, la gran mayoría de ayuda alimentaria del tipo uno provenía de EE.UU. bajo el programa PL 480[40]. Otros donantes eran el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Unión Europea. En el caso de Nicaragua, varios países socialistas, Canadá, y algunos países europeos llenaron el vacío que había dejado la cancelación de apoyo de EE.UU. Entre 1980 y 1990, el apoyo de los países socialistas contribuyó un 50,4% de toda la ayuda alimentaria recibida por Nicaragua. Los países de Europa occidental aportaron otros 15,6% y la Comunidad Europea 9,7%[41].

Para los países donantes, las donaciones significaban la oportunidad de deshacerse de excedentes de la sobreproducción agrícola por lo que incluyeron en gran parte productos de trigo. Por tal motivo la población centroamericana se acostumbró, por ejemplo, al consumo de la pasta. A la larga esta situación creó una dependencia de importaciones porque el trigo casi no se cultiva en Centroamérica. Solamente en Guatemala había producción local que hasta la década de los 1990 cubría menos de un tercio de lo que era necesario para satisfacer la demanda local. En Guatemala, el consumo de trigo aumentó de 12 kg per cápita (1952/53) hasta un promedio de 20 kg en la década de 1980. En Costa Rica y Panamá el consumo promedio alcanzaba niveles entre 45,5 kg y 32,2 kg, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, niveles más bajos entre 24,8 y 17,1 kg. En general, la población urbana consumía más productos de trigo que la población rural[42]. Este consumo implicaba grandes gastos para los gobiernos centroamericanos. Por ejemplo, Guatemala gastó en 1957 3,7 millones de dólares en la importación de trigo e harina de trigo[43]. No solamente aumentaron los gastos, sino a la vez la dependencia de alimentos importados.

---

[40] GARST, La ayuda alimentaria al istmo centroamericano, pp. I-V.

[41] *Ibi*, p. 32.

[42] *Ibi*, pp. 96-101.

[43] US-AID, *Master Program Book Submission Guatemala*, Operational Proposal FY 59, Budget Proposal FY 60 (PD-ACC-112), 1958, p. 141. En <dec.usaid.gov/index.cfm?p=search.getCitation&CFID=22875620&CFTOKEN=41608337&id=s_13838694-D566-FC5C-DB054BF80A190ABF&rec_no=130194>, consultado el 03/05/2012.

El INCAP publicó varios estudios sobre las dimensiones de las donaciones en las que se criticaban varios aspectos: 1) que las donaciones no atacaban a las causas de la malnutrición y 2) que no se tomaban en cuenta los hábitos locales de consumo, 3) que las donaciones inhibían la producción local de granos básicos[44]. A finales de la década de 1980, Moisés Béhar criticaba fuertemente que los gobiernos centroamericanos comenzaran a estimular la dependencia de las donaciones de alimentos desde el exterior[45]. Por último, el INCAP señalaba que las donaciones podían ser utilizadas con fines políticos tanto de los gobiernos extranjeros como de los gobiernos locales. 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[46].

[44] M.T. 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 1986, pp. 22-29; J. Aranda-Pastor, "Nutrición y servicios descentralizados de salud. Una introducción al tema", en *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 1978, pp. III-VIII.

[45] Béhar, "My Experience as Director of INCAP", p. VIII.

[46] J. del Canto – L. Sáenz – C. Talavera – A.R. Campos – J. Aranda-Pastor, "Planificación de la Alimentación en Centroamérica y Panamá. Experiencias", en INCAP (ed.), *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 1979, p. 9.

A pesar de estas preocupaciones, el INCAP consideró las donaciones como un recurso necesario en el contexto de la crisis humanitaria que se desencadenó con el recrudecimiento de la violencia en la región durante la década de 1980. Varios expertos del INCAP reconocieron que los alimentos que llegaban a los países centroamericanos eran un instrumento útil siempre y cuando se buscara incorporar en una estrategia de políticas de desarrollo y de la alimentación[47]. Dado que las fuentes para indagar más sobre este asunto no son fácilmente accesibles, no sabemos en que medida el instituto hizo pública su crítica e intentó de influenciar la estrategia de los actores internacionales. Dado el contexto de violencia en su país sede, un critica abierta también pudo haber implicado riesgos para los investigadores.

La idea de las donaciones de alimentos era contraria al objetivo de una alimentación basada en los recursos de la región. En un encuentro organizado por el INCAP en 1986, la representante de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Yolanda de Castillo Arévalo, demandaba que había que apoyar a cualquier esfuerzo para aumentar la producción local y llegar a una "autosuficiencia alimentaria"[48]. Pero la realidad en este momento era muy diferente: la llegada masiva de alimentos donados se sobreponía al camino de una alimentación basada en recursos locales. Esta tendencia coincidía con una crisis al interior del INCAP.

"El maíz, nuestra raíz" – Debates en Nicaragua después de la revolución

Una vez que había triunfado la revolución de 1979, el gobierno sandinista puso en marcha una política de alimentación basada en la redistribución de tierra, el cultivo de alimentos básicos y subvenciones de precios. Bajo el lema de "La comida es una prioridad" el nuevo gobierno puso en marcha reformas

[47] MENCHÚ, "La problemática alimentaria y nutricional y los programas de alimentación a grupos", p. 24-26.

[48] Y. DE CASTILLO ARÉVALO, "Centro América. Situación actual de la alimentación y avances hacia la seguridad alimentaria", 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 1986, p. 33.

que permitieran garantizar la producción agrícola y abatir el problema del hambre. A través de la institución de comercio estatal: ENABAS (Empresa Nacional de Alimentos Básicos), el gobierno fundó una red alternativa de distribución y mercadeo de víveres. Un elemento importante constituían las "tiendas populares" que vendían alimentos básicos a los precios oficiales en zonas alejadas y barrios marginados[49]. Sin embargo, el régimen sandinista nunca optó por una nacionalización completa de la producción alimenticia sino que recurrió, más bien, a un modelo de "economía mixta" que combinaba producción estatal, cooperativa y privada para buscar abastecer el mercado interno de alimentos.

Históricamente, el comercio exterior de Nicaragua había sido enfocado hacia los intereses de EE.UU. Cuando el gobierno sandinista buscó apuntalar su mercado interno, el presidente norteamericano Ronald Reagan emprendió un bloqueo económico en contra de la revolución sandinista. A la vez, la falta de divisas obligó al gobierno nicaragüense a reducir los gastos para la importación de alimentos. En el primer seminario sobre estrategia alimentaria del Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA) se definían los siguientes pasos hacia la independencia alimentaria. Primero, había que establecer un nuevo sistema de comercialización; segundo, habría que cambiar las políticas de precios y subsidios; tercero, los expertos proponían que Nicaragua tenía que establecer nuevas relaciones financieras y comerciales con otros países del mundo; cuarto, los participantes recomendaron la industrialización de la agricultura[50].

Después de que el gobierno estadounidense canceló a Nicaragua los créditos para la importación de trigo en 1981, el gobierno reaccionó con la

[49] J. Austin – J. Fox, "The Role of the Revolutionary State in the Nicaraguan Food System", *World Development*, 1985, 13.1, pp. 15-40; P. Utting, *Economic Reform and Third-World Socialism. A Political Economy of Food Policy in Post-Revolutionary Societies,* Basingstoke, Hampshire 1992; J. Collins, *Tierra y subsistencia en la nueva Nicaragua,* México 1986.

[50] Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria – Programa Alimentario Nacional – Canadian International Development Agency (ed.), *Informe del Primer Seminario sobre Estrategia Alimentaria (CIERA-PAN-CIDA) realizado en Managua, Nicaragua Libre, del 21 al 25 de febrero, 1983*, Managua 1983.

fundación del Programa Alimentario Nacional (PAN), cuya imagen representativa fue una mazorca de maíz. Para estimular su consumo, el gobierno sandinista lanzó la campaña "El maíz, nuestra raíz" que le dio un contenido político al maíz: mientras que el trigo se caracterizaba como un producto extranjero e imperialista, el maíz obtuvo la connotación de un producto nacionalista, antimperialista y una herramienta clave en la búsqueda de la independencia alimentaria.

La carga ideológica que se le atribuyó al maíz en este contexto, se ejemplifica de muchas maneras. Una de ellas es por ejemplo el caso de la revista del Ministerio de Cultura, *nicaráuac*, que en 1981 dedicó un número especial al maíz[51]. Desde su introducción se puede identificar el perfil militante de su concepción sobre ese alimento: en una página ilustrada con el título del periódico *Barricada*, se encuentra la noticia sobre los créditos cancelados por Estados Unidos y parte de un fragmento de un discurso Sergio Ramírez, miembro de la junta de gobierno sandinista. Además, se introduce la nueva tradición de las ferias del maíz:

> Como respuesta a la agresión imperialista de negarnos el trigo, el pueblo de Nicaragua celebró una grandiosa Feria del Maíz patrocinado por el Ministerio de Cultura y las Juntas Departamentales y Municipales de todo el país. Se le puso a esta feria el nombre de XILONEM: el nombre de una princesa náhuatl que según un mito de nuestros antepasados se sacrificó a los dioses en un tiempo de sequía y con su muerte produjo el maíz para su pueblo. [...] En XILONEM nosotros también vemos a todos aquellos que sacrificaron su vida por el pueblo en esta Revolución[52].

El pasado náhuatl se relacionaba con los sacrificios heroicos de los guerrilleros nicaragüenses. En la edición de la revista se encuentran más referencias al pasado, tales como las leyendas mesoamericanas sobre el maíz, refranes, iconografía y un texto con el título "El maíz guerrillero" escrito por Gioconda Belli donde destaca la importancia de dicho producto caracterizándolo como

[51] *nicaráuac*, 2 (1981), 6.

[52] *Ibi*, p. 57.

un alimento de los revolucionarios[53]. En 1981, durante una feria del maíz realizada en Managua, la Vice-Ministra de Cultura, Daisy Zamora, enfatizó sobre la necesidad de regresar a la alimentación tradicional criticando a la vez la influencia de la sociedad de consumo. Decía

> No nos van a rendir por hambre porque sabemos retomar las tradiciones alimenticias que se habían venido perdiendo a causa de la cultura consumista que le quisieron meter al pueblo[54].

En este contexto, la necesidad de importar granos básicos se consideraba como una vergüenza. En una propaganda del Programa Alimentario Nacional (PAN) se afirmaba:

> Nunca se puede saber con exactitud el futuro, pero tal vez para este año Nicaragua tenga que importar granos. Eso sería una gran vergüenza para nosotros, porque en estas tierras cultivamos maíz mucho antes que, por ejemplo, en los EE.UU. Cuando los habitantes del norte andaban persiguiendo búfalos con flechas de punto de piedra, nosotros ya cultivábamos maíz en los alrededores de Monimbó, [...] Los del Norte nos robaron nuestro invento más precioso y ahora comercian con él y nos venden grano (no solo trigo, si no maíz mismo)[55].

Sin embargo, a pesar de esta retórica radical, el gobierno sandinista importaba inmediatamente después de la revolución grandes cantidades de alimentos para mejorar la situación de abastecimiento. Al principio de los 1980, Nicaragua lograba auto-abastecerse solamente con arroz y frijoles, mientras que seguía importando maíz, leche, y aceite[56]. Inmediatamente después de la revolución se había logrado un aumento en la producción de maíz hasta la cosecha de 1981/82. Debido a condiciones climáticas y bajos precios para los

[53] G. Belli, "El Maíz Guerrillero", *nicaráuac*, 2 (1981), 6, pp. 75-76.

[54] D. Zamora, "Xilonem comenzó con primeras lluvias", *Barricada*, 4/5/1981, p. 1.

[55] *Propaganda del programa alimentario nacional. Comisión de propaganda agropecuaria*, sin fecha, p. 10.

[56] Austin – Fox, *The Role of the Revolutionary State in the Nicaraguan Food System*, p. 26.

agricultores, la producción sufrió una baja en 1983 de la que se recuperó hasta el año siguiente. Aun así, hasta 1985/86 no se llegó a los niveles de producción que había entre 1974 y 1978[57]. Desde 1987, la producción se estabilizó en el nivel de 1978-79 para bajar de nuevo en 1990. En el caso de otros granos básicos, se logró aumentar la producción de arroz y frijoles hasta 1983-84, pero después las cantidades producidas disminuyeron lentamente[58].

Comparado con 1978, las importaciones de alimentos subieron más que un 50%. Durante toda la década de 1980, el nivel de importaciones alimenticias fue más alto que en la década anterior[59].

Finalmente, el gobierno sandinista nunca se pudo escapar del siguiente dilema: Para poder financiar sus proyectos, seguía dependiendo de las exportaciones tradicionales para generar divisas. En consecuencia, dedicaba una parte de sus recursos al fomento de los productos de exportación. Por falta de otros recursos financieros y la guerra sostenida contra la llamada Contra, desde mediados de la década de 1980 se dieron crisis de abastecimiento cada vez más profundas, agravadas por las catástrofes naturales. Debido a estas circunstancias, la visión de una independencia alimenticia parecía cada vez más difícil a lograr.

Comenzó así el desabasto: productos y alimentos cotidianos como ruedas, azúcar, carne y envases hacían falta y en muchos negocios había filas largas. En los mercados, se vendían estos productos a precios muy altos, especialmente en el Mercado Oriental donde el número de vendedores creció dramáticamente. En 1985 y en 1988 hubo dos crisis económicas severas a las que el gobierno reaccionó con programas de austeridad quitando por ejemplo los subsidios para granos básicos. Por dichas crisis y el cansancio derivado de la guerra, los sandinistas perdieron las elecciones en 1990.

[57] UTTING, *Economic Reform and Third-World Socialism*, p. 195.

[58] M. SPOOR, "Issues of State and Market. From Interventionism to Deregulation of Food Markets in Nicaragua", *World Development*, 22 (1994), 4, p. 528.

[59] FAO, *Trade Yearbook*, 1970-1990.

Debates sobre la independencia alimenticia desde la década de 1990

Con la imposición de las políticas neoliberales en la región, la globalización y la apertura económica los debates sobre la independencia alimenticia entraron en una nueva etapa a partir de la década de 1990. En ese periodo el INCAP desarrolló diversas reflexiones sobre el concepto de seguridad alimentaria que se hizo popular durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1974. Según esta institución dicha idea estaría definida con la existencia de:

> Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica[60].

La cumbre de presidentes centroamericanos incorporó este principio en el 1993 como una prioridad. En este entonces, algunos de los gobiernos de la región buscaron formular leyes nacionales y una ley regional de seguridad alimentaria. La puesta en marcha de dichas leyes se convirtió, sin embargo, en un proceso más largo, determinado por las circunstancias políticas de cada país. Hoy en día, solamente Guatemala y Nicaragua cuentan con leyes de seguridad alimentaria. En este último país, la formulación de la ley al respecto tomó más que 10 años. En las siguientes líneas presentaré algunos debates relacionados con el proyecto, en las que surgió de nuevo el tema de la independencia alimenticia.

En Nicaragua, por ejemplo, el derecho a una protección contra el hambre se inscribió por primera vez en la Constitución Política de 1987 que sigue vigente hasta hoy en día. El artículo 63 declara que: "Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos"[61]. Finalmente, el gobierno sandinista no había logrado asegurar los objetivos mencionados en la constitución. Después

[60] OPS/INCAP, *Informe Anual,* 1994, p. 9.

[61] Constitución Política de Nicaragua, 1987, en <www.asamblea.gob.ni/index.php?option=com_content&task=view&id=228&Itemid=156>, consultado el 03/05/2012.

de 1990, la crisis económica en Nicaragua se profundizó, y la desnutrición aumentó dramáticamente: entre 1990 y 1992, más del 50% de la población nicaragüense sufrió de desnutrición.

El gobierno de Violeta Chamorro echó a andar una política económica neoliberal y retomó la cooperación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El gobierno promovió una rápida privatización de las empresas estatales. ENABAS sobrevivió la transformación política, pero perdió el monopolio sobre las importaciones y exportaciones[62]. Por la disminución de créditos para productores de granos básicos y cooperativas, la producción se paralizó e, incluso, decreció como en el caso del maíz[63]. El gobierno, sin embargo, no formuló explícitamente una política de nutrición, sino siguió con algunas medidas de apoyo, como con el programa "Un vaso de leche" para niños escolares.

Después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, donde se establece la seguridad alimentaria como un objetivo importante, la diputada sandinista Dora Zeledón, en cooperación con varias organizaciones de la sociedad civil, impulsó una primera iniciativa para una ley de seguridad alimentaria que se debatió en la Asamblea Nacional. En la justificación del proyecto se mencionaba que la compra de alimentos básicos en el extranjero había aumentado la deuda externa y creado una dependencia alimentaria. Se exigía una visión de alimentos como una "fuente de la vida humana" y no como mercancía. La versión más radical de la propuesta de ley fue aquella que incluyó la propuesta de que un 50% del mercado de alimentos debería de abastecerse con la producción nacional. Para estimular la producción, la ley sugirió establecer "Planes Educativos de Autoconsumo" y dar premios a "municipios autosuficientes en alimentos básicos". Por último, en el artículo 10 de dicha ley se sugiere impedir la "competencia desleal" por las donaciones

[62] *Informe sobre el comportamiento de la actividad de ENABAS en 1994 y perspectivas a corto plazo*, Managua 1994.

[63] SPOOR, Issues of State and Market, pp. 528-529.

de alimentos. Dichos alimentos solamente deberían distribuirse en casos de desastres naturales u otras crisis de abastecimiento[64].

La ley tuvo varios cambios, entre ellos una segunda versión basada en un estudio financiado por la UNICEF. En el informe del año 1999, se subrayaba el papel importante de los medianos y pequeños productores para la producción de granos básicos en Nicaragua. Debido a los bajos precios en el mercado, la producción para ellos ya no resultó rentable lo que incrementaba la dependencia de importaciones. La propuesta menciona que "La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos" (UNAG) demandaba la urgencia de evitar compras de alimentos en el extranjero[65]. La segunda propuesta de ley del año 2000 se justifica con la vulnerabilidad del país frente a los desastres naturales de ese periodo y la orientación histórica hacia la agro-exportación generando frecuentes crisis de abastecimiento. Además, se critican las políticas de ajuste estructural como las responsables de haber originado más pobreza y desempleo, así como de la eliminación de los centros de acopio y almacenamiento de granos básicos. La influencia de las organizaciones internacionales se nota en la inclusión de criterios como la equidad, la eficiencia y la no discriminación en la propuesta de ley. La crítica abierta hacia las importaciones alimenticias y las donaciones de alimentos desapareció en dicha versión. Al final sólo se incluyó en el documento la recomendación de dar preferencia a alimentos de producción nacional y ver a las importaciones como un "complemento"[66]. Pero aun así, esta versión más ligera no logró convencer a los políticos.

En una entrevista realizada en el 2002, Dora Zeledón reclamaba una falta de voluntad política por parte del gobierno, situación que también constataba

[64] Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Iniciativa de ley "Ley de Seguridad Alimentaria",* Managua 1998.

[65] B. Varela H. – M. Ríos M. – A. Martínez R., *La inseguridad alimentaria y nutricional. Un reto para la legislación nicaragüense*, Managua, 30 de Noviembre de 1999.

[66] Grupo Propositivo de Cabildeo, *Nueva Versión de la iniciativa de Ley de Seguridad alimentaria y Nutricional*, Managua 2000.

la FAO en un informe en el 2006[67]. Desde 2001, Enrique Bolaños Geyer asumió la presidencia. Las acusaciones de corrupción extrema a su predecesor, Arnoldo Alemán, provocó una crisis interna desde el 2003. Dado que una de las prioridades de Enrique Bolaños fue la firma de Tratado de Libre Comercio, (CAFTA, por sus siglas en inglés), con Estados Unidos, la seguridad alimentaria no entraba al Plan Nacional de Desarrollo formulado por su gobierno. Aunado a esto, para el 2006, la propuesta de ley de seguridad alimentaria no había sido retomada por la comisión parlamentaria responsable. En la discusión acerca de la ley se retomaron ideas de la independencia alimenticia, como por ejemplo cuando Dora Zeledón hablaba de la necesidad de "establecer un fondo nacional de alimentos, fruto de la propia producción nacional". La exfuncionaria criticaba la dependencia de alimentos donados utilizando el dicho "Como dicen aquí, no queremos que nos den el pescado sino que nos enseñen a pescar. Se trata de crear habilidades de producción pesquera, agrícola, ganadera, industrial"[68].

En el año 2006, se retomó la iniciativa por el "Grupo de Interés Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional" (GISSAN). Este grupo se conformó por 40 organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la dependencia cada vez más creciente hacia las importaciones de alimentos. En noviembre de ese año, Daniel Ortega ganó las elecciones y esto facilitó que el tema volviera a ser discutido en la agenda pública: así la seguridad alimentaria pasó de ser una propuesta de la oposición a una propuesta del partido gobernante. El Frente Sandinista. En junio de 2007, la Asamblea Nacional aprobó la ley de seguridad alimentaria en lo general, pero en la votación de lo particular a cada uno de sus artículos, surgieron controversias. Por ejemplo, sobre el artículo 5 que prohibía el ingreso de alimentos transgénicos con la ayuda alimentaria. Por eso, la aprobación se atrasó hasta el año 2009. En la versión final de la ley solamente

[67] Entrevista con Dora Zeledón, abril 2002, en <www.rdfs.net/news/interviews/zeledon-apr2002_es.htm>, consultado el 03/05/2012; FAO, *Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua*, Taller "Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre", Guatemala, 18 y 19 de octubre de 2006.

[68] Entrevista con Dora Zeledón, abril 2002.

quedó la garantía de inocuidad de las importaciones y donaciones de alimentos (art. 9b). Esta reducción tiene que ver con el CAFTA que entró en vigencia en el 2006. El tratado establece la franquicia aduanera entre los países centroamericanos y Estados Unidos dándole preferencia a las mercancías de los países miembros.

A pesar de ello, cada país centroamericano negoció algunas excepciones con dicha alianza comercial dependiendo a sus necesidades. En el caso de Nicaragua, para el maíz y el arroz se establecieron tarifas aduaneras vigentes hasta 2025 y ciertas cuotas límites para las importaciones de dichos granos desde EE.UU. Críticos reclamaron que, a pesar de las cuotas, las importaciones podían entrar a través del Mercado Común Centroamericano desde otros países de la región, lo que en la realidad nulificaba las restricciones planteadas por el gobierno nicaragüense. Debido a los subsidios del gobierno estadounidense, los productores centroamericanos no han podido competir con los precios de los alimentos importados. En este sentido, el CAFTA provocó de nuevo debates sobre la independencia alimenticia de la región[69]. Finalmente, en el caso de Nicaragua se aprobó la "Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria" en junio de 2009. Después de que los diputados se pusieron de acuerdo en favor de la ley, el presidente de la comisión responsable, Walden Gutiérrez expresó que la prioridad de la propuesta era "hacer que nuestro sistema productivo produzca al menos lo que consumimos y no estar dependiendo de los productos que vengan de afuera para poder comer"[70].

En el título de la ley se hace referencia al concepto de la soberanía alimentaria que se difundió desde mediados de los 1990. Un actor importante en la elaboración de dicho concepto fue la organización internacional Vía Campesina. Ésta presentó por primera vez el concepto en su segunda conferencia internacional en Tlaxcala, México (1996) y de ahí lo llevó a la

[69] S. CÁCERES, "CAFTA Will Be Like a Brand-Name Hurricane Mitch", *Envío*, 2005, 290, en <www.envio.org.ni/articulo/3046>, consultado el 03/05/2012.

[70] "Por fin tenemos ley alimentaria en el país", *El Nuevo Diario*, 18/6/2009.

Cumbre Mundial de la Alimentación exigiendo que la soberanía alimentaria fuera la base para la seguridad alimentaria.

El concepto parte del supuesto que una organización democrática de la producción de los alimentos y de la política alimentaria es necesaria. Los alimentos se deberían producir para el consumo local. En este sentido, una protección de importaciones de alimentos a precios bajos se considera como necesaria. Los asuntos políticos relacionados son: el control local sobre las semillas, la distribución de la tierra, la democratización de las políticas de la alimentación y la producción ecológica. El concepto ha sido retomado y adecuado a distintas circunstancias locales por organizaciones sociales y movimientos indígenas en todo el mundo. Hasta ahora realizaron dos foros mundiales de soberanía alimentaria en Cuba (2001) y en Mali (2007). Aparte de Nicaragua, los gobiernos de Venezuela, Bolivia, Mali, Ecuador, Nepal y Senegal incorporaron la soberanía alimentaria a sus constituciones o su legislación nacional[71]. En el sitio de internet de Vía Campesina Centroamérica se plantea que la organización enfoca sus trabajos al control local sobre los recursos naturales y la producción. La organización crítica fuertemente los precios extremamente bajos de alimentos importados y el uso de alimentos donados como una "arma política"[72].

Es un hecho que en la actualidad existe una intensa discusión en las ONGs y organismos internacionales respecto al tema de la seguridad y soberanía

[71] S. ARAÚJO, "The Promise and Challenges of Food Sovereignty Policies in Latin America", *Yale Human Rights and Development Journal*, 2010, 13, pp. 493-506; W.D. SCHANBACHER, *The Politics of Food. The Global Conflict Between Food Security and Food Sovereignty,* Praeger, Santa Barbara, California 2010, pp. 53-63; H. WITTMAN – A. AURÉLIE DESMARAIS – N. WIEBE, "The Origins & Potential of Food Sovereignty", en H. WITTMAN – A. AURÉLIE DESMARAIS – N. WIEBE (eds.), *Food Sovereignty. Reconnecting Food, Nature and Community*, Pambazuka Press, Cape Town 2011, pp. 1-14; A. PAASCH, "Kampf gegen Hunger - Paradigmen im Widerstreit", en K. GABBERT – M. KRÄMER – W. GABBERT ET.AL. (eds.), *Jahrbuch Lateinamerika* 33. *Über Lebensmittel*, Westfälisches Dampfboot, Münster 2010, pp. 16-35.

[72] Véase: <cloc-viacampesina.org/index.php?option=com_content&view=article&id=24:soberania-alimentaria-y-comercio&catid=3:tematicas-abordadas&Itemid=14>, consultado el 03/05/2012.

alimentaria. Sin embargo, no está claro hasta qué punto realmente se discuten estos conceptos en las basas de las organizaciones y movimientos campesinos del mundo. Un estudio sobre el caso de Honduras sugiere que el concepto de la seguridad alimentaria todavía tiene mucho más influencia por ser más concreto y más atractivo en un contexto de inseguridad cotidiana respecto al acceso a tierra, agua, semillas, inseguridad sobre el clima, la salud, y la calidad del suelo[73].

Conclusión

El recorrido a través de algunos de los debates sobre la independencia alimenticia en la región centroamericana demuestra diferentes enfoques en diferentes momentos históricos. La idea de una alimentación basada en los recursos locales surge en la década de los 1940 y es impulsado por el INCAP. Su enfoque se concentra al principio en la investigación sobre los hábitos de consumo, alimentos locales y fuentes alternativas de proteínas. La Incaparina combina los resultados de dichas ramas de investigación. Un invento de la tecnología alimenticia, basado en recursos locales y adaptados a los hábitos de consumo en Guatemala. La visión del INCAP chocaba en varios momentos con la perspectiva de otras organizaciones internacionales respecto a la alimentación. Esta situación de disyuntiva se hizo más evidente en la década de los 1980 cuando las donaciones de alimentos inundaron la región. En la misma década, el gobierno sandinista en Nicaragua aportó un enfoque inédito en el marco de las discusiones sobre independencia alimenticia en la región. Aumentar la producción de granos básicos, regresar hacia la alimentación tradicional, retomar las tradiciones alimentarias de raíces prehispánicas y rechazar las influencias estadounidenses a los hábitos de consumo. Desde la década de 1990, la imposición neoliberal, la globalización y los tratados de libre comercio, nuevos actores y temas entran a las discusiones, como por ejemplo el control sobre la producción local, la protección de las semillas

[73] J. BOYER, "Food Security, Food Sovereignty, and Local Challenges for Transnational Agrarian Movements. The Honduras Case", *Journal of Peasant Studies*, 37 (2010), 2, pp. 319-351.

básicas, el ingreso de alimentos transgénicos y la competencia por alimentos subsidiados. Desde sus inicios, la visión de una independencia alimenticia se enfrentaba con las estructuras de poder y los intereses económicos dentro y fuera de la región.

Actualmente, la región centroamericana depende de la importación de granos básicos. Mientras que en 2011/12 se consumían más que 6 millones de toneladas de maíz, solamente se producían 3,19 millones. En el caso del arroz, el desequilibrio es menos grave, pero aun así los países de la región tenían que importar más que 420.000 toneladas del grano[74]. La mayoría de las importaciones agroalimentarias provienen, en un 40%, de EE.UU. Centroamérica es la región más dependiente del continente latinoamericano respecto a importaciones de alimentos. Viendo las diferencias interregionales, se puede observar que países como Nicaragua y El Salvador han logrado independizarse más de la necesidad de importar cereales que Guatemala y Honduras. El Salvador y Nicaragua importan menos que 30% de los cereales consumidos en el país. En Honduras y Guatemala la tasa es mucho más alta con más que 50%[75]. En el contexto actual de las alzas de precios para alimentos a nivel mundial, el tema de como se pueden aprovechar mejor los recursos locales sigue siendo de gran importancia. El caso de Guatemala nos demuestra que solamente por la existencia de una ley de seguridad alimentaria no cambia la situación. Es en el país sede del INCAP, donde se aprobó la primera ley de seguridad alimentaria pero el número de personas desnutridas ha aumentado un 46% entre 1990-92 y 2006-2008[76].

[74] FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011. Altos precios de los alimentos: oportunidades y riesgos, pp. 49 y 63.

[75] *Ibi*, pp. 63-66.

[76] FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, p. 47.