



Asamblea General

Distr. general
19 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter* **

Adición

Misión a Nicaragua

Resumen

En este informe se presentan las conclusiones y recomendaciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación como resultado de la visita que hizo a Nicaragua del 6 al 12 de septiembre de 2009. El objetivo de la visita era examinar el estado actual de la realización del derecho a la alimentación en Nicaragua.

El Relator Especial elogia al Gobierno por su adhesión a la realización del derecho a la alimentación, que demuestra con el gran número de medidas adoptadas para mejorar la situación de los segmentos más pobres de la población.

El Relator Especial formula recomendaciones específicas en relación con la necesidad de: a) mejorar la protección contra los desalojos forzados; b) evaluar las consecuencias de los acuerdos comerciales; c) aumentar el salario mínimo, mejorar la capacidad de las inspecciones de trabajo y regular la subcontratación; d) aplicar plenamente la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; e) reforzar la capacidad de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos; f) integrar los principios de derechos humanos en los programas incluidos en la estrategia Hambre Cero; g) acelerar el programa de concesión de títulos de propiedad de tierras e intensificar los esfuerzos para mejorar la capacidad productiva de los pequeños agricultores, con especial atención al acceso de las

* Presentado con retraso.

** El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

mujeres a la tierra; h) otorgar recursos suficientes a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y al Procurador Especial de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas; i) promulgar la Ley de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte y ratificar el Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y j) reanudar las reuniones de la mesa redonda mundial con la comunidad de donantes.

Anexo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, sobre su misión a Nicaragua (6 a 12 de septiembre de 2009)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–5	4
II. El derecho a la alimentación como marco de análisis.....	6–8	4
III. Situación del hambre y la malnutrición en el país.....	9–12	5
IV. La obligación de respetar el derecho a la alimentación.....	13–23	6
A. Desalojos forzosos.....	15–16	6
B. Las repercusiones de los acuerdos comerciales.....	17–23	7
V. La obligación de proteger el derecho a la alimentación.....	24–29	8
VI. La obligación de realizar el derecho a la alimentación.....	30–73	10
A. Ley marco.....	31–35	10
B. Plan estratégico.....	36–37	11
C. Programas de desarrollo social y rural y otros programas pertinentes.....	38–58	11
D. Reforma agraria.....	59–66	16
E. Mecanismos de recurso.....	67–68	18
F. Ayuda alimentaria.....	69–70	18
G. Preparación para casos de desastre y gestión de los casos de desastre.....	71–73	19
VII. No discriminación.....	74–77	19
VIII. El papel de la comunidad internacional.....	78–82	20
IX. Recomendaciones.....	83	21

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación visitó Nicaragua del 6 al 12 de septiembre de 2009. La visita, por invitación del Gobierno, tenía por objeto evaluar los obstáculos para la realización del derecho a la alimentación en Nicaragua y formular recomendaciones que contribuyeran a eliminar esos obstáculos en el futuro.

2. Durante su visita a Nicaragua, el Relator Especial se reunió con diversos dignatarios de todas las ramas del Gobierno. Entre los interlocutores figuraron los representantes de diversas divisiones del poder ejecutivo, en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Agropecuario Forestal (MAGFOR), la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). Además, el Relator Especial se reunió con miembros de la Asamblea Nacional y del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), así como con representantes de la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) y muy diversos representantes de la sociedad civil, como los de la Mesa Agropecuaria Forestal, el Grupo de Interés por la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (GISSAN), el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y los afrodescendientes. El Relator Especial también mantuvo intercambios con miembros de la comunidad internacional presentes en Nicaragua, entre ellos varios gobiernos donantes y el equipo de las Naciones Unidas en el país.

3. En el marco de la visita el Relator Especial también se desplazó a otros lugares, entre ellos las zonas rurales cercanas a Managua y los departamentos de Estelí y Matagalpa.

4. El Relator Especial expresa su profundo agradecimiento a las autoridades por su cooperación y por la franqueza de las conversaciones que mantuvo con ellas durante su visita. En particular, el Relator Especial desea agradecer al Ministerio de Relaciones Exteriores la excelente organización de la visita. Durante esta el Relator Especial contó también con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país, en particular de la Oficina del Coordinador Residente y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Relator Especial desea dejar constancia de su agradecimiento a esas instituciones.

5. El presente informe da cuenta de las conclusiones y recomendaciones del Relator Especial derivadas de su visita. Tras una descripción general de las normas internacionales pertinentes utilizadas por el Relator Especial como marco de análisis, el informe reseña la situación del hambre y la malnutrición en Nicaragua y evalúa una serie de problemas clave desde el punto de vista del derecho a la alimentación. El informe concluye con una serie de recomendaciones para lograr la plena realización del derecho a la alimentación en Nicaragua.

II. El derecho a la alimentación como marco de análisis

6. La evaluación del Relator Especial sobre la visita se basó en el derecho humano a una alimentación adecuada, reconocido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño.

7. El derecho a una alimentación adecuada impone tres niveles de obligaciones a los Estados¹. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de *realizar (facilitar)* significa que el Estado debe tratar de iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Finalmente, cuando un individuo o un grupo sea incapaz de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar (hacer efectivo)* ese derecho directamente.

8. Además de esas obligaciones, el principio general de no discriminación requiere que se preste especial atención a los grupos particularmente vulnerables, que padecen hambre y malnutrición como consecuencia de la marginación y la explotación. Por otra parte, los Estados están obligados a utilizar al máximo los recursos de que dispongan para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación. El presente informe se basa en esas obligaciones.

III. Situación del hambre y la malnutrición en el país

9. Nicaragua, con sus 5,6 millones de habitantes, es un país de bajos ingresos que se caracteriza por la pobreza crónica, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Según una evaluación de la pobreza publicada por el Banco Mundial basándose en datos correspondientes al periodo comprendido entre 1998 y 2005, el 46% de los nicaragüenses vivían en la pobreza en 2005, con un porcentaje máximo del 68% en las zonas rurales y uno menor, del 29%, en las zonas urbanas². Si bien los niveles generales de pobreza se mantuvieron relativamente estables entre 1998 y 2005, la extrema pobreza disminuyó del 17% al 15%, la brecha entre el nivel de consumo de los pobres y el umbral de pobreza (es decir, la brecha de pobreza) descendió del 4,8% al 3,4%, y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se redujo de 0,45 a 0,40.

10. En el marco de esa tendencia a la baja relativamente positiva, la misma evaluación de la pobreza del Banco Mundial concluyó también que "la atrofia disminuyó de manera constante y significativa" entre 1998 y 2005³. A pesar del descenso en la incidencia de ese problema, que era del 27,4% en 1998, más de uno de cada cinco niños seguían padeciendo retraso del crecimiento en Nicaragua, con una prevalencia particularmente alta en las zonas rurales. Los niveles más altos de atrofia se encontraban en la región del Centro, con una prevalencia del 19,1% en las zonas urbanas y del 32,2% en las zonas rurales. En la región del Atlántico, la prevalencia total era del 24,5%. La incidencia en las zonas urbanas de Managua era del 17,5%⁴. La evaluación concluyó que "Nicaragua necesitaría 22 años para eliminar la atrofia como problema de nutrición pública"⁵.

11. Esas cifras indican una estrecha relación entre la atrofia y la pobreza, ya que en la región del Centro y en otras de las zonas más afectadas por la atrofia se encuentran muchas de las municipalidades más pobres. Al mismo tiempo, la desnutrición seguía siendo

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 15.

² Banco Mundial, *Nicaragua Poverty Assessment*, 30 de mayo de 2008, vol. II, pág. 1.

³ *Ibid.*, pág. 258.

⁴ *Ibid.*, pág. 267.

⁵ *Ibid.*, pág. 258.

inaceptablemente alta en los hogares no pobres, donde, en promedio, el 14,6% de los niños mostraban retrasos en el crecimiento. La educación de la madre era otro factor importante, ya que la probabilidad de que los hijos de madres sin ninguna educación padecieran atrofia era 1,5 veces superior a la de los niños cuya madre tenía educación primaria o secundaria. La etnia también parecía estar ligeramente relacionada con la atrofia, puesto que la probabilidad de que los niños de familias indígenas padecieran atrofia era un 20% superior a la de los niños no indígenas.

12. Esas cifras todavía parecían válidas cuando se realizó la visita. En ese sentido, la FAO ha informado de que el acceso económico a los alimentos ha disminuido en Nicaragua en el contexto de la crisis de alimentos de 2006 a 2008 y de la actual crisis económica. Entre los precios más altos registrados en 2008 figuraba el del arroz, con un aumento del 29% en valores reales en comparación con 2007, mientras que la crisis mundial de alimentos no afectó mucho al precio del maíz y las tortillas. El descenso de los ingresos también afectó al acceso a los alimentos; se informó que a principios de 2009 hubo 19.000 despidos en el sector de la maquila y se redujeron las oportunidades de empleo en la construcción, la agricultura, la extracción y las manufacturas orientadas a la exportación. Se prevé que las remesas desciendan también del 13% del PIB en 2008 al 12% en 2009⁶.

IV. La obligación de respetar el derecho a la alimentación

13. En general, el Relator Especial quedó con una opinión muy favorable del grado de adhesión del Gobierno a la realización del derecho a la alimentación. Desde que el Gobierno actual asumió sus funciones se ha adoptado un gran número de medidas para mejorar la situación de los segmentos más pobres de la población y para combatir, en particular, la malnutrición infantil y la extrema pobreza de la población indígena. En el apartado dedicado más adelante a la obligación de realizar el derecho a la alimentación se describen algunas de esas medidas.

14. No obstante, antes de pasar a esas medidas se examinarán en esta sección los problemas relacionados con la obligación de respetar el derecho a la alimentación. Como parte de esa obligación, Nicaragua debe abstenerse de adoptar medidas de ningún tipo que puedan privar a la población del acceso a sus medios ya existentes de producción de alimentos. En particular, esto significa que no se debe desalojar a nadie de la tierra de que depende para su subsistencia, a menos que se cumplan ciertas condiciones, y que los acuerdos comerciales suscritos por el Estado no deben afectar al disfrute ya existente del derecho a una alimentación adecuada.

A. Desalojos forzosos

15. El Relator Especial ve con preocupación que persisten los desalojos forzosos de comunidades campesinas en diferentes partes del país. En la mayoría de los casos los desalojos se ejecutan empleando la violencia, ya sea por parte de funcionarios del Estado o de empresas de seguridad privada. Se señalaron a la atención del Relator Especial durante la visita ejemplos de ese tipo de casos.

16. Si bien el Relator Especial no pudo verificar todas las denuncias que recibió a este respecto, los casos de los que se le informó eran con frecuencia el resultado del otorgamiento de múltiples títulos sobre los mismos terrenos, y son indicativos del creciente

⁶ FAO, *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo, 2009: estudios de casos de países afectados por la crisis económica*, págs. 38 y 39.

número de conflictos por la tierra como consecuencia de la reforma agraria del decenio de 1980 y de la redistribución de la tierra posterior a los Acuerdos de Paz de 1990. Los desalojos que se señalaron a la atención del Relator Especial se referían a Managua y a otras partes del país, por ejemplo, los departamentos de Matagalpa y Chinandega. Se debe mejorar la protección contra esos desalojos, como se detalla en las recomendaciones que figuran al final del presente informe.

B. Las repercusiones de los acuerdos comerciales

17. En 2005 la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y los Estados Unidos (DR-CAFTA). El acuerdo entraña la reducción gradual de los aranceles para las importaciones estadounidenses y el aumento de los contingentes de entrada para las exportaciones nicaragüenses. El acuerdo entró en vigor en 2006.

18. La información relativa a los efectos del acuerdo sobre las cuestiones pertinentes al disfrute del derecho a una alimentación adecuada en Nicaragua es relativamente escasa y en general suele limitarse a las organizaciones internacionales, la sociedad civil y fuentes académicas. Las evaluaciones *ex ante* predecían, en general, unos efectos muy limitados en la economía nicaragüense, ya que los niveles arancelarios ya eran bastante bajos antes del acuerdo⁷. Si bien se preveía un aumento de las exportaciones, no se creía que ello aumentara en gran medida los niveles de producción nacional y empleo, mientras que los cambios en la distribución de los ingresos y la pobreza se consideraban también marginales⁸. Otros análisis destacaban la vulnerabilidad de los productores nacionales de cereales básicos a la competencia de las importaciones agrícolas más baratas de los Estados Unidos de América. Teniendo en cuenta los aranceles relativamente altos que existían para los cereales básicos antes del DR-CAFTA y la poca orientación a la exportación de ese sector, la entrada adicional de productos agrícolas de los Estados Unidos prevista tras la entrada en vigor del acuerdo hizo temer por el posible efecto a la baja de esos cereales más baratos en los precios y, por lo tanto, en los ingresos de los agricultores⁹.

19. En el momento de la visita del Relator Especial esas evaluaciones reflejaban las tendencias generales registradas después de la entrada en vigor del DR-CAFTA. Las exportaciones totales a los Estados Unidos han aumentado de manera constante, de 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos en 2005 a 1.700 millones en 2008, lo que representa un aumento global del 40%¹⁰. La balanza comercial sigue siendo positiva¹¹, ya que el nivel de las importaciones de los Estados Unidos se situó en 1.100 millones de

⁷ Giulia Colombo, "The effects of DR-CAFTA in Nicaragua: a CGE-microsimulation model for poverty and inequality analysis", ponencia preparada para la 16ª Conferencia Internacional Insumo-Producto, Estambul, 2 a 7 de julio de 2007, pág. 22.

⁸ *Ibid.*, págs. 23 a 25.

⁹ Maurizio Bussolo y Yoko Niimi, "Do regional trade pacts benefit the poor? An illustration from the Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement in Nicaragua", World Bank Policy Research Working Paper 3850, febrero de 2006, págs. 43 a 45. Véase también, en relación con el sector agrícola de la región en su conjunto, Joseph F. Francois, Luis Rivera y Hugo Rojas-Romagosa, "Economic Perspectives for Central America after CAFTA", CPB discussion paper N° 99, febrero de 2008.

¹⁰ Datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, Foreign Trade Statistics/US imports from Nicaragua 2004-2008.

¹¹ La balanza positiva disminuyó entre 2006 y 2008 (de 550,1 millones de dólares de los Estados Unidos en 2006 a 10,4 millones en 2008). Véase Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, "Resumen ejecutivo sobre el comercio bilateral Nicaragua-Estados Unidos de América en el marco de CAFTA-DR, 2006-2008", marzo de 2009, pág. 3.

dólares en 2008. Sin embargo, las importaciones procedentes de los Estados Unidos han aumentado a un ritmo más rápido que las exportaciones nicaragüenses, ya que en 2005 ascendieron a 625 millones de dólares, es decir, en ese período de tres años aumentaron en aproximadamente el 76%¹².

20. No parece que el DR-CAFTA haya tenido un efecto positivo en el empleo. Las pérdidas de empleo en el sector de la maquila antes mencionadas son atribuibles a una serie de factores, entre ellos los efectos de la crisis económica mundial. Sin embargo, confirman una tendencia negativa ya señalada por las organizaciones de la sociedad civil en 2007: los puestos de trabajo creados con la apertura de nuevas maquilas se ven contrarrestados por los perdidos tras el cierre de otras fábricas, lo cual tiene como resultado una pérdida neta de puestos de trabajo¹³.

21. En opinión del Relator Especial, el acceso al mercado de muy diversos pequeños y medianos productores, en particular en el sector agrícola, seguirá siendo limitado si no disponen de suficiente asistencia técnica, acceso al crédito e infraestructura. En ese sentido deben recibir también apoyo para obtener las licencias necesarias y pasar las inspecciones que les permitan exportar. Ese apoyo es aún más importante si se tiene en cuenta la tasa de crecimiento de las importaciones procedentes de los Estados Unidos y el riesgo de que los productores nacionales no puedan competir con esos productos más baratos. Por ejemplo, durante la visita el Relator Especial supo que los productores de arroz habían tenido que hacer frente al dumping de arroz importado.

22. En ese contexto, el Relator Especial observa que todavía no existe un mecanismo público que evalúe los efectos actuales y futuros del DR-CAFTA en el disfrute del derecho a la alimentación. El Relator Especial insta al Gobierno a que haga esa evaluación de manera periódica, en particular dada la reciente aprobación de la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (Ley N° 693), publicada el 16 de julio de 2009, con la que se pretende expresamente crear un mercado incluyente y justo que favorezca la autosuficiencia nacional y el respeto de la diversidad cultural con respecto a la alimentación. Debe hacerse también esa evaluación respecto del proyecto de acuerdo de asociación entre América Central y la Unión Europea que se está negociando.

23. En el marco de esa negociación el Gobierno de Nicaragua propuso crear un fondo común de crédito económico y financiero para América Central con el fin de reequilibrar las asimetrías entre la Unión Europea y América Central y de lograr que los países centroamericanos aprovecharan efectivamente las nuevas oportunidades comerciales. El Relator Especial celebra la creación por las partes de un grupo de trabajo birregional para estudiar la creación de un mecanismo de financiación.

V. La obligación de proteger el derecho a la alimentación

24. La obligación de proteger el derecho a la alimentación requiere que Nicaragua garantice una protección adecuada contra las violaciones de los derechos laborales y otros abusos cometidos por empresas privadas, incluidas las empresas transnacionales.

25. El Relator Especial observa que el salario mínimo, fijado en 75 córdobas por día, es bajo. Aunque este mínimo se aplica por lo general, su nivel es inferior al precio de la canasta básica de alimentos, que se estima en 398 córdobas diarios. La brecha entre el

¹² Oficina del Censo de los Estados Unidos, Foreign Trade Statistics/US exports to Nicaragua 2004-2008.

¹³ La Coalición Alto al CAFTA, "Dos Años del TLC con Estados Unidos: tendencias e Impactos", 27 de septiembre de 2007, puede consultarse en www.stopcafta.org.

salario mínimo y las necesidades de la canasta básica de alimentos es mayor en el sector agrícola. En enero de 2009 el salario medio mensual en la agricultura, la silvicultura y la pesca era de 2.063 córdobas, en circunstancias que era de 8.829 córdobas en la minería, 4.225 córdobas en el sector manufacturero y 6.791 córdobas en el sector del comercio¹⁴. Aun reconociendo que este cálculo del salario agrícola no incluye ciertos bienes y servicios adicionales provistos por el empleador, como la alimentación y la vivienda básica, ese salario solo cubre el 16,05% de la canasta básica de alimentos, lo que es claramente insuficiente. De conformidad con la Ley de salario mínimo de 2008, ese salario debe aumentarse gradualmente y revisarse periódicamente a fin de reflejar la evolución del índice de precios de los productos básicos.

26. En el ámbito de los derechos laborales, la capacidad para hacer cumplir el Código del Trabajo parece limitada. Se informó al Relator Especial de que solo había 105 inspectores de trabajo para todo el sector estructurado, en el que había registrados 520.000 trabajadores. El sector no estructurado, que, según los cálculos, absorbe el 63% del número total de trabajadores, queda fuera de todo sistema de control. A este respecto, el Relator Especial alienta al Gobierno a que adopte medidas para estimular a las empresas a regularizar su situación, y a que aumente el número de inspectores de trabajo.

27. El trabajo infantil sigue existiendo en las zonas rurales. El Relator Especial toma nota de una ley aprobada en 2007 que prohíbe el empleo de niños menores de 16 años. Otras iniciativas gubernamentales en esta esfera son el programa Mi Primer Empleo, que ofrece formación e instrucción profesional a niños de entre 12 y 16 años de edad.

28. En cuanto al derecho de sindicación, el Gobierno ha promovido la inscripción de nuevos sindicatos y más de 100 se inscribieron durante el último año. Si bien existen algunos convenios colectivos en los sectores del azúcar, el maní y el café, sigue habiendo problemas con respecto al pago de los salarios y las prestaciones de la seguridad social. El establecimiento en septiembre de 2008 de un consejo nacional tripartito para fomentar el diálogo entre el Gobierno, los empleadores y los sindicatos de trabajadores, que contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituye un avance positivo en este sentido. El Relator Especial también seguirá con interés los debates en torno al proyecto de ley sobre la subcontratación de mano de obra (proyecto de ley reguladora de la tercerización y subcontratación). Esto es especialmente importante en el sector agrícola, ya que la externalización de la contratación podría debilitar el cumplimiento por los empleadores de las obligaciones relativas a las horas de trabajo o el pago de indemnizaciones.

29. Durante la visita el Relator Especial se reunió con trabajadores afectados por el uso del plaguicida Nemagón en la región de Chinandega. Hasta 1986 esos trabajadores estuvieron expuestos a plaguicidas que en la mayoría de los países ya estaban prohibidos en ese momento y que ahora están prohibidos por la Ley especial de 2001 para la tramitación de juicios promovidos por las personas afectadas por el uso de plaguicidas fabricados a base de DBCP¹⁵. Al parecer, el uso de plaguicidas causó graves daños a la salud de los trabajadores afectados y contaminó los suelos y el agua en esa zona. Las empresas responsables disolvieron entonces la empresa mixta (la Standard Fruit Company) que empleaba a los trabajadores afectados. Se han presentado demandas en Nicaragua y en los Estados Unidos contra esas empresas. El Relator Especial observa que, a pesar de las decisiones judiciales favorables a los demandantes, esas empresas no han pagado ninguna

¹⁴ Datos del Banco Central de Nicaragua proporcionados al Relator Especial durante la misión. Los datos corresponden a enero de 2009.

¹⁵ Ley especial para la tramitación de juicios promovidos por las personas afectadas por el uso de pesticidas fabricados a base de DBCP, *La Gaceta, Diario Oficial*, 17 de enero de 2001.

indemnización a las víctimas¹⁶. Este caso ilustra la necesidad de garantizar un control estricto de las empresas extranjeras que operan en el país, en consonancia con la obligación del Estado de proteger los derechos humanos en su jurisdicción, ya que si se producen violaciones de los derechos las víctimas tendrán muchas dificultades para acceder a remedios *a posteriori*, puesto que para aplicar las decisiones será necesario garantizar la colaboración entre jurisdicciones extranjeras.

VI. La obligación de realizar el derecho a la alimentación

30. La obligación de realizar el derecho a la alimentación incluye el apoyo a los esfuerzos para fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida. Nicaragua ha elaborado una ley marco sobre el derecho a la alimentación y ha adoptado una estrategia nacional para darle efectividad. La realización de ese derecho implica también la aplicación efectiva de un plan de desarrollo rural y de reforma agraria y el establecimiento de mecanismos de recurso.

A. Ley marco

31. El Relator Especial acoge con satisfacción la aprobación de la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. De conformidad con el artículo 63 de la Constitución, la ley precisa la obligación del Gobierno de garantizar el derecho a una alimentación adecuada y es un paso importante hacia el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación.

32. Una de las principales características de la nueva ley es la creación de un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN) para coordinar los diferentes ministerios y los niveles nacional, regional, departamental y municipal de la administración. El sistema propuesto, que estará integrado por instituciones públicas y privadas y por organizaciones no gubernamentales (ONG) y de agricultores, constará de una Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), dirigida por el Presidente y encargada de coordinar y adoptar decisiones a nivel nacional; una Secretaría Ejecutiva (SESSAN) para apoyar la labor de la Comisión Nacional; un Comité Técnico (COTESSAN) encargado de elaborar estrategias de coordinación, supervisión y evaluación de la aplicación de la ley que deberán ser aprobadas por la Comisión Nacional; las comisiones regionales en las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (CORESSAN); las comisiones departamentales (CODESSAN), y las comisiones municipales (COMUSSAN).

33. La aprobación de una ley marco como la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional debe permitir que los programas establecidos para promover la seguridad alimentaria y nutricional sean más sostenibles y permanentes y aumentar la rendición de cuentas del Gobierno. Fundamentalmente, la ley debe contribuir a que los programas existentes, si se incluyen en ese marco jurídico, sean más transparentes y participativos y estén mejor coordinados. En este sentido, el Relator Especial considera alentador el hecho de que la ley sea el resultado de un largo y amplio proceso de consulta y que cuente con el apoyo tanto de las organizaciones de la sociedad civil como del sector privado. Asimismo, confía en que la CONASSAN, que incluirá a un representante de la sociedad civil,

¹⁶ En diciembre de 2002 un juez de Nicaragua ordenó a esas empresas que pagaran una indemnización de 490 millones de dólares de los Estados Unidos a 583 trabajadores del sector de la banana, y el 5 de noviembre de 2007 un tribunal de Los Ángeles condenó a esas empresas a pagar 3,2 millones de dólares a esos trabajadores.

posibilite la participación efectiva y tenga verdadero peso político. El Relator Especial también acoge con satisfacción el fortalecimiento de la coordinación interministerial de las políticas para hacer frente a la inseguridad alimentaria, en contraste con el anterior marco institucional, demasiado fragmentado.

34. El Relator Especial observa que la ley prevé la elaboración, ejecución y evaluación de un sistema unificado de información sobre la seguridad alimentaria y nutricional, que debe contribuir a resolver la fragmentación en la esfera de los diagnósticos sobre la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria, habida cuenta de la multiplicidad de indicadores utilizados hasta la fecha en el contexto de diversas iniciativas, como el mapa de la pobreza preparado por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), el mapa educativo nacional preparado por el MINED y otras iniciativas semejantes del Ministerio de Salud, el MAGFOR y el MIFIC. El Relator Especial recomienda que se elabore un sistema unificado de indicadores, metas y puntos de referencia para vigilar que el Estado cumpla la obligación de realizar progresivamente el derecho a la alimentación.

35. La Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional dispone que en el presupuesto del Estado se asignen recursos financieros suficientes para la aplicación del sistema nacional. El Relator Especial insta al Gobierno a que tenga en cuenta este requisito, ya que hasta ahora el gasto público ha sido insuficiente para combatir adecuadamente la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria de la población. Además, el presupuesto del Estado depende de fuentes externas, como la asistencia oficial para el desarrollo y los préstamos, que en 2009 constituyeron el 22% de los gastos¹⁷. El Relator Especial observa que la Asamblea Nacional está examinando un proyecto de reforma fiscal a fin de aumentar los ingresos del Estado, principalmente mediante un impuesto sobre la renta de las actividades productivas y del capital.

B. Plan estratégico

36. En mayo de 2009 el Gobierno anunció la Política Sectorial de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional. El objetivo de esta política, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo Humano (2008-2012), es prestar servicios adecuados a los pequeños, medianos y grandes productores en todas las etapas de la cadena agroalimentaria a fin de estimular la producción de alimentos y aumentar la productividad, garantizando al mismo tiempo el uso sostenible de los recursos naturales y dando prioridad a los alimentos básicos.

37. El Relator Especial acoge con satisfacción esta amplia estrategia para combatir el hambre y la malnutrición. La política incorpora las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria: la disponibilidad de alimentos, mediante el refuerzo de la capacidad productiva nacional; el acceso a los alimentos, mediante la inclusión social y económica, la provisión de alimentos a bajos precios y la ayuda alimentaria; la utilización de los alimentos, mediante el aumento de la capacidad para adquirir, preparar y distribuir alimentos en la familia, y la calidad e inocuidad de los alimentos. En el marco de esta política se considera que los pequeños y medianos productores, y en particular las mujeres, son actores clave para dinamizar el sector rural.

C. Programas de desarrollo social y rural y otros programas pertinentes

38. La Política Sectorial de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional se aplica mediante diversos programas sociales. A juicio del Relator Especial, esos programas deben

¹⁷ Presupuesto general de la República 2009.

aplicarse progresivamente en el marco de la nueva Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y redefinirse una vez examinados por la CONASSAN.

1. Hambre Cero

39. Entre 2002 y 2006 Nicaragua puso en práctica un programa de transferencias condicionadas de efectivo (Red de protección social) que destinó fondos a las mujeres cabeza de familia en relación con la escolarización de los niños, las revisiones médicas en los centros de salud locales y la participación de las madres en sesiones de educación. Una evaluación de la primera fase del programa mostró resultados positivos que se tradujeron en un aumento significativo de la escolarización y otros indicadores de la educación y en una reducción del 5% de la atrofia en las comunidades en que se aplicó. Pero el gobierno actual suspendió el programa y desde entonces no se ha aplicado en el país ningún otro programa sostenido de transferencias de efectivo.

40. En su lugar, el actual programa insignia de Nicaragua para combatir el hambre y la malnutrición es el programa Hambre Cero, que se inició en 2007¹⁸ y proporciona el llamado bono productivo a las mujeres rurales cabezas de familia con al menos una "manzana" de tierra (aproximadamente 0,7 ha). El programa está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que desembolsará 20 millones de dólares de los Estados Unidos en un período de 5 años, con un plazo de amortización de 40 años. También recibe el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) a través de su Fondo de Asistencia Técnica.

41. El bono productivo asciende a entre 1.500 y 2.000 dólares e implica la entrega de una vaca, una cerda preñada, gallinas, materiales de construcción, frutas y plantas forestales, semillas e insumos. Los animales se dan como capital en lugar de dinero en efectivo para hacer frente a la aparente falta de proteínas animales en el consumo de alimentos. El programa se dirige específicamente a las mujeres, ya que se considera que están más capacitadas para gestionar los recursos y porque son ellas quienes tradicionalmente han mantenido la producción agrícola, mientras que los hombres se han dedicado a otras actividades.

42. Las beneficiarias del bono productivo se comprometen a no vender los animales que se les proporcionen. También deben aportar el 20% del valor del bono a un fondo rotatorio y crear, junto con otros, pequeñas cooperativas. El objetivo es llegar a 75.000 hogares en el país en 2012 de manera que el programa proporcione alimentos a sus beneficiarios directos y produzca un excedente que se pueda vender en las comunidades y los municipios locales. Se espera asimismo que el programa tenga un efecto positivo en la capacidad de la población rural para negociar los salarios en el sector agrícola, mientras que la compra de animales por el Gobierno también beneficia a los medianos y grandes productores, reforzando así el sector privado. Además, la cría de ganado ofrece la posibilidad de producir carne para la exportación. El objetivo de largo plazo es diversificar la producción y aumentar la exportación de carne, leche y frijoles a otras partes de la región de América Central y América Latina.

43. El Relator Especial visitó varias comunidades en diferentes regiones del país, como Timal, Matagalpa y Estelí, donde pudo comprobar personalmente los efectos del programa. El programa dista de ser un enfoque basado meramente en la caridad para incentivar la innovación y el espíritu empresarial. Durante el primer año de aplicación hubo considerables problemas de suministro, ya que tan solo se disponía de 2.000 cerdos para la

¹⁸ Véase FIAN, El derecho a la alimentación y la lucha para combatir el hambre en Nicaragua: un año del programa Hambre Cero, septiembre de 2008.

venta y se necesitaban 30.000. Tras sucesivas evaluaciones se ha revisado y mejorado el programa: por ejemplo, se ha introducido un nuevo componente, el llamado bono economía de patio, para las personas que solo tienen un pequeño huerto. El enfoque gradual del programa Hambre Cero, consistente en mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos en las familias y, al mismo tiempo, promover la creación de cooperativas para facilitar el acceso al mercado, es adecuado. El Relator Especial observa, sin embargo, que sería importante ofrecer servicios de extensión y medidas de acompañamiento para complementar las prestaciones del bono productivo. La distribución de bonos productivos debe, por lo tanto, ir acompañada del fortalecimiento de la capacidad del personal técnico del MAGFOR. Además, la transparencia y la rendición de cuentas del programa podrían mejorarse, como se detalla más adelante.

2. Otros programas de desarrollo social y rural

44. El programa de microcréditos Usura Cero constituye otra importante iniciativa. En el marco de este programa las mujeres de las zonas urbanas tienen acceso a préstamos a tipos de interés preferenciales para crear y dirigir empresas. La concesión de esos préstamos está sujeta a la formación de grupos solidarios, en los que cada miembro actúa como garante de los demás. Según la información facilitada por el MIFIC, desde el establecimiento del programa en agosto de 2007 un total de 86.826 mujeres, que integran 13.021 grupos solidarios, han recibido estos microcréditos.

45. En el ámbito escolar se han puesto en marcha varios programas, entre los que figuran el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), que ejecuta el Ministerio de Educación, destinado a las guarderías y las escuelas primarias de las regiones donde hay inseguridad alimentaria¹⁹, el Programa del Vaso de Leche Escolar²⁰ y la creación de huertos en aproximadamente una cuarta parte de las escuelas del país.

46. El Plan Nacional "Hacia la erradicación de la desnutrición crónica infantil" (HEDCI) para el período 2008-2015 integra la labor del Ministerio de Salud, el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez y el MAGFOR. Entre los programas pertinentes en esta esfera cabe citar el Programa Comunitario de Salud y Nutrición (PROCOSAN), el Programa Nacional de Micronutrientes y el Programa Nacional de Lactancia Materna. El Ministerio de Salud también trabaja para paliar los efectos adversos de los malos hábitos alimenticios, que dan lugar a un aumento de las enfermedades crónicas en los jóvenes, en particular mediante la regulación de los anuncios destinados a los niños y el fomento de la lactancia materna. La adopción de reglamentos de aplicación de la Ley de promoción de la lactancia materna de 1981 constituiría un importante avance en esa dirección.

47. En la esfera del desarrollo rural cabe destacar el Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Incluyente (PRORURAL Incluyente). El Gobierno anterior formuló ese programa inicialmente para el período 2005-2009 y lo rediseñó el Gobierno actual. Sobre la base del nuevo plan PRORURAL Incluyente, se han elaborado tres programas nacionales, que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la alimentación, la agroindustria y la silvicultura. El Programa Nacional de Alimentos (PNA) tiene por objeto aumentar la producción de cereales básicos, productos lácteos y carne. El Programa Nacional de Agroindustria Rural (PNAIR) pretende crear nuevas empresas rurales y cadenas agroalimentarias mediante la capacitación, el fomento de actividades posteriores a la cosecha y las inversiones en la elaboración de alimentos. El Programa Nacional Forestal

¹⁹ Entre las medidas adoptadas cabe destacar la merienda escolar, el establecimiento de quioscos escolares donde se venden alimentos nutritivos de producción local, la creación de huertos y la inclusión en el programa de estudios de la capacitación sobre seguridad alimentaria y nutricional.

²⁰ Ley N° 688, de fomento al sector lácteo y del vaso de leche escolar.

(PNF) tiene como finalidad combatir la deforestación, generar empleo en el sector de la silvicultura y promover la exportación de productos forestales²¹.

3. Programas de semillas

48. Las iniciativas para aumentar la producción nacional de cereales básicos se basan en la distribución de semillas y abonos certificados, que se hace, por lo general, mediante un sistema de préstamos parcialmente reembolsables. El Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) desarrolla las semillas y las distribuye a través del Programa Agroalimentario de Semillas, que constituye una extensión del Programa Libra por Libra puesto en marcha por el Gobierno anterior. Además, el Programa de Semilla Certificada incluye la distribución de semillas certificadas (en forma de préstamos con un tipo de interés bajo) a los pequeños y medianos productores de alimentos básicos, herbicidas y abonos.

49. Si bien el Relator Especial reconoce los importantes esfuerzos desplegados en esta esfera, toma nota de la preocupación por que la distribución de paquetes de abonos y semillas en el marco de los distintos programas cree dependencia y no exista una estrategia de salida clara. Además, dado que algunas variedades locales de semillas pueden ser más idóneas para determinados entornos agroecológicos, el Gobierno podría considerar la posibilidad de comprar las semillas que se distribuyen a nivel de la comunidad mediante programas públicos a los bancos de semillas locales, creados por organizaciones de agricultores, en particular en el marco del Programa Campesino a Campesino. Los gobiernos municipales podrían promover adecuadamente la creación de esos bancos de semillas, y simultáneamente podría formularse una estrategia nacional para la producción de semillas criollas que incluyera una lista de las semillas autóctonas disponibles. La aprobación de nueva legislación sobre bioseguridad (Ley de bioseguridad) y biodiversidad (Ley de biodiversidad), que actualmente se examina, supondría asimismo un significativo paso adelante para garantizar la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos genéticos.

4. Reservas alimentarias

50. El Relator Especial acoge con satisfacción el fortalecimiento de la capacidad de almacenamiento de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS). Esta empresa, propiedad del Estado, compra a los productores cereales básicos a precios remunerativos y los vende a precios que están al alcance de los segmentos más pobres de la población. Esta empresa desempeñó una importante función estabilizadora en el decenio de 1980, antes de su cierre en el decenio de 1990. Desde 2006 ha reactivado lentamente sus actividades y se han reformado y mejorado las antiguas instalaciones de almacenamiento.

51. En todos los países la volatilidad de los precios de los productos básicos agrícolas no fomenta la producción y los hogares compradores netos de alimentos, en particular los pequeños productores que carecen de instalaciones de almacenamiento, se ven seriamente afectados por las variaciones de precios entre la temporada de cosecha y la época de mayor escasez. Por consiguiente, en principio, se encomia la labor de una empresa como ENABAS en la medida en que sus intervenciones en el mercado puedan mejorar los precios que perciben los productores y reducir los precios pagados por los consumidores. Por ejemplo, en 2008, en el marco del Programa Alimentos para el Pueblo, ENABAS vendió arroz un 20% por debajo de los precios de mercado, frijoles, un 15% por debajo de los precios de mercado, y aceite, un 12% por debajo de los precios de mercado. El objetivo era vender 2,1 millones de quintales de productos básicos.

²¹ Resumen actualizado, Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009-2011, julio de 2009, págs. 31 a 35.

52. Los alimentos adquiridos por ENABAS se incluyen también en los denominados "paquetes institucionales" distribuidos a los empleados públicos y los trabajadores de las zonas francas. En 2008 se suministraron más de 10.000 paquetes de este tipo y está previsto aumentar esa cifra en el futuro.

53. El objetivo de ENABAS en 2009 era recoger y almacenar 1.872 millones de quintales de cereales básicos y suscribir contratos con 100 organizaciones de productores, prestando especial atención a los pequeños y medianos productores, a quienes se debía comprar por lo menos el 40% de la cantidad total de cereales básicos²². Los cereales básicos se venden en unos 3.800 puestos de venta (expendios) establecidos en todo el territorio, que deben aumentar en el futuro hasta alcanzar 5.000. ENABAS también presta servicios agroindustriales, como servicios de limpieza, secado, almacenamiento y fumigación, a empresas privadas a las tarifas vigentes. El objetivo para 2009 era desarrollar la capacidad para procesar 4 millones de quintales de cereales. El Relator Especial alienta a que se sigan desarrollando esos servicios.

54. El Relator Especial toma nota con gran interés de los importantes resultados ya logrados por ENABAS desde reinició sus actividades en 2006. No obstante, preocupa que sus intervenciones en el mercado carecen de eficacia al no disponer de más liquidez y capacidad de almacenamiento. Asimismo, la falta de coordinación a nivel regional, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), supone una limitación. Para que esas intervenciones sean plenamente eficaces deben formar parte de una política agrícola regional común. El Relator Especial alienta al FOPREL a que adopte una iniciativa a ese respecto, que podría ir acompañada de la mutualización de las reservas alimentarias establecidas a nivel nacional en los distintos países interesados con el fin de velar por la coordinación de su respuesta ante las situaciones de emergencia.

55. Asimismo, el Relator Especial insta al Gobierno a que evalúe las repercusiones que tiene la venta de cereales a través del sistema vigente de puestos de venta en la reducción de la pobreza. En opinión del Relator Especial, podría aumentarse la eficacia de ENABAS como mecanismo destinado a aumentar la seguridad alimentaria si su labor estuviera acompañada de la adopción de medidas para llegar a los hogares más pobres. Los efectos de la distribución de los cereales básicos a precios subvencionados podrían mejorarse si se estableciera un sistema de cupones que diera prioridad a esos hogares en el acceso a tales beneficios. Una definición clara de los beneficiarios, basada en una evaluación objetiva de las necesidades, junto con un suministro de información adecuada, contribuiría también a reducir el riesgo de desviación de los recursos por motivos políticos o de otra índole, o la reventa de los alimentos subvencionados en el mercado negro.

5. Evaluación global

56. Los programas elaborados para lograr la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria en el país, en particular en el marco de la estrategia Hambre Cero, han suscitado críticas de algunos interlocutores. El principal motivo de preocupación es que el proceso de designación de los beneficiarios se realice a nivel local y que los Consejos del Poder Ciudadano desempeñen una importante función en este proceso. Ello crea un riesgo de clientelismo político y de exclusión de posibles beneficiarios debido a su afiliación política. El Relator Especial insiste en la necesidad de garantizar la integración de los principios de derechos humanos de no discriminación, transparencia, participación y rendición de cuentas en la formulación y aplicación de los planes de ayuda pertinentes, como la estrategia Hambre Cero, como se indica en las recomendaciones que figuran a continuación.

²² Plan de Operaciones Institucional de ENABAS, enero de 2009 (puede consultarse en <http://www.enabas.gov.ni>).

57. El sistema de cupones y otros componentes de la estrategia Hambre Cero cumplen, en su mayor parte, tales principios. Se basan en las necesidades, puesto que éstas se determinan en todo el país con arreglo al Censo Nacional Agropecuario de 2001, y la selección de los hogares más pobres como beneficiarios, identificados a nivel de la comunidad, ha mejorado desde el inicio del programa. Son participativos ya que se ejecutan a nivel de la comunidad y se exige que los beneficiarios creen redes de 50 hogares como mínimo para poder acogerse a ellos. Se han hecho amplias campañas de información y presentaciones de esta estrategia en las comunidades.

58. Con todo, la preocupación relativa al clientelismo político es real y los principios de descentralización y participación que caracterizan la estrategia aumentan ese riesgo. Por tanto, es fundamental que los requisitos que deben cumplir los beneficiarios queden definidos claramente en la legislación. Deben establecerse también mecanismos de presentación de reclamaciones para que los hogares a los que se hayan denegado injustamente las prestaciones puedan solicitar la revisión de la decisión correspondiente. El Relator Especial alienta al Gobierno a que mejore la transparencia en la ejecución de los programas de la estrategia Hambre Cero, con miras a aumentar el nivel de confianza en su aplicación y lograr que sean tan integradores como sea posible. Ello contribuiría a consolidar una estrategia que merece ser sostenible y cuyo alcance debe ampliarse.

D. Reforma agraria

59. En Nicaragua el acceso a la tierra sigue siendo un problema importante y los conflictos por la tierra se multiplican como resultado de su historia. En el decenio de 1980 se emprendió una reforma agraria, tras la aprobación en 1981 de la Ley de reforma agraria, cuyo objetivo era distribuir los latifundios y las tierras sin cultivar entre los campesinos, las cooperativas y los productores "que garanti[zaran] su uso eficiente" y las denominadas "empresas de reforma agraria". En esta reforma se dio prioridad a los combatientes de la "Guerra de Liberación". El principal defecto de dicha reforma fue la falta de titulación sistemática, que el Gobierno trató de subsanar mediante la aprobación de la Ley N° 88 de protección a la propiedad agraria en 1990.

60. La reforma agraria quedó consagrada mas adelante en el capítulo II de la Constitución de 1987, donde se describe como un "instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra". Además, la Constitución dispone la abolición de las tierras sin cultivar, garantiza la propiedad de la tierra a los productores que la trabajen de manera eficiente, y dispone la promoción de las cooperativas agrícolas y la participación de los productores, en particular los campesinos y los pequeños y medianos productores, en la elaboración de la política agraria.

61. Después de los Acuerdos de Paz de 1990 se distribuyeron parcelas de tierra a unos 140.000 antiguos miembros del ejército regular o de los grupos de oposición armada que estaban desmovilizados. Además, se promulgó legislación con el fin de reconocer y legitimar los derechos de propiedad adquiridos durante la reforma agraria del decenio de 1980, establecer procedimientos de indemnización y redistribuir las tierras en poder del Estado. Entre las leyes aprobadas figuraban la Ley de estabilidad de la propiedad y la Ley sobre propiedad reformada urbana y agraria. Varios organismos gubernamentales se han encargado desde entonces de asignar los títulos de propiedad. En 1991, bajo la Presidencia de Violeta Barrios de Chamorro, se aprobó la Ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria, por la que se creaba un organismo gubernamental encargado de dirigir y aplicar las políticas de reforma agraria y desarrollo rural, que también se ocuparía de revisar la Ley de reforma agraria de 1981.

62. En 2003 se puso en marcha el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) con el propósito declarado de impulsar la reforma agraria mediante la

regularización de los derechos sobre la tierra y el fomento de la titulación de las tierras periurbanas. Financiado con fondos procedentes del Banco Mundial, el PRODEP es una iniciativa interinstitucional ejecutada principalmente por la Intendencia de la Propiedad, un organismo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Corte Suprema de Justicia a través del Registro Público de Bienes Inmuebles y la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC), el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el MAGFOR, el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), las autoridades municipales y algunas ONG. En el marco de ese proyecto se han censado recientemente 1.500 km² y en la actualidad el 22% del territorio está registrado, y se han otorgado 40.000 títulos en todo el país. En principio está previsto que el PRODEP cese sus actividades el 30 de abril de 2010.

63. Pese a estos considerables progresos, persisten varias preocupaciones. Por ejemplo, se informó al Relator Especial de que era habitual que se concediera el título de propiedad correspondiente a una misma parcela de tierra a distintas personas. Además, al no disponer de un acceso adecuado al crédito, los trabajadores agrícolas sin tierras tienen dificultades para adquirir tierras de su propiedad y, dado que arriendan la tierra que cultivan por períodos que pueden ser tan cortos como un ciclo de recolección, se frenan las inversiones en tierras y no se favorece una gestión responsable del suelo, incluida la plantación de árboles que fijen el nitrógeno. Además, como resultado de procesos anteriores, las mujeres han sido discriminadas en el acceso a la tierra, por cuanto la redistribución de las tierras ha beneficiado a los hombres de manera desproporcionada.

64. Por consiguiente, el Relator Especial formula tres recomendaciones que deben ir más allá del alcance del Decreto presidencial N° 70-2006 vigente, que establece un marco general de políticas de tierras²³. En primer lugar, debe acelerarse la ejecución del programa de titulación para limitar el riesgo de que surjan más conflictos sobre la tierra en el futuro. En el proceso de aplicación deben tener prioridad en cuanto al acceso a la tierra quienes la utilizan como un recurso productivo y el proceso no debe dar lugar a desalojos que no respeten los principios establecidos en la Observación general N° 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo presentados en 2007 por el anterior Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado²⁴.

65. En segundo lugar, con el fin de evitar el riesgo de que una reforma agraria impulsada por el mercado provoque una mayor concentración de tierras en manos de grandes terratenientes que puedan excluir del mercado a los pequeños agricultores por motivos de precio, es fundamental que la titulación vaya acompañada de mejoras en la capacidad de producción de los pequeños agricultores, algo a lo que podría contribuir de manera significativa un mejor acceso al crédito. Por tanto, el Relator Especial celebra el establecimiento de un banco para promover la producción (Banco de Fomento de la Producción, PRODUZCAMOS). Este banco fortalecerá y ampliará los servicios financieros destinados al sector rural que ya presta el Fondo de Desarrollo Rural y debe estar dotado de fondos suficientes para otorgar préstamos a los agricultores.

66. En tercer lugar, debe reforzarse el acceso de las mujeres a la tierra. Las mujeres de las zonas rurales constituyen alrededor del 22% de la población de Nicaragua. Si bien la actividad económica y productiva de las mujeres rurales es un importante pilar de la economía del país, enfrentan graves limitaciones respecto del acceso a recursos como la tierra, el agua, el crédito, la salud, la educación y los servicios de divulgación. Además, el

²³ *La Gaceta, Diario Oficial*, 8 de noviembre de 2006.

²⁴ A/HRC/4/18, anexo I.

65% de las mujeres rurales no son propietarias de las tierras que cultivan²⁵. La iniciativa de crear un fondo especial destinado a la adquisición de tierras por mujeres rurales productoras, promovida por Alba Palacios, miembro de la Asamblea Nacional, es acogida con satisfacción y merece un examen más detenido²⁶.

E. Mecanismos de recurso

67. La legislación de Nicaragua sienta las bases para la justiciabilidad del derecho a la alimentación. En el artículo 46 de la Constitución de Nicaragua se prevén expresamente el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos, conforme a lo estipulado en los principales instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Más concretamente, en el artículo 63 se establecen el derecho de los nicaragüenses a estar protegidos contra el hambre y la obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de alimentos y su distribución equitativa.

68. La recién aprobada Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional refuerza aún más la protección jurídica del derecho a la alimentación. En el artículo 35 de dicha ley se prevé un recurso de apelación por vía administrativa para aquellas personas que consideren que se han violado sus derechos. En la ley se insta además a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos a que designe un procurador o procuradora especial en materia de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional, y a que incluya en su informe anual a la Asamblea Nacional información sobre el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación. El Relator Especial valora positivamente el mayor papel del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en la supervisión del cumplimiento del derecho a la alimentación. Será importante que dicho Procurador disponga de recursos suficientes para poder desempeñar eficazmente su nueva función. A este respecto, el Relator Especial expresa preocupación por la información recibida durante su visita de que, a pesar de haberse nombrado a un Procurador Especial para los Pueblos Indígenas, aún no se le han asignado recursos que le permitan desempeñar su función, lo que limita la capacidad de la Procuraduría para paliar la difícil situación de los pueblos indígenas.

F. Ayuda alimentaria

69. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) está presente en Nicaragua desde 1971 y su objetivo anual para el período 2008-2010 es distribuir 21.045 toneladas métricas de ayuda alimentaria entre 225.000 beneficiarios. El programa del PMA para Nicaragua tiene tres componentes: a) el apoyo a la mejora de la nutrición y la salud de los niños y las mujeres embarazadas y en período de lactancia; b) el apoyo a la educación, y c) el mejoramiento de los medios de vida para aumentar la seguridad alimentaria de los hogares. El segundo componente supone principalmente prestar apoyo alimentario a los centros de enseñanza primaria y preescolar. Abarca el 78% de los beneficiarios previstos en todo el país y representa el 84% de los gastos operacionales directos del programa del PMA en Nicaragua.

70. El programa del PMA en el país se ejecuta en asociación con el Gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas, donantes internacionales y la sociedad civil. Las directrices del PMA tratan de aumentar al máximo la adquisición local de alimentos (el

²⁵ Datos facilitados por la Coordinadora de Mujeres Rurales por el Derecho a la Propiedad de la Tierra.

²⁶ Proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional el 22 de noviembre de 2007.

objetivo es adquirir el 50% del maíz y las legumbres a nivel local) y prestar apoyo a las cooperativas agrícolas y a los pequeños comerciantes.

G. Preparación para casos de desastre y gestión de los casos de desastre

71. Nicaragua está expuesto a desastres naturales que afectan gravemente a su seguridad alimentaria, entre ellos huracanes, inundaciones, desprendimientos de tierras, terremotos y actividad volcánica. Estos desastres resultan particularmente desestabilizadores en las regiones autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur, con elevada inseguridad alimentaria.

72. El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) es la estructura que coordina la acción gubernamental en materia de reducción del riesgo de desastres y protección de la población y de sus bienes. El SINAPRED opera por medio de comités a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local y está vinculado institucionalmente al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). Nicaragua está ejecutando actualmente el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA), financiado por la Unión Europea, por conducto del CEPREDENAC.

73. El SINAPRED también administra el Fondo Nacional para Desastres con recursos del presupuesto estatal y contribuciones externas, tanto nacionales como internacionales. La Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional prevé además la creación de un Fondo Nacional de Emergencia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FONASSAN) para hacer frente a las situaciones de emergencia alimentaria provocadas por desastres naturales y a las crisis sociales y económicas. El Fondo se financia con cargo a los presupuestos generales, con posibilidad de recibir donaciones externas, y lo administra el Ministerio de Finanzas.

VII. No discriminación

74. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes son algunos de los grupos más vulnerables de Nicaragua y requieren una atención especial de conformidad con el principio de no discriminación. La cuestión de la tierra resulta particularmente importante para estos grupos, ya que dependen de la tierra para subsistir y porque, además, la tierra es un componente fundamental de su identidad cultural. La Ley N° 445 (Ley del régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la costa atlántica de Nicaragua), promulgada en 2003, preveía la demarcación de nueve territorios indígenas, que en total abarcaban aproximadamente 10.000 km². Aunque está prevista la demarcación de otros 13 territorios, debe mejorarse el marco legislativo para que esta demarcación no beneficie tan solo a las regiones del Atlántico, sino también a las zonas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua.

75. El Relator Especial considera que debe acelerarse el proceso de promulgación de la Ley general de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua²⁷, algo particularmente importante si se tiene en cuenta la información que el Relator Especial ha

²⁷ Véanse también las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/NIC/CO/14, párr. 15.

recibido de los representantes de estos pueblos, en la que se afirma que las autoridades locales no siempre respetan sus formas de autogobierno ni su integridad territorial.

76. El Relator Especial también observa con preocupación que las comunidades indígenas son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático, resultado de diversos fenómenos meteorológicos extremos y de cambios en las temperaturas y las lluvias. Deben crearse sistemas de alerta rápida y se debe prestar apoyo a las comunidades indígenas para permitirles desarrollar formas de producción agrícola más resistentes a los fenómenos meteorológicos.

77. Finalmente, el Relator Especial lamenta que, en general, los indicadores relativos al desarrollo socioeconómico o la seguridad alimentaria no estén desglosados por etnia, lo que hace más difíciles la evaluación de la situación de los pueblos indígenas o los afrodescendientes en Nicaragua y la elaboración de políticas adecuadas que permitan mejorar su situación.

VIII. El papel de la comunidad internacional

78. La comunidad internacional contribuye de forma considerable a apoyar los esfuerzos de Nicaragua por mejorar su seguridad alimentaria, en particular en la esfera del desarrollo agrícola y rural. El Relator Especial tuvo una impresión positiva de la calidad de la coordinación entre los distintos donantes, en particular con la ayuda del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, y por la calidad del diálogo entre la comunidad de donantes y el Gobierno a nivel sectorial mediante la organización de mesas redondas sobre esferas temáticas vinculadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aun así, una serie de factores como la politización y la falta de transparencia que se perciben en la ejecución de los programas sociales y las sospechas de un posible fraude en las elecciones municipales de noviembre de 2008 han debilitado la relación de confianza entre el Gobierno de Nicaragua y la comunidad internacional de donantes.

79. A su vez, la dependencia de la ayuda extranjera hace que el Gobierno de Nicaragua sienta especial recelo ante cualquier medida que se perciba como un intento de minar el control de Nicaragua sobre su estrategia nacional de desarrollo humano. El Gobierno de Nicaragua considera que la imposición de condiciones equivale a una instrumentalización de la ayuda. Como consecuencia, la mesa redonda mundial entre el Gobierno y la comunidad internacional de donantes no se ha reunido desde marzo de 2008, lo que resulta lamentable y contraviene el espíritu de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y del Plan de Acción de Accra.

80. Ambas partes deben adoptar las medidas necesarias para recuperar la confianza mutua. La mesa redonda mundial debe constituir un foro en el cual el Gobierno pueda dar respuesta a las preocupaciones de la comunidad de donantes y tratar de determinar, junto con ella, la forma de conciliar la descentralización y la adopción de un enfoque participativo en los programas gubernamentales con las legítimas preocupaciones expresadas por los donantes en materia de transparencia. Esto debe hacerse respetando plenamente el principio de apropiación y los donantes deben hacer todo lo posible por garantizar que sus contribuciones se ajusten a las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano de 2009, así como por mejorar la previsibilidad de la ayuda que prestan y, por ende, la capacidad de los organismos gubernamentales para planificar el desarrollo.

81. La comunidad internacional debe aceptar que su responsabilidad no se limita a apoyar los esfuerzos que se están haciendo en Nicaragua para mejorar la seguridad alimentaria, sino que también se debe promover una forma de desarrollo más incluyente y sostenible. Esto supone, por ejemplo, no imponer a los acuerdos comerciales condiciones

que reduzcan aún más los recursos del Estado y puedan desembocar en una competencia desleal para los productores locales, y tampoco alentar o apoyar el desarrollo de biocombustibles, que actualmente se producen en condiciones no sostenibles. Al asignar fondos al desarrollo rural y a la lucha contra la inseguridad alimentaria se debe procurar que la ayuda proporcionada se canalice hacia formas sostenibles de producción agrícola y llegue a los más vulnerables.

82. El Relator Especial considera que la aplicación coordinada de políticas gubernamentales destinadas a mejorar la seguridad alimentaria en el marco de la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de 2009, mejorándose así la transparencia, y la provisión de medios de reparación a los hogares que no pueden acceder a determinados programas de apoyo a los que tendrían derecho según los criterios establecidos por ley, constituirían un importante paso hacia el restablecimiento de la confianza entre ambas partes.

IX. Recomendaciones

83. **El Relator Especial encomia el compromiso del Gobierno con el ejercicio del derecho a la alimentación, que queda de manifiesto en el amplio número de medidas adoptadas para mejorar la situación de los segmentos más pobres de la población, y en particular para combatir la malnutrición infantil y la extrema pobreza entre la población indígena. Sobre la base de su misión y de la información recibida tanto antes como después de su visita, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones concretas:**

a) **Debe aumentarse la protección contra los desalojos forzosos y las víctimas deben disponer de recursos jurídicos que las protejan de los desalojos contrarios al estado de derecho o a las normas internacionales. Nicaragua debe adoptar medidas que "brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierra; se ajusten al Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]; y regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos"²⁸. Antes de ejecutarse cualquier desalojo forzoso deben estudiarse, en consulta con los interesados, todas las posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, reducir la necesidad de recurrir a la fuerza; deben establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por órdenes de desalojo; y se debe garantizar que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas²⁹. Los desalojos que no cumplan estas condiciones deben considerarse violaciones del derecho a la vivienda y, en caso de que priven a las familias de su medio de producción de alimentos, una violación del derecho a la alimentación.**

b) **El Gobierno debe evaluar periódicamente los efectos de los acuerdos comerciales, especialmente dada la reciente promulgación de la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional para velar por que la liberalización del comercio no debilite la situación de los agricultores más marginales. También debe hacerse una evaluación de este tipo en relación con el acuerdo de asociación propuesto entre América Central y la Unión Europea.**

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 a) del Pacto): los desalojos forzosos, párr. 9.

²⁹ *Ibid.*, párr. 13.

c) Para garantizar a los trabajadores asalariados el acceso a una alimentación adecuada, Nicaragua debe aumentar el salario mínimo de forma que refleje la evolución del índice de precios de los productos básicos. Nicaragua debe mejorar la capacidad de los inspectores de trabajo de vigilar el cumplimiento del Código del Trabajo y debe regular además la subcontratación para que no debilite los derechos de los trabajadores.

d) Se debe aplicar plenamente la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y se debe reforzar el sistema de información sobre seguridad alimentaria y nutricional previsto en dicha ley mediante la adopción de un sistema unificado de indicadores, metas y referencias que permitan vigilar el cumplimiento de la obligación estatal de velar por el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación.

e) La capacidad de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS) para velar por que los agricultores tengan ingresos suficientes y estables y los consumidores alimentos básicos asequibles, aumentaría si se reforzaran aún mas su capacidad, algo que ya está haciendo el Gobierno, y se tratara de llegar a los hogares más pobres. La capacidad de Nicaragua para limitar la volatilidad de los precios de mercado también mejoraría si su gestión de las reservas de alimentos se mutualizara con la de los demás países de la región.

f) Podrían mejorarse aún mas los programas de la estrategia Hambre Cero integrando los principios de derechos humanos relativos a la no discriminación, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Esto implicará no solo elaborar mecanismos que permitan a los beneficiarios participar en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas, como debe permitir el sistema de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, sino también: a) basar las intervenciones en una determinación fiable de las necesidades; b) determinar claramente los beneficiarios en la legislación para velar por que todo individuo u hogar excluido pueda solicitar las prestaciones de los programas mediante mecanismos adecuados de denuncia, y c) mejorar el suministro a los beneficiarios de información sobre sus derechos en el marco de estos programas.

g) Para garantizar la seguridad de la tenencia y mejorar el acceso a la tierra debe acelerarse la aplicación del programa de otorgamiento de títulos de propiedad a fin de reducir el riesgo de que surjan más conflictos por la tierra en el futuro. El otorgamiento de títulos de propiedad debe ir acompañado de una mejora de la capacidad productiva de los pequeños propietarios, entre otras cosas, proporcionándoles acceso a créditos en condiciones adecuadas. Debe darse prioridad al acceso de las mujeres a la tierra, de conformidad con el párrafo 2 g) del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Se debe dotar a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de los recursos necesarios para poder vigilar eficazmente el funcionamiento del sistema nacional de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación, según lo dispuesto en la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. El Procurador Especial para los Pueblos Indígenas también debe recibir el apoyo necesario para poder desempeñar adecuadamente sus funciones.

h) Nicaragua debe acelerar el proceso de promulgación de la Ley general de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua. También debe ratificar el Convenio N° 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en el que se reconoce la especial relación de esos pueblos con las tierras o los territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular

los aspectos colectivos de esa relación (art. 13). En tanto ratifica el Convenio, Nicaragua debe cumplir como mínimo las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y asegurar el reconocimiento y la protección jurídicos de esas tierras, esos territorios y esos recursos, teniendo debidamente en cuenta las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de esos pueblos indígenas. También debe poner en marcha un sistema de alerta temprana que proteja a los pueblos indígenas de los fenómenos meteorológicos y ayudarlos a aumentar la resistencia de sus sistemas alimentarios al cambio climático.

i) Al igual que el resto de los países, Nicaragua no puede lograr el pleno ejercicio del derecho a la alimentación por sí mismo, sino que requiere la cooperación y la asistencia internacionales. El Gobierno debe convocar una mesa redonda mundial junto con la comunidad de donantes y colaborar con esa comunidad para determinar la forma de conciliar la descentralización y la adopción de un enfoque participativo en los programas gubernamentales con las preocupaciones legítimas expresadas por la comunidad de donantes con respecto a la transparencia.
