

# Derecho a la Alimentación Hacerlo realidad en Paraguay



Mariluz Martín



# Derecho a la Alimentación

## Hacerlo realidad en Paraguay

Capitalización de la experiencia de apoyo a la  
propuesta de Ley de Derecho a la Alimentación  
Años 2007-2011



ENERO 2011



AECID Paraguay  
Oficina Técnica de Cooperación  
Calle Venezuela Nº 141 c/ Avda. Mcal. López  
Asunción- Paraguay  
Tel: +(595-21) 446 636  
<http://www.aacid.es>



Fundación Acción Contra el Hambre Paraguay  
Legión Civil Extranjera y J. Eulogio Estigarribia  
Edificio Firenze, "3C", Asunción  
Tel: +(59521) 661 779  
e-mail: [hom-py@achesp.org](mailto:hom-py@achesp.org)  
<http://www.accioncontraelhambre.org>

---

El contenido del documento es exclusiva responsabilidad de la autora y por tanto debe considerarse que no refleja necesariamente los puntos de vista de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o de Acción contra el Hambre (ACH).

Queda autorizada la reproducción de los datos siempre que se mencione la fuente.

# RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento describe el proceso implementado en Paraguay para la aprobación de una propuesta legislativa sobre el derecho a la alimentación.

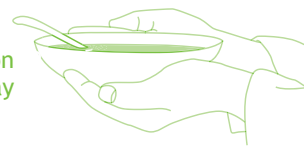
Por primera vez en la región se desarrolló un modelo de proceso novedoso en el cual la iniciativa legislativa no partió de un solo actor social o político como en el resto de los países, sino que fue iniciado por miembros tanto de un poder del Estado, el Congreso nacional, como por organizaciones de la sociedad civil.

Para ello, se constituyó un espacio de trabajo conjunto denominado “Iniciativa de Derecho a la Alimentación en Paraguay (I.D.A)” que ha liderado las acciones encaminadas al diseño del proyecto así como, la incidencia para su aprobación.

En este sentido, las acciones realizadas para recabar información sobre la realidad de la población paraguaya y diseñar las prescripciones jurídicas contenidas en la propuesta legislativa, tuvieron un fuerte componente participativo, desarrollándose eventos como: talleres, audiencias públicas, encuentros y foros con distintos grupos vulnerables del país, instituciones públicas y organizaciones sociales, entre otros actores.

Una vez diseñado el anteproyecto de ley se implementó un trabajo de incidencia política que duró dos años y que tuvo como logro fundamental el compromiso de presentar esta propuesta legislativa al Congreso Nacional, asumido por el Presidente de la República Don Fernando Lugo. Este compromiso también se hizo público a nivel internacional en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Seguridad Alimentaria de FAO, a la que el Presidente asistió en Roma el 17 de noviembre de 2009.

No obstante, aún queda camino por recorrer pues la voluntad política demostrada todavía no se ha traducido en hechos concretos y hasta la fecha, a pesar del trabajo realizado por la I.D.A, el anteproyecto de ley no ha sido enviado por el Poder ejecutivo al Congreso Nacional.





# PRESENTACIÓN

Considerar a la alimentación como un derecho implica, entre otros puntos, asumir como país el compromiso de crear las condiciones para que el Estado sea garante de su cumplimiento y que las personas puedan exigir su vigencia efectiva mediante iniciativas, emprendimientos y políticas públicas concretas.

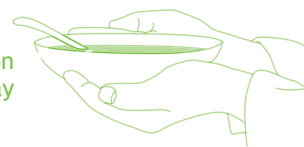
El derecho a la alimentación está estrechamente ligado al concepto de soberanía alimentaria que es: “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”<sup>(1)</sup>.

La Fundación Acción contra el Hambre (ACH) está trabajando en Paraguay desde el año 2007 y en el marco del Convenio Soberanía Alimentaria (06-C01-090) financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ha promovido, conjuntamente con otras organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, una iniciativa cuyo objetivo ha sido elaborar y presentar una propuesta de Ley del derecho a la alimentación al Congreso Nacional.

Para ACH, la vigencia real y efectiva del derecho a la alimentación es uno de los componentes centrales vinculados a la soberanía y seguridad alimentaria de las personas. Por ello, impulsa la elaboración y validación de propuestas legislativas a partir de las necesidades y la participación de de la sociedad civil.

---

*(1) Conclusiones del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba, Septiembre 2001. Este concepto ha sido sometido a modificaciones por el Comité Internacional de Planificación CIP de las ONG/OSC en los sucesivos encuentros realizados, la última de ellas fue realizada en octubre de 2004.*





El presente documento contiene la capitalización de conocimientos generados a partir de esa experiencia, entendida ésta como: “un proceso que pretende construir una base de capital de información o conocimientos que estén disponibles en una organización. Sirve para desarrollar la organización a través de la difusión de los conocimientos a otras instituciones o actores<sup>(2)</sup>”. En este sentido, contiene una reconstrucción de las acciones puestas en marcha, el contexto en que se realizaron, las lecciones aprendidas, las falencias que se produjeron como también las mejores prácticas y recomendaciones a futuro. La autora, Mariluz Martín, licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, es integrante del Equipo de trabajo y activa participante del proceso.

Esta información y reflexión compartida también pretende socializar los aprendizajes de manera tal a fortalecer el compromiso por mejorar la práctica y seguir promoviendo acciones coordinadas en pos de que el derecho a la alimentación sea una realidad en Paraguay.

---

(2) Definición obtenida del “El intercambio de experiencias: Manual de capitalización”, Kristin Lindell, ACF Internacional, s/f





# AGRADECIMIENTOS

Cuando en el año 2007 empezamos a trabajar por la aprobación e implementación de una ley de derecho a la alimentación en Paraguay nunca imaginamos la cantidad de organizaciones sociales e instituciones públicas que iban a interesarse y aportar en este proceso. A todas y cada una de ellas gracias por su esfuerzo, su tiempo y su contribución.

Gracias a la Fundación Acción contra el Hambre (ACH) que lideró la articulación de los actores de la Iniciativa de derecho a la alimentación (I.D.A) y apoyó todo el trabajo realizado.

Gracias a aquellas autoridades públicas que se mostraron abiertas al diálogo y que con su voluntad política demostraron su predisposición y su búsqueda de una mayor justicia social.

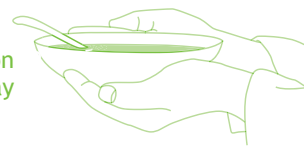
Gracias a la agencia de cooperación AECID por su contribución económica a muchas de las actividades de este proceso y a la organización FAO por facilitar personal experto.

Gracias al Ingeniero Enrique Rodríguez y a la Ingeniera Mabel López por apoyar la Iniciativa y por facilitar espacios para la generación de sinergias positivas entre el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) y los trabajos realizados por el equipo técnico.

Gracias a Cecilia Luna (experta en legislación sobre derecho a la alimentación), por su visita al Paraguay y por sus aportes al anteproyecto de ley.

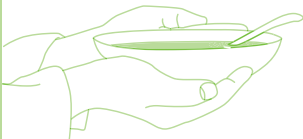
Gracias a todos los que formaron parte del equipo técnico de la Iniciativa, por su invaluable aporte a tres años de lucha por la aprobación de una ley que garantice este derecho humano: Miguel García, Norma Ramos y Diego Segovia.

Un agradecimiento particular a Silvia González, miembro del equipo técnico, por su incansable trabajo, su compromiso, su voluntad y su infinita dedicación.



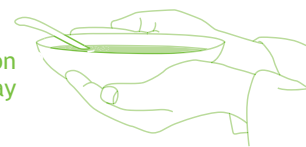
Gracias a Fabricio Demestri y a Alba Gaona por los aportes a la revisión de este documento.

Gracias a mis padres, Alfonso Martín y a Mariluz Martínez, a mis hermanos Alfonso y Óscar, y a toda mi familia, por su infinito apoyo sin el cual no podría dedicarme a este trabajo.



# ACRÓNIMOS

ACF	Action contre la Faim - International
ACF-E	Action contre la Faim - España
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANR	Asociación Nacional Republicana
BASE IS	Base Investigaciones Sociales
CAP	Coordinadora Agrícola del Paraguay
CEIDRA	Centro de Investigación de Derecho y Reforma Agraria
CEPRA	Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria
CIPAE	Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
D.A.	Derecho a la Alimentación
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DIPLAN	Dirección del Plan de Estrategias de Lucha contra la Pobreza
EPH	Encuesta Poblacional de Hogares
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations
FSP	Frente Social y Popular
I.D.A.	Iniciativa de Derecho a la Alimentación
INAN	Instituto Nacional Alimentación y Nutrición
INDI	Instituto Nacional del Indígena
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MSPYBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
O.GM	Organismos Genéticamente Modificado
OPACI	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
PARLASUR	Parlamento del Mercosur
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social
PUNACE	Partido Unión Nacional de Colorados Éticos
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TdR	Términos de referencia
UGP	Unión de Gremios de la Producción



# INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
PRESENTACIÓN	7
AGRADECIMIENTOS	9
ACRÓNIMOS	11
ÍNDICE	12
INTRODUCCIÓN	13
<b>CAPÍTULO 1 SITUACIÓN GENERAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Breve análisis del contexto social</b>	
1.1.1. Pobreza	
1.1.2 Situación nutricional.	
1.1.3 Políticas públicas para el desarrollo económico y social	
<b>1.2 Breve análisis del marco jurídico</b>	
1.2.1 Obligaciones Internacionales	
1.2.2 Derechos de rango constitucional vinculados con el derecho a la alimentación.	
<b>1.3. Breve análisis del contexto político</b>	
1.3.1 Alternancia política 2008-2013	
1.3.2 Agenda pública. Algunos temas vinculados al derecho a la alimentación.	
<b>CAPÍTULO 2 ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LEY DE SOBERANÍA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY</b>	<b>40</b>
<b>2.1 Antecedentes de la propuesta de ley en Paraguay. ¿De quién fue la iniciativa?</b>	
<b>2.2 Diseño del Plan de trabajo. ¿Cómo se organizó el trabajo?</b>	
2.2.1 Para iniciar el trabajo	
2.2.1.1 Fortalecimiento del equipo de trabajo	
2.2.1.2 Mapeo de Organizaciones interesadas en participar del proceso y recogida de los primeros insumos.	
2.2.1.3 Compromisos de las organizaciones y entidades copartícipes en la organización de actividades, recogida de insumos, etc.	
2.2.2 Previo a la elaboración del anteproyecto de Ley	
2.2.2.1 Análisis de la situación de partida	



- 2.2.2.2 Talleres (locales, regionales, y por grupos étnicos) para facilitar la participación de las bases.
- 2.2.3 Elaboración del Anteproyecto de Ley. Abril del 2009.

**CAPÍTULO 3 ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY EN EL CONGRESO NACIONAL.** 58

- 3.1 Creación y fortalecimiento del equipo de incidencia política.
- 3.2 Diseño participativo e implementación del plan de incidencia.
  - 3.2.1 Primer paso. Análisis de los problemas y sus componentes.
  - 3.2.2 Segundo paso: Consensuar los objetivos del equipo de Incidencia.
  - 3.2.3 Tercer paso: Planificación por objetivos. Estrategias y acciones.
- 3. 3 Situación actual del anteproyecto de ley.

**LECCIONES APRENDIDAS** 68

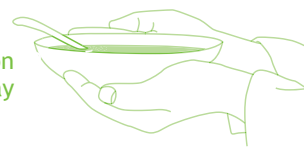
**MEJORES PRÁCTICAS** 70

**RECOMENDACIONES** 72

**BIBLIOGRAFÍA** 74

**LISTA DE ANEXOS** 78

- ANEXO 1. Programa de la audiencia pública de derecho a la alimentación
- ANEXO 2. Modelo de Guía para la realización de talleres largos
- ANEXO 3. Modelo de Guía para talleres cortos
- ANEXO 4. Discurso del Presidente del Paraguay Don Fernando Lugo
- ANEXO 5. Anteproyecto de ley marco de soberanía y seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Paraguay



# INTRODUCCIÓN

*“La muerte en todas sus formas es aborrecible para el hombre, pero la peor de todas es la muerte por hambre”*

*Homero*

El derecho a la alimentación es un derecho humano cuya implementación real y efectiva es todavía un desafío en Paraguay.

Cuando hablamos de este derecho tenemos que tener en cuenta su doble dimensión; estar libre de hambre y el acceso a una alimentación adecuada. Es decir, que ninguna persona puede acostarse después de un día entero, sin haber tenido acceso a los alimentos y nutrientes necesarios que le permitan tener una vida saludable y un desarrollo integral como ser humano.

Ante el hambre o la desnutrición de su población el Estado no tiene opciones, ya que tomar medidas concretas para evitar este flagelo no es sólo una obligación moral, es también una obligación legal y prioritaria. Además el Estado, no únicamente en su carácter benevolente, sino también como legítimo detentador del poder coercitivo, debe asegurar la vida y el bienestar de las personas, y la alimentación adecuada es inherente al derecho a la vida.

Por tanto, la alimentación adecuada como derecho implica que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y hacerlo efectivo y que el ciudadano está legitimado para exigir su debido cumplimiento<sup>(3)</sup>.

Llegado a estos términos podríamos preguntarnos entonces por qué gran parte de la población sigue padeciendo hambre y desnutrición, a pesar de que el acceso a la alimentación y a una nutrición adecuada integra el derecho internacional (reconocido por Paraguay) e implícitamente el de-

---

(3) *El derecho a la alimentación en la práctica. FAO. Roma 2006*

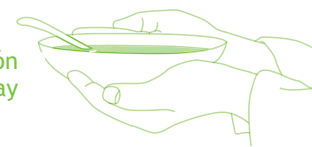


recho constitucional en varios de sus artículos. Esto tiene varias causas. Por supuesto, la pobreza es una de las respuestas fundamentales, otra son las políticas públicas o la falta de ellas, pero si esto es así ¿por qué las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad no exigen su derecho a una alimentación adecuada?

La explicación es que en Paraguay, al igual que en otros países, no es suficiente el reconocimiento implícito de este derecho en sus constituciones, leyes, etc. así como tampoco lo es la regulación sobre aspectos muy específicos relacionados a este tema, sino que es necesario que el Estado implemente políticas públicas eficientes y concretas para asegurar el acceso a la alimentación y que se desarrollen mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de índole administrativa, judicial, y/o cuasi judicial para que las personas que sientan vulnerado su derecho a la alimentación puedan exigirlo ante las autoridades públicas.

Paraguay necesita un marco legal en el cual se incluyan estos mecanismos que le den a los ciudadanos y ciudadanas, y particularmente a los más vulnerables, el acceso necesario a la justicia para denunciar la conculcación de su derecho y en su caso, que esta denuncia sea atendida rápidamente para que dicho derecho sea repuesto e implementado en su vigencia plena.

En este trabajo el/la lector/a encontrará el análisis del proceso seguido por varios actores sociales y políticos para el diseño y aprobación de una ley en Paraguay que garantice la implementación efectiva y la defensa del derecho a la alimentación de todos los ciudadanos y ciudadanas, además de algunas de las lecciones aprendidas y experiencias exitosas de este camino nada sencillo por el que a pesar de la buena voluntad demostrada por muchos, nos ha manifestado también, su cara desagradable en la falta de voluntad de otros.





**Capítulo**

# 1

**SITUACIÓN GENERAL DEL DERECHO  
A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY**

## 1. Situación general del Derecho a la alimentación en Paraguay

### 1. 1 Breve análisis del contexto social

#### 1.1.1. Pobreza

#### 1.1.2 Situación Nutricional

#### 1.1.3 Políticas públicas para el desarrollo económico y social

- Plan estratégico económico y social (2008-2013)
- Paraguay para todos y todas 2010-2020
- Plan nacional de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. (PLANAL)

### 1.2. Breve análisis del marco jurídico

#### 1.2.1 Obligaciones Internacionales

#### 1.2.2 Derechos de rango constitucional vinculados al derecho a la alimentación

### 1.3. Breve análisis del contexto político

#### 1.3.1 Alternancia política 2008-2013

#### 1.3.2 Agenda pública. Algunos temas vinculados al derecho a la alimentación

- Reforma agraria
- Regulación del uso de agrotóxicos
- Organismos genéticamente modificados. Maíz transgénico

# 1 SITUACIÓN GENERAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY

## 1.1 Breve análisis del contexto social

### 1.1.1. Pobreza

A once años de la adopción de los Objetivos del Milenio (ODM), Paraguay se encuentra con importantes desafíos si quiere alcanzar las metas relacionadas a la lucha contra la pobreza.

Esto se concluye del análisis de los últimos datos oficiales<sup>(4)</sup>, que muestran que a pesar de que los índices de pobreza han disminuido levemente en estos años, aún el 35,1% de la población paraguaya se encuentra en situación de pobreza, lo que significa que cerca de 2 millones 191 mil personas cuentan con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de consumo<sup>(5)</sup>. El área más afectada por la pobreza sigue siendo el área rural frente a la urbana.

Así los datos oficiales muestran como:

- En el área rural, la pobreza total afecta a la mitad de su población (49,8%), albergando alrededor de 1 millón 286 mil personas, mientras que en área urbana afecta al 24,7%.
- El 18,8% de la población total se encuentra en situación de extrema pobreza<sup>(6)</sup>, es decir que de cada 2 pobres uno se halla en situación de pobreza extrema<sup>(7)</sup>.

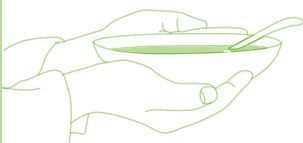
---

(4) EPH 2009. DGEEC.

(5) En el 2009 el valor de una canasta básica de consumo estaba valorada en 342\$ (considerando una línea de pobreza nacional igual a 82\$ y un promedio de 4.13 miembros por hogar, según la EPH 2009), esto es sólo un valor referencial, ya que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel per cápita de cada dominio.

(6) Personas cuyos ingresos no superan el costo de una canasta mínima de consumo alimentario, para el caso paraguayo en el 2009 el costo de la canasta básica alimentaria ascendía en el área urbana metropolitana a 62\$ per cápita mensual (2\$ diarios), en el resto del área urbana a 48\$ (1,5 \$ diarios), y en el área rural a 45\$ (1,45\$ diarios).

(7) 6 de cada 10 indígenas se encuentra en situación de pobreza extrema. PNUD 2005.

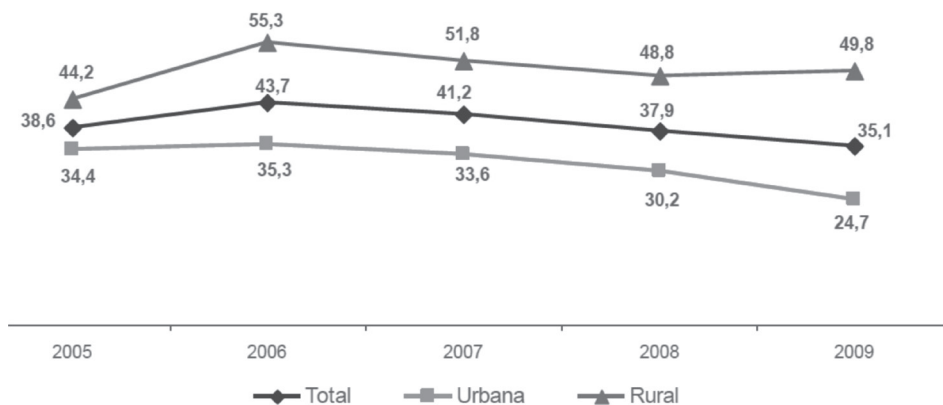


- El mayor número de pobres extremos se encuentra en el área rural, lo que significa que en el campo, donde se concentra cerca de la mitad de población pobre del país, aproximadamente 7 de cada 10 pobres son pobres extremos.

- A pesar de que en el 2007 el indicador de pobreza descendió de manera leve y sostenidamente hasta el 2009, en las áreas rurales sin embargo, se registró un leve incremento en la incidencia, y en el 2008 se pasó de un 48,8% de la población afectada a un 49,8% en el 2009.

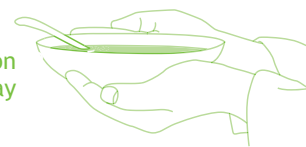
- En el caso de la pobreza extrema también se dio un leve aumento en las áreas rurales de 1,5 puntos porcentuales entre los años 2008 y 2009.

**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA.  
PERIODO 2005-2009**



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

Nota: las cifras del 2005 al 2008, corresponden a las ajustadas con los nuevos factores de ponderación.



En síntesis, puede decirse que el área rural es la más golpeada por la pobreza, no sólo porque afecta a un mayor número de personas sino porque lo hace más severamente. Gran parte de esta población no accede a la canasta básica de alimentos, ni por ende, a los nutrientes necesarios para tener una vida saludable y un desarrollo íntegro como ser humano.

### 1.1.2 Situación nutricional <sup>(8)</sup>

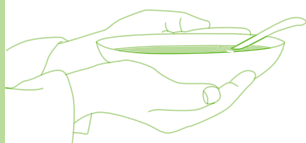
Según el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN):

- El 17.6% de los niños y niñas menores de 2 años tienen desnutrición crónica (talla/edad).
- El 20.2% se encuentran con riesgo de desnutrición crónica(9).
- 17.5% de los niños y niñas de 2 a 5 años se hallan con desnutrición crónica.
- El 23.0% corren riesgo de desnutrición crónica.
- El 2.4% de los niños/as menores de 2 años se encuentran con desnutrición severa global (peso/edad).
- El 5.6% tiene desnutrición moderada global.
- El 16.7% tiene riesgo de desnutrición global.
- El 1.5% de niños y niñas de 2 a 5 años tiene desnutrición severa aguda (Peso/Talla).
- El 3.9% tiene desnutrición moderada aguda.
- El 14.1% tiene riesgo de desnutrición aguda.
- El 15.7% tiene sobrepeso y obesidad 7.3%.

---

(8) Estadísticas oficiales del INAN, basadas en un estudio realizado en 15 regiones sanitarias del país; Concepción, San Pedro Cordillera, Guaira, Caaguazú, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Alto Paraguay, Asunción. 2009

(9) Las tasas de desnutrición crónica y global de niños y niñas indígenas representan 42% y 10% respectivamente. PNUD 2005



Un dato importante al respecto de los índices de desnutrición es que en Paraguay sólo 22 de cada 100 niños se alimentan exclusivamente con leche materna en sus primeros meses de vida. La lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses es un instrumento decisivo para reducir la mortalidad infantil, la desnutrición y otras enfermedades comunes de la infancia. El apoyo a las madres lactantes durante este período puede mejorar la supervivencia de los niños<sup>(10)</sup> y establecer un mejor vínculo entre la madre y el hijo.

Con respecto a los niños y adolescentes de entre a 6 a 18 años de ambos sexos, los resultados de la evaluación nutricional<sup>(11)</sup> según Índice de Masa Corporal (IMC), indican que:

- El 7.2% tiene bajo peso con prevalencia de mal nutrición por exceso en relación al sobrepeso y la obesidad.
- El 11.8% tiene sobrepeso.
- El 6.9% tiene obesidad.

En cuanto a las mujeres embarazadas<sup>(12)</sup>:

- El 30,2% tiene bajo peso.
- El 17,2 % tiene sobrepeso.
- El 23,5 % tiene obesidad.

### **1.1.3 Políticas públicas para el desarrollo económico y social**

#### **Plan estratégico económico y social del Paraguay (PEES. 2008-2013)**

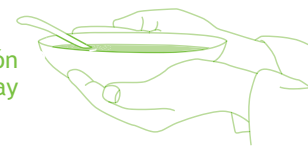
El Plan fue diseñado por el Equipo Económico Nacional (EEN) cuyo jefe es el Ministro de Hacienda, Sr. Dionisio Borda, con la colaboración de expertos de otros ministerios y secretarías, expertos extranjeros, agencias

---

*(10)Entiéndase el uso genérico del masculino para incluir tanto a niños como a niñas.*

*(11)Estadísticas oficiales del INAN sobre la Evaluación Nutricional de Escolares en 9 Regiones Sanitarias. 2009*

*(12) Estadísticas oficiales del INAN sobre Situación Nutricional de Mujeres Embarazadas que acuden a Control Prenatal en 15 regiones sanitarias. 2009*



de cooperación, etc. Según lo que establece la propia presentación del documento el objetivo es crear un sistema que sirva para coordinar las distintas políticas públicas e implementar la estrategia de crecimiento económico inclusivo en el mediano plazo.

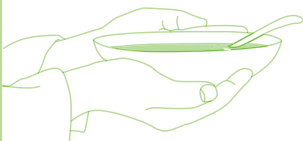
Existen varios aspectos que hacen de este Plan una herramienta fundamental del gobierno actual, entre ellas están: que focaliza su trabajo en el desarrollo de políticas conducentes a la inclusión de todos los miembros de la sociedad al circuito público y privado de bienes y servicios, además de que ha sido origen de otras herramientas de trabajo planificado para el desarrollo social focalizado en grupos vulnerables y finalmente, que prioriza entre otros aspectos, temas relacionados a la soberanía y seguridad alimentaria en el país.

El Plan inicia su análisis con la identificación de ciertas limitaciones para que se desarrolle un proceso de crecimiento económico con inclusión social. Algunas de estas limitaciones son:

- La modalidad de inserción internacional comercial, productiva y financiera del Paraguay.
- La debilidad institucional del país impone limitaciones para el despliegue de la inversión.
- La ausencia de esquemas de planificación estratégica en el sector público hace que la discrecionalidad influya en las decisiones políticas.
- La frágil gobernabilidad.
- La deficiencia de la infraestructura.
- Las actuales estructuras de la propiedad y de la distribución del ingreso.
- El nivel y la estructura del gasto público.

A este respecto el Plan propone trabajar sobre 8 pilares concretos:

- Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas.
- Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer





servicios de calidad a todos los actores económicos sin exclusiones.

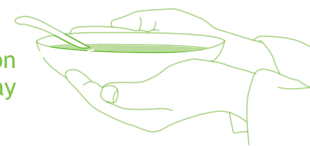
- Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente.
- Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos.
- Realizar una reforma agraria integral que impulse la reactivación de la agricultura familiar.
- Impulsar el desarrollo de la infraestructura.
- Fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión.
- Generar empleo, luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social.

En virtud del tema que nos atañe y brevemente, si bien todos los pilares mencionados están relacionados, particularmente hay que señalar que:

- La reforma agraria integral propuesta por el Plan subraya que el sector campesino y la agricultura familiar son los colectivos que más sufren la exclusión de los beneficios de la expansión económica y la falta de tierra. Además de tener serias dificultades para insertarse en los mercados. Por lo tanto, el objetivo central de la reforma agraria tiene que ser avanzar hacia una estructura de producción agropecuaria más equilibrada, que fortalezca el papel de la agricultura familiar como proveedora de alimentos y que garantice la **soberanía y seguridad alimentaria**<sup>(13)</sup>La pobreza según expone, está estrechamente relacionada con las características del empleo y las desigualdades de la sociedad. El proceso de crecimiento económico con inclusión social requiere que la economía sea capaz de generar empleos con calidad, desde esta perspectiva el estímulo a la agricultura familiar a y las micro y pequeñas empresas adquiere especial importancia. Las acciones de promoción de empleo deben de estar orientadas según ciertas características que hacen a la vulnerabilidad de la población en relación a la pobreza: género, juventud y formación.

---

(13) Subrayado propio.



Durante los últimos 2 años, desde que se aprobara el Plan, se han hecho algunos avances en el campo fiscal, en el sistema financiero, en inversiones públicas, así como también en el incremento del gasto social.

Los mayores logros se dieron en las áreas macroeconómicas llegando a índices récords en este ámbito (por ejemplo, en el 2010 el crecimiento económico llegó al 14,5%) no obstante, los avances son mucho más limitados cuando se refieren a la implementación de algunas de las principales estrategias para conseguir la inclusión social a través de la redistribución de la riqueza, ya que no se ha conseguido poner en vigencia el Impuesto a la Renta Personal (IRP), ni generar nuevos y/o incrementar los impuestos a los sectores productivos más grandes, así como tampoco se ha avanzado significativamente en la reforma agraria.

En el mismo sentido, los avances en la generación de empleo con calidad son todavía insuficientes y los índices de desempleo y subempleo siguen siendo muy altos.

### **“Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, Paraguay para Todos y Todas (PPDS) 2010-2020”.**

Actualmente la política social del país se encuentra enmarcada en lo que el gobierno denominó como “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, Paraguay para Todos y Todas (PPDS) 2010-2020”. Según afirmaba el propio Presidente de la República en el documento oficial presentado a la ciudadanía, la propuesta tenía entre otros objetivos, los siguientes:

- Acelerar los procesos conducentes para implementar una Política Social con enfoque de derechos.
- Ser el marco orientador de la gestión de la inversión social de todas las instituciones.
- Cubrir los déficits sociales postergados.
- Dejar en la historia que este Gobierno dejó instalada una Política Social clara y logró resultados en este ámbito.



La propuesta desarrolla una amplia política social estructurada en 4 ejes estratégicos:

1. Calidad de vida para todos y todas, presenta la política social que permitirá la universalidad en el acceso a los servicios sociales.
2. Inclusión económica y social, prioriza políticas orientadas a la superación de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad y la vulnerabilidad.
3. Entorno económico sustentable, promueve condiciones para que el crecimiento económico sea sostenible y sustentable y garantice la participación efectiva y equitativa de la población.
4. Fortalecimiento Institucional y eficiencia en la inversión social que permita alcanzar las metas sociales deseadas.

#### Temas Transversales

- Hombres y Mujeres - Equidad de Género
- Niñez y Adolescencia
- Juventud
- Adulto Mayor
- Personas con Discapacidad

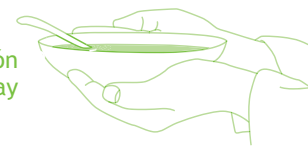
#### Temas Específicos

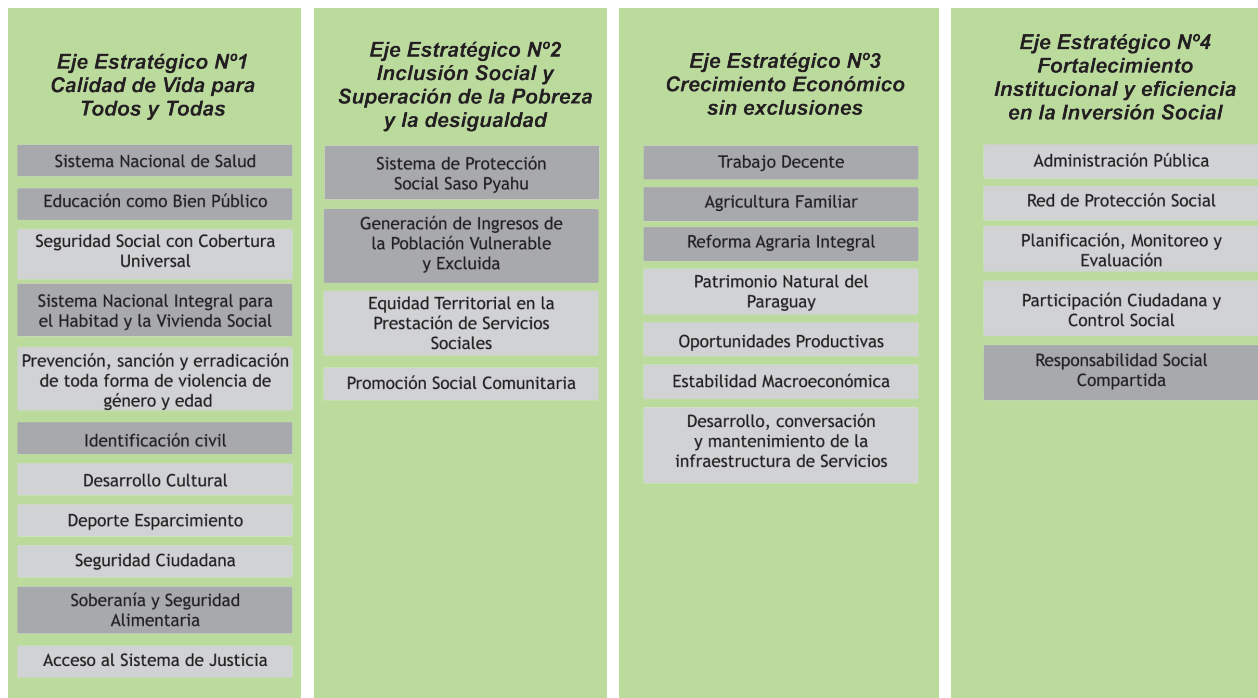
- Indígenas
- Repatriados
- Personas Privadas de Libertad

Cada uno de estos ejes estratégicos se organiza a su vez en una serie de objetivos y programas emblemáticos<sup>(14)</sup>.

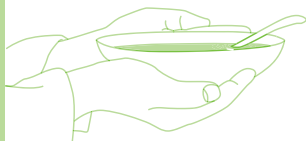
---

(14) Más información sobre los programas emblemáticos en: [ww.presidencia.gov.py/gabinetesocial/?page\\_id=936](http://ww.presidencia.gov.py/gabinetesocial/?page_id=936)





La aprobación de este plan, si bien ya existían con anterioridad varios de los programas contenidos en el, supone una herramienta novedosa para hacer frente a las demandas postergadas de la ciudadanía más vulnerable. Esto radica fundamentalmente en el enfoque de derechos con el que se ha diseñado esta política pública. No obstante, todavía es pronto para hablar de resultados. Lo que sí se puede advertir es que para materializar este enfoque será necesario que la implementación de las acciones vaya acompañada de una revisión permanente de las estructuras institucionales de carácter formal e informal para responder eficientemente a



las necesidades de los ciudadanos, así como la implementación de mecanismos de exigibilidad accesibles para los más vulnerables, la participación y el monitoreo ciudadano.

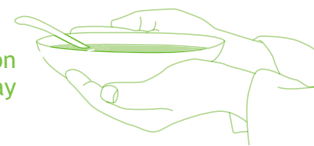
### **Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL)**

El diseño del PLANAL ha sido el resultado de un proceso participativo cuyo objetivo es la institucionalización de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional en Paraguay. Dicho plan fue diseñado e implementado gracias al apoyo de la FAO, a través de dos iniciativas: (i) una cooperación técnica brindada al gobierno paraguayo a partir de diciembre del 2007, llamada “Apoyo a la institucionalidad del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional” y; (ii) la implementación del Proyecto Regional para aumentar los impactos de las políticas públicas en la erradicación de la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición crónica.

Muchas fueron las actividades que se realizaron en el marco del PLANAL tanto para el diseño como para la posterior implementación. Una de ellas fue la creación de un grupo impulsor integrado por instituciones públicas y algunas organizaciones sociales, que contribuyó activamente en el trabajo de diseño del Plan y sirvió de soporte técnico de varios aspectos relacionados al proyecto.

El contenido inicial del PLANAL albergaba el diseño y/o fortalecimiento de 6 programas de gobierno dependientes de distintos ministerios. Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programa Nacional de Agricultura y Economía Indígena, Programa Agricultura Orgánica y Agro-ecológica, Programa Nacional de Alimentación, Nutrición e Inocuidad, Programa de Protección e Inclusión Social, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

De estos programas, el gobierno ha priorizado el “Programa Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura Familiar (Pronsadaf)” cuyo objeto es mitigar la situación de desigualdad y exclusión social que afecta a las pequeñas unidades de la Agricultura Familiar



(AF), principalmente en el campo del acceso a los conocimientos y medios técnicos y comerciales importantes para la producción competitiva y sustentable.

En tal sentido, el impulso del Programa está dirigido a la producción, tanto de alimentos como de bienes no directamente destinados a la alimentación, pero que manejados adecuadamente, pueden generar impactos positivos en el nivel y regularidad de los ingresos familiares rurales, contribuyendo así a mejorar la capacidad adquisitiva y el acceso a alimentos.

El Pronsadaf, es responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y actualmente este programa forma parte del eje estratégico de crecimiento económico sin exclusiones del “Programa de Paraguay para todos y todas 2010-2020” configurándose como un programa emblemático del gobierno.

## 1.2 Breve análisis del marco jurídico

### 1.2.1 Obligaciones Internacionales

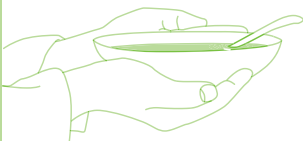
Los compromisos asumidos por el Estado paraguayo a nivel internacional en materia de derechos humanos en general y del derecho a la alimentación en particular, así como las menciones directas e indirectas en la legislación interna, lo convierten en garante de este derecho, obligándolo nacional e internacionalmente a su cumplimiento.

#### Instrumentos regionales

- **Carta de Organización de los Estados Americanos (1948) (artículo 34).** La Carta garantiza el acceso a una alimentación adecuada a través del incremento de la producción y la disponibilidad de alimentos.

#### Instrumentos de Naciones Unidas vinculados con el derecho a la alimentación.

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) (artículos 3, 21, 23, y 25).** La Declaración Universal de Derechos Humanos no solamente afirma el derecho a la vida, sino también a un nivel de vida adecuado. Este nivel incluye el derecho a la alimentación. Además,

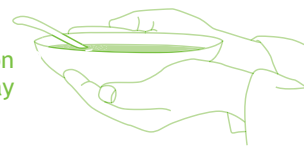


cada persona tiene el derecho a los servicios públicos y a la seguridad social. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación<sup>(15)</sup>, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (art. 25)

- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955) (artículo 20). Reconoce el derecho a la alimentación que tiene el prisionero.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (1977) (Artículo 14). Este Protocolo es parte de la ley humanitaria que protege a personas en situaciones de conflictos armados. El artículo 14 prohíbe “como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles”.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989) (artículo 24). Ese tratado identifica y protege los derechos de los niños. Los Estados miembros se comprometen a reducir la mortalidad infantil y a eliminar la desnutrición que causa las muertes de niños. Los Gobiernos tienen que proveerles alimentos adecuados. El tratado relaciona los derechos de la madre con el bienestar del hijo. El artículo 24 estipula el derecho de la madre a la atención adecuada antes y después de dar a luz, y también al acceso a la información y educación sobre la salud y nutrición del niño, así como las ventajas de amamantarlo.
- Declaración de Innocenti sobre la protección, promoción y apoyo de la Lactancia Materna (1990). La declaración afirma el derecho de la mujer a amamantar a sus hijos y el de los niños a ser amamantados.
- Declaración Mundial y Plan de Acción sobre Nutrición (1992). Fomenta la seguridad alimentaria y la prevención de las enfermedades de los niños a través de la lactancia.

---

(15) Subrayado propio.





- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC (1966) (artículos 1, 3, 11, 12) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que “en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.” Obliga a Estados miembros a respetar los derechos mencionados en el Pacto. El tratado afirma la igualdad entre hombres y mujeres. Además, define el derecho de toda la población a un nivel de vida adecuado, incluso la alimentación y el derecho de estar libre del hambre. Obliga a Estados miembros a desarrollar programas específicos para garantizar los derechos. Los Estados miembros se obligan a trabajar para reducir la mortalidad infantil y las enfermedades.

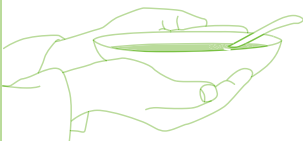
### Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.



- **Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996).**

La declaración reconoce la necesidad de establecer la seguridad alimentaria global. Los jefes de los Estados miembros reafirmaron “el derecho de todas las personas al acceso seguro a los alimentos nutritivos, coherente con el derecho a la alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar libres del hambre” y asumieron el compromiso de “reducir a la mitad, para el año 2015, el número de las personas que pasan hambre en el mundo.”

- **Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996).**

El plan de acción consta de 7 obligaciones que tienen por objeto reducir del número de las personas desnutridas en el mundo. El objetivo 7.4 del plan demanda la aclaración y la aplicación del derecho a la alimentación adecuada.

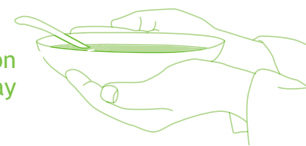
- **Observación General N° 12 (20° período de sesiones 1999).**

La Observación general número 12 define el derecho a la alimentación adecuada y los pasos necesarios para asegurar las necesidades alimentarias de cada persona. “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.” Articula además las obligaciones especiales que tiene el estado para que una persona pueda realizar este derecho.

- **Cumbre del Milenio (2000).**

En este encuentro se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En total son 8 objetivos, con 18 metas y 48 indicadores y conforman la síntesis de los compromisos fundamentales de las Cumbres y Conferencias mundiales llevadas a cabo por el Sistema de Naciones Unidas en la década de los 90, vinculados fundamentalmente con reducción de la pobreza, la educación, la salud materna, la equidad de género, el combate a la mortandad infantil y el VIH/SIDA.

En este sentido, el Objetivo 1 es “Erradicar la extrema pobreza y el hambre” y contempla las siguientes metas:



Meta 1: Para el año 2015, reducir a la mitad, la proporción de personas en situación de extrema pobreza (1 U\$S por día y persona).

Meta 2: Para el año 2015, reducir a la mitad, la proporción de personas que sufren hambre.

- **Observación General N° 15 (29° período de sesiones 2002).**

La Observación General número 15 específicamente habla sobre el derecho al agua seguro, diciendo que el agua es una necesidad absoluta para un nivel de vida adecuado porque agua es esencial para sobrevivir.

- **Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 2002.**

Para examinar el avance realizado para eliminar el hambre. Se reafirmó la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y se invitó al Consejo de la FAO a que estableciera “un Grupo de Trabajo Intergubernamental [...] con el fin de elaborar [...] un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

- **Directrices Voluntarias de la FAO para el Derecho a la Alimentación.**

Abarca las distintas medidas que deben considerar los gobiernos para la realización progresiva del derecho a la alimentación. Las 19 directrices fueron adoptadas por los 187 Estados miembros de la FAO. Entre estas directrices se encuentra la de legislar sobre el derecho a la alimentación.

- **Resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (30 de septiembre 2010): (Resolución A/HRC/15/L.14).** el Consejo de Derechos Humanos dio un paso importante en la afirmación de que “el derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y inextricablemente relacionado con el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como el derecho a la vida y la dignidad humana. “



## 1.2.2 Derechos de rango constitucional vinculados con el derecho a la alimentación<sup>(16)</sup>.

### a) Constitución Nacional:

- Derechos Civiles. A la vida (art. 4), a la calidad de vida (art. 6), a la defensa de los intereses difusos (art. 38), a la igualdad (arts. 46-48), control de calidad (Inocuidad de los alimentos) (art.72).

- Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A la protección de la familia, (arts. 53), a la salud (arts. 68,70).

• **Menciones específicas:** la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de garantizar al niño la protección contra la desnutrición (art. 54), el derecho de toda persona de la tercera edad a una protección integral a cuyo efecto, la familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios asistenciales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, etc. (art. 57)

## 1.3. Breve análisis del contexto político

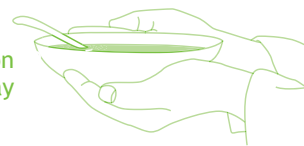
### 1.3.1 Alternancia política 2008-2013

La Iniciativa de derecho a la alimentación comenzó su trabajo coincidiendo con el cambio de gobierno en el país. El Partido Colorado (ANR) se había mantenido ininterrumpidamente en el gobierno durante 61 años y después de seis décadas, se dio la alternancia en el poder político. Una amplia alianza de fuerzas políticas de oposición llamada Alianza Patriótica para el Cambio (APC), entre las que se encontraban partidos conservadores, de centro-izquierda y de izquierda, aglutinados a partir de la figura de un líder con ciertos rasgos carismáticos, obtuvo los votos necesarios para que se produjera el cambio de signo.

Como hito histórico la participación electoral del pueblo paraguayo fue de un 65,64%, una de las más altas a nivel regional y nacional. Estas elecciones se consagraron además como una de las más limpias y partici-

---

(16) Más datos sobre el marco jurídico, ver “Informe sobre el derecho a la alimentación en Paraguay”. ACH. 2007. Disponible en: <http://www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/paraguayp.pdf>



pativas de la democracia del Paraguay, gracias a la propia ciudadanía, al compromiso de los partidos de oposición, a las organizaciones sociales y al apoyo de los observadores extranjeros.

En el programa de gobierno, la Alianza priorizó la atención de los sectores más vulnerables (indígenas, campesinos sin tierra, niños en situación de calle, sin techos, etc.), no obstante, la implementación de políticas en este sentido, se han enmarcado en un contexto de grandes desafíos debido a ciertas limitaciones en la estructura formal e informal de las instituciones públicas, y a los diversos conflictos de índole político. A pesar de los esfuerzos gubernamentales, aún queda un largo camino por recorrer para hacer frente a todas las demandas sociales.

En este escenario y en base al objeto de este documento, a continuación se señalan algunas de las principales demandas e iniciativas vinculadas al derecho a la alimentación, que se encuentran dentro de la agenda pública.

### **1.3.2 Agenda pública. Algunos temas vinculados al derecho a la alimentación.**

- **Reforma Agraria.**

Paraguay es uno de los países más desiguales del mundo, particularmente en lo que se refiere a distribución de tierras, así según el último censo agropecuario (2008) el 2,06% de los propietarios concentra el 85,5% de las tierras. La cantidad de fincas disminuyó de 307.221 en el 1991 a 289.666 en el 2008, representando una baja de -5,7%. Todas las categorías que involucran a los pequeños y medianos propietarios, que van de 0 a menos de 100 hectáreas, disminuyeron. En la franja de propietarios que tienen entre 20 y menos de 50 hectáreas (Ha) se dio una disminución de -27,5%.

Sólo aumentaron en cantidad las propiedades que tienen más de 100 Ha. De los que tienen entre 100 a menos de 500 Ha el aumento fue de 34,8% (hay 2.705 nuevas fincas en esta franja de medición). Las fincas de más de 500 hectáreas aumentaron en un 56,9% (se registraron en el censo 2.713 nuevas fincas de más de 500 hectáreas).

Por lo tanto, la concentración de tierras en manos de unos pocos propietarios sigue siendo una realidad alarmante.



Datos oficiales indican que el 29% de la población (cerca de 120 mil familias) viven del trabajo del campo y no tienen tierras propias, mientras que las organizaciones sociales denuncian que el número aproximado es de unos 300 mil campesinos sin tierra.

La realización de la reforma agraria es imprescindible para implementar el derecho a la alimentación ya que asegurar el acceso a la tierra de las familias rurales es clave para su subsistencia. Además de tierras, la reforma agraria prevé el facilitar el acceso a los créditos y proveer de los recursos públicos necesarios.

En noviembre del 2008, a solicitud de las organizaciones campesinas, el nuevo gobierno aprobó el decreto N° 838, por el cual se creó la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA). El objetivo de dicha Coordinadora es constituirse como un órgano plural (instituciones públicas, organizaciones sociales y otros sectores involucrados) para ejecutar, supervisar y evaluar planes de desarrollo en el campo.

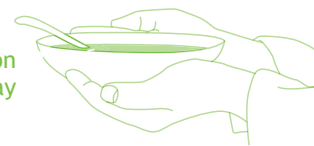
- **Regulación del uso de agrotóxicos.**

“La utilización indiscriminada de los agrotóxicos (también conocidos como plaguicidas, agroquímicos o defensivos agrícolas), afecta integralmente a las condiciones de existencia de las familias de las comunidades campesinas e indígenas, a sus vidas y a su salud, a sus medios de vida, al entorno en que se desenvuelven. Ocasiona la desaparición de los ecosistemas, fuente de la biodiversidad que proporciona los recursos tradicionales alimenticios y medicinales a las comunidades, así como influye en la disponibilidad del agua como elemento vital de subsistencia<sup>(17)</sup>”

Desde hace años, los campesinos paraguayos vienen denunciando la falta de control en el uso de los agrotóxicos así como también, las repercusiones que esto tiene sobre su calidad de vida y la de su entorno. Es por ello, que una de las principales demandas de las organizaciones campesinas, desde antes de la asunción de este nuevo gobierno (2008-2013), ha sido la regulación y restricción de su uso conforme a estándares internacionales.

---

(17) Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en el Paraguay (2000 - 2006). Mesa de Concertación para el Desarrollo Rural Sostenible.- Mesa DRS -Asunción, Paraguay.2007



Esta reivindicación y la posición de los sectores campesinos ha sido contrapuesta a la defendida por los grandes productores, ya que éstos han defendido el uso intensivo de este tipo de sustancias y ciertas medidas de control menos restrictivas, identificándose así dos actores sociales con enfoques distintos y en la mayoría de los casos contrapuestos sobre el abordaje de las políticas públicas en esta temática.

Después de años de fuertes enfrentamientos mediáticos entre ambas posiciones, varios intentos de legislar la temática (impulsados por organizaciones sociales) y diferentes medidas de presión, en el 2009 se aprobó la “Ley de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola” ley que regula el uso de los agrotóxicos.

Los meses en los que se debatió sobre esta ley en el Congreso Nacional fueron el marco temporal de los enfrentamientos más fuertes entre ambas posiciones<sup>(18)</sup> poniéndose de manifiesto las dificultades de convivencia de los dos modelos de producción, defendidos por ambas partes (grandes productores-campesinos), así como la necesidad de definir medidas concretas para garantizar a las familias campesinas su bienestar, su salud, su seguridad alimentaria, entre otros aspectos, y la necesidad de repensar las prácticas que afectan a la soberanía alimentaria en el país.

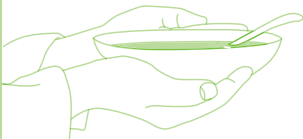
A pesar del avance en la regulación de ciertos aspectos sobre esta temática, el debate continúa, ya que las organizaciones sociales consideran que esta ley, si bien mejoró la situación, no es suficiente para garantizar la vigencia de los derechos humanos, particularmente el derecho a la alimentación así como tampoco, la seguridad y soberanía alimentaria de las familias en el campo.

- **Organismos genéticamente modificados. Maíz transgénico.**

Otro de los problemas a los que se enfrenta el derecho a la alimentación en Paraguay tiene que ver con la expansión del cultivo de maíz transgénico en el país. Si bien actualmente existe la prohibición de su cultivo, lo cierto es que durante el 2010 un conjunto de varias multinacionales,

---

(18) Ambas partes las organizaciones de grandes productores y las organizaciones campesinas tomaron medidas de presión: amenaza de manifestaciones, tractorazos, intervenciones en prensa, etc.



organizaciones de grandes productores y algunas empresas graneleras, solicitaron a las autoridades públicas la apertura de los canales legales necesarios para cultivar este tipo de variedad.

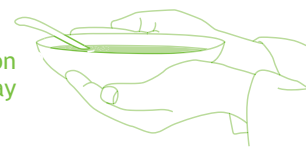
Así, los actores interesados en el cultivo de esta variedad de maíz, de la que ya existen una cantidad considerable de plantaciones ilegales en el país, promovieron que en el 2010, el Ministerio de Agricultura y Ganadería desarrollara una política favorable hacia los OGM y generara las condiciones necesarias para experimentar con este tipo de cultivos.

Hasta ahora, la única especie permitida en el país era la soja transgénica, que hace años convirtió a Paraguay en el cuarto exportador del mundo. En este sentido, desde que comenzó a sembrarse la soja transgénica han crecido exponencialmente las fincas de grandes extensiones orientadas a monocultivos, con el consiguiente cambio del uso de la tierra. Los datos del último Censo Agropecuario<sup>(19)</sup>, mencionado anteriormente, revelan que el número de productores de soja en fincas de 500 Has. y más, aumentaron en un 56% pasando de 993 registrados en el año 1991 a 3.825 en el 2008, mientras que el número de productores de soja en fincas de 1.000 Has. y más, aumentó en 1.753% pasando de 26 productores censados en el 1991 a 482 registrados en el 2008. Esto ha influido en la expansión del monocultivo, el uso intensivo de los agrotóxicos y por tanto la degradación del suelo, la pérdida de empleo por parte de los campesinos, la falta de tierras. Este también ha sido, entre otros tantos, un factor que ha ralentizado la reforma agraria, proceso en que se avanzó muy poco.

Por tanto, la contaminación genética y la posibilidad de que terminen desapareciendo las variedades de maíz tradicionales, así como la proliferación del monocultivo y el uso intensivo de la tierra supone un inminente problema añadido para la implementación y garantía del derecho a la alimentación de muchas familias campesinas, así como la pérdida de soberanía alimentaria del país.

---

*(19) El último Censo Agropecuario Nacional fue realizado en el año 2008. El anterior se realizó en el año 1991, por lo que hay 17 años de diferencia entre uno y otro.*





**Capítulo**

# 2

**ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA  
DE LEY DE SOBERANÍA, SEGURIDAD  
ALIMENTARIA Y DERECHO A LA  
ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY.  
(OCTUBRE 2007- MARZO 2009)**

## 2. Elaboración de LA PROPUESTA de ley de soberanía, seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Paraguay.

2.1 Antecedentes de la propuesta de ley en Paraguay. ¿De quién fue la iniciativa?

2.2 Diseño del Plan de trabajo de la Iniciativa. ¿Cómo se organizó el trabajo?

2.2.1 Para iniciar el trabajo

2.2.1.1 Fortalecimiento del equipo técnico

a) Objetivo de la Iniciativa derecho a la alimentación en Paraguay

b) Metodología de trabajo de la I.D.A.

2.2.1.2 Mapeo de Organizaciones interesadas en participar del proceso y recogida de los primeros insumos

2.2.1.3 Compromisos de las organizaciones y entidades copartícipes en la organización de actividades, recogida de insumos, etc.

2.2.2 Previo a la elaboración del anteproyecto de Ley

2.2.2.1 Análisis de la situación de partida.

a) Recopilación de informes sobre el contexto nacional. Estudios y trabajos realizados por el gobierno y por organizaciones independientes.

b) Análisis del marco legal interno: Constitución y Leyes sectoriales

2.2.2.2 Talleres (locales, regionales, y por grupos étnicos) para facilitar la participación de las bases.

a) Definición de Contenidos y metodología de trabajo en los talleres.

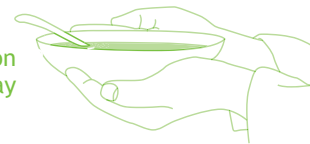
b) Taller de capacitación para facilitadores de otras organizaciones con el objeto de que realicen talleres con población meta

c) Taller con representantes de instituciones públicas vinculadas al derecho a la alimentación. Datos para un diagnóstico institucional.

d) Preparación y organización de talleres

e) Sistematización de los talleres.

2.2.3 Elaboración del Anteproyecto de Ley (Marzo del 2009)



## 2 ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LEY DE SOBERANÍA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY.

### 2.1 Antecedentes de la propuesta de ley en Paraguay. ¿De quién fue la iniciativa?

Hasta el 2007 se habían desarrollado en Paraguay diversos estudios y acciones aisladas con el fin de impulsar el derecho a la alimentación pero no existían antecedentes de ninguna iniciativa legislativa tendiente a garantizar este derecho.

Primer antecedente: En el 2007 ACH firmó un Convenio con AECID para la implementación de un proyecto de desarrollo, que tenía por objeto contribuir a la mejora de la soberanía alimentaria en el país, entendiendo soberanía alimentaria, según el concepto más extendido como: “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”<sup>(20)</sup>.

El objetivo del Convenio AECID, llevaba implícito por tanto la necesidad de apoyar procesos de la sociedad civil paraguaya destinados a hacer efectivo el derecho a la alimentación. De ahí surgió la iniciativa de apoyar el trabajo de las organizaciones sociales en la elaboración de una pro-

---

*(20) Conclusiones del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba, Septiembre 2001. Este concepto ha sido sometido a modificaciones por el Comité Internacional de Planificación CIP de las ONG/OSC en los sucesivos encuentros realizados, la última de ellas fue realizada en octubre de 2004. A los efectos de la estrategia de la cooperación española, la definición de La Habana nos parece la más clarificadora y operativa.*



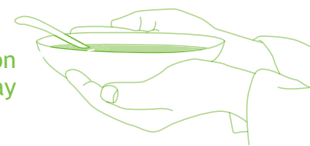
puesta de ley, y se trabajó junto con dos organizaciones locales; CEIDRA (ONG local especializada en legislación agraria) y CONAMURI (Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas).

Segundo antecedente: en ese mismo año ACH, a través de un convenio con FAO, presentó el “Informe Nacional sobre los progresos de la implementación del derecho a la alimentación en Paraguay<sup>(21)</sup>” en este documento se recogían aspectos políticos y legales fundamentales de la implementación de este derecho humano en el país. Del análisis realizado del marco normativo se derivaba que si bien existían algunas normas relacionadas a la alimentación era imperante la necesidad de contar con un marco legal específico que previera acciones concretas para garantizar este derecho y desarrollara los mecanismos de exigibilidad y justicia-bilidad que permitieran a la ciudadanía denunciar su vulneración ante las autoridades públicas.

Tercer antecedente: El 21 septiembre del 2007 un diputado del Congreso nacional del Paraguay y en ese momento también representante ante el Parlasur, el Sr. Héctor Lacognata, presentaba ante el Parlamento del Mercosur una declaración por la cual se manifestaba “la adhesión del Parlasur a la iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre 2025” y el compromiso de que los Estados parte del Mercosur adoptaran leyes de seguridad alimentaria y nutricional a través de sus congresos nacionales. Acto seguido, este mismo diputado pedía a sus asesores que diseñaran un propuesta de ley para presentar al congreso paraguayo en la cual se garantizara el derecho a la alimentación.

---

(21) *Informe Nacional sobre los progresos de la implementación del derecho a la alimentación. Acción contra el hambre. Thomas Otter, Mónica Cortez, Francisco Palau. 2007.*



## DECLARACION N°

### QUE MANIFIESTA SU ADHESION A LA IMPLEMENTACION DE LA INICIATIVA "AMERICA LATINA Y EL CARIBE SIN HAMBRE 2025", PROMOVIDA POR GUATEMALA Y BRASIL, Y APOYADA POR LA FAO.

**VISTO:** La iniciativa "América Latina y el Caribe sin Hambre 2.025", lanzada por los presidentes de Guatemala y Brasil en septiembre del 2.005, y apoyada por la Organización Nacional para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

**CONSIDERANDO:** Que el objetivo central de dicha iniciativa es apoyar el desarrollo de políticas públicas y programas para erradicar el hambre mediante compromisos de Estado, representado por el Gobierno, el Congreso, la Sociedad Civil y el Sector Privado que se traduzcan en una Institucionalidad de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Que este proyecto de apoyo tiene una cobertura regional, priorizando las acciones para erradicar la Desnutrición Crónica Infantil, apoyando políticas y programas que beneficien a los niños que padecen desnutrición crónica, así como a sus familias y a los hogares donde viven, aumentando y reforzando los medios de vida de las familias de estos niños.

Por lo expuesto anteriormente,

### EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

#### Declara:


**Artículo 1°.-** Su adhesión a la iniciativa "*América Latina y el Caribe sin hambre 2.025*", promovida por Guatemala y Brasil, y apoyada por la FAO.

**Artículo 2°.-** Su compromiso de promover la formulación, el debate y la adopción de **Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, en los Congresos Nacionales de los Estados partes, así como su inclusión en los debates del Parlamento del MERCOSUR..

**Artículo 3°.-** Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.



SECRETARIA PARLAMENTARIA  
PARLAMENTO DEL MERCOSUR  
ENTRADA

TIPO DE ACTO: *Declaración* N°:   
ARTICULOS :  
OBSERVACIONES :  
FECHA : *21-Set-07*  
HORA : *11.00h*  
FIRMA : 




Cuarto antecedente: el 24 de octubre de ese mismo año, se realizó un Taller Debate organizado por FAO, Acción contra el Hambre (ACH), la Agencia Española de Cooperación internacional (AECID), el Congreso de la Nación y la Universidad Nacional de Asunción (UNA) con el fin de celebrar el Día Mundial de la Alimentación. El tema del evento fue “Derecho a la Alimentación, hacerlo realidad”. En este evento se realizó el primer contacto entre los distintos actores que estaban proponiendo la aprobación de una ley sobre esta temática y posteriormente, se hicieron varias reuniones en las que se decidió aunar esfuerzos y elaborar un marco normativo entre todos los interesados<sup>(22)</sup> .

Quinto antecedente: En Diciembre de 2007, ACH, CEIDRA y el Congreso Nacional a través del diputado Héctor Lacognata, organizaron una Audiencia Pública, con los objetivos de recabar información sobre los trabajos que se estaban realizando en el campo del derecho a la alimentación e invitar a todos los actores interesados a que se sumaran a la elaboración de un anteproyecto de ley sobre esta temática. Como resultado de la audiencia se elaboró un mapeo de organizaciones interesadas en participar de este proceso y se dio inicio a la “Iniciativa de Derecho a la alimentación en Paraguay (I.D.A)<sup>(23)</sup> ”.

(22)Acción contra el hambre (ACH), Centro de estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria (CEIDRA), Congreso Nacional.

(23)La Iniciativa derecho a la alimentación en Paraguay es un espacio de trabajo compartido por diversas instituciones cuya relación entre sus miembros se fundamenta en un objetivo común; aprobar e implementar una ley que garantice el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos.

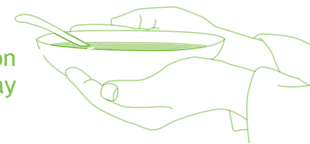
  
 Congreso Nacional  
 H. Cámara de Diputados

Organizaciones de la Sociedad Civil y el Diputado Héctor Lacognata tienen el agrado de invitarle a la Audiencia Pública sobre el “Proyecto de Ley de Derecho al Alimento y Seguridad Alimentaria”. El objetivo de la actividad es presentar y analizar propuestas desde la ciudadanía y el ámbito público para hacer realidad este Derecho Humano.

El evento se realizará el día miércoles 12 de diciembre a las 9:00 horas en la Sala Comuneros de la Honorable Cámara de Diputados.

Por favor Confirmar Asistencia al 414-4070  
 ó a los correos: hrlacognata@diputados.gov.py  
 audienciaderechoalalimento@gmail.com

*Invitación a la Audiencia Pública. Diciembre 2007.*



## 2.2 Diseño del Plan de trabajo. ¿Cómo se organizó el trabajo?

Una vez conformado el equipo (multidisciplinario<sup>(24)</sup> e interinstitucional<sup>(25)</sup>) se diseñó el plan de trabajo de la Iniciativa. Para el diseño del mismo se utilizó una metodología participativa de manera a conseguir paulatinamente el involucramiento de todos los miembros del equipo y el compromiso con el proceso.

Para comenzar este trabajo los primeros dos pasos fueron: definir y consensuar el objetivo final y desarrollar una metodología básica de trabajo.

### a) Objetivo de la Iniciativa Derecho a la Alimentación en Paraguay.

Aprobar una ley nacional marco que se convierta en un medio eficaz para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación y contribuya a su mejor implementación en un proceso participativo y plural.

A través de esta ley marco se obtendrá un elemento eficaz para la implementación del derecho a la alimentación, la soberanía y la seguridad alimentaria, y se contribuirá a su implementación de manera participativa y plural.

Este proyecto se insertará en la tendencia de toda Latinoamérica de legislar y garantizar específicamente el derecho a la alimentación.

### b) Metodología de trabajo de la I.DA.

El equipo desarrolló una metodología de carácter participativo y plural partiendo de que el proceso podría ser una oportunidad para empoderar a los titulares de derechos y al mismo tiempo responsabilizar a los funcionarios de las obligaciones que contemplara la ley.

Las necesidades y las posibles soluciones contenidas dentro de la norma debían partir principalmente de la propia ciudadanía. Para ello, tenía

---

(24) Perfil de los miembros: ingenieros agrónomos, sociólogos, politólogos y abogados.

(25) Integrado por miembros de distintas instituciones: Acción contra el hambre (ACH), Centro de estudios e investigaciones de derecho rural y reforma agraria (CEIDRA), Asesores del Congreso Nacional, Base de investigaciones sociales (BASE-IS).



que facilitarse la participación de los grupos vulnerables y desarrollar herramientas para recoger y sistematizar todo el material obtenido.

Además, el trabajo requería de un análisis previo de estudios, acciones, trabajos, proyectos, experiencias de otros países etc. desarrollados e implementados por actores relacionados a esta temática, así como el análisis de sus buenas prácticas y las lecciones aprendidas en cada experiencia.

## **2.2.1 Para iniciar el trabajo**

### ***2.2.1.1 Fortalecimiento del equipo de trabajo***

Después de que las organizaciones mencionadas anteriormente conformaran el equipo técnico, cuya función principal fue la de coordinar el proceso para el diseño y la aprobación del proyecto de ley, se dio paso al fortalecimiento del equipo de trabajo.

#### Pasos:

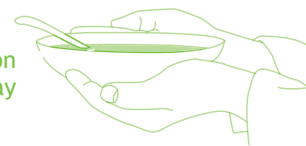
1. Designación permanente de uno o varios representantes de las organizaciones en el equipo.
2. Elección de un coordinador que pudiera darle seguimiento a todas las acciones y que coordinara los trabajos a realizarse.
3. Afianzamiento del compromiso de los integrantes del equipo<sup>(26)</sup>.
4. Reuniones periódicas pero expeditivas.
5. Reparto de roles y tareas concretas para los miembros.
6. Información continua a todos los miembros sobre las acciones realizadas, avances y desafíos.

### ***2.2.1.2 Mapeo de Organizaciones interesadas en participar del proceso y recogida de los primeros insumos.***

El mapeo de las organizaciones se realizó con el objetivo de sumarlas al proceso para que éste fuera lo más participativo posible.

---

*(26) Este proceso se hizo en gran parte “a pulmón” por lo que su continuidad en el tiempo ha sido en gran medida gracias al compromiso de sus miembros.*





Para ello, se llamó a una audiencia pública<sup>(27)</sup> a través de una amplia convocatoria en la que se utilizaron diversos medios de comunicación: mails, cartas institucionales y personales, y anuncios en los principales medios de prensa escritos.

Este evento permitió no sólo conocer a parte de los actores sociales y políticos vinculados al derecho a la alimentación y sus acciones en este campo, sino que también contribuyó a generar ciertos lazos con ellos y dar comienzo público a la Iniciativa Derecho a la Alimentación (I.D.A.)

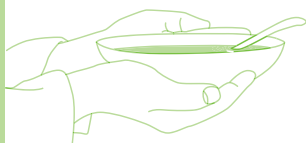
Según lo que el propio diputado Héctor Lacoganta, presidente de la audiencia pública expuso en la misma:

*“Este propuesta de Ley que queremos diseñar y aprobar con la participación de la mayor cantidad de actores posibles, viene a insertarse en la tendencia de toda América Latina de legislar y garantizar el derecho a la alimentación. Existen otras iniciativas simultáneas en otros países (proyectos a aprobarse-proyectos en implementación) como por ejemplo, Guatemala, Argentina, Brasil, Perú, etc. Como saben en esta iniciativa hay diferentes actores involucrados, por lo tanto lo importante es que el proyecto responda a la institucionalización de políticas públicas de Estado que aseguren el derecho a la alimentación. En estos momentos existen diferentes proyectos, actividades dispersas a favor de la seguridad alimentaria en Paraguay. Numerosas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil trabajan pero los esfuerzos son dispersos y descoordinados por ello los resultados son muy limitados. El Objetivo de esta audiencia es instalar el tema en la agenda político-social de los diferentes actores y coordinar esfuerzos para tener un proyecto de ley en mayo del 2008”.*

En este sentido se elaboró una carta de adhesión al proceso para que las organizaciones interesadas manifestaran su interés formalmente.

---

(27) Ver anexo 1 “Programa de la audiencia pública”.



## Modelo de carta

Carta de Adhesión al proceso de consulta social sobre el  
Proyecto de Ley Derecho a la Alimentación  
República del Paraguay  
Diciembre 2007 a Mayo del 2008

Nombre de la Organización:

Nombre del Representante:

Teléfono Institucional:

Teléfono Celular:

Correo electrónico Institucional:

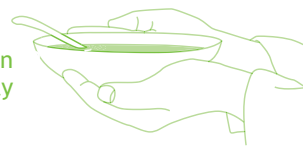
Correo Electrónico personal:

A través de este documento afirmamos que el derecho a la alimentación es un derecho universal, para todos los ciudadanos, que supone el derecho a tener una alimentación adecuada, tanto en cantidad como en calidad, que esté libre de riesgos e incertidumbre, y que pueda ser conseguida por cada persona gracias a su propio esfuerzo, y no a la caridad del estado o de terceras personas

Confirmamos además, nuestro interés institucional por ser parte del proceso de consulta sobre el proyecto de Ley de Derecho al Alimento participando activamente en el análisis de nuestra realidad nacional y en la formulación de propuestas para el reconocimiento e implementación efectiva de este Derecho Humano.

Para ello, nos comprometemos a acompañar el trabajo a realizarse hasta el mes de marzo del 2008, de forma adecuada a nuestras posibilidades institucionales.

Firma del Representante



### **2.2.1.3 Compromisos de las organizaciones y entidades copartícipes en la organización de actividades, recogida de insumos, etc.**

Después del mapeo y a través del relacionamiento con las instituciones públicas y privadas que habían manifestado su interés en el proceso, se elaboró una lista con los compromisos asumidos por diversos actores. Si bien, la mayor parte de estos se cumplieron, lo cierto es que algunas de las actividades no pudieron llegar a concretarse y las instituciones que formaron parte del equipo coordinador fueron en realidad las más activas durante todo el proceso.

La primera lista que se elaboró fue la siguiente:

**ACH:** el aporte de esta organización será proveer especialistas legales para el proceso, apoyo al diseño y realización de algunos talleres incluyendo organizaciones de base en las zonas donde tiene proyectos y apoyo a la sistematización de los insumos. Miembro del equipo coordinador.

**CEIDRA:** revisión de Insumos, consultoría jurídica para el diseño final del anteproyecto de ley, realización de talleres y acompañamiento del proceso de incidencia. Miembro del equipo coordinador.

**BASE IS:** contribuirá con el apoyo a la organización de talleres, relacionamiento con otras organizaciones y sistematización de insumos. Es miembro del equipo coordinador.

**CONGRESO NACIONAL (asesores):** coordinación del proceso, revisión de insumos, participación en el diseño del anteproyecto de ley, sistematización.

**PLAN INTERNACIONAL:** contribuirá en la creación de un evento sobre el Derecho a la Alimentación. Esta organización tiene programas con niñez en 4 departamentos con un eje de seguridad alimentaria. Esta Organización informó además que viene realizando un trabajo de monitoreo de la situación alimentaria en algunas regiones, basándose en una escala de medición. Los criterios de evaluación de este trabajo podrían servir también a nivel nacional. Información detallada será compartida por Plan Internacional con la Iniciativa.

**CIPAE:** miembro de la Red Rural, a la cual pertenecen 17 organizaciones no gubernamentales. Ofreció colaborar en los talleres. La organización



ofreció además el Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2000-2005, como insumo). Los derechos analizados en este Informe son: al trabajo, a la alimentación, a la vivienda y de los pueblos indígenas.

**GLOBAL INFANCIA:** dentro del marco del frente parlamentario por la niñez y la adolescencia contribuirá con el cabildeo a los parlamentarios. Además, han trabajado una Guía Parlamentaria para legislar en derechos humanos, documento que incluirá entre sus aportes a este proceso.

**FAO:** contribuirá con apoyo técnico y el acompañamiento al proceso tomando en cuenta que este proceso está vinculado a un tema prioritario para la sociedad. Contratación de una experta en legislación<sup>(28)</sup> sobre derecho a la alimentación en América Latina para aportes sobre esta temática.

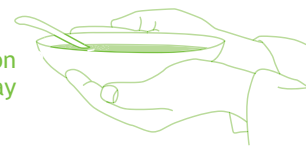
**DIPUTADO HÉCTOR LACOGNATA:** la propuesta cuenta con el apoyo del diputado Dr. Héctor Lacognata. Desde el 2007 ha trabajado como representante en el PARLASUR y ha posicionado el tema en esta entidad supraestatal y en el Congreso Nacional Paraguayo. Como proyectista originario desde el comienzo promovió un proceso con alto componente participativo. Con su salida del Congreso Nacional para representar al Paraguay oficialmente ante el PARLASUR apoyará a la “Iniciativa de Derecho a la Alimentación en Paraguay” en las actividades de incidencia nacional e internacional para la aprobación del proyecto.

**PAZ Y DESARROLLO:** organización de un taller para la población indígena con otras organizaciones. Realización de grupos focales en Pedro Juan Caballero.

**TIERRA NUEVA:** apoyo logístico.

---

(28) Se contrató a Cecilia Luna. Experta con reconocimiento internacional en el estudio y aporte a las legislaciones de derecho a la alimentación en la región.



## 2.2.2 Previo a la elaboración del anteproyecto de Ley

### 2.2.2.1 Análisis de la situación de partida

a) Recopilación de informes sobre el contexto nacional e internacional. Estudios y trabajos realizados por el gobierno y por organizaciones independientes.

b) Análisis del marco legal interno. Constitución y Leyes sectoriales.

Este trabajo fue desarrollado por el equipo técnico. La idea era tener, basándonos en la documentación ya existente, una visión general de los aspectos fundamentales de la implementación del derecho a la alimentación en el país y a nivel internacional, sobre todo de políticas implementadas, trabajos de campo realizados por organizaciones sociales, experiencias exitosas, etc. así como también del marco legal preexistente a nivel nacional.

Todo este análisis sirvió para conceptualizar los talleres participativos que haríamos posteriormente.

### 2.2.2.2 Talleres (locales, regionales, y por grupos étnicos) para facilitar la participación de las bases.

El objetivo de los talleres fue recoger las demandas y posibles soluciones de parte de los grupos vulnerables, así como de las organizaciones sociales. También se realizó un taller con instituciones públicas con el objeto de ir perfilando un diagnóstico institucional.

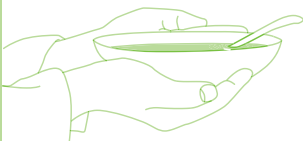
Diseño y realización de los talleres:

a) Se definieron los contenidos y la metodología de trabajo de los diferentes talleres según su naturaleza.

b) Se realizó un taller de capacitación para facilitadores de otras organizaciones cuyo objetivo fue que realizaran talleres con población vulnerable beneficiaria de sus proyectos.

c) Se realizó un taller con representantes de instituciones públicas vinculadas al derecho a la alimentación con el objetivo de recabar datos para un diagnóstico institucional.

d) Se realizaron diversos talleres con población vulnerable.



e) Se sistematizó toda la información obtenida.

a) En febrero de 2008, el equipo técnico<sup>(29)</sup> desarrolló los contenidos y la metodología de los talleres. No obstante, se recibieron comentarios de la consultora de FAO Roma, Cecilia Luna, y se hicieron algunos ajustes a la propuesta inicial. En el anexo 2 de este material se incluye un modelo de guía para realizar talleres extensos con grupos vulnerables que pueden durar hasta dos días. En caso de que los talleres sean de menos tiempo puede aplicarse, según sean los objetivos, algo similar al anexo 3 disminuyendo el número de preguntas y focalizándolas según los temas más relevantes. Ambos anexos son sólo modelos, a la hora de realizar los talleres hay que adecuar el lenguaje, las expresiones, los ejercicios, los ejemplos, etc. al grupo con el que se está trabajando.

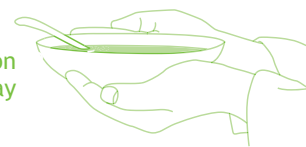
b) El 13 de marzo de 2008 se realizó un taller para facilitadores de otras organizaciones (no miembros del equipo coordinador) con el objeto de que dichas organizaciones obtuvieran las herramientas metodológicas para implementar también talleres de manera autónoma con sus poblaciones meta y conseguir así, llegar a un mayor porcentaje de la población vulnerable. Además, otra de las metas fue elaborar de forma consensuada una hoja de ruta que nos permitiera llegar a ciertos objetivos preestablecidos a través del compromiso de las organizaciones participantes.

La metodología seguida fue la misma que en los talleres con población vulnerable. La idea era que los facilitadores experimentaran el taller para después reproducirlo. También se explicaron las herramientas metodológicas utilizadas.

c) El 9 de abril de 2008, se realizó el taller con instituciones públicas que tenía por objeto recoger insumos sobre su trabajo en el campo del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta además de las acciones implementadas, las lecciones aprendidas de dichas acciones y las necesidades de mejora de sus instituciones. La metodología utilizada fue de carácter participativo al igual que en los otros talleres.

---

(29) Anexo 2 “Modelo de los elementos temáticos y la metodología desarrollada en los talleres”.



Las instituciones<sup>(30)</sup> invitadas fueron:

Grupo	1	2	3	4
Instituciones	MAG	STP	MSP y BS	MJT
	SEAM	SAS	INAN	CONSJ GOBERN
	INDI	GAB 1ª DAM	MEC	MIC
	FAC CIENCIAS AGRARIAS	SNNA	DGEEC	DIPLAN
		SEC MUJER		OPACI

De las 18 instituciones convocadas a participar, sólo 10 estuvieron representadas y en la mayoría de los casos cada una envió a 2 representantes.

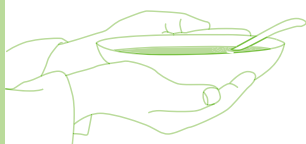
d) Los talleres de diagnóstico se realizaron con diferentes grupos meta, según la priorización<sup>(31)</sup> de ciertos grupos vulnerables. Por limitaciones económicas<sup>(32)</sup> la elección final fue: mujeres rurales, campesinas e indígenas, niños, niñas y adolescentes, campesinos de distintas zonas del país, personas viviendo con VIH/SIDA, personas viviendo en cinturones de pobreza urbana.

---

(30) MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), SEAM (Secretaría del Ambiente), INDI (Instituto Nacional del Indígena), STP (Secretaría Técnica de Planificación), SAS (Secretaría de Acción Social), GAB 1ª. DAM (Gabinete de la Primera Dama), SSNA (Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia), SEC. MUJER (Secretaría de la Mujer), MSP y BS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), INAN (Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición), Consejo de Gobernadores, MIC (Ministerio de Industria y Comercio), DIPLAN (Dirección del Plan de Estrategias de Lucha contra la Pobreza), OPACI (Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal)

(31) Aunque no se realizaron talleres con ciertos grupos, el taller con representantes de organizaciones sociales dio un panorama general sobre la situación de otros grupos vulnerables con los que éstas trabajaban.

(32) No se realizaron talleres con las diferentes parcialidades indígenas, aunque se contó con insumos de otras organizaciones que ya habían realizado amplios diagnósticos y que habían sido validados por los líderes y sus comunidades.

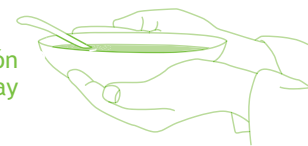


Además se realizaron talleres con representantes de organizaciones sociales que trabajan con otros grupos vulnerables; ambientalistas, indígenas, etc.

Organizaciones sociales <sup>(33)</sup>			
Plan Internacional Paraguay	ONAC	Paz y Desarrollo	CONAMURI
Tierra Nueva	CECTEC	S.A.I	SEAS-AR
Pastoral Social y Pastoral social del Niño	Red Rural (17 organizaciones)	Global Infancia	Movimiento por la Salud
CEPAG	Altervida	OLT	Fundación Vencer
SEIJA	FAO Paraguay	ACH	CEIDRA
Consejo de Educadores	CODEHUPY		

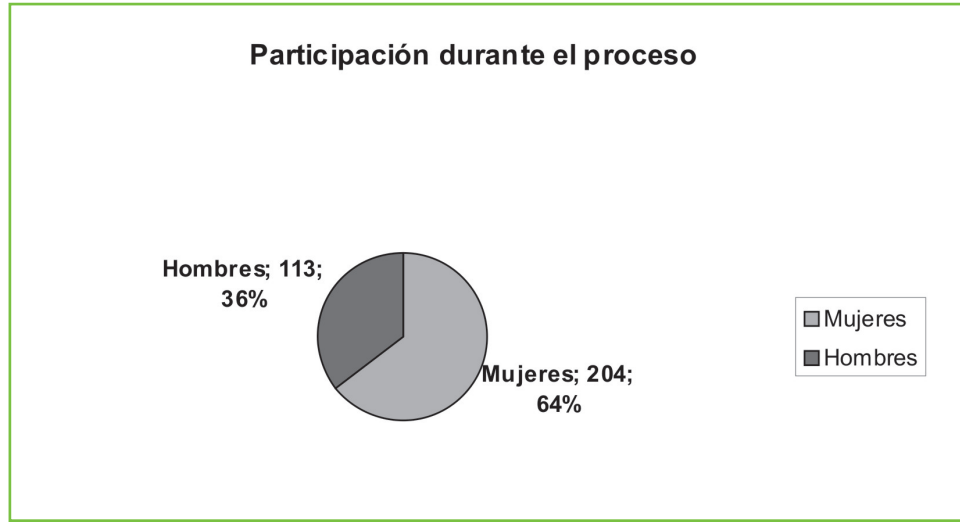
e) Sistematización de talleres.

(33) CEPAG (Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch), SEIJA (Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario), ONAC (Organización Nacional Campesina), CECTEC (Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina), CODEHUPY (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay), S.A.I (Servicio de Apoyo Indígena), OLT (Organización de Lucha por la Tierra), ACH (Acción contra el Hambre), CONAMURI (Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas), CEIDRA (Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria)

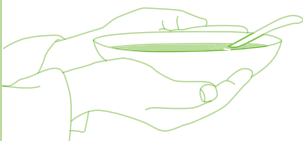




Finalmente, la participación durante los talleres fue la siguiente;  
**Relación de hombres y mujeres.**



**Relación de Organizaciones Sociales e Instituciones públicas participantes en los diferentes eventos:**



### 2.2.3 Elaboración del Anteproyecto de Ley. Abril del 2009.

En base a todos los datos recabados durante el proceso, la siguiente fase del plan de trabajo era elaborar una propuesta legislativa que recogiera las necesidades de los ciudadanos en virtud de la realidad paraguaya y de su idiosincrasia cultural, institucional, política y legal.

El proceso de recogida de insumos duró más de lo previsto según el plan de trabajo, y si bien, la propuesta tendría que haber estado para mayo del 2008, lo cierto es que el primer borrador se presentó en octubre de ese mismo año.

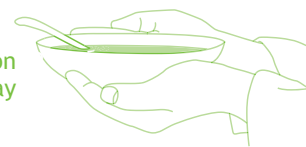
Posteriormente, este borrador fue enviado a la consultora de FAO, Cecilia Luna, la cual hizo importantes aportes y comentarios que fueron incluidos en el anteproyecto. Este segundo borrador se envió a las organizaciones sociales que participaron del proceso y a las instituciones públicas el 19 de marzo del 2009, éstas también enviaron sus aportes a la normativa.

El último borrador obtenido de este proceso, en el cuál se incluyeron los aportes de las organizaciones sociales e instituciones públicas se emitió el 28 de abril del 2009.

A partir de esa fecha comenzaría el segundo momento de este proceso, la incidencia política para conseguir la aprobación del anteproyecto de ley<sup>(34)</sup> por parte de las autoridades públicas.

---

(34) Es importante mencionar que la suma de actores involucrados en el proceso llevó a un dinamismo de revisión permanente del anteproyecto de ley que se extendió durante toda la fase de incidencia política.



**Capítulo**

# 3

**ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL  
PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA  
APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE  
LEY EN EL CONGRESO NACIONAL.  
(JUNIO DEL 2009 ENERO DEL 2011).**

### **3. Elaboración e Implementación del Plan de incidencia política**

**3.1 Creación y fortalecimiento del equipo de incidencia política**

**3.2 Diseño participativo e implementación del plan de incidencia**

**3.2.1 Análisis de los problemas y sus componentes**

**3.2.2 Consensuar los objetivos del equipo de incidencia**

**3.2.3 Planificación por objetivos. Estrategias y acciones**

**3.3 Situación actual del anteproyecto de ley.**

# 3 ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA

## 3.1 Creación y fortalecimiento del equipo de incidencia política.

El grupo conformado para diseñar e implementar el plan de incidencia fue el mismo equipo técnico que elaboró la propuesta de ley.

## 3.2 Diseño participativo e implementación del plan de incidencia.

En esta parte del proceso las reuniones fueron muy numerosas, primero con el objeto de diseñar el plan de incidencia y posteriormente, para revisar las estrategias implementadas debido a los continuos cambios en la arena política.

A continuación se presenta el plan de incidencia implementado para la aprobación del anteproyecto de ley de derecho a la alimentación.

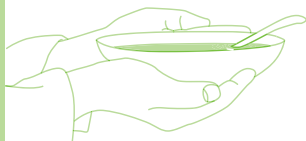
### 3.2.1 Primer paso. Análisis de los problemas y sus componentes.

El equipo identificó como problemas a los que tenía que hacer frente la I.D.A para la aprobación de la propuesta de ley de derecho a la alimentación, los siguientes:

a) **Problema 1.** El derecho a la alimentación no está en la agenda pública del país.

#### Componentes del problema 1.

- Existe un marcado desconocimiento sobre el D.A. como derecho humano;
- Se priorizan otros intereses antes que la lucha contra el hambre.



**b) Problema 2.** Algunos órganos del Poder Ejecutivo se muestran muy vulnerables a “intereses sectoriales” y a la incidencia de los partidos políticos. El Presidente tiene que negociar continuamente con miembros de su gabinete para conseguir el apoyo a sus propuestas.

**Componentes del problema 2.**

- El Presidente se muestra cauteloso a la hora de tomar decisiones que puedan afectar a los sectores protegidos tradicionalmente por los partidos políticos;
- No hay propuestas para superar la situación de hambre con enfoque de derecho;
- Desconocimiento sobre el derecho a la alimentación como derecho humano.

**c) Problema 3.** El Congreso Nacional ha sancionado leyes desde el 2008 sobre aspectos que afectan a la seguridad y soberanía alimentaria del país con un paradigma conservador basado en la protección a los “grandes productores”

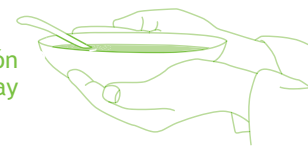
**Componentes del problema 3.**

- Desconocimiento sobre el D.A. como derecho humano;
- Defensa de intereses sectoriales;
- Aprobación de la ley de agrotóxicos;
- Omisión de prioridades en reforma agraria.

### **3.2.2 Segundo paso: Consensuar los objetivos del equipo de Incidencia.**

a) Primer Objetivo. Posicionar en la agenda pública el derecho a la alimentación como un derecho humano que requiere por parte del gobierno acciones concretas para su aplicación.

b) Segundo Objetivo. Ofrecer una propuesta concreta a los distintos po-



deres para que se asuman responsabilidades estatales sobre el derecho a la alimentación.

c) Tercer Objetivo. Disminuir la discrecionalidad en la aprobación de leyes relacionadas a la seguridad y soberanía alimentaria, promoviendo el enfoque integral de derecho, y la aprobación de la propuesta de ley de derecho a la alimentación.

### 3.2.3 Tercer paso: Planificación por objetivos. Estrategias y acciones.

El tercer paso correspondió a la planificación por objetivos, en la cual el equipo decidió en base a los recursos disponibles y a la coyuntura político-social, las estrategias y acciones que se iban a realizar.

#### Planificación del primer objetivo

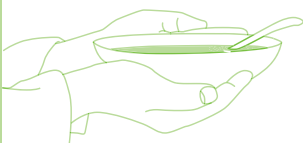
**Problema 1.** La implementación del derecho a la alimentación no está en la agenda pública.

**Objetivo 1.** Posicionar en la agenda pública el derecho a la alimentación como un derecho humano que requiere por parte del gobierno acciones concretas para su aplicación.

**Componentes del problema 1.** Desconocimiento sobre el D.A. como un derecho humano, y falta de priorización de la lucha contra el hambre.

**Estrategia general.** Informar, formar y concienciar sobre el derecho a la alimentación como derecho humano a los principales actores políticos del país y recordar el compromiso moral, jurídico y político en la lucha contra el hambre.

**Estrategia 1.** Creación de Opinión Pública. Debido a la existencia de ciertas limitaciones en el equipo técnico a nivel económico, de recursos humanos, etc. se decidió el acompañamiento de espacios creados por otros organismos para el cumplimiento de este objetivo. En este caso se priorizó el acompañamiento de las actividades realizadas en el marco del PLANAL, con el objeto de contribuir a posicionar el D.A. como derecho humano y la importancia de la propuesta de ley.



### Acciones realizadas en base a esta estrategia 1:

- Asistencia a reuniones del Grupo Impulsor del PLANAL, con el objeto de acompañar el proceso y conseguir el apoyo de éste a la propuesta de ley.
- Asistencia a un panel debate, en el que se consiguió que el principal referente del diseño del PLANAL, el Ingeniero E. Rodríguez observara ante un auditorio de unas 80 personas, entre las que se encontraban actores políticos y sociales, la importancia del apoyo y aprobación del anteproyecto de ley.
- En este evento se realizó el primer acercamiento a actores relacionados al derecho a la alimentación miembros del Gabinete Social de la Presidencia de la República<sup>(35)</sup>.

**Estrategia 2.** Posicionamiento de la I.D.A. como herramienta y/o mecanismo de incidencia para la aprobación de la propuesta de ley.

- Contacto con diferentes actores sociales y políticos que participaron del proceso de diseño del anteproyecto de ley y también con algunos otros que no participaron<sup>(36)</sup>.

### Acciones realizadas en base a la estrategia 2.

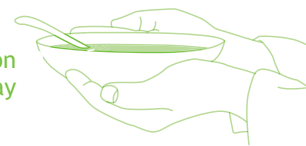
Se estableció contacto con los siguientes actores:

- Se hizo contacto con el Viceministro de agricultura.
- Se realizaron diversas reuniones con miembros del Gabinete Social, a los que se le proveyó del informe de la I.D.A. en el que se consignaban las acciones realizadas durante el proceso de diseño y para la aprobación de la propuesta de ley.
- Se realizaron diversas reuniones con el coordinador del PLANAL.

---

*(35) Órgano dependiente de la Presidencia de la República, entre cuyos objetivos se encuentra: instalar una adecuada correspondencia entre los programas de la Política Social y los que apuntan a reducir la pobreza.*

*(36) Ver Mapeo. Pag. 13*





- Se tuvieron varias reuniones con el Ministro de Relaciones Exteriores, Don Héctor Lacognata<sup>(37)</sup> .

**Estrategia 3.** Informar y conseguir el apoyo al proceso de incidencia del mayor número de organizaciones e instituciones posibles.

Acciones realizadas en base a la estrategia 3.

- Se envió la propuesta de ley y el informe de la iniciativa de D.A. a todos los miembros del grupo impulsor del PLANAL.
- Se envió la propuesta de ley a varias de las organizaciones que participaron activamente del proceso.
- Se envió la propuesta de ley a algunos líderes campesinos.
- Se solicitó el apoyo de varias organizaciones e instituciones.

### **Planificación del segundo objetivo**

**Problema 2.** Algunos órganos del Poder Ejecutivo se muestran muy vulnerables a “intereses sectoriales” y a la incidencia de los intereses de los partidos políticos. El Presidente tiene que negociar continuamente con miembros de su gabinete para conseguir el apoyo a sus propuestas.

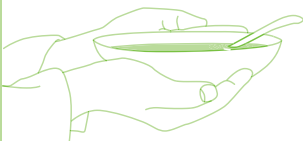
**Objetivo 2.** Ofrecer una propuesta concreta a los distintos poderes para que se asuman responsabilidades estatales sobre el derecho a la alimentación.

**Componentes del problema 2:** (1) El Presidente se muestra cauteloso a la hora de tomar decisiones que puedan afectar a los sectores protegidos tradicionalmente por los partidos políticos; (2) No hay propuestas para superar la situación de hambre con enfoque de derecho; (3) Desconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano.

**Estrategia general:** Ofrecer el anteproyecto de ley de derecho a la ali-

---

*(37) El Diputado Héctor Lacognata mencionado anteriormente como uno de los promotores del proyecto desde el principio del proceso, pasó de ser Diputado de la Nación, a Diputado por el Parlasur y posteriormente a Ministro de relaciones exteriores. A pesar de todos los cambios políticos mantuvo el contacto y apoyó en todo momento el trabajo de a I.D.A.*



mentación como una respuesta integral que contribuirá en la lucha contra el hambre, a alcanzar la seguridad alimentaria y defender la soberanía, a través del enfoque de derecho y con objetivos programáticos concretos, aportando a la superación de la polaridad actual que enfrenta a los diferentes sectores productivos.

Debido a la importancia de la propuesta y teniendo en cuenta que sin el compromiso del Poder Ejecutivo no sería posible la implementación de un proyecto tan ambicioso, la estrategia acordada por el equipo técnico fue la de entregar la propuesta a dicho poder de manera a que éste presentara la propuesta al Congreso Nacional.

**Estrategia 1.** Promocionar la propuesta de ley entre las entidades que forman parte del grupo impulsor del PLANAL para conseguir su apoyo institucional, a través de los representantes en el grupo.

**Estrategia 2.** Conseguir el apoyo de referentes políticos con carteras ministeriales, así como de jefes de dirección.

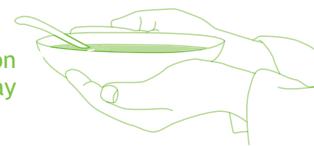
**Estrategia 3.** Aprovechar las sinergias generadas por el PLANAL.

**Estrategia 4.** Conseguir el apoyo de personas cercanas al Presidente de la República. El objetivo era conseguir el apoyo del propio Presidente a la propuesta de ley de derecho a la alimentación. La estrategia fundamental para ello, fue el acercamiento a miembros importantes dentro del entorno más cercano al Presidente con el objeto de conseguir una entrevista y su compromiso para presentar la propuesta a través del Poder Ejecutivo. Debido a diversas situaciones de ingobernabilidad dadas entre el 2008 y el 2010 en el país, se decidió hacer lobby exclusivamente, a través de actores políticos aliados<sup>(38)</sup>.

*Observación: Estas estrategias fueron revisadas permanentemente en base a la coyuntura nacional e internacional.*

---

(38) Aquéllos que se mostraron interesados en el anteproyecto de ley.



## Acciones realizadas en base a las estrategias 1,2,3,4.

- Reuniones con el Secretario General y Ministro del Gabinete Social, Don Miguel López Perito (movimiento 20 de abril);
- Reuniones con el Ministro de Relaciones Exteriores, Don Héctor Lacognata (Partido Movimiento al Socialismo);
- Reuniones con el Asesor de Relaciones Exteriores del Presidente de la República, el Ministro Gustavo Codas;
- Reuniones del equipo de incidencia con el Senador Carlos Filizzola (Partido País Solidario);
- Reunión con el Presidente de la república Fernando Lugo para la presentación del anteproyecto de ley de derecho a la alimentación. Se consiguió su apoyo al anteproyecto de ley;
- Participación del equipo de incidencia de la I.D.A, en el trabajo realizado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Gabinete de la Presidencia de la República para la participación del Presidente Fernando Lugo en la cumbre de FAO 2009 sobre seguridad alimentaria;
- El equipo de Incidencia contribuyó significativamente en el diseño del discurso del Presidente Fernando Lugo para la Cumbre de FAO. En dicho discurso, el Presidente posicionó en la agenda nacional la importancia de la implementación del derecho a la alimentación y asumió ante el público internacional el compromiso de estudiar la presentación del anteproyecto de ley de la I.D.A. al Congreso Nacional <sup>(39)</sup>;
- Posteriormente se hizo un acuerdo con la Presidencia de la República para trabajar la parte jurídica del anteproyecto de ley con sus asesores legales;
- El equipo de incidencia hizo una alianza estratégica con varios funcionarios cercanos al Presidente Fernando Lugo, con el objeto de que apoyaran e impulsaran lo antes posible la presentación del anteproyecto de ley.

---

(39) Ver anexo 5. Discurso íntegro



A continuación se exponen algunas estrategias y acciones del plan original, que estarían pendientes de realización para la consecución del objetivo final en las que el equipo de incidencia sigue trabajando.

### **Planificación del tercer objetivo**

**Problema 3.** El Congreso Nacional ha sancionado leyes desde el 2008 sobre aspectos que afectan a la seguridad y soberanía alimentaria del país con un paradigma conservador basado en la protección a los “grandes productores”.

**Objetivo 3.** Disminuir la discrecionalidad en la aprobación de leyes relacionadas a la seguridad y soberanía alimentaria, promoviendo el enfoque integral de derecho, y aprobación de la propuesta de ley de derecho a la alimentación.

**Componentes del problema 3:** (1) Desconocimiento sobre el derecho a la alimentación como derecho humano; (2) Defensa de intereses sectoriales; (3) Aprobación de la ley de agrotóxicos; (4) Omisión política de prioridades de la reforma agraria.

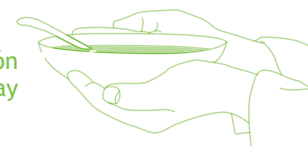
**Estrategia general.** Informar y concienciar a los parlamentarios de la importancia de aprobar la propuesta de ley de derecho a la alimentación como respuesta a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la pérdida de soberanía.

**Estrategia 1.** Cabildeo. Conseguir apoyos (aliados) para la aprobación de la propuesta de ley, a través de encuentros, reuniones, mails, etc. (organizaciones sociales, organizaciones de base, agencias de cooperación, partidos políticos, etc.).

**Estrategia 2.** Frente parlamentario<sup>(40)</sup>. Apoyar la creación del frente parlamentario de lucha contra el hambre y acompañar a dichos parlamentarios para que se comprometan con la propuesta de ley de D.A.

---

(40) Iniciativa de FAO que ya se está implementando en otros países de la región.



**Estrategia 3. Lobby.** (1) Presentación de la iniciativa a los parlamentarios; (2) Lobby por bancadas para aprobar el proyecto de ley; (3) Asesoramiento a la comisiones.

### **3. 3 Situación actual del anteproyecto de ley.**

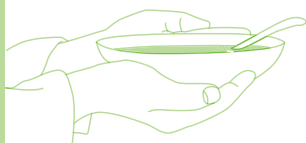
Una vez que el Presidente aceptó presentar el anteproyecto de ley al Congreso Nacional como iniciativa del Poder Ejecutivo, solicitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería la realización de un dictamen institucional para ver si eran necesarias algunas modificaciones y así poder darle el trámite posterior ante el Poder Legislativo. El MAG envió su dictamen al Gabinete Civil de la Presidencia 8 meses después.

El equipo de incidencia de la I.D.A. y algunos asesores del Gabinete Civil de la Presidencia de la República intentaron sin éxito, durante esos 8 meses, obtener información sobre los trabajos al interior de esta institución, sin embargo, lo cierto es que la respuesta tardó mucho más de lo esperado, no se obtuvo ninguna información y se ralentizó todo el proceso y la hoja de ruta propuesta.

Si bien las instituciones públicas tienen sus propios tiempos, la falta de información desde este ministerio a los actores impulsores e interesados en esta iniciativa, no contribuyó a la cooperación entre ambos, ni a la planificación de las acciones posteriores.

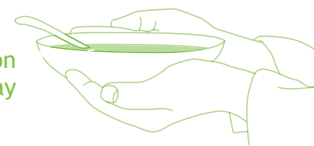
Una vez que el MAG envió su dictamen, el equipo de la I.D.A. fue informado y accedió al texto resultante de los ajustes realizados por miembros de este ministerio. Lamentablemente para el proceso, el dictamen enviado por esta institución era una propuesta distinta a la anterior que no sólo carecía del espíritu de la norma original, sino que además se convertía en una ley insustancial en la que se habían eliminado aspectos concretos relacionados a la soberanía alimentaria y se habían cercenado los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de la propuesta.

Ante este hecho, la I.D.A. manifestó sus críticas y solicitó al MAG que justificara las modificaciones realizadas al proyecto original.



Después de meses sin una respuesta concreta, el MAG propuso la realización de un taller de trabajo entre distintas instituciones públicas y representantes de la I.D.A. con el objeto de analizar artículo por artículo del anteproyecto de ley original propuesto por la I.D.A.

Al igual que con las anteriores acciones hasta la fecha de publicación de este documento no se ha conseguido concretar la realización de este taller con el MAG y el anteproyecto está postergado.



# LECCIONES APRENDIDAS

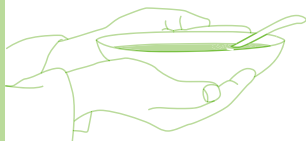
Entre las lecciones aprendidas que se han derivado de este proceso, se pueden mencionar:

## 1) Equipo de trabajo

- Faltó sumar más profesionales al equipo de trabajo de manera a enriquecer el debate sobre ciertos temas técnicos (indígenas, medioambiente, etc.). Además de contar con un mayor número de personas que pudieran ocupar más espacios y contribuir en la implementación de las actividades.
- Igualmente hubiera sido de mucha ayuda tener una secretaría de la Iniciativa, que pudiera darle seguimiento (comunicación, información, logística) a las relaciones con otros actores.

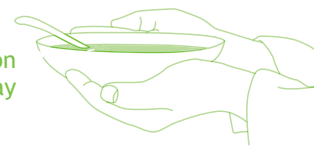
## 2) Participación

- En los talleres, espacios de contacto fundamental para el proceso, se enfatizó el aprendizaje y la recogida de insumos (diagnóstico) para el anteproyecto de ley y faltó tiempo para el desarrollo de una hoja de ruta común con los participantes.
- Si bien hubo mucha participación de las organizaciones sociales, lo cierto es que faltó el fortalecimiento de los lazos, seguimiento y una identificación mayor de las organizaciones participantes con el proceso. En todos los eventos se hicieron grandes esfuerzos por hacer amplias convocatorias (muchas y variadas instituciones) que después no se capitalizó en apoyos concretos por falta de seguimiento.
- Para tener mayor peso y respaldo a la hora de incidir hubiera sido necesario fortalecer la I.D.A (plataforma de trabajo) a través de la consolidación de un espacio organizado y permanente de participación de actores políticos y sociales para que acompañaran todo el proceso (organizaciones sociales, agencias de cooperación, legisladores, miembros del gobierno, etc.).
- Se habría facilitado el trabajo y se podrían haber realizado más actividades si se hubiera contado con un mayor número de organizaciones financiadoras y promotoras de la Iniciativa (organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación).



### 3) Incidencia

- El énfasis en las estrategias políticas no fueron de la mano con el fortalecimiento de la Iniciativa como plataforma, y se perdió su visibilidad tras años de trabajo silencioso.
- A pesar de haber sido un objetivo recurrente en los análisis del equipo técnico faltó trabajar la capacitación y concienciación de los actores políticos, ya que una gran parte sigue desconociendo el derecho a la alimentación.
- Sólo se obtuvo el apoyo de ciertos actores políticos. Si se hubiera obtenido el apoyo de todos los actores políticos más sensibilizados con lo social se hubiera conseguido aumentar la correlación de fuerzas a favor del anteproyecto de ley. Para ello, tendrían que haberse generado debates, encuentros, talleres, y haberse instalado el derecho a la alimentación entre las prioridades de estos políticos.
- Debido a la invisibilidad de la Iniciativa no se tuvo la capacidad de presión suficiente para manejar la agenda del anteproyecto de ley, y una vez que entró en el poder ejecutivo, los tiempos estuvieron manejados por instituciones como el MAG. Esto ha ralentizado en más de un año el trabajo de la Iniciativa.
- En el caso del trabajo con instituciones públicas faltó un mayor contacto con mandos medios y directores, pues en muchos casos es el desinterés, el desconocimiento, la falta de apoyo, etc. impide avanzar en los trámites burocráticos a pesar de haber superado los trámites políticos





# MEJORES PRÁCTICAS

Entre las buenas prácticas que favorecieron al proceso, se pueden mencionar:

## 1) Equipo de trabajo

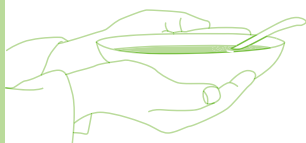
- La creación de un equipo técnico multidisciplinar e interinstitucional ha contribuido a tener una visión bastante amplia de los problemas y de los objetivos del proceso, además de favorecer el relacionamiento con otros actores a través de los contactos personales e institucionales de sus miembros.
- La actitud abierta, participativa, de debate y tolerancia de los miembros del equipo ha enriquecido el desarrollo de todas las actividades.
- La capacitación de los miembros del equipo fue permanente durante el proceso y varios de sus miembros realizaron un curso de postgrado para especializarse en aspectos relacionados al derecho a la alimentación, esto además de constituirse en un elemento motivador, ayudó a conseguir ciertos contactos con otros actores y a mejorar las contribuciones a la propuesta legislativa.
- Fue fundamental el fomento de las relaciones, el compromiso voluntario y la consolidación del equipo coordinador a la hora de realizar el trabajo, pues la motivación genuina y el apoyo entre sus miembros en los momentos más difíciles, cuando incluso el ánimo se vio afectado por los continuos problemas, consiguió convertirse en un factor de fortaleza del propio proceso.

## 2) Participación

- La participación fue bastante amplia. Este fue un factor fundamental de la primera parte del proceso cuando se realizó el diagnóstico y se tomó contacto con ciertos grupos vulnerables.

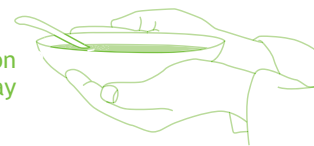
## 3) Incidencia

- Por primera vez en la región se desarrolló un modelo novedoso de proceso para el diseño y aprobación de una propuesta de ley de derecho a la alimentación, en la cual la iniciativa legislativa no partió de un solo actor social o político como en el resto de los países, sino que



fue iniciado por una Iniciativa constituida por miembros de un poder del Estado y organizaciones sociales.

- La llegada de la propuesta al máximo nivel de decisión del país, el Presidente de la República, ha sido uno de los aspectos más resaltantes del proceso. La aprobación y posterior apoyo del Presidente ha sido y es una carta de presentación ante todos los actores que contribuye a que la propuesta camine a pesar de las muchas dificultades.
- El trabajo que realizó el equipo técnico para el discurso del Presidente en FAO Roma 2009, contribuyó a poner en la agenda nacional la importancia de la implementación del derecho a la alimentación, además de comprometer internacionalmente al Presidente a promover una legislación sobre esta temática en el país.
- Uno de los eventos más exitosos que se realizó durante el proceso fue la audiencia pública presidida por un diputado. Esta herramienta de participación ciudadana y relacionamiento con autoridades públicas permitió reunir a los principales actores en esta temática, involucró a la prensa, y promovió el derecho a la alimentación por primera vez en el poder legislativo.



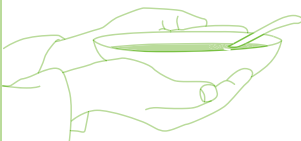
A continuación se expresan algunas recomendaciones a organizaciones y personas que participen en iniciativas que además de involucrar a otros muchos actores supongan acciones de incidencia política.

## 1) Equipo de trabajo

- Incorporar al equipo a algunos especialistas que asesoren desde una mirada técnica (producción, acceso a tierra, nutrición infantil, salud pública), para completar el trabajo legal y político.
- Integrar además, personas que puedan contribuir a aspectos relacionados con actividades logísticas, administrativas, de comunicación, etc.

## 2) Participación

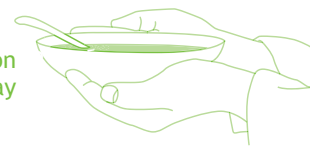
- En este tipo de iniciativas resulta fundamental sumar la mayor cantidad posible de actores locales, propiciando su participación y aportes, para que de ese modo se apropien de la propuesta. Esto conlleva también tender puentes a grupos de interés que en principio pueden verse amenazados por la idea de una propuesta de este tipo. Es necesaria mucha pedagogía y la búsqueda de objetivos comunes que permitan superar diferencias. La lucha contra el hambre, impedir que la desnutrición limite el futuro de un 20% de la infancia y, por tanto, el desarrollo del país puede ser uno de esos objetivos comunes. A partir de éste, debe ser el debate democrático el que permita la construcción de consensos y respuestas a los problemas.
- Mantener una comunicación constante con las organizaciones e instituciones que participan de los diferentes eventos del proceso. Estas comunicaciones pueden ser cortas y preferentemente para informar sobre los avances en los objetivos propuestos.
- Estimular espacios de debate y socialización con técnicos y autoridades de instituciones públicas, su apoyo, visión, compromiso es fundamental. Enfatizar aspectos generales de la propuesta de ley, frente a particularidades o temas que puedan generar mayor controversia y que requieren espacios específicos; reforma agraria, modelo productivo, bioseguridad, etc.



- Realizar la construcción de la propuesta con todos los sectores interesados facilitando su participación y particularmente, tener en cuenta a los menos visibles. Pueden ser por ejemplo; sectores campesinos (no sólo reivindicativos), pequeños/as productores/as, campesinos organizados (articulados a cooperativas), comités, miembros de otros proyectos u ONG, como también con referentes de comunidades indígenas, etc.

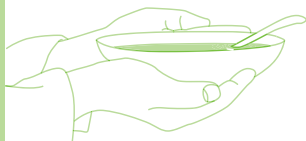
### 3) Incidencia

- Promover la generación de una masa crítica que pueda favorecer un debate lo más amplio y participativo posible a nivel país.
- Mantener una relación lo más cercana posible con aquellos funcionarios públicos que puedan opinar, modificar rechazar o aprobar la propuesta de ley de manera a realizar una labor pedagógica y de incidencia que permita conseguir su apoyo al proceso. Una manera puede ser realizar jornadas de socialización con los actores claves de la institución a la que pertenecen e identificar algunos aliados estratégicos.
- Acompañar el proceso con actividades de sensibilización hacia los diferentes sectores principalmente, hacia aquellos sectores que puedan sentirse amenazados por la propuesta de ley. En el caso paraguayo podrían ser el sector de grandes productores, empresarios ganaderos, políticos.
- Conseguir la mayor cantidad posible de aliados estratégicos de todos los sectores, particularmente de aquellos que puedan no estar a favor de la propuesta. Si no es posible tenerlos como aliados, intentar neutralizarlos consiguiendo una correlación de fuerzas políticas y sociales favorable al proyecto.
- Afianzar el trabajo en red de la Iniciativa no solo a nivel nacional, sino también en lo local (municipios) y departamental.



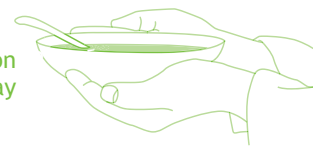
# BIBLIOGRAFÍA

- Directrices voluntarias. FAO. Roma 2005
- El derecho a la alimentación en la práctica. FAO. 2006
- Fogel, Ramón 2009 “El Gobierno Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, N° 25, abril.
- Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural 2000 - 2005. (CLIBCh - CONAMURI) - FNC - MCNOC - ONAC - Alter Vida - Base-Ecta - BASE IS - CECTEC - CIPAE - CONAPI - CODEHUPY - Decidamos - Ñemonguetará - OGUAZU - Pastoral de la Movilidad Humana - Pastoral Social Nacional - Red Rural - SERPAJ-Py - Tierraviva.
- Loma-Ossorio Enrique. El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) - Boletín ECOS n° 4, sept.-oct. 2008
- Otter Thomas, Cortez Mónica, Palau Francisco. Informe nacional sobre los progresos de la implementación del derecho a la alimentación en Paraguay. ACH.2007.
- Paraguay para todos y todas 2010-2020. Gabinete social de la Presidencia de la República del Paraguay.
- Plan estratégico económico y social (2008-2013). Equipo económico nacional. Gobierno de la República del Paraguay.
- Plan Nacional de soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay. FAO-STP. 2009.
- Vivero Pol José Luis, Monterroso Luis Enrique. La política y el derecho como instrumento de lucha contra el hambre. CEHAP. 2009.
- Vivero Pol José Luis. El hambre y las leyes del hombre. ACH.2010.



## Páginas de Internet

- **FAO**  
[http://www.fao.org/righttofood/index\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm)
- **FIAN. Reforma Agraria en Paraguay**  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/fianparaguay.pdf>





**Anexos**

**Anexo 1 - Programa de la Audiencia pública de D.A**

**Anexo 2 - Modelo de Guía para talleres largos**

**Anexo 3 - Modelo de Guía para talleres cortos**

**Anexo 4 - Discurso del Presidente Fernando Lugo en FAO 2009**

**Anexo 5 - Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y derecho a la alimentación**



## PROGRAMA AUDIENCIA PÚBLICA

### “PROPUESTA DE LEY DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA”

MIÉRCOLES 12 DE DICIEMBRE 2007

#### PRINCIPALES IDEAS SURGIDAS EN LA AUDIENCIA PÚBLICA.

HORARIO: 09:00 hs a 12:00hs.

LOCAL: Sala Comuneros de la Honorable Cámara de Diputados

#### PROGRAMA

08:30 hs Acreditación

09:10 hs Presentación. Maestro de Ceremonia

09:15 hs Apertura: Palabras de bienvenida del Presidente. Diputado H. Lacognata

09:25 hs Representante de ACH. “Contexto Derecho al Alimento en Paraguay” Presentación del Proceso de consulta social y trabajos a realizarse.

09:35 hs Representante del MAG. “Estrategias en Seguridad Alimentaria para el 2007”.

09:45 hs Representante de la SAS. “Estrategias de Pobreza y Seguridad Alimentaria”.

09:55 hs Representante del INAN. “Plan de Alimentación y Nutrición, el rol de INAN”

10:05 hs Representante del MSPyBS. Programa Enfermedades no Transmisibles. “La importancia de la alimentación saludable en la prevención de enfermedades no transmisibles”

10:15 hs Representante de la Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CNOICIP). “Alimentación: Derecho No Mercancía”

10:25 hs Representante de BASE IS. “Derecho a la Alimentación en el ámbito urbano”

10:35 hs Debate.

12:00 hs Cierre de la Audiencia. Presidente.



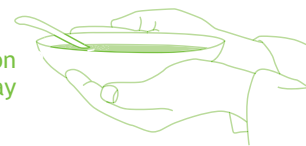
# ANEXO

# 2

## Modelo de Guía para la realización de talleres largos<sup>(41)</sup>

B.1 Marco Jurídico.	B.2 Conceptos	b.3 Obligaciones del Estado	B.4 Participación Ciudadana
1) Legislación Nacional 2) Legislación Internacional ratificada 3) Legislación internacional no ratificada 4) Legislación comparada	1) Seguridad Alimentaria 2) Soberanía alimentaria 3) Derecho a la Alimentación (agua).	1) Respetar 2) Proteger 3) Garantizar  <b>4 pilares de la S.A</b> 1) Disponibilidad 2) Accesibilidad 3) Estabilidad 4) Utilización/ Alimentación	1) Obligaciones 2) Espacios
<b>Relacionado con el Marco Jurídico</b>	<b>Relacionado con los Conceptos</b>	<b>Relacionado con las Obligaciones del Estado</b>	<b>Relacionado con la Participación ciudadana</b>
Disposiciones Constitucionales	Diferencias por Países	Autoridad Aplicación/ Estructura de S.A	Espacio de diálogo
Leyes nacionales	Legislaciones	Estrategias/programas	Espacio de decisión
Tratados internacionales, pactos, acuerdos, directrices, observaciones	Propuestas ciudadanas (Organizaciones) de distintos Países	Justiciabilidad. Respuesta a violaciones. Figura permanente defensa DDHH.	Monitoreo
Legislación comparada		Presupuesto	
Experiencias de otros países		Monitoreo	
		Priorización de grupos vulnerables	
		Violaciones del derecho a través de los pilares	
		Prevención de la vulneración del D.A	
		Medidas paliativas del hambre	
		Priorización de grupos vulnerables	

(41) Es importante tener bloques temáticos para ordenar con mayor facilidad la información.



### **Primer paso; Presentación.**

- a) Presentación de la Iniciativa D.A a los asistentes.
- b) Explicación del proceso previsto para el diseño y aprobación de la ley.
- c) Especificación de los objetivos del taller.

**Segundo paso: Exposición por un miembro del equipo de algunas cuestiones legales y de conceptualización sobre el derecho a la alimentación.**

#### **- Bloque 1. Reconocimiento del derecho a la alimentación. Marco jurídico.**

- Los pilares fundamentales del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado.
- Experiencias de otros países. (experiencias exitosas aplicables a Paraguay)

#### **- Bloque 2. Conceptualización. (derecho a la alimentación, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria)**

- Diferencia de conceptos en las legislaciones (Ecuador, Guatemala, Argentina, Brasil).
- Diferencia de conceptos por grandes organizaciones de base (vía campesina, MST).
- Diferencia de conceptos por organismos internacionales. (FAO)

**Tercer paso: Definición participativa de las obligaciones del Estado desde el conocimiento y/o la percepción de lo que los asistentes al taller consideran que deben ser.**



### - Bloque 3. Obligaciones del Estado.

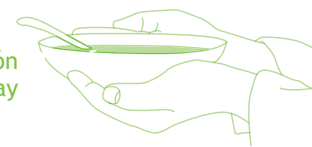
Modelo de preguntas guía para que respondan los asistentes por grupo:

#### **Obligaciones genéricas**

- ¿Cuáles deberían ser las principales obligaciones del Estado con respecto al derecho a la alimentación?
- ¿Cuales deberían ser las principales responsabilidades de los funcionarios públicos y autoridades?

#### **Mecanismos a implementar**

- ¿Cuáles son los mecanismos concretos que el Estado paraguayo debe implementar para garantizar el derecho a la alimentación en Paraguay?
- ¿Cuáles son los mecanismos concretos que el Estado paraguayo debe implementar para garantizar el derecho a la alimentación en su comunidad?
- ¿Qué medidas deberían tomarse para prevenir la vulneración del D.A con respecto a los grupos vulnerables?
- ¿Cuáles deberían ser las responsabilidades de las Comisiones y/o Entidades de Derechos Humanos como el defensor del pueblo, las comisiones de DDHH del Congreso, etc.?
- ¿Como prevenir las violaciones a este derecho?
- ¿Cómo responder ante esas violaciones?
- ¿Cuáles podrían ser los recursos adecuados a nivel administrativo, cuasi judicial y judicial para asegurar la exigibilidad de este Derecho?

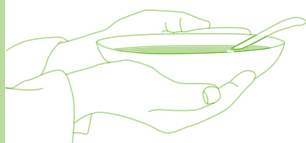


### **Autoridad de Aplicación**

- Nombra las instituciones públicas (centralizadas y descentralizadas) que deberían encargarse de la implementación de esos mecanismos y conformar un sistema nacional de D.A
- ¿Hay alguna entidad pública que debería tener el papel rector en este tema o habría que crearla?
- Realizar sugerencias para la coordinación interinstitucional del trabajo
- Sugerencias para la composición, mandato y funciones de la Entidad que coordine las acciones en este tema

### **Para la implementación de la Ley**

- ¿Qué recursos son necesarios para el establecimiento y funcionamiento de las entidades que trabajarían por la implantación del D.A?
- ¿Cómo podría implementarse un sistema de monitoreo y vigilancia para la efectiva implementación del DA?
- ¿Qué medidas financieras y de infraestructura deberían implementarse para la realización de este derecho?
- ¿Cuáles podrían ser las principales limitaciones para la implementación de la Ley?



**Actividad: trabajo en grupo sobre la descripción de la situación en Paraguay. Acciones del gobierno para la implementación del DA.**

**Modelo de preguntas guía para el grupo**

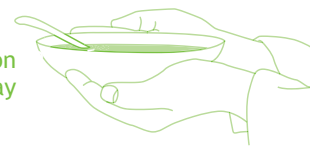
Nombra los programas y proyectos del gobierno que conozca:

- 
- 

- ¿Cuáles son las falencias de estos programas que existen actualmente?
- ¿Cómo se podrían subsanar?
- ¿Qué riesgos ponen en evidencia estas experiencias para las propuestas elaboradas? ¿Cómo se podría prevenir que las mismas caigan en las mismas falencias?
- ¿Cómo se relacionan estas acciones que actualmente se desarrollan con las propuestas elaboradas?

**Actividad: Plenaria para el desarrollo de una tormenta de ideas por parte de los asistentes. ¿Existen experiencias exitosas en la comunidad de procesos relacionados a la seguridad o soberanía alimentaria? Describirlas. Fortalezas y debilidades.**

Experiencia	Fortalezas	Debilidades
1)		
2)		



Cuarto paso. Trabajo en grupo para definir aspectos sobre la participación de la sociedad civil.

- ***Bloque 4. Participación de la sociedad civil.***

**Modelo de preguntas guía para el grupo**

- ¿Cuál debería ser la responsabilidad/funciones de la sociedad civil organizada con respecto a la implementación del D.A?
- Dentro de la estructura institucional creada para la coordinación de todas las acciones gubernamentales a realizarse, ¿la sociedad civil debe estar en un espacio de decisión con las instituciones públicas o en un espacio de consulta no vinculante? Justificar.
- ¿Qué medidas de control deberían incluirse para tener una representación efectiva?

**Actividad: Trabajo en grupo. Realizar propuestas de nuevas acciones gubernamentales o acciones para mejorar las existentes.**

Programa/Acción del gobierno	Institución/es encargada/s	Mecanismos de control
1)		
2)		



## Modelo de Guía para talleres cortos

Taller sobre el derecho a la alimentación con organizaciones sociales.

### PRIMERA PARTE

#### 1) Presentación, explicación del proceso... (15 min)

#### 2) Explicación de lo que es el derecho a la alimentación según la OG 12 del PIDESC. (20 min)

Los pilares fundamentales del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado.

#### 3) Trabajo en grupos (1h)

Teniendo en cuenta los pilares del DA y las obligaciones del Estado responder:

- ¿Qué mecanismos concretos creen adecuados para que el Estado paraguayo garantice el derecho a la alimentación a las comunidades que representan?
- ¿Qué instituciones públicas deberían encargarse de la implementación de esos mecanismos?
- ¿Qué recursos financieros puede aportar el Estado y cuál podría ser la contraparte de la comunidad?
- Existen experiencias exitosas en la comunidad de procesos relacionados a la seguridad o soberanía alimentaria? Describirlas. Fortalezas y debilidades.

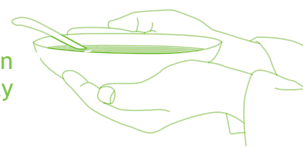
#### 4) Plenaria (1h) Se debe llegar a acuerdos sobre factibilidad y conveniencia de puntos tratados.

Receso

### SEGUNDA PARTE

#### 5) Explicación sobre legislación comparada. Experiencias existentes en otros países. (25 min)

Material didáctico con leyes de otros países.





### 6) Trabajo en grupos (30 min)

¿Cree que alguna de estas experiencias sería practicable en Paraguay?  
¿Por qué? ¿Cuáles? ¿Qué adaptaciones necesitaría?

### 7) Plenaria (1h)

Cómo se podría agregar esto a lo anteriormente trabajado.

### *TERCERA PARTE*

8) Breve explicación de la situación actual. Algunas acciones del gobierno en pos de la implementación del DA. (20min)

### 9) Trabajo en grupos (1h)

¿Cuáles son las falencias de estos programas que existen actualmente?  
¿Cómo se podrían subsanar?

¿Qué riesgos ponen en evidencia estas experiencias para las propuestas elaboradas? ¿Cómo se podría prevenir que las mismas caigan en las mismas falencias?

¿Cómo encastran estas acciones que actualmente se desarrollan con las propuestas elaboradas?

### Plenaria (1h)

Acordar propuesta de ley llenando planilla.

Programa/Acción del gobierno	Institución/es encargada/s	Mecanismos de control



## Discurso del Presidente del Paraguay

### Don Fernando Lugo

#### Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Seguridad Alimentaria - FAO

Roma, 17 de noviembre de 2009

Celebramos desde Paraguay la realización de esta Cumbre sobre Seguridad Alimentaria, porque las estadísticas de la FAO sobre hambre en el mundo HOY, nos ponen en la situación de cuestionar con urgencia las políticas aplicadas hasta el presente.

La resignación nunca fue, ni será una respuesta y el cuadro actual debe sublevarnos, como gobiernos, e intentar objetivos más firmes, encaminados a la construcción de un mundo más justo y solidario.

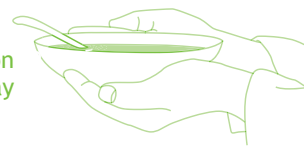
Mientras debatimos, durante esta Cumbre sobre qué medidas hemos de tomar, Señor Presidente, estarán muriendo 60.000 personas por causas relacionadas al hambre...

”Porque tuve hambre y me diste de comer”, nos recuerda hace dos mil años el Maestro. Este es nuestro mandato actual e impostergable.

¿Hay algo más que decir sobre el tema? Parece que definitivamente es necesario que sigamos hablando y, por sobre todo, que ACTUEMOS... porque en estos dos años de crisis hemos retrocedido 10 años de lucha contra este flagelo del hambre, la desnutrición y la muerte.

Si evaluáramos los esfuerzos y las corresponsabilidades de los aquí presentes, probablemente nos daríamos cuenta de que no sólo estamos fallando a nuestros pueblos sino que la falta de consistencia en la voluntad internacional está afectando a todo el planeta.

Estamos padeciendo las consecuencias de una crisis global financiera y alimentaria, que ha empeorado el acceso a una alimentación adecuada de una gran parte de la población mundial. Ahora, en el contexto de un cambio climático impredecible, se ahondan las posibilidades de que las consecuencias negativas sean aun mayores.



Más allá de esta situación coyuntural, que nos ha recordado la importancia de no bajar la guardia, debemos analizar una vez más las causas estructurales del hambre y la desnutrición en nuestros países.

En nuestro caso, en Paraguay, la Constitución Nacional de 1992, que nos permitiera pasar de una dictadura a una democracia, le ha dado las características al régimen político de ser, además de representativo, también participativo y pluralista.

En este nuevo contexto, no obstante, los que han manejado el sistema no han generado las condiciones para la igualdad de oportunidades y, antes bien, se ha profundizado la crisis social.

Ante el mal uso de la mejor herramienta para conseguir la satisfacción ciudadana, como lo es la democracia, bajo ningún aspecto, planteamos otra cosa que no sea aplicar más democracia. Una que no se limite a elecciones periódicas, sino que integre una concepción más amplia, que implique el control ciudadano y su participación en los procesos de construcción de políticas públicas y, por sobre todo, con mecanismos bien claros en materia de medición de eficiencia en la aplicación de las mismas.

Señoras y señores, la crisis global financiera, alimentaria y climática debe ser un fuerte llamado, un desafío y, más que nada, una oportunidad de reforzar las estrategias de solidaridad entre los pueblos del planeta, de una conciencia planetaria de corresponsabilidad.

La misión de erradicar el hambre no tiene fronteras, no hace cuestión de razas, ni credos, ni cualquier elemento que pudiera, injustamente, separarnos. Es el momento, más que nunca, de estrechar vínculos políticos. En tal sentido, es por demás relevante la misión renovada que tiene la FAO.

Hemos sido parte de la historia de un proceso de globalización, basado en paradigmas errados que han afectado a las comunidades más desprotegidas de nuestros países.

En el mundo se vive hoy día una extraña y dolorosa paradoja, mientras las grandes compañías productoras y exportadoras de alimentos incrementan su producción y sus ganancias, la cifra de personas que sufren hambre ha subido dramáticamente a más de mil millones de seres humanos por primera vez en la historia de la humanidad.



¿Cómo garantizar la seguridad alimentaria en este mundo tan inequitativo sin plantear el problema de fondo que es la equidad? ¿Cómo aseguraremos la alimentación de millones de personas si no aseguramos no sólo la producción de alimentos sino también el acceso a los mismos?

Hemos visto en estos años, con mucho dolor, como las políticas agrícolas internacionales basadas en la liberalización sin control de la agricultura han convertido a países en desarrollo de exportadores a importadores de alimentos, reduciendo sus tasas arancelarias, y con el consiguiente sufrimiento del abuso del dumping y de los subsidios a la exportación por parte de las grandes economías.

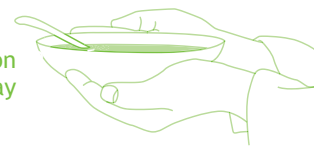
Al mismo tiempo, se han dado reformas en materia de políticas agrícolas injustas en Estados Unidos y la Unión Europea, donde grandes perceptores han lucrado, distorsionado los mercados locales y afectado a miles de explotaciones familiares del Sur del mundo que, finalmente, han tenido que cerrar.

Por ello, debemos avanzar hacia la generación de políticas agrícolas que promuevan la actividad en el campo y la regulación de sus precios.

También, debemos ahondar esfuerzos para que el modelo de producción familiar conviva con las grandes empresas agrícolas comerciales. Debe haber una articulación clara y, bajo ningún aspecto, la exclusión o destrucción de la economía campesina.

Reconocemos el aporte del agro negocio a los resultados macroeconómicos de un país, pero debemos también estar atentos porque junto con su crecimiento normalmente se profundiza la pobreza. Por eso, las políticas públicas deben reforzar a la pequeña agricultura campesina, en una visión de discriminación positiva, ya que incluso es ella la que produce prioritariamente alimentos para la población del país.

El Paraguay, como país eminentemente agrícola, que sufre el encarecimiento de sus costos comerciales como país sin litoral marítimo, en el que al menos un 70% de la población pobre depende directa o indirectamente de la agricultura como medio de vida, tiene un enorme interés en garantizar el “Derecho a la Alimentación” ya que la falta de acceso a este derecho representa una denigrante situación para millones de personas en todo el mundo.



Para hacer frente a este problema en Paraguay, nuestro gobierno está desarrollando diversas políticas en el área del Derecho a la Alimentación, entre las que se encuentran la implementación del Plan de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL).

Su objetivo es priorizar programas concretos y articulados de apoyo a la agricultura familiar e indígena, la asistencia técnica, el desarrollo de infraestructura, el acceso a financiación, políticas alimentarias y nutricionales, entre otros. En este mismo sentido, el Ejecutivo estudia la posibilidad de presentar al Congreso un proyecto de ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y del Derecho a la Alimentación.

Además, quiero resaltar la relevancia y el rol protagónico de las mujeres en los distintos aspectos que hacen a la seguridad alimentaria, sobre todo en las zonas rurales y peri-urbanas.

Ellas, además de producir alimentos en pequeñas parcelas para el uso del hogar, se ocupan de su procesamiento, así como generalmente son las principales encargadas de asegurar que cada miembro de la familia reciba una parte de los alimentos disponibles.

Ellas, así, nos han conducido a desarrollar proyectos concretos para empoderar y promover la visualización de la mujer en la construcción de los factores que conforman la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Aún así, Señores y Señoras, necesitamos esfuerzos globales y el fortalecimiento del multilateralismo basado en criterios de corresponsabilidad y solidaridad, para solucionar esta lastimosa deuda que tenemos con nuestros conciudadanos.

En ese sentido, observamos con complacencia la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial que tiene por objetivo constituirse en la principal plataforma internacional e intergubernamental, incluyente, para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar de manera conjunta.

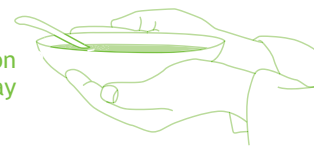
No obstante, no quiero dejar de mencionar que debemos estar alertas para que esta reforma del Comité suponga realmente una nueva forma de gobernanza mundial.



Una gobernanza en el que otros intereses y mecanismos no obliguen a los países en desarrollo a liberalizar más sus economías, en beneficio de las grandes empresas agroalimentarias transnacionales, en vez de favorecer a los pequeños productores y comerciantes de los países más empobrecidos.

Señores y Señoras, tenemos la obligación moral, jurídica e histórica de erradicar el hambre y la desnutrición de nuestros pueblos y, sólo con voluntad política, corresponsabilidad y solidaridad lo conseguiremos.

¡MUCHAS GRACIAS!



## ANTEPROYECTO DE LEY MARCO DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

### CAPÍTULO I

#### DEL OBJETIVO GENERAL

**Artículo 1º:** Esta ley tiene por objetivo general establecer una política de Estado para el logro y mantenimiento de la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, de modo a garantizar para toda la población, el derecho humano a la alimentación y a la nutrición adecuada.

### CAPÍTULO II

#### DEL CARÁCTER

**Artículo 2º:** La materia que esta ley regula se considera estratégica y prioritaria para el desarrollo nacional siendo sus disposiciones de orden público.

### CAPÍTULO III

#### DE LAS DEFINICIONES

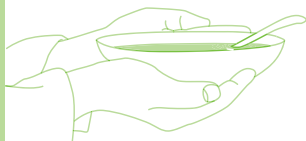
**Artículo 3º:** A los efectos de la interpretación y aplicación de esta ley, los términos en ella utilizados se entienden como seguidamente se definen:

**Abastecimiento:** Disponibilidad suficiente y estable que permite el acceso oportuno y permanente de los alimentos a la población.

**Acceso:** Inclusión social y económica de toda la población a la garantía del derecho a la alimentación de todos los ciudadanos.

**Accesibilidad económica:** Se refiere a cualquier modalidad de adquisición o derecho que permita a las personas procurarse los alimentos que necesitan e incluye la accesibilidad material. La accesibilidad material se refiere, a que todos deben tener acceso a una alimentación adecuada e implica que el costo de esta para las personas o los hogares no debe comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica y material deben ser estables.

**Adecuación:** está determinada fundamentalmente por las condiciones sociales, económicas, culturales, nutricionales, climáticas, ecológicas, de inoquidad y de otros tipos, que imperan en el momento.



Alimentación adecuada: La que cumple con las siguientes condiciones:

1. Debe responder a todas las necesidades nutricionales, tanto en términos cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (contenido de proteínas, vitaminas y minerales).
2. Su consumo debe ser inocuo para los seres humanos y no causar enfermedades.
3. Los alimentos deben ser aceptables culturalmente para quienes los consumen.

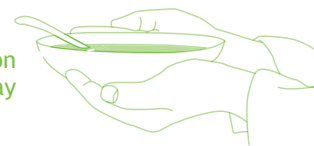
Autoabastecimiento: Sistema de abastecimiento en el que los propios recursos son suficientes.

Ayuda de Emergencia: Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En el segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado de asistencia a su propia población.

Balance de alimentos: Resultado de la relación del consumo nacional de alimentos con la producción interna, variación de existencia, importación y exportación en un tiempo determinado.

Calidad: Calidad de los alimentos sanos y equilibrados, al no contener microorganismos patógenos, sustancias tóxicas, ni transformaciones genéticas que perjudiquen la salud de los seres humanos y animales que los consuman y que satisfagan las necesidades nutricionales de los mismos.

Canasta alimentaria básica regional: Conjunto de alimentos determinados por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) que satisfacen los requerimientos de energía y nutrientes de un hogar tipo paraguay tomando en consideración los hábitos alimentarios nacionales, la disponibilidad de alimentos basada en la producción nacional de las diversas regiones y el menor costo posible.





**Consumo:** Capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre la forma de seleccionar, almacenar, preparar, distribuir y consumir los alimentos a nivel individual, familiar, comunitario. El consumo de los alimentos está íntimamente relacionado con las costumbres, creencias, conocimientos, prácticas de alimentación y el nivel educativo de la población.

**Derecho a la alimentación adecuada:** Se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros tiene acceso físico, económico y social, oportuno y permanente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida activa y saludable.

**Discriminación:** es la diferencia negativa en el trato al individuo o grupo, basada en aspectos de raza, sexo, etnia, orientación sexual, discapacidad o situación económica que impide que una persona o grupo goce plenamente de su derecho a la alimentación.

**Disponibilidad:** Oferta segura y permanente a un nivel suficiente y adecuado de alimentos nutritivos e inocuos que satisfagan las necesidades alimentarias de toda la población durante todo el año.

**Estabilidad:** Suministro continuo en el tiempo.

**Hambre:** Situación de subconsumo alimentario o desnutrición, habitualmente crónica. Puede conducir a la malnutrición y suele ser una consecuencia de la inseguridad alimentaria.

**Indicadores de resultados:** Los que proporcionan información resumida sobre el grado de realización de un derecho humano permitiendo evaluar el estado de disfrute de un derecho por la población y medir los resultados logrados mediante políticas, programas, proyectos, acciones comunitarias y medidas de otro tipo.

**Inocuidad:** Condición de los alimentos que garantiza que no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso al que se destinan.



**Justiciabilidad:** en relación con el derecho a la alimentación): Facultad de invocar un derecho humano, legalmente reconocido, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado: en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no, y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación.

**Pilares del derecho a la alimentación:** disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y consumo.

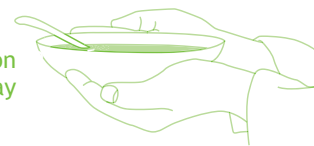
**Recurso:** Mecanismo jurídico o judicial por el que se hace cumplir un derecho o se previene, repara o compensa la violación de un derecho.

**Reserva Nacional de Alimentos:** Depósitos estatales de alimentos de producción local destinados al cumplimiento de la obligación de satisfacer y a afrontar situaciones de escasez o especulación.

**Seguridad alimentaria:** Se refiere la garantía que tiene la población de disfrutar en todo momento el acceso a alimentos de calidad e inocuos que le permitan una condición nutricional óptima para llevar una vida activa y sana.

**Soberanía alimentaria:** Derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación de toda la población, priorizando la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

**Titulares de obligaciones:** El Estado es el principal responsable de la realización de los derechos humanos. En ese marco, se le puede hacer responder de todo acto u omisión cometido por los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. Los agentes no estatales (sociedad civil, sector privado) pueden contraer obligaciones cuando el Estado se las imponga por ley o reglamento.



## CAPITULO IV DE LOS PRINCIPIOS

**Dignidad Humana:** Valor intrínseco, absoluto del ser humano por el mero hecho de serlo, independientemente de su condición social o del poder que ostenta.

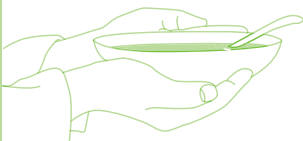
**No discriminación:** el derecho de toda persona a ser tratada de forma homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar una situación de vulnerabilidad actuales causados por prácticas discriminatorias previas contra su grupo.

**Transparencia:** el derecho de acceso libre del público a información oportuna y fiable sobre las decisiones y el desempeño de las autoridades públicas.

**Inclusión social:** Proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven.

**Justicia distributiva:** Se considera a aquella que asigna proporcionalmente a los miembros de la sociedad los beneficios y las cargas dimanantes del bien común. La justicia distributiva busca distribuir los bienes comunes entre los miembros de la sociedad, no según lo que aporta cada uno al mercado (trabajo o productos), sino según las necesidades de cada uno, independientemente de que puedan o no ofrecer algo en intercambio.

**Participación:** Las personas tienen derecho a decidir sobre su propio bienestar y participar en la planificación, diseño, vigilancia y evaluación de las decisiones que afectan a la relación con su desarrollo integral y la reducción de sus niveles de pobreza. Por tanto las personas, deben tener

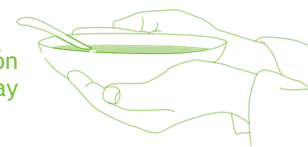


la posibilidad de participar en la conducción de los asuntos públicos, incluida la adopción y aplicación de políticas de Estado.

## CAPITULO V DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

**Artículo 4°:** Esta ley tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Regular el contenido del derecho a la alimentación y adoptar medidas orientadas a garantizarlo para toda la población.
2. Reglamentar la parte pertinente de los artículos 6, 53, 54, 57 y 72 de la Constitución de la República del Paraguay.
3. Cumplir con el compromiso de adecuación del derecho interno a las normas internacionales vigentes en el Paraguay que reconocen el derecho humano a la alimentación y las obligaciones que asume el Estado para su realización así como con las recomendaciones y decisiones de supervisión de los tratados.
4. Establecer principios básicos, atributos, objetivos, normas y responsables de la política de Estado en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
5. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones Estatales de progresividad y no discriminación.
6. Establecer la participación de la sociedad civil en la gestión, regulación y control de las políticas públicas en materia de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.
7. Disponer medidas para el fortalecimiento de su implementación.
8. Establecer las fuentes de financiamiento.
9. Establecer mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad.



## CAPÍTULO VI

### DE LOS OBJETIVOS DE CARÁCTER PROGRAMÁTICO

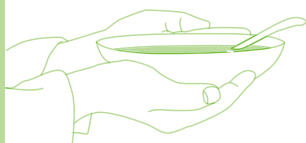
**Artículo 5°.** Son objetivos de carácter programático de esta ley:

1. Crear políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de la pesca artesanal así como microempresa; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, con el objeto de desarrollar la soberanía alimentaria en el país.
2. Garantizar la capacidad de autogestión, particularmente del acceso a los recursos y a los medios de producción, de los sectores vulnerables para asegurar una alimentación adecuada.
3. Promover nuevas fuentes de empleo y el acceso equitativo a los recursos económicos, particularmente de las personas en situación de vulnerabilidad.
4. Fortalecer el sistema de vigilancia nutricional y garantizar el control de calidad e inocuidad de alimentos.
5. Introducir en el sistema educativo mecanismos empíricos y teóricos que garanticen el conocimiento y la introyección, de todos los sectores de la población, de los aspectos relacionados a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con enfoque de Derecho.
6. Trabajar en la identificación y el registro genómico de los recursos de interés alimentario nacional ante las instancias correspondientes, por parte de instituciones públicas nacionales para proteger jurídicamente y de manera permanente, la propiedad intelectual de estos recursos.

## CAPÍTULO VII

### DE LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA

**Artículo 6°.** El Ministerio de Agricultura y Ganadería elaborará el Plan de

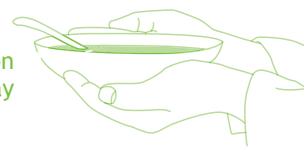


Producción Alimentaria País en función de la demanda nutricional y de las condiciones agrológicas nacionales, orientada a fortalecer la capacidad de autogestión de todos los sectores, prioritariamente de los más vulnerables. Entre sus objetivos se encuentran:

1. La promoción de la agricultura familiar campesina e indígena y las prácticas sostenibles de producción;
2. La difusión de prácticas para el procesamiento y la conservación de alimentos, que garanticen la calidad, cantidad, inocuidad y regularidad del suministro;
3. La promoción de la diversificación agrícola y los rubros primarios de consumo y renta;
4. La promoción de la producción agroecológica;
5. La zonificación de la producción;
6. Asegurar mecanismos de financiación accesibles para la población, prioritariamente para los grupos vulnerables con el objeto del desarrollo de actividades agrícolas y agroindustriales orientadas al fortalecimiento del sector agroalimentario y al autoabastecimiento.
7. La capacitación y la asistencia técnica como estrategias para el desarrollo de la autonomía del productor agrícola, tendientes al dominio de las prácticas de producción de carácter sustentable y respetuosas del medio ambiente.

**Artículo 7°.-** El derecho a la alimentación se encuentra indisolublemente ligado al acceso al agua potable, tanto porque el agua es en sí misma un alimento esencial para el hombre, condicionando el aprovechamiento de los demás alimentos, como porque la falta de acceso adecuado al agua impide alcanzar la soberanía alimentaria. En consecuencia, las autoridades competentes implementarán las medidas que se requieran para garantizar el derecho humano al acceso de toda la población al agua potable de calidad y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

**Artículo 8°.-** La estabilidad en el suministro de alimentos es imprescindible para asegurar la alimentación adecuada de la población, y evitar



el hambre y la desnutrición, por ello las autoridades competentes arbitrarán las medidas necesarias para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. La alerta temprana de riesgos en la seguridad alimentaria de la población;
2. El mejoramiento del acceso a la información de mercados y la regulación de precios con el objeto de asegurar la estabilidad del suministro;
3. El ordenamiento territorial para la producción eficiente de alimentos;
4. La planificación de la producción de alimentos para asegurar la estabilidad en el tiempo.

**Artículo 9°.-** El control nacional de los productos agroalimentarios se considera necesario para la soberanía alimentaria del país, por lo que quedan prohibidas las prácticas que conducen al control monopolístico del mercado de productos agroalimentarios.

**Artículo 10°.-** Las autoridades competentes implementarán las medidas necesarias para aumentar estratégica y progresivamente la agro-industrialización en el país, de manera a responder a las necesidades nacionales y ser más competitivos en los mercados internacionales.

**Artículo 11°.-** Las autoridades competentes, implementarán los mecanismos necesarios para el aprovechamiento sustentable de las especies vegetales y animales con características nutricionales, medicinales e industriales prioritarias, por parte de los sectores productivos e instituciones nacionales.

**Artículo 12°.-** Las autoridades competentes arbitrarán todas las medidas necesarias para la recuperación de suelos degradados.

**Artículo 13°.-** Las autoridades competentes desarrollarán mecanismos para incentivar la producción nacional, con el objeto de disminuir progresivamente la dependencia alimentaria de las importaciones.

**Artículo 14°.-** El mercado nacional deberá adecuarse para incrementar el acceso y la estabilidad en el abastecimiento de alimentos a la población, por ello se establecen como objetivos:

1. La promoción de mercados regionales internos.



2. La transparencia y la racionalización del régimen impositivo de los productos alimentarios de origen y destino nacional.
3. La mejora de las condiciones en la infraestructura vial y energética.
4. La promoción de almacenes comunitarios, cuya provisión se realiza sin intermediación, a través de transacciones directas entre productor y consumidor.

**Artículo 14°.-** Se crearán bancos de semillas autóctonas con el objeto de promover la producción, conservación, mejoramiento, intercambio y distribución de semillas de producción local con miras al autoabastecimiento y al mantenimiento de la cultura alimentaria nacional.

**Artículo 16°.-** De conformidad con lo establecido en los artículos 114 y 115 de la Constitución paraguaya, se promoverán las bases para la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, adoptando sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra.

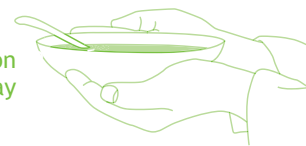
**Artículo 17°.-** La tenencia de la tierra se considera un factor prioritario para la soberanía y seguridad alimentaria en el país, por lo que las autoridades competentes racionalizarán el uso de las tierras y su adjudicación en base al principio de justicia social distributiva.

**Artículo 18°.-** La sustentabilidad y sostenibilidad de la agricultura son criterios necesarios para el fomento de las actividades productivas, por lo que las autoridades competentes supervisarán la explotación de los recursos naturales, velando por su conservación fomento y utilización racional de acuerdo con indicadores previos establecidos en concordancia con la legislación vigente nacional e internacional.

## CAPÍTULO VIII

### SISTEMA CULTURAL Y EDUCACIÓN

**Artículo 19°.-** La educación es un factor estratégico para el desarrollo de prácticas conducentes a conseguir una alimentación adecuada de la población. Por ello, las autoridades competentes elaborarán e implementarán el Plan Educativo de Promoción de la Alimentación Saludable,





el que estará basado en la tradición y la cultura nacional, y el respeto y la promoción de las tradiciones y la cultura de los pueblos indígenas. Entre sus objetivos están:

1. Introducir en la malla curricular del sistema educativo materias que garanticen el conocimiento, de todos los sectores de la población, de los aspectos relacionados a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con enfoque de Derecho:
2. Desarrollar campañas anuales a favor de una alimentación saludable;
3. Capacitar a docentes en alimentación adecuada con enfoque de derecho humano;
4. Mejorar la infraestructura educativa para la promoción de la nutrición infantil y la seguridad alimentaria;
5. Promover proyectos alimentarios y nutricionales escolares tendientes a conseguir la autogestión alimentaria.

## CAPÍTULO IX

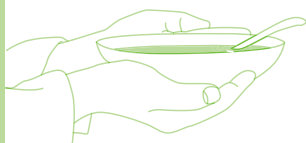
### DE LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS

**Artículo 20°.-** El Estado garantizará el acceso a la cantidad de alimentos necesaria para una alimentación adecuada ó a los recursos económicos para adquirirlos, a aquellas personas vulnerables que se encuentren en situación de extrema pobreza, que no tengan condiciones para producirlos ni el poder adquisitivo suficiente para obtenerlos.

**Artículo 21°.-** Con el objeto de dar cumplimiento al artículo anterior, se organizará la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil a fin de ubicar y elaborar un registro de las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza.

**Artículo 22°.-** El procedimiento de postulación para acceder a la cantidad mínima de alimentos provista por el Estado, se regirá por los principios de transparencia, participación, no discriminación y accesibilidad.

**Artículo 23°.-** Las autoridades competentes establecerán los alimentos que integran la canasta básica alimentaria tomando en consideración



sus valores nutricionales y la cultura alimentaria nacional y garantizará, permanentemente, que ésta tenga un precio accesible.

**Artículo 24°.-** Las autoridades competentes relevarán productos que integran la alimentación indígena y los analizarán a los efectos de establecer sus valores nutricionales y sugerir una canasta alimentaria que satisfaga necesidades de alimentación y nutrición.

**Artículo 25°.-** Las escuelas públicas de todo el país deben procurar la obtención de un terreno apropiado a fin de tener huertas escolares. A dicho efecto las autoridades competentes deberán proveerles de los insumos y la asistencia necesaria.

**Artículo 26°.-** Se garantizará, en virtud de las leyes sobre complemento nutricional en las escuelas públicas, que los alimentos provistos sean nutritivos, inocuos, culturalmente adecuados, no contengan organismos genéticamente modificados y sean de producción nacional.

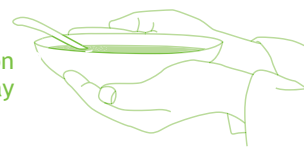
**Artículo 27°.-** El Estado creará la Reserva Nacional de Alimentos a los efectos de garantizar la seguridad alimentaria de los grupos en situación de extrema pobreza, y para cubrir casos de contingencia, desastres y situaciones imprevistas que comprometan el adecuado abastecimiento alimentario de la población.

**Artículo 28°.-** La Reserva Nacional de Alimentos estará integrada por alimentos que formen parte de la cultura nacional y las tradiciones alimentarias del país, y que sean considerados como necesarios para una alimentación adecuada.

**Artículo 29°.-** Los Alimentos que integrarán la Reserva Nacional que sean obtenidos con recursos estatales serán de producción nacional, preferentemente de los pequeños productores siempre y cuando puedan abastecer la demanda.

**Artículo 30°.-** Las autoridades competentes realizarán y mantendrán actualizado el balance nacional de alimentos e insumos agroalimentarios, para conocer en todo momento la disponibilidad.

**Artículo 31°.-** Las autoridades competentes desarrollarán políticas de contingencia destinadas a garantizar el abastecimiento nacional de alimentos cuando la situación así lo demande.



**Artículo 32°.-** Las autoridades competentes implementarán la ayuda de emergencia para las víctimas de desastres naturales y personas vulnerables en situación de extrema pobreza garantizando su derecho a una alimentación adecuada.

**Artículo 33°.-** Las autoridades competentes, canalizarán los productos alimenticios decomisados o declarados en abandono que se encuentren aptos para el consumo humano, para ser destinados a víctimas de desastres naturales o/y personas vulnerables en situación de extrema pobreza.

## CAPÍTULO X

### DE LAS OBLIGACIONES JUSTICIABLES

**Artículo 34°.-** Son obligaciones justiciables de conducta del Estado:

1. Respetar el derecho a la alimentación y a los medios para obtener los alimentos evitando interferir en los esfuerzos de las personas por alimentarse.
2. Proteger a la población adoptando las medidas necesarias para promover el desarrollo económico y velando por que los particulares no priven a las personas del acceso permanente a una alimentación adecuada o/y a los medios para obtenerla.
3. Facilitar las posibilidades de las personas de sustentarse a sí mismas adoptando las medidas que a dicho efecto se requieran.
4. Satisfacer, como último recurso, proveyendo directamente alimentos o medios para comprarlos a grupos en extrema vulnerabilidad y en situaciones de emergencia que no tengan condiciones de satisfacer sus propias necesidades para garantizar la alimentación adecuada.

**Artículo 35°.-** Son obligaciones justiciables de resultado del Estado:

1. Adoptar las medidas que se requieran dentro del límite de los recursos disponibles para garantizar el derecho a la alimentación, bajo el criterio de progresividad.
2. No discriminar en la implementación del derecho a la alimentación.



## CAPÍTULO XI

### DE LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO

Artículo 36°.- El Estado, a través de las autoridades competentes:

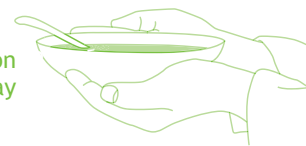
1. Ejercerá una permanente vigilancia de la situación del derecho a la alimentación de la población y divulgará la información pertinente.
2. Formulará un plan monitoreado por la sociedad civil, para asegurar el avance progresivo de la realización de este derecho
3. Dictará las medidas económicas y financieras que se requieran para el cumplimiento de esta ley.
4. Protegerá la producción nacional a cuyo efecto implementará programas de supervisión aduanera.
5. Controlará y garantizará la calidad e inocuidad de todos los alimentos.
6. Garantizará la no utilización de productos alimenticios que contengan organismos genéticamente modificados o productos derivados de los mismos, mientras no se demuestre a través estudios técnicos y científicos, su inocuidad y seguridad tanto para el consumidor como para el medioambiente, en aplicación del principio precautorio.

## CAPÍTULO XII

### DE LA FINANCIACIÓN

**Artículo 37°.-** El Presupuesto General de la Nación preverá los recursos necesarios para el cumplimiento de las normas establecidas en la presente ley, conforme con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

**Artículo 38°.-** Los recursos provenientes de cooperación internacional aceptada por el Gobierno del Paraguay y cualquier otro recurso que esté orientado a los fines y objetivos de esta ley serán destinados a la política de seguridad y soberanía alimentaria del Estado, por lo que estos deberán destinarse al cumplimiento de los objetivos estratégicos trazados a nivel nacional y a las autoridades competentes.



## CAPÍTULO XIII

### DE LAS AUTORIDADES DE APLICACIÓN

**Artículo 39°.-** La implementación de esta ley es de carácter interinstitucional y multisectorial, por lo que el Poder Ejecutivo, organizará en programas su aplicación bajo los principios de cooperación y participación ciudadana.

**Artículo 40°.-** El Gabinete Social de la Presidencia de la República, es el órgano rector del cumplimiento de esta ley, entre cuyas funciones se encuentra desarrollar la estrategia país para implementar el derecho a la alimentación, en coordinación con las demás entidades públicas.

**Artículo 41°.-** El Poder Ejecutivo dotará al Gabinete Social de la infraestructura necesaria para el cumplimiento a cabalidad de esta ley, particularmente de:

1. Un equipo técnico especializado en Derecho a la alimentación, cuya función principal será la proponer y diseñar políticas públicas para lograr la soberanía y la seguridad alimentaria en el país.
2. Un sistema de monitoreo de la implementación de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, cuyas funciones principales serán la de la alerta temprana de posibles emergencias nacionales, el seguimiento, y la evaluación de las políticas públicas.

**Artículo 42°.-** Las instituciones públicas del gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales, en coordinación con la sociedad civil organizada, serán los organismos ejecutores de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria.

**Artículo 43°.-** Los gobiernos departamentales realizarán la planificación departamental estratégica de las políticas sobre seguridad y soberanía alimentaria a ser implementadas en los municipios, en base a los lineamientos definidos en el Gabinete Social.

**Artículo 44°.-** Los gobiernos municipales organizarán y coordinarán comisiones creadas con criterios de representatividad, en la que estarán representados: ciudadanía, sector empresarial, instituciones públicas y gobierno municipal, con los objetivos principales de realizar propuestas



en virtud de sus competencias al Gabinete Social, e implementar y monitorear las políticas de seguridad y soberanía alimentaria.

## CAPÍTULO XIV

### DE LOS MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD

**Artículo 45°.-** El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos de autoridad que violen el derecho humano a la alimentación.

Asimismo, cualquier persona física, grupo de personas o entidad con personería jurídica, podrá presentar denuncia contra el Estado fundada en esta ley, por violación del derecho humano a la alimentación, en forma oral o escrita, tanto en nombre propio como en el de terceras personas, sin necesidad de poder, de patrocinio de abogado, de requisitos de forma ni de agotar instancias previas.

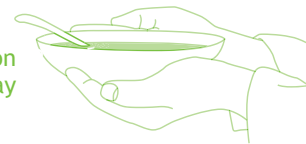
**Artículo 46°.-** Las denuncias podrán presentarse ante la Defensoría del Pueblo, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, los Juzgados de Paz o las Comisiones de Derechos Humanos del Parlamento.

Toda denuncia será derivada por la institución en la que fue realizada, a la Defensoría del Pueblo, en un plazo no mayor de 3 días.

**Artículo 47°.-** La Defensoría del Pueblo tendrá a su cargo estudiar las denuncias y determinar a través de las previsiones de esta ley, del análisis del contenido del derecho a la alimentación y de las obligaciones del Estado respecto de éste y de las Directrices Voluntarias de la FAO, si el derecho ha sido violado o no.

En caso de rechazar la denuncia, la Defensoría emitirá una resolución fundada, siendo su decisión irrecurrible.

En caso de admitir la denuncia, la Defensoría actuará conforme con sus deberes y atribuciones previstos en relación con las quejas en el art. 12 y sgts. de la Ley 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo, promo-



verá la inmediata investigación para el esclarecimiento de los hechos e iniciará las acciones encaminadas a la reparación del derecho lesionado.

**Artículo 48°.-** Admitida la denuncia, tanto el recurrente como la Defensoría del Pueblo, podrán asimismo optar por promover la instancia judicial por vía de la Acción de Inconstitucionalidad fundada entre otros, en los art. 45 y 143 de la Constitución o por vía del Amparo Constitucional.

**Artículo 49°.-** Todo procedimiento vinculado con denuncias por violación al derecho a la alimentación será gratuito.

## CAPÍTULO XV

### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

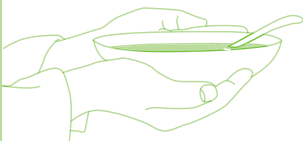
**Artículo 50°.-** A los efectos del cumplimiento efectivo de las normas y objetivos de la presente ley, el Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias correspondientes.

**Artículo 51°.-** Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

**Artículo 52°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo

1. O.G. No. 12 PIDESC
2. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
3. OMS
4. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF))
5. Organización Mundial de la Salud (OMS)
6. Pan para el Mundo
7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
8. Estudio elaborado por Thomas Otter, Mónica Cortez y Francisco Palau a solicitud de la ONG internacional

Acción contra el Hambre.



9. “Informe nacional sobre los progresos de la implementación del Derecho a la Alimentación en el Paraguay”

Thomas Otter, Mónica Cortez y Francisco Palau a solicitud de la ONG internacional Acción contra el

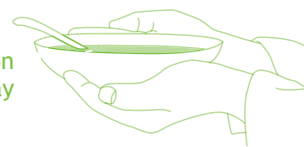
Hambre, año 2007.

10. idem

11. Unicef

12. Idem 10

13. Unicef











**Fundación Acción Contra el Hambre  
ACF-Internacional ACF-IN**

Oficina en Asunción:  
Legión Civil Extranjera y J. Eulogio  
Estigarribia  
Edificio Firenze, "3C"  
Tel-Fax: +(59521)661 779  
e-mail: hom-py@achesp.org

Oficina en Bolivia:  
Calle n°5 Este n° 30  
Esq. Avda. La Salle, Santa Cruz de la  
Sierra.  
Tel-Fax:+591334181196  
e-mail: hop2-bo-sc@achesp.org

**[www.accioncontraelhambre.org](http://www.accioncontraelhambre.org)**