



PARAGUAY

INFORME-PAÍS

**INFORME NACIONAL
SOBRE LOS
PROGRESOS DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN**

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



Thomas Otter
Mónica Cortez
Francisco Palau



INFORME NACIONAL SOBRE LOS PROGRESOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PARAGUAY

Borrador de Informe Final

Autores

Thomas Otter
Mónica Cortez
Francisco Palau

Colaboradores

Miguel García Arias, ACH-Paraguay
Norma Ramos Rodas, ACH-Paraguay
Eunice Rivas, ACH-Paraguay
Elisa Ferreira, FCA-UNA
Silvia González, CEIDRA

Asunción, 21 de Septiembre de 2007

ADVERTENCIA

Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y/o de la organización responsable del mismo y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

Sin embargo, como la organización que ha llevado a cabo este informe ha contado con el apoyo financiero de FAO-RLC, a través del proyecto de apoyo a la Iniciativa ALCSH (proyecto GCP/RLA/160/SPA), los derechos de este informe pertenecen a la FAO y a la ONG Acción Contra el Hambre. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Contenido

Abreviaturas	4
Introducción	6
1.- Información general sobre la situación de hambre y pobreza del país	7
1.1 Pobreza	7
1.2 Desnutrición y hambre	9
1.3 Desnutrición infantil	10
1.4 Políticas de Inversión para mejorar el gasto público destinado a reducir la pobreza	13
2.- Progreso de los DESC en Paraguay	15
3.- Marco Jurídico del Derecho a la Alimentación en Paraguay	22
4.- Ámbitos de acción para operacionalizar el DA en el Paraguay	26
4.a.- Información y Comunicación sobre el DA	26
4.b.- Capacitación sobre DA	30
4.c.- Legislación y Justiciabilidad	31
4.d.- Acciones que tengan el DA como referente, catalizador o objetivo	33
5.- Institucionalidad para el seguimiento del DA a nivel nacional	42
6.- Conclusiones y Recomendaciones	49
7.- Bibliografía	55
8.- Anexos	
Anexo 1: Instituciones a las que pertenecen los técnicos y autoridades entrevistadas	
Anexo 2: Cuadro de síntesis con la información recabada en entrevistas	
Anexo 3: Mapas	
Anexo 4: El DA en Paraguay desde una óptica nutricional	
Anexo 5: Resumen del Convenio de Soberanía Alimentaria ACH-AECI	
Anexo 6: Artículos de la Constitución Nacional relacionados con el DA	

Cuadros y Gráficos en el texto

Gráfico 1: Cantidad de personas pobres por área	7
Gráfico 2: Cantidad de personas en pobreza extrema en el área urbana	8
Gráfico 3: Desnutrición global y crónica en menores de 5 años	11
Cuadro 1: Evolución de la Pobreza por Área 1997 – 2005	6
Cuadro 2: Evolución de la Pobreza Extrema Urbana 1997 – 2005	7
Cuadro 3: Riesgo relativo de déficit de consumo de calorías y proteínas	9
Cuadro 4: Prevalencia de Desnutrición	11
Cuadro 5: Población beneficiaria planeada para la implementación del PROAN	38

Abreviaturas

ACH	Acción Contra el Hambre
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFC	Agricultura Familiar Campesina
CCA	Comisión del Codex Alimentarius
CDC	Centre for Disease Control
CDESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
CEBINFA	Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia
CECTEC	Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina
CEIDRA	Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CN	Constitución Nacional
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
CODENI	Consejos Municipales por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
CONACAP	Comité Nacional del Codex Alimentarius – Capítulo Paraguayo
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas
DA	Derecho a la Alimentación
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias
DEAG	Dirección de Extensión Agrícola
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DGPCRH	Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos
DIBEN	Dirección de Beneficencia
DPC	Desnutrición Proteico Calórica
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitario
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCA	Facultad de Ciencias Agrarias
FIAN	Food First Information and Action Network
FNC	Federación Nacional Campesina
Gs.	Guaraní (moneda nacional paraguaya)
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IBS	Instituto de Bienestar Social
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAN	Instituto Nacional de Alimentación
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
IPG	Indice de Priorización Geográfica
JICA	Japan International Cooperation Agency
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (España)
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

INFORME NACIONAL SOBRE LOS PROGRESOS DE LA IMPLEMENTACION DEL DERECHO A LA ALIMENTACION EN PARAGUAY

OEA	Organización de Estados Americanos
OG	Observación General
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de Salud
ONAC	Organización Nacional Campesina
ONG	Organización no Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PCSB	Programa de Cuidados Sanitarios Básicos
PEDINPA	Países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programas Operativos Anuales
PROAN	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional
SAS	Secretaría de Acción Social
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SdM	Secretaría de la Mujer
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENASA	Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental
SISNAM	Sistema Nacional Ambiental
SNA	Secretaria de la Niñez y la Adolescencia
TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
UNA	Universidad Nacional de Asunción
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WHO	World Health Organization,

Introducción

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, dirigentes de 185 países manifestaron, a través de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, "*el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.*" Además se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre para el año 2015.

Los anteriores compromisos dieron un impulso definitivo a la consideración de la alimentación como un derecho fundamental, tal y como ya se había establecido desde la creación de Naciones Unidas. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), proclamó que "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..." Casi 20 años después, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) elaboró estos conceptos más plenamente, haciendo hincapié en "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación...", y especificando "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

A pesar de la trascendencia de los principios y declaraciones anteriores, la cotidianidad en numerosos países deja en evidencia el largo camino que aun le queda por recorrer a sus sociedades e instituciones, para que el conjunto de sus habitantes puedan hacer efectivo el pleno derecho de la alimentación.

Paraguay es uno de esos países, en los que se constatan los enormes desafíos que Estado, sector privado y sociedad civil aun deben enfrentar para convertir en tangible el DA. Para ello, entre otros elementos se requiere de un trabajo decidido de acuerdo a lineamientos claros y estables en el tiempo, basados a su vez en diagnósticos adecuados. También es imprescindible la suma de esfuerzos, ya que una sola institución por sí sola no es capaz de establecer el marco legal y operativo necesario.

Con las anteriores premisas, FAO trabaja para que el DA esté considerado como una de las prioridades en las agendas públicas de aquellos países, como Paraguay, donde se evidencian problemas alimentarios. En este propósito, cuenta con el apoyo decidido de la AEIC, quien en su último Plan Director (2008-2013), prioriza la contribución a Naciones Unidas para coadyuvar en la consecución de los Objetivos del Milenio, al tiempo que considera a Paraguay como país prioritario de la cooperación española. En este marco también debe entenderse la presencia de la ONG internacional Acción contra el Hambre (ACH), que desde inicios de 2007 implementa un Convenio de Soberanía Alimentaria financiado por la AEIC, y dirigido a familias campesinas paraguayas e instituciones públicas locales.

De acuerdo a la necesidad reconocida de disponer de análisis especializados sobre el estado del DA en diferentes países latinoamericanos, así como de recomendaciones para hacerlo efectivo, FAO y ACH han suscrito una carta de acuerdo con el fin de elaborar un informe sobre avances políticos y legales en la operativización del DA en Paraguay. El informe se fundamenta en una serie de entrevistas realizadas a técnicos y responsables de instituciones públicas y ONGs, acerca

de sus programas y actividades relacionadas con el DA, así como ha beneficiarios directos de las acciones de ACH en zonas rurales del país. Las entrevistas se completaron con una minuciosa revisión de información secundaria, y en especial de las bases legales paraguayas.

El informe se divide en seis apartados, iniciándose con un capítulo en el que se efectúa un análisis general sobre la situación de pobreza y carencia nutricional en la que vive una parte de la población paraguaya. Tras este primer ejercicio de reflexión, se realiza una evaluación de los progresos alcanzados en el país respecto a la implementación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A continuación, se hace un repaso del marco jurídico paraguayo desde la óptica del DA. Los capítulos cuarto y quinto se concentran en los ámbitos de acción que permiten operacionalizar el DA, además de las instituciones con la responsabilidad de impulsar acciones concretas en pro del DA. El trabajo concluye con la presentación de conclusiones y recomendaciones destinadas a facilitar la efectiva aplicación del DA en Paraguay.

1. Información General Sobre la Situación de Hambre y Pobreza en Paraguay

1.1. POBREZA

Según las últimas estadísticas oficiales, la pobreza en el país volvió a aumentar a partir del 2004, pese a una mejora de la coyuntura económica. Oficialmente, el porcentaje de personas que viven en pobreza, entre 2004 y 2005 bajó de 39,2% a 38,2%, pero de acuerdo a datos extraoficiales, la tasa de pobreza del 2006 sería superior al 40%¹. El aumento de la pobreza se da en un periodo en el que el Gobierno Nacional afirma haber logrado un crecimiento económico promedio del 3,7% anual durante el periodo 2003-2006. De ser así, el país se encuentra ante un problema de calidad de crecimiento, que beneficia a pocos mientras que los excluidos se sumergen aun más en la pobreza. Otra posibilidad es que gran parte del crecimiento de la economía según las estadísticas oficiales, se deba a procesos de formalización de actividades económicas informales o en negro, que pasan a ser registradas.

CUADRO 1: Evolución de la Pobreza por Área 1997 – 2005: Porcentaje de Población

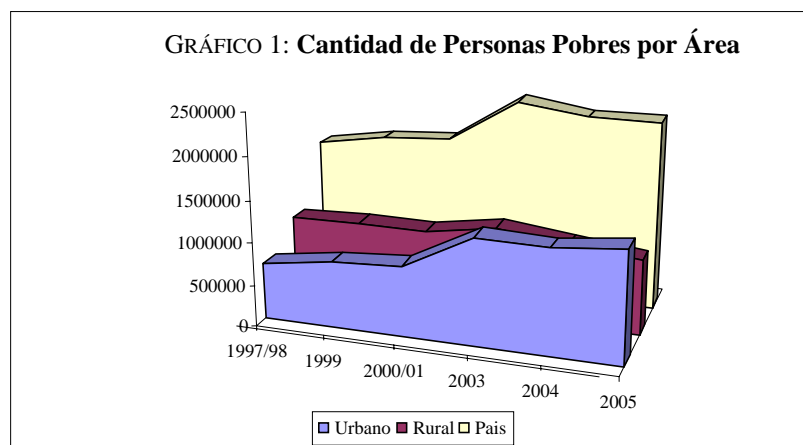
Área	1997/98	1999	2000/01	2003	2004	2005
Urbano	23,1	26,7	27,6	39,8	38,4	39,4
Rural	42,5	42,0	41,2	43,4	40,1	36,6
País	32,1	33,7	33,8	41,4	39,2	38,2

Fuente: Encuestas de hogares DGEEC años 1997-2005.

En los últimos años, el crecimiento económico se ha visto mejorado, con incrementos porcentuales del 2,9 en 2005 y del 4,0 en 2006. No obstante, a pesar de la mejoría, las

¹ El trabajo de campo de la Encuesta Permanente de Hogares 2006 incluyó un módulo de captación de ingresos para el cálculo de los niveles de pobreza. Se utilizó la misma metodología que se está implementando desde 1997, basándose en una canasta de consumo establecido por el departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central en 1994. Procesando la información registrada se obtiene un resultado superior al 40%. Sin embargo, el dato no fue publicado por la DGEEC (en la presentación de los primeros resultados de la EPH 2006 en setiembre de 2007), ya que la STP decidió ajustar las mediciones de pobreza de acuerdo a la nueva canasta de consumo, presentado en setiembre del 2007 por el Banco Central. Esa nueva canasta se aplicará a partir de enero del 2008 para la medición de la inflación y estaría disponible para las mediciones de pobreza a partir de la encuesta 2008. Aún no se tomó ninguna decisión acerca de la medición de pobreza de la encuesta del 2007, cuyo periodo de recolección de datos terminará antes de fin de año.

perspectivas económicas para un crecimiento sostenido en los próximos años aún no son favorables. Buena parte del crecimiento económico actual se debe al aumento de las exportaciones de commodities agrícolas, (sobre todo soja), un aumento de la demanda interna de consumo, alimentada por las cada vez mayores remesas (principal fuente de divisas del país), y un incremento en los gastos corrientes del Estado, fuentes de crecimiento económico, consideradas todas ellas, como escasamente sostenibles a largo plazo.



Fuente: Encuestas de hogares DGEEC años 1997-2005.

▪ Pobreza Extrema Urbana

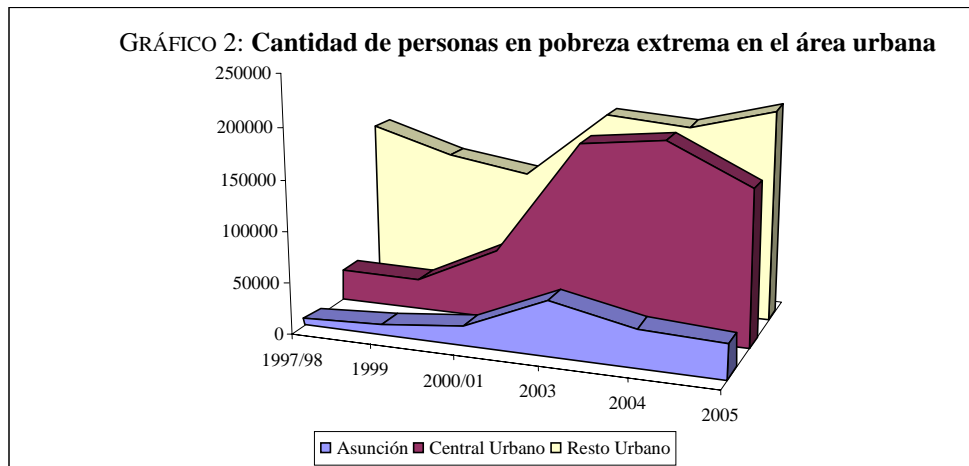
Podemos entender a la pobreza extrema como una situación en la cual una alimentación mínima adecuada y continua no está asegurada. Según la medición oficial de la pobreza en Paraguay, la pobreza extrema está definida como ingresos insuficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos. Tradicionalmente la pobreza extrema en el país solía ser un fenómeno rural. Pero en años recientes comenzó a convertirse en un problema cada vez más urbano, lo cual conlleva nuevos retos para la seguridad alimentaria de la sociedad paraguaya.

Desde 1997 se observa un traslado de las personas pobres desde el área rural al área urbana. El territorio urbano del Departamento Central es la zona más afectada, donde entre 1997 y 2004 se quintuplicó el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema, aumentando de 31.000 a 191.000 personas, con una tendencia algo decreciente en el 2005. Cuadro y Gráfico 2 muestran la evolución del porcentaje de población y cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el área urbana. La evolución en el área urbana del Departamento Central es alarmante. La creciente pobreza extrema urbana debe entenderse como una seria amenaza para el cumplimiento del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria.

CUADRO 2: Evolución de la Pobreza Extrema Urbana 1997 – 2005: Porcentaje de Población

Área	1997/98	1999	2000/01	2003	2004	2005
Asunción	1,3	2,0	3,7	9,5	7,3	6,4
Central Urbano	2,7	2,4	5,5	14,7	14,4	10,1
Resto Urbano	13,3	11,0	9,7	13,8	13,2	15,2

Fuente: Encuestas de hogares DGEEC años 1997-2005.



Fuente: Encuestas de hogares DGEEC años 1997-2005.

▪ Pueblos indígenas y exclusión en Paraguay

Dentro de la sociedad paraguaya, sin duda la población indígena presenta la mayor vulnerabilidad alimentaria e insuficiencia en la cobertura de necesidades básicas, además de otros problemas relacionados con la aculturización y la exclusión. Un solo indicador sirve para reflejar la situación; la mortalidad infantil para el conjunto de la población indígena es de 106,7 por 1.000 nacidos vivos, con una variación interétnica de 64 por 1.000 en la etnia maká a 185 por 1.000 en la etnia chamacoco (CIDH-OEA, 2001). La tasa media paraguaya es de 20 muertos por cada 1.000 nacidos vivos. La misma tasa es de 4 en España, 54 en Bolivia, 33 en Guatemala o 101 en Guinea Conakry, (WHO, 2006). Otro indicador que indirectamente refleja el estado nutricional y de salud de la población indígena es la prevalencia de tuberculosis que es 10 veces superior a la media nacional. El 80% de las viviendas indígenas se encuentran infestadas por *Triatoma infestans*, causante del mal de chagas, (CIDH-OEA, 2001).

1.2. DESNUTRICIÓN Y HAMBRE

Existen pocos estudios sobre la situación nutricional general en Paraguay. Mayormente se ha investigado la problemática de la desnutrición infantil. La falta de un actualizado panorama general de la situación nutricional de toda la población, se debe principalmente a que las encuestas de hogares de la DGEEC casi nunca contemplan preguntas acerca del consumo de alimentos. La primera y más completa medición del consumo alimenticio en general data de la encuesta de hogares 1997/98. Un trabajo de Flaviano Ojeda (2001) se concentra en el análisis de la seguridad alimentaria de los pobres.

En el mencionado estudio, se considera que una población tiene seguridad alimentaria, cuando “todas las personas, tienen en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimentarias, y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida sana. La subnutrición, a su vez, es propiciada por una

ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria de manera continua, donde la subnutrición y otros problemas alimenticios dependen de la presencia de factores de riesgo, que ponen a las personas en vulnerabilidad o en peligro de inseguridad alimentaria o malnutrición, incluidos los factores que afectan a su capacidad para valerse por si mismos.” (Ojeda: 2001, 147/48) Ojeda calcula estos riesgos en función al consumo de calorías y proteínas, y calcula riesgos relativos a la nutrición para poblaciones en pobreza extrema y para población pobre.

CUADRO 3: Riesgo Relativo de Déficit de Consumo de Calorías y Proteínas

	Pobreza Extrema		Pobreza no extrema	
	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas
Asunción	1,5	2,8	1,0	0,5
Central	1,4	3,3	1,2	0,8
San Pedro	2,6	4,8	1,3	0,2
Caaguazú	2,1	1,7	1,4	0,5
Itapúa	2,5	3,4	1,7	0,6
Alto Paraná	1,9	4,9	2,3	6,7

Fuente: Ojeda, 2001, p. 169.

El cuadro muestra que el factor pobreza extrema determina un riesgo mayor de tener consumo insuficiente de calorías y proteínas, con respecto al grupo de pobres no extremos, como en el caso del consumo de calorías en el Departamento Central y Asunción. Con excepción del departamento de Alto Paraná, se observa que el porcentaje de hogares que tiene un consumo deficitario de calorías y proteínas juntas, es significativamente mas alto entre los de pobreza extrema que entre los de pobreza no extrema. Ese porcentaje es casi 5 veces mayor en Alto Paraná (4,9%) y San Pedro (4,8%), en lo que al déficit en consumo de proteínas se refiere. El riesgo relativo muestra que hay cinco veces mas probabilidad de tener un déficit en consumo de proteínas entre las familias de pobreza extrema que entre las de pobreza no extrema.

Dada la alta correlación entre pobreza y riesgos de alimentación las principales causas y determinantes de la pobreza pueden ser entendidas también como causas de problemas de alimentación. Muchas de las causas son estructurales. Un reducido acceso a educación impide el desarrollo de capacidades necesarias para la inserción en tareas laborales más complejas, que permiten acceder a ingresos mayores o de mayor continuidad. La exclusión de oportunidades de generación de ingresos limita también el acceso a condiciones de salud e higiene mínima, lo cual aumenta el riesgo de enfermedades e accidentes que a su vez son un obstáculo para generar ingresos.

1.3. DESNUTRICIÓN INFANTIL

Los principales resultados sobre el estado nutricional infantil de la Encuesta Nacional de Salud 1990- ENS 90 (CEPEP, USAID, CDC, 1990; Marchsich, 2001) encontraron una prevalencia de 3,7 % de desnutrición global en niños menores de cinco años. La prevalencia de desnutrición crónica y global fue superior en el grupo de lactantes mayores y en aquellos pertenecientes al área rural y a la zona norte del país.

La Encuesta Integrada de Hogares 1997/8–EIH 1997/98 reveló un aumento en la prevalencia de la desnutrición global en niños menores de cinco años de edad, con respecto a la ENS 90 (5 % vs. 3,7%). Los niños menores de cinco años que vivían en áreas rurales tenían el doble de prevalencia de retardo de talla (desnutrición crónica) con respecto a los niños urbanos.

Los análisis de la Encuesta Integrada de Hogares EIH 2000/01 señalaron un aumento de la prevalencia de la desnutrición crónica en relación a la EIH97/98. El mayor riesgo de déficit de talla estuvo asociado a la ruralidad, menor promedio de años de estudio materno, pobreza y bajo peso al nacer.

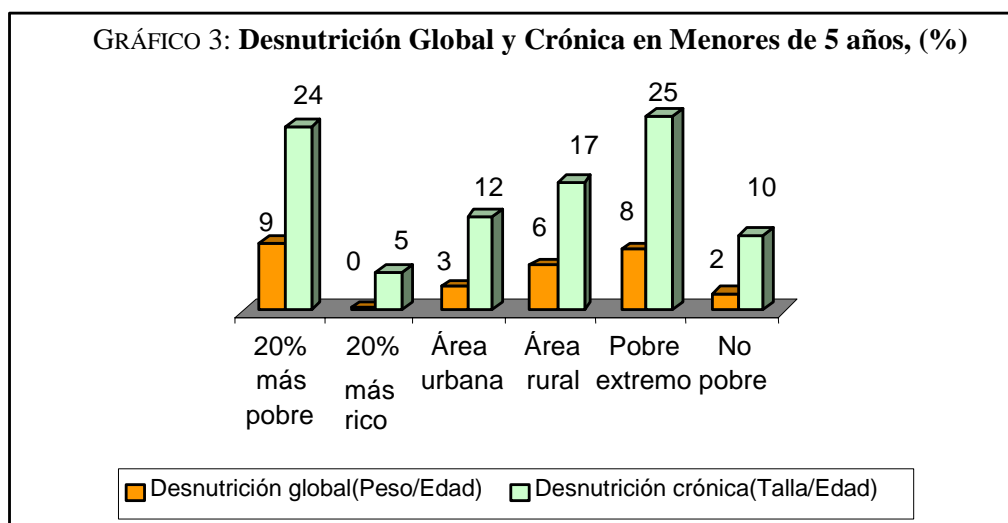
La prevalencia nacional de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años de edad, de acuerdo a los datos obtenidos por la DGEEC fue del 5 % durante el periodo 1997/8 (Sanabria, 2001) y del 4,6 % durante el 2000/01 (Sanabria 2003). El tamaño muestral de la EIH 1997/8 y EIH 2000/01 fue representativo de la población infantil a nivel nacional y departamental, para diagnosticar la situación nutricional de los niños y niñas menores de 5 años de edad, pero no incluyó a la población indígena.

Durante el período 2003 el Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional (SISVAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), registró un aumento de la prevalencia de niños menores de 5 años de edad con bajo peso para la edad, de un 11,2 %, frente al 8,3% del año anterior, al igual que en la prevalencia de baja talla para la edad, (aumentó del 15,9 % al 17,4 % en el 2003) (Duré, 2004). Esta prevalencia es referida a los niños y niñas que acuden a los servicios de Salud del MSPyBS, pero los datos no especifican el porcentaje de niños indígenas que acuden a dichos servicios.

En un reciente trabajo, Martha Sanabria (2006) actualiza la información sobre desnutrición infantil según resultados de la encuesta de hogares del año 2005 (DGEEC):

- La prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años de edad fue del 4,2 % por curvas de crecimiento (NCHS). Esta prevalencia disminuye al 3,4 % si se emplean curvas OMS, 2006.
- La prevalencia de desnutrición aguda se mantuvo igual en relación a los datos de la EIH 2000/01.
- La prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años de edad aumentó al 14,2 % (EPH 2005) en relación a la EIH 2000/01. Al considerar las curvas OMS 2006, aumenta la prevalencia de desnutrición crónica al 17,5 %.
- Las diferencias en las prevalencias de malnutrición (por déficit y por exceso) curvas NCHS vs. Curvas OMS, se observó principalmente por aumento de la desnutrición global en el grupo menor de 5 meses de edad, aumento de la prevalencia de la obesidad y aumento de la prevalencia de desnutrición crónica en el grupo de lactantes de 12 a 23 meses de edad.
- Los niños del área rural presentaron dos veces mayor prevalencia de desnutrición crónica que los residentes en área urbana.

- En el grupo de niños con desnutrición y riesgo de desnutrición tanto global como crónica hubo una mayor prevalencia de antecedentes de bajo peso de nacimiento.
- El acceso a agua segura y un saneamiento básico adecuado fueron factores determinantes para una mayor prevalencia de desnutrición global y crónica en el grupo menor de 5 años de edad.
- La duración de lactancia materna exclusiva fue del 13,2 %.
- La desnutrición y riesgo de desnutrir (global y crónica) fue significativamente mayor en los niños en situación de pobreza (quintil 1 y 2).
- Sólo el 20,5 % de los niños y niñas menores de 5 años de edad, tienen algún tipo de seguro médico.
- La prevalencia de desnutrición global y crónica fue mayor en niños y niñas cuyas madres no tenían instrucción o tuvieron menos de 7 años de estudio.



Fuente: Sanabria, Marta (2006): *Análisis de la situación de salud infantil y antropometría en menores de 5 años*; EPH 2005. Paraguay

CUADRO 4: Prevalencia de Desnutrición, %, (Niños menores de 5 años)

Departamento	Riesgo de desnutrición	Desnutrición	Embarazada de bajo peso
Pdte. Hayes	22.6	5.9	9.9
Canindeyú	24.8	7.1	30.3
San Pedro Norte	24.9	5.4	21.7
San Pedro Sur	25.5	4.2	21.7
Caaguazú	27.2	8.4	21.7
Caazapá	24.0	5.6	17.1
Total	24.7	6.4	27.0

Fuente: UNICEF, PNUD, UNFPA, *Invertir en la Gente* Boletín 7, según EPH 2005.

1.4. POLÍTICAS DE INVERSIÓN PARA MEJORAR GASTO PÚBLICO DESTINADO A REDUCIR LA POBREZA

El gasto público en los sectores sociales ha tenido un crecimiento importante. A partir de la reforma educativa (1994), el porcentaje de gasto público asignado al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aumentó en casi un 50%. Este incremento estuvo dirigido principalmente a dotarlo de mayores recursos humanos y de infraestructura educativa, así como a la ejecución de programas, financiados con recursos externos, para aumentar la cobertura y reformar el sistema educativo. En el sector de la salud, se registra un comportamiento similar donde el presupuesto asignado en los últimos años ha mostrado crecimientos relevantes. El aumento de la inversión social en salud representó un incremento en la ejecución mayor al 53% entre el año 2003 y el 2005. Los programas dirigidos a la reducción de la pobreza, incluyendo Programas de acción social, construcción de viviendas y tarifas sociales, también registraron incrementos presupuestarios importantes. Como consecuencia del mayor énfasis en el gasto social, el total de la inversión de esta índole pasó de menos del 35% del presupuesto general en el 2003, a más del 41% en el 2005. En términos del PIB, en el 2005 el gasto social era equivalente a 10% del PIB; mientras que en el 2003 no alcanzaba el 7%. Si bien el incremento del gasto público en las áreas sociales ha sido importante, Paraguay mantiene uno de los menores niveles de inversión social per-cápita en América Latina. Muy poco² del gasto social adicional está destinado en forma sistemática a actividades que buscan cumplir con el DA de la población. Una parte importante del gasto adicional se destina a la construcción de agua potable.

▪ Sector Salud

En el marco de la reforma sanitaria iniciada en el país en 1996 con la Ley 1032 y la creación del Sistema Nacional de Salud. Uno de los pilares del sistema es el Programa de Cuidados Sanitarios Básicos (PCSB), destinado a dar respuesta adecuada a doce enfermedades prevalentes del binomio madre-niño, con mayor peso sobre su morbi-mortalidad. A través del PCSB, las embarazadas y niños de hasta cinco años reciben de forma gratuita los servicios públicos de salud y la medicación esencial para el tratamiento de sus principales enfermedades. En la práctica, este tipo de medidas se ajustan con las recomendaciones efectuadas en su informe de 2003 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación.

Los indicadores sectoriales muestran que existen sesgos a favor de las zonas urbanas y de las poblaciones con mayores ingresos. Entre estos indicadores sobresalen la baja utilización de los servicios por los más pobres, limitados avances en las tasas de mortalidad infantil y materna, cambios en el perfil epidemiológico, baja cobertura de agua potable, y limitados avances en la modernización de la gestión pública.

La demanda de los servicios de atención sanitaria sigue estando por debajo del 50% para el quintil más pobre de la población. Solo el 45% del quintil más pobre consulta a un puesto de salud cuando se enferma, mientras que el quintil más rico lo hace en el 73% de los casos.

² Según clasificador presupuestario actividades que hacen a asistencia nutricional se clasifica como gasto en salud. El presupuesto de PROAN se puede identificar sin problemas dentro de estas partidas, pero gasto menores como por ejemplo la compra de alimentos para comedores comunitarios en Gran Asunción, implementados por la Dirección de Bienestar Social del MSPBS, ya no son cuantificables en el clasificador presupuestario general.

En materia de mortalidad infantil y materna, los avances no son suficientes para alcanzar las metas comprometidas. La Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) ha registrado una tendencia favorable en las últimas décadas; ésta pasó de 73 por mil niños nacidos vivos en los setenta, a 53 en el inicio de los ochenta y a 43,3 en 1992 (FAO, 2000). El dato más reciente, proporcionado por la Encuesta Demográfica de Salud 2004, muestra una TMI de 27 por mil niños nacidos vivos.

No obstante, desde una perspectiva regional esta tendencia no se compara favorablemente. Según datos del Banco Mundial (2005), la reducción de la TMI registrada en Paraguay ha sido de las menores en la región, destacándose que entre 1950 y 1995, fue el país con el menor porcentaje de reducción de la TMI.

La cobertura de agua potable sigue siendo deficitaria. La cobertura de agua potable en el año 2004 alcanzó un nivel cercano al 46% (DGEEC/EPH 2004). Sin embargo, si se observa por zonas geográficas, el sector rural solo tiene una cobertura muy por debajo de la media nacional.

▪ **Sistema de Protección Social**

En los últimos 5 años Paraguay ha incrementado los esfuerzos para desarrollar políticas integrales que ataquen las tres dimensiones fundamentales de la pobreza: la vulnerabilidad, la exclusión social y la exclusión económica, avanzando en la definición e implementación de una Estrategia de Reducción de Pobreza. Esta Estrategia, fue oficializada por decreto presidencial en septiembre del 2006 (Decreto # 8152/06), aunque un año después todavía no ha sido formalizada como política de Estado en lo que se refiere a la implementación. No obstante ha orientado el diseño de un marco institucional de política social y ha dado lugar a la instalación de un Gabinete Social responsable de definir prioridades y orientar la utilización de los recursos del presupuesto nacional, así como de préstamos y donaciones internacionales.

2. Progreso de los DESC en Paraguay

El Estado paraguayo suscribió en 1992 el Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el que se reconoce que, *“con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*.

El PIDESC impone a los Estados Partes la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos. Sin embargo, el solo derecho enunciativo existente, muchas veces no responde a la realidad, ya que no se cumple como se debería, ni existe una vía eficiente de exigibilidad por parte de la ciudadanía.

El Estado tiene la obligación de garantizar el contenido mínimo de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas ha sostenido que debe existir un umbral mínimo de satisfacción de cada derecho, por debajo del cual el Estado en cuestión viola el derecho reconocido en el PIDESC.

Si bien Paraguay se ha comprometido a cumplir con lo establecido en el PIDESC, en el país no existe una norma legal o reglamentaria que establezca umbrales mínimos de cumplimiento. El Estado también está obligado a adoptar medidas para que de manera progresiva se alcance la satisfacción plena de los derechos, y para ello, se deben utilizar el máximo de los recursos disponibles.

El derecho a la alimentación está absolutamente vinculado a los demás derechos elementales del ser humano. Es más, se podría decir que sin éste, los demás no tendrían sentido de ser ejercidos. Mal se podría pretender reivindicar el derecho a la salud, a la educación ni tan siquiera a la vivienda, si la persona no puede garantizar un mínimo adecuado de alimentación que asegure su vida digna.

En el marco del PIDSEC, el derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales) que, a diferencia de los de primera generación (civiles y políticos) que sólo requieren de una sociedad determinada el no interferir en el derecho de cada individuo, sí exigen disponer de cuantiosos medios económicos para garantizarlos, y por ello sólo podrán satisfacerse gradualmente de acuerdo al momento histórico y a las posibilidades de cada Estado.

En ese sentido, se puede considerar que el Estado paraguayo todavía tiene por delante enormes desafíos para poder garantizar el derecho a la alimentación y al agua, al pleno conjunto de la ciudadanía.

A continuación se presentan elementos esenciales que deben conformar los DESC de cada país, de acuerdo al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, así como su vigencia en Paraguay.

a) Contenido Mínimo

Implica la obligación de los Estados de actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel mínimo de cada uno de los derechos. El Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles. El Comité ha intentado definir el contenido básico de algunos derechos del Pacto.

Así ha expresado que entre estas obligaciones básicas figuran la de garantizar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre, (OG Nro. 14, párrafos 11 y 43). En la jurisprudencia paraguaya, no están cuantificados estos contenidos mínimos.

b) Progresividad y Regresividad

Se refiere a la obligación que posee el Estado de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. El Estado no puede adoptar políticas y medidas, y por lo tanto, sancionar normas jurídicas o recurrir a vías de hecho, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. En términos generales, el paulatino aumento del presupuesto del estado paraguayo destinado a gastos sociales, así como la promulgación de leyes puntuales o la creación de programas e instituciones específicas como el INAN, permiten considerar la existencia de una progresividad real, aunque insuficiente.

c) No Discriminación y Protección Prioritaria a Ciertos Grupos

El Comité señala asimismo que: “la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca a todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente. (OG Nro. 13, punto 31)

Por otra parte, el Comité DESC afirmó que: “el principio de no discriminación es un principio absoluto y no admite excepción alguna” indicando que “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas ya sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad. (Comité DESC, OG No. 3, párrafo 12).

La sociedad paraguaya presenta importantes grupos sociales en situación de vulnerabilidad, entre los que destacan los diferentes pueblos indígenas locales, los cuales suman cerca de 80.000 personas. A pesar de la existencia nominal de una institución pública (INDI), con el mandato de brindar apoyo a la colectividad indígena paraguaya, el presupuesto y recursos disponibles son mínimos, por lo que puede entenderse que las comunidades indígenas presenten con gran diferencia los peores indicadores socioeconómicos del conjunto del país.

d) Producción de Información y Formulación de Políticas

La producción de información para evaluar el grado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y la formulación de un plan, según el CDESC, constituyen medidas que de manera inmediata el Estado debe adoptar. La limitación de recursos aquí no puede operar como excusa para el incumplimiento.

El grado de información sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ciudadano paraguayo es prácticamente nulo ya que ni en la capital del país, Asunción, y menos en el interior del mismo, las personas reivindican en nombre de un derecho constitucional. Los reclamos sociales suelen asociarse a situaciones de extrema necesidad.

e) Participación de los Sectores Afectados en el Diseño de las Políticas

La intervención del Estado debe tener especial consideración de la acción comunitaria, es decir, la intervención directa de los sectores involucrados. Al respecto, y principalmente en lo referente a los derechos sociales, la participación de los propios interesados o beneficiarios resulta imprescindible a los fines de realizar diagnósticos y proponer soluciones frente a situaciones concretas de violación a los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, el Comité DESC ha señalado que el marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas.

Un número interesante de ONGs presentes en Paraguay han incursionado en este campo, con el fin de apoyar, defender y tratar de concienciar a la población, en especial entre las clases menos favorecidas, sobre los derechos que le asisten. Estas mismas ONGs han ayudado a sectores de la población para que éstos puedan acceder a los canales que pueden propiciar algún cambio; participación en foros públicos, elaboración de propuestas de ley, creación de organizaciones civiles, etc.

f) Provisión de Recursos Efectivos

En la Observación General No. 9, el Comité señala que: “*cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del Poder Judicial, es necesario establecer recursos judiciales*”. Se trata pues, de implementar acciones que permitan requerir judicialmente, que el Estado cumpla con aquellas obligaciones que le son exigibles. No puede existir un derecho sin la implementación de recursos que puedan utilizarse frente a su violación.

Los mecanismos de judicialidad en la reivindicación de los DESC en Paraguay, son prácticamente inoperantes. Si bien existen leyes, los pocos casos planteados ante estamentos judiciales, no suelen prosperar. Además, el acceso a la judicialidad del derecho es muy dificultoso, en especial en áreas rurales.

g) Obligación de Respeto

Implica la abstención por parte de los Estados de realizar ciertas prácticas y conductas. En este tipo de obligaciones se verifica en la prohibición de realizar desalojos forzosos, los que sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales, y siempre que incluyan medidas alternativas para el realojamiento de los afectados, (OG No. 4, Párrafo 8). Al respecto, una de las principales manifestaciones de conflictividad social en Paraguay, está relacionada con las ocupaciones de tierras por parte de familias campesinas, y su frecuente desalojo por medio de fuerzas policiales. Más allá de una valoración sobre la legalidad de una u otra acción, se trata también de un problema que pone de manifiesto las carencias en el acceso al factor tierra, fuente de sustento para miles de familias campesinas, así como la ausencia de alternativas socioeconómicas, al modelo actual de producción agrícola extensiva.

h) Obligación de Protección

El Estado debe garantizar que ningún tercero (empresa, autoridad, propietario privado, etc), haga nada que pueda afectar negativamente el DA de sus habitantes. En el caso de Paraguay, esto implica impedir el desplazamiento forzoso de comunidades indígenas debido a la presión ejercida por el avance de sistemas de producción agrícola que requieren para su rentabilidad el cultivo de grandes superficies de tierra dedicadas a la siembra de soja, complementada con trigo y colza. Este proceso también ha afectado a comunidades campesinas en los Departamentos de Itapúa y Alto Paraná, hasta el punto de desaparecer algunas de ellas, siendo la emigración el destino de las familias que las habitaban. El Estado paraguayo también debe reforzar su rol de control sobre las importaciones y exportaciones agrícolas, a fin de lograr un adecuado equilibrio entre los ingresos percibidos por los agricultores locales y el gasto en alimentación del conjunto de la ciudadanía. En los últimos años, la falta de control o regulación ha tenido impacto negativo sobre el sector azucarero tradicional, así como en las producciones hortícolas de verano. La acción de las instituciones públicas paraguayas, también debe minimizar la excesiva fluctuación en el precio de los alimentos, ya que esto afecta de forma muy especial a la economía de las familias en situación de pobreza.

i) Obligación de Satisfacción (facilitar y proporcionar)

Se trata de una obligación que requiere del accionar positivo por parte del Estado. Aquí se incluyen la totalidad de las acciones que las administraciones públicas deben implementar para cumplir con su obligación de garantizar a las personas la satisfacción de sus derechos. Por tratarse Paraguay de un país cuya economía gira en torno a la agricultura, y donde las familias campesinas representan más de un cuarto de la población, el apoyo a la agricultura a pequeña escala debería constituir la base de las estrategias de seguridad alimentaria del Estado. Sin embargo, el esfuerzo de apoyo del MAG solo alcanza al 20% de las familias campesinas.

Las tres últimas obligaciones están muy relacionadas con las responsabilidades del estado en relación al derecho de la alimentación. En el caso de Paraguay, la existencia de cerca de un 15% de población en situación de pobreza extrema de acuerdo a las estadísticas oficiales de DGEEC, y por tanto, con imposibilidad de adquirir una canasta alimentaria familiar básica, pone en evidencia las carencias que aun acompañan al Estado paraguayo para responder a sus obligaciones.

En el Informe de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento del PIDESC en el Paraguay, en su Capítulo V, bajo la Relatoría de Diego Segovia y Tomás Palau, se transcribe el título “El derecho a la alimentación y la interdependencia de derechos” que completa la visión del tema³. De acuerdo a dichos autores, la violación del derecho a la alimentación en nuestro país se vislumbra a partir de la ausencia de leyes o programas de reforma agraria, razón substancial por la cual no se podría garantizar ese elemental derecho.⁴

▪ **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**

A los efectos de llevar a la práctica la realización del derecho a la alimentación, y erradicar el flagelo del hambre, el Consejo de la FAO conformó en 2002 un grupo de trabajo intergubernamental cuya labor condujo, en el año 2004, a la aprobación de las Directrices voluntarias por parte del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. Éstas son el resultado del trabajo conjunto realizado por representantes gubernamentales y de la sociedad civil.

El texto aprobado manifiesta que, “el objetivo de estas Directrices Voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”. Es decir, al ser voluntarias, no establecen obligaciones jurídicamente vinculantes ni para los Estados ni para las organizaciones internacionales, pero se basan en el Derecho internacional. Están destinadas especialmente a los Estados Parte del PIDESC.

Hasta la fecha, puede afirmarse que dichas Directrices aun no han tenido una aplicación práctica en Paraguay. Entre las que tendrían un impacto más favorable en la paulatina implantación del DA en este país, cabe destacar la Directriz 17, sobre Vigilancia y desarrollo de indicadores para el monitoreo de la realización del derecho a la alimentación. La implementación de esta Directriz sería de gran ayuda en la definición de objetivos claros, así como de las políticas y estrategias públicas encaminadas a favorecer el DA. También permitiría a los actores involucrados la utilización de un lenguaje común, que vaya más allá de la mera retórica.

▪ **Recomendaciones sobre el derecho a la alimentación efectuadas por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas**

En el año 2001, el Sr. Jean Ziegler, fue designado por la Asamblea General de Naciones Unidas, como Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos. Entre los principales cometidos

³ “El derecho a la alimentación constituye un ejemplo de la interdependencia de los derechos humanos. Muchos aspectos de este derecho muestran sólidos vínculos con otros derechos humanos, por ejemplo el derecho a trabajar, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, etc.”.

⁴ Asimismo, no se podría pensar que en el futuro se pueda garantizar el derecho a la alimentación sin una Reforma Agraria. En esta circunstancia, la omisión de medidas de Reforma Agraria constituye una violación del derecho a alimentarse. Dicha omisión puede darse de diferentes maneras. Evidentemente, la forma más cruda es la simple ausencia de leyes o programas de reforma agraria. No obstante, la forma más común es la existencia de leyes o programas de reforma agraria deficientes, con vacíos que impiden la distribución de tierra a los campesinos.

del Sr. Ziegler, se encuentra la elaboración y difusión de informes anuales sobre el estado del DA en el mundo.

A través de dichos informes, se ha podido constatar que los escasos progresos experimentados por Paraguay en este ámbito, se insertan en una falta general de avance en el logro del compromiso adquirido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, sobre la reducción a la mitad en el año 2015, de los 815 millones de personas que en 2001 padecían hambre.

En el informe de 2002, Ziegler, destaca que el acceso a la tierra es fundamental y recomienda que las reformas agrarias sean una parte fundamental de las estrategias del Gobierno encaminadas a reducir el hambre. Esta recomendación contrasta con la realidad paraguaya, caracterizada por una de las distribuciones de tierra más desiguales del mundo. De acuerdo al Censo Agrario de 1991 (DCEA/MAG, 1992), el 25% de las explotaciones agropecuarias se asentaban en el 0,42% de la superficie (todas menores de 2,5 hectáreas), mientras que un 2% de las explotaciones, controlaban por si solas el 83% de la superficie agraria nacional. Es altamente probable que entre 1991 y la actualidad no haya habido cambios sustanciales en la distribución de la tierra, en ausencia de una reforma agraria. La reducida distribución de tierras por parte del Estado no tiene la magnitud necesaria para poder modificar de manera importante la desigualdad existente en el acceso a la tierra.

Por otro lado, según Ziegler, el acceso a la tierra y la reforma agraria deben ser elementos fundamentales del derecho a la alimentación, conforme a lo establecido en el texto del PIDESC. En el apartado a), párrafo 2, del artículo 11 del Pacto, los Estados se comprometen a llevar a cabo “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”.

En 2003, Ziegler llamaba la atención sobre la importancia cada vez mayor de las grandes empresas (en especial transnacionales), en relación al derecho a la alimentación, ya que en muchas regiones del mundo, en especial Sudamérica, estas empresas controlan como nunca antes el sistema alimentario, pese a lo cual, no hay marcos regulatorios adecuados a escala nacional para que no abusen de ese poder. El relator se hace eco de la creciente preocupación de ONGs y representantes de la sociedad civil sobre la creciente concentración y control monopolista sobre el mercado mundial de las semillas agrícolas, manifestada en Foro paralelo de ONG/PEN sobre soberanía alimentaria, celebrado en Roma en 2002. Paraguay ejemplifica muy bien esta preocupación, ya que cerca del 50% de la superficie de cultivos anuales del país, es sembrada con semilla de soja patentada por una sola empresa, (DCEA/MAG, 2005).

Ziegler insta a que los Estados presten especial atención a los obstáculos adicionales con que se enfrenta la mujer en numerosos países para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Dichas dificultades son extensibles a Paraguay, donde las mujeres tiene una menor tasa de ocupación, reciben salarios inferiores al promedio (DGEEC, 2006), o acceden de forma muy minoritaria a la titularidad de tierras o a la financiación bancaria, (García, M, 2006). En contraste con esta realidad, el Estado paraguayo no ha adoptado medidas positivas relevantes para mejorar la igualdad sustantiva de la mujer e impugnar las normas, tradiciones y leyes consuetudinarias. En las entrevistas realizadas durante la elaboración del presente informe, se ha podido constatar la escasez de medios de la Secretaría de la Mujer, así como su reducido alcance territorial, circunscrito principalmente a Asunción y su área metropolitana.

En el informe presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, Ziegler alerta sobre el hecho de que en la mayor parte de los países, los niveles de hambre y malnutrición entre los pueblos indígenas son desproporcionadamente más altos que entre la población no indígena. Esta denuncia tiene plena vigencia en el caso de Paraguay (véase el punto sobre pueblos indígenas del apartado 1).

En el informe correspondiente al año 2006, Ziegler relaciona en parte los flujos migratorios, con la ausencia efectiva de oportunidades y derechos básicos, incluido el de la alimentación. Esta afirmación puede encontrar en Paraguay un claro ejemplo; el aumento de la pobreza y la desnutrición en el país durante los últimos años (véase apartado 1), se ha visto acompañado por un rápido incremento de la emigración interna (campo-ciudad), pero sobre todo, de la dirigida hacia el extranjero, y en especial España, donde en los últimos años se han asentado más de 50.000 paraguayos, el 80% de los cuales se encuentran en situación irregular (MTAS, 2007).

La emigración es el indicador más significativo de la grave crisis socioeconómica que atraviesa el país, y que afecta de forma muy especial a las familias campesinas, debido a la creciente escasez de tierra fértil, a la débil organización comunitaria, a la caída de los rendimientos agrícolas y a la bajada en el precio de venta del algodón, principal cultivo de los pequeños agricultores.

3.- Marco Legal que Incorpora el Derecho a la Alimentación en Paraguay

En Paraguay existen disposiciones legales que guardan relación directa con el DA. La mayoría de las mismas son de carácter sencillo, lo que no impide que su grado de cumplimiento sea limitado, algo especialmente notorio en lo que se refiere a los mecanismos de exigibilidad por parte de aquellos a quienes deben amparar tales leyes, debido a que estos no existen, son incompletos o extremadamente burocráticos.

En líneas generales, el Estado ha puesto en vigencia: leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas conteniendo los marcos y disposiciones normativas para garantizar el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación. Para ello se ha basado en diferentes artículos de la Constitución Nacional que garantizan explícitamente el derecho a la alimentación de los niños y ancianos en los Artículos 53, 54 y 57. La Constitución también establece la obligatoria aplicación en Paraguay de los Tratados Internacionales, firmados y ratificados por el país.

Con arreglo a los anteriores artículos, Paraguay está considerado entre los países que disponen de un nivel medio alto de protección constitucional del derecho a la alimentación, (FAO, 2006). A continuación se hace un breve análisis de los artículos que guardan una relación más estrecha con el DA.

El Artículo 53 de la Constitución Nacional.- De los hijos., En los casos de disolución del hogar (principalmente de hecho) y de la relación de pareja, en relación al derecho de alimentación a los hijos provenientes de la misma, es cada vez mas frecuente en los tribunales, principalmente de la Capital, los juicios por prestación alimenticia por parte de un cónyuge al otro. Este cuadro no responde a las mismas características en el interior del país, donde por lo general la madre que queda con la guarda de los hijos, asume íntegramente la responsabilidad de la alimentación de los mismos. En lo que respecta de la asistencia de hijos hacia sus padres, es ínfimo el reclamo vía judicial de este derecho consagrado en la Constitución.

El Artículo 54 de la C.N., establece especial protección al niño. No existe en el Paraguay un procedimiento expeditivo, accesible y eficaz para que cualquier persona pueda exigir a la autoridad competente el cumplimiento de las garantías enunciadas en el artículo 54 de la C.N. de una manera estandarizada. Existen acciones aisladas y específicas sobre casos surgidos en diferentes ámbitos, principalmente por iniciativa de la Fiscalía ante denuncias concretas. Al respecto, el Estado hoy reacciona ante necesidades específicas con programas institucionales focalizados, pero sin componer un Plan Nacional integrado e integrando a todos los actores, tanto dentro del sector público como privado para mediano y largo plazo.

Y en su **Artículo 57 se refiere a las personas de la tercera edad**, estableciendo el derecho de las mismas a una protección integral, incluida la alimentación. En la práctica, dicho mandato no es asumido por el Estado dada su limitación de recursos. Como excepción pueden considerarse los Hogares de Ancianos, sin embargo, su cuantía es mínima. No existen mecanismos claramente establecidos para el reclamo del cumplimiento de esta garantía constitucional.

A pesar de disponer de dos artículos específicos que protegen de forma expresa el DA de grupos sociales vulnerables, la Constitución carece de un artículo que establezca la extensión de dicho derecho al conjunto de la población.

Artículo 70.- Del régimen de bienestar social. A través de este artículo, la Constitución garantiza implícitamente el derecho a una alimentación adecuada a toda la población, mediante programas basados en la educación sanitaria con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Artículo 72.- Obligaciones del Estado con relación a la inocuidad de los alimentos, y la protección de los consumidores. Cuando analizamos el derecho a la alimentación, debemos incluir la protección al consumidor en lo que respecta la calidad de los bienes a consumir, ya que no solo el acceso sino la condición en que se encuentra el alimento es primordial para garantizar un mínimo en cuanto a la necesidad nutricional e inclusive al bienestar y salud del individuo

Además de los descritos anteriormente, de forma breve se mencionan a continuación otros artículos complementarios, sobre los que puede fundamentarse el DA.

- 4.- Sobre el derecho a la vida;
- 38.- sobre el derecho a la defensa de los intereses difusos;
- 46.- sobre la igualdad de las personas;
- 48.- sobre la igualdad de derechos de hombre y la mujer;
- 49.- sobre la protección de la familia;

La **Ley No. 1.478/99** de comercialización de sucedáneos de la leche materna, busca garantizar la nutrición segura y eficiente a los lactantes mediante la regulación de la comercialización de los alimentos infantiles, incluyendo los sucedáneos de la leche materna.

La **Ley No. 1.793/01** modifica y amplía la Ley 1.443/99 por la cual se crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las Escuelas. Sin embargo, no existen otros instrumentos legales que garanticen el acceso a la alimentación adecuada a las demás categorías sociales.

La **Ley 836/80** establece las disposiciones generales sobre la producción, la distribución, la preparación, el comercio y el consumo de los alimentos. El contenido de esta Ley se amplía mediante el **Decreto 1.635/99**, a través del cual se declara obligatorio el Registro Sanitario de los Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos destinados al consumo humano.

La **Ley 808/95** que declara obligatorio el programa nacional de erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio nacional, tiene gran importancia por su implicación en la comercialización ganado y carne vacuna.

La **Ley 1.334/98** en la que se presentan los derechos básicos del consumidor. Ley poco conocida y mucho menos utilizada, acompañando el hecho de la poca posibilidad sobre la exigibilidad de su cumplimiento y las acciones civiles y penales con las que deberían estar ligadas, y que son poco eficaces. En ese sentido, también se hace necesaria la implementación de una campaña masiva de concienciación de la población sobre sus derechos, respecto a la calidad de los

alimentos que deben exigir a la hora de comprar y a las autoridades encargadas de la fiscalización, y el cumplimiento cabal de sus funciones.

El Decreto 20830/98 que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comercializada en el país), con hierro y vitaminas. El código Penal prevé penas privativas de libertad o multa para aquéllos que comercialicen alimentos nocivos.

La Ley 1.863/02 del Estatuto Agrario establece en el Artículo 25 la necesidad de que los sistemas productivos sean sustentables, para así favorecer el arraigo de las familias campesinas. Aquéllos deberán promover, entre otras cosas, la conservación del suelo, la diversificación de la producción para el consumo familiar que garantice la seguridad alimentaria; la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas; la utilización adecuada y preservación de recursos hídricos y acuíferos. Si bien se menciona idílicamente la necesidad de crear en el campo un sistema alimentario sustentable y soberano no hay instrumentos concretos para la realización de dicho sistema.

En Paraguay, la forma de producción campesina predominante es la familiar e intensiva, basadas fundamentalmente en rubros de autoconsumo y de renta combinada con la tenencia de algunos animales vacunos y animales menores como ser aves y cerdos, indiscutiblemente en menor escala. Para esta forma de producción, el factor tierra adquiere una gran importancia debido a la ausencia de técnicas productivas adecuadas, debido en parte a la escasa asistencia técnica y crediticia proporcionada por el Estado, lo puede hacerse extensible al sector privado.

El Estatuto Agrario establece la necesidad de facilitar la posibilidad de realizar prácticas alimentarias culturalmente adecuadas, sin embargo, el Estado no ha adoptado ninguna medida concreta para asegurar la conservación de la identidad alimentaria de la sociedad paraguaya y de los grupos étnicos particulares que habitan el territorio nacional.

▪ **Derecho al Agua en Paraguay**

Tanto el Derecho Internacional como las legislaciones nacionales, partiendo de las constituciones de cada Estado, reconocen que el acceso a una cantidad adecuada de agua potable es además de una necesidad, un derecho humano fundamental, base de cualquiera de los demás derechos, ya que ella está implícita en la propia vida y en sus manifestaciones.

En el contexto internacional, el derecho al agua se encuentra consagrado expresamente en el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos para un estándar mínimamente adecuado de vida.

En la legislación paraguaya no hay mención explícita sobre el derecho al agua, pero como se afirmaba anteriormente, el reconocimiento de la vida como derecho fundamental y de todos los demás a los que la vida sirve de base, son implican por extensión un reconocimiento al derecho al agua.

Las regulaciones en cuanto a la gestión de las aguas se establecen en la **Ley No. 1.614/00** que sirve de base para la privatización de los servicios de distribución de agua potable y alcantarillado. La ley creó ERSAN, que es la entidad que ejerce funciones reguladoras, mientras que la gestión del servicio está a cargo de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y de la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). Las disposiciones establecidas en esta Ley son reguladas por el **Decreto No. 18.880/03**.

El informe de Segovia, D. y Palau, T. de 2007 sobre la implementación del PIDESC en Paraguay, constituye una buena reflexión sobre las leyes nacionales referentes al tema. A continuación se analiza de forma breve.

La Ley No. 1614/2000 vulnera las disposiciones establecidas en **la OG 15 del PIDESC** y establece un marco jurídico que da pie a violaciones sistemáticas del derecho al agua, ya que:

- No se menciona entre los derechos de los usuarios el derecho a recibir una cantidad mínima diaria para satisfacer sus necesidades personales y del hogar independientemente de su capacidad económica.
- El agua es tratada fundamentalmente como un bien económico y no como un bien social y cultural porque establece que las tarifas por el servicio de agua potable se fijarán teniendo en cuenta las necesidades de: a) propender a un uso racional y eficiente del servicio; b) permitir un equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio; y c) reflejar el costo del servicio, incluyendo el margen de beneficio de los prestadores. Los mismos se establecen en los incisos b, c y f del Artículo 49.
- Además, se establecen que las entidades prestatarias de los servicios podrán (con el debido permiso) comercializar e incluso exportar los excesos de producción de agua potable (inciso i del Artículo 39)

Otras leyes que regulan el manejo de las aguas en la República del Paraguay son:

La Resolución No. 996/00. Crea la Unidad de Gestión de los Recursos Naturales Renovables, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La misma tendrá como objetivos proponer y ejecutar el Programa Nacional de Manejo y Conservación de Suelo y Agua en coordinación con otras dependencias del Ministerio e Instituciones gubernamentales y demás sectores sociales.

La Resolución No. 222/02 de la Secretaría del Ambiente establece el Padrón de Calidad de las Aguas en el territorio nacional. Las divide en cuatro categorías, según el uso al que son destinadas.

Actualmente se encuentran bajo estudio en el Parlamento algunas propuestas para la creación de un Código de Aguas. La mayor parte de las propuestas están dirigidas a la regulación de los contratos de concesión y permiso de la gestión de los recursos hídricos del país. Estas disposiciones responderían a los intereses de privatizar, no sólo los servicios de distribución y recolección, sino las mismas fuentes de agua.

4.- Ámbitos de Acción para Operacionalizar el DA en Paraguay

En este apartado se hace una revisión del grado de operatividad del Derecho a la Alimentación en Paraguay. Se pretende saber qué acciones, de qué tipo y con qué grado de influencia se han adoptado tanto desde el sector público como desde la sociedad civil en materia de información, promoción, capacitación, legislación y justiciabilidad del DA.

4.a.- INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN SOBRE EL DA

Uno de los principales desafíos de los países en desarrollo sigue siendo, en general, la ausencia de políticas públicas que garanticen de un lado, la obligación del Estado de informar sobre aquellas cuestiones que inciden en la calidad de vida de los ciudadanos, y de otro, facilitar los medios necesarios para que las personas se informen y demanden a las autoridades el cumplimiento de sus funciones.

El Derecho a la Alimentación, como cualquier otro derecho humano, requiere para su aplicación que sea promocionado, informado, comunicado tanto en los titulares de obligaciones, es decir el Estado, como en los titulares de derechos, o sea de los ciudadanos. Si las autoridades están bien informadas, tienen la posibilidad y capacidad de cumplir con sus obligaciones y estarán, incluso, comprometidas con la promoción del derecho a la alimentación. Si la ciudadanía está informada, tiene posibilidad y capacidad no solo de demandar el cumplimiento del derecho a la alimentación sino también de participar activamente en aquellas decisiones que abogan por su realización. No está demás señalar el aporte de este mecanismo de participación ciudadana al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

El solo hecho de que el Estado reconozca los derechos humanos en su marco jurídico-legal no implica de ninguna manera la realización del mismo. Un derecho solo *cobra vida* cuando se aplica, es decir, se realiza, se usa. Mientras ello no ocurre, es apenas una oportunidad cercenada.

▪ ¿Cuanto se Sabe del DA en Paraguay?

Así como últimamente ha cobrado reconocimiento a nivel mundial, como un derecho cuya realización están fuertemente interrelacionada con el cumplimiento de otros derechos humanos como el derecho a la salud, la educación, etc., el Derecho a la Alimentación es un concepto apenas conocido y comprendido como tal entre los técnicos y responsables de las ocho instituciones gubernamentales que han sido entrevistadas⁵ en el marco de la realización de este informe.

Durante las entrevistas al sector público, se ha observado que el conocimiento que se tiene respecto del DA es muy vago y genérico. Las opiniones formuladas al respecto vinculan el concepto con acciones casi exclusivamente del tipo de ayuda y/o seguridad alimentaria. En menor medida, se ubica con iniciativas de producción primaria para el autoconsumo o de servicios de salud y educación orientados a mejorar la calidad de nutrición y alimentación, el

⁵ En el Anexo se encuentra el listado de instituciones entrevistadas, tanto del sector público como sociedad civil y agencias de cooperación

manejo razonable de los suelos, o recursos hídricos para garantizar el acceso a agua segura, con el fin de evitar problemas de desnutrición o enfermedades.

En reducidos casos se asocia el DA con acciones orientadas al acceso a la tierra, como un componente clave para acceder a la seguridad alimentaria, sobre todo en poblaciones rurales e indígenas. Nadie vinculó el concepto con actividades secundarias o terciarias (no agrícolas), de generación de ingresos, que permiten el acceso a la alimentación a través de la compra de alimentos.

Este bajo nivel de conocimiento sobre el DA en las administraciones públicas, resulta llamativo por dos motivos:

- a) La totalidad de las instituciones entrevistadas han impulsado o impulsan acciones orientadas a la seguridad alimentaria y otras relacionadas directamente con alguno de los componentes del DA.
- b) En el año 2000, el Poder Ejecutivo aprobó un decreto para la constitución de una Comisión Interinstitucional responsable de elaborar un Plan Nacional de Alimentación. En dicha Comisión fueron involucradas casi la totalidad de las instituciones entrevistadas en este informe.

Además del vago conocimiento que se tiene sobre el DA, las entrevistas relevaron que las instituciones tampoco saben del Plan Nacional de Alimentación. Solo una de las personas entrevistadas confirmó conocerlo, y el resto no respondió a la consulta o la vinculó con programas anexos tales como el Vaso de Leche promovido por las Gobernaciones, o el PROAN dependiente del MSPyBS.

Más allá de la importancia de que las autoridades cobren conocimiento sobre el DA, existe un compromiso político al más alto nivel que las obliga a implicarse en el tema considerando los acuerdos firmados por Paraguay en materia de Derecho a la Alimentación, según se ha especificado en el punto 3 de este informe, (marco legal paraguayo relacionado con el DA).

Merece la pena destacar, que si bien a las instituciones no se le consultó de manera específica respecto a lo que sabían de tales Tratados internacionales, la inmensa mayoría de los entrevistados relacionó el tema con los compromisos acordados en la Cumbre Mundial de la Alimentación y/o los Objetivos del Milenio, aunque sin especificar el contenido y alcance de los mismos.

No resulta extraño este escaso nivel de información de las instituciones públicas sobre lo que hace el propio Gobierno en materia de DA, dado que existe una fuerte debilidad estatal para gestionar adecuadamente la información y el conocimiento al interior de sus propias instituciones.

Por lo que se refiere a la sociedad civil, se ha indagado también con seis organizaciones sociales⁶ representativas de diferentes campos de acción relacionados con el DA, así como su

⁶ El listado de organizaciones sociales consultas ver en el Anexo.

conocimiento en relación a tal Derecho, y los compromisos asumidos por el Estado paraguayo al respecto.

Los resultados de la consulta indican lo siguiente:

- a) Que existe una mayor comprensión de la dimensión del concepto de derecho a la alimentación, como un concepto relacionado íntimamente a otros derechos humanos.
- b) Que existe un pleno conocimiento de los compromisos que deben ser asumidos por el Estado en materia de Derecho a la Alimentación.

Si bien es mayor la comprensión del concepto, se ha percibido no obstante en las entrevistas una cierta necesidad de “afinar” ese nivel de entendimiento dado que las organizaciones reconocen que, inclusive, aquellas acciones orientadas a la seguridad alimentaria no han sido enfocadas desde el punto de vista del derecho a la alimentación en el más estricto sentido del concepto.

No obstante, la evidencia de que existe un mayor entendimiento del DA entre las organizaciones sociales lo constituye, sin duda alguna, el Informe de la Sociedad Civil respecto del cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Paraguay en el contexto rural (2002-2005), en donde se dedica un apartado especial al derecho a la alimentación.

▪ **¿En que medida se Promociona el DA?**

La FAO considera que la promoción del DA es fundamental para que los Estados se comprometan públicamente a promover el Derecho a la Alimentación.

Desde el punto de vista legal, el Estado paraguayo no cuenta con una política institucional que le obligue a informar a la ciudadanía sobre los temas que afectan a su bienestar y desarrollo. Sin embargo, en el artículo 28 de la Constitución Nacional se destaca el derecho de la ciudadanía a informarse⁷, derecho que en la práctica ha quedado por mucho tiempo en el olvido de la conciencia colectiva. Desde la demanda, es decir, la ciudadanía, se ha invocado dicho artículo para casos de negativas del Estado a dar información, e incluso ha surgido una iniciativa reciente⁸ para reglamentarlo. Desde la oferta, el Estado, se ha avanzado muy poco⁹ en el deber de informar a la ciudadanía sobre lo que le afecta.

Para el caso del DA, las informaciones recogidas en las entrevistas del sector público no permitieron encontrar acciones concretas y explícitas de promoción de este derecho, situación que resulta lógica considerando al escaso nivel de información y conocimiento del DA en el Gobierno, algo descrito anteriormente

⁷ Constitución Nacional de Paraguay, Artículo 28 “Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos”.

⁸ Existe un Consejo Impulsor de una Ley de Acceso a la Información Pública integrado por diversas organizaciones de la sociedad civil.

⁹ Una de las más representativas es el sistema de contrataciones públicas on line, la habilitación de oficinas de atención ciudadana, Webs institucionales y boletines informativos.

Algunas instituciones tienen incluso una resistencia a promocionar aquellos servicios sociales que incluyen básicamente provisión de alimentos. Tres de un total de 6 entidades que respondieron a la consulta específica sobre si promociona o no sus servicios sociales, respondieron categóricamente que no lo hacen, principalmente porque no cuentan con los recursos financieros suficientes para responder a un eventual incremento de la demanda alimentaria; *“No tenemos capacidad de respuesta, nos sobrepasan los pedidos, y el gobierno no quiere aumentar los rubros. Internamente, buscamos otras fuentes de financiamiento para ampliar nuestros servicios”*, fue una de las reflexiones escuchadas en este sector.

Es decir, el propio Estado está cercenando el derecho ciudadano de acceder a servicios sociales de alimentación, ya sea por una falta de recursos, por la inadecuada administración y gestión de los existentes, o por la suma de ambos factores.

No obstante, si existen instituciones que afirmaron realizar acciones de promoción de sus servicios sociales. El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) promociona las Guías Alimentarias, un instrumento educativo y orientativo que promueve dietas y estilos de vida saludables entre la población, a fin de prevenir las deficiencias nutricionales y las enfermedades crónicas no transmisibles, relacionadas con la alimentación. Estas Guías no cuentan con una difusión masiva, aunque están siendo utilizadas en diversos proyectos educativos, de salud y otros relacionados con la alimentación.

La Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), promociona fuertemente materiales audiovisuales propios, con fines educativos sobre huertas familiares, preparación de alimentos y otros temas relacionados con la seguridad alimentaria, que están siendo impulsados tanto por proyectos del MAG como por otras entidades públicas.

Debe aclararse, sin embargo, que ninguno de estos materiales divulgativos promocionan el DA como tal. Sin duda alguna, se trata de una materia pendiente. Lo positivo de estos casos es que han logrado generar un proceso exitoso de difusión y gestión del conocimiento, al interior del sector público, y hacia fuera del mismo, con las familias rurales y periurbanas como principales destinatarios.

La Defensoría del Pueblo, organismo defensor de los derechos humanos, tiene entre sus mandatos la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios¹⁰. Por tales motivos, debería estar llamada a desempeñar un papel clave en la promoción del DA. Según el informe de gestión 2005, la institución impulsó medidas para garantizar la prestación de alimentos para menores de edad, la dotación de víveres y otros bienes para comunidades indígenas, al tiempo que reclamó medidas concretas contra casos de intoxicación y contaminación ambiental en perjuicio de las personas.

Sin embargo, la institución admite que tales actuaciones son puntuales y que en materia de DA no se hace una promoción explícita debido, en alguna medida, a la poca demanda de la ciudadanía al respecto; *“Definitivamente, no promocionamos ese derecho, creo yo más bien porque la gente que se acerca a la Defensoría demandando otro tipo de necesidades sociales”*.

¹⁰ Según lo establecido en el artículo 267 y 277 de la Constitución Nacional.

Por el contrario, denuncias de corrupción, asistencia a víctimas de la dictadura estrossnista, o seguimiento a reclamos campesinos, son algunos de los principales temas a los que se aboca la Defensoría.

Respecto de la actuación de la sociedad civil en la promoción del DA, la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas (CONAMURI), menciona que la organización promueve el DA mediante campañas de concienciación para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos establecidos, para apoyar la producción agraria diversificada, como paso imprescindible para alcanzar una alimentación satisfactoria y por ende, el bienestar de las familias.

A su vez, el Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC) destaca la implantación e importancia que tienen en Paraguay las tecnologías de producción agroecológicas, las cuales vienen siendo promovidas por el CECTEC desde hace 20 años, con la soberanía alimentaria efectiva como principal objetivo. De acuerdo a CECTEC, dichos planteamientos técnicos, se ajusten especialmente a las necesidades y problemas de buena parte de las familias campesinas paraguayas.

Entre tanto, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) manifestó que la organización no cuenta con una campaña específica sobre alimentación, pues el enfoque principal de sus políticas de promoción giran en torno a la reivindicación de la reforma agraria, como medio más oportuno para adquirir sus derechos sociales, políticos y culturales, y entre ellos el de la alimentación.

Es así que este grupo de organizaciones si bien admite no haber impulsado iniciativas explícitas de promoción bajo el enfoque de DA, ello no ha impedido impulsar acciones enfocadas a la seguridad y la soberanía alimentaria, que son en definitiva, formas concretas de aplicación del derecho a la alimentación.

El informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del PIDECS en Paraguay en el contexto rural (2002-2005), en cuya elaboración participaron las tres organizaciones sociales, constituye, sin duda alguna, un avance para ir abriendo camino a la promoción del Derecho a la Alimentación en el país desde el espacio de la sociedad civil, dado que dicho informe supone un proceso de reflexión sobre el tema y un buen ejemplo de iniciativa propositiva.

4.b.- CAPACITACIÓN SOBRE DA

Más allá de la divulgación, la capacitación sobre el Derecho a la Alimentación es fundamental para lograr que tanto los titulares de obligaciones, el Estado, como los titulares de derechos, la ciudadanía, puedan avanzar en la aplicación de este derecho.

Considerando el bajo nivel de información y conocimiento sobre el DA que se ha detectado en las entrevistas realizadas en el sector público, es de esperarse una baja actividad de capacitación específica sobre la materia. Efectivamente, ningún entrevistado manifestó haber recibido capacitación específica sobre DA. De igual manera, tampoco han impartido capacitaciones sobre

DA. Esa es la realidad en instituciones o programas tales como INAN o PROAN. El Programa nacional de alimentación nutricional actualmente está en suspenso.

La situación descrita no implica, sin embargo, un vacío total en DA en Paraguay, pues son varias las instituciones que afirman haber participado de capacitaciones sobre componentes relacionados (algunos tangencialmente), con DA, como por ejemplo, seguridad alimentaria, preparación de alimentos, higiene y prevención de enfermedades a través de una adecuada manipulación de alimentos, cuidado de los suelos, etc.

En tal sentido, se puede mencionar las acciones de capacitación del INAN, destinadas a promover dietas y estilos de vida saludables y preventivos contra las deficiencias nutricionales, mediante la difusión de las Guías Familiares en formatos impresos y audiovisuales, y a través de talleres de formación de facilitadores y capacitadores tanto con profesionales de la educación como de la salud pública. A su vez, la Dirección de Extensión Agraria del MAG ofrece en el marco de su programa de seguridad alimentaria capacitaciones en preparación de alimentos, así como manejo de suelo y hábitos de vida saludables.

Entre los actores de la sociedad civil, CONAMURI señala que bajo el enfoque de DA se organizan talleres y debates al interior de la organización, y a través de sus distintas instancias y programas de trabajo. No obstante, considera que tales acciones resultan insuficientes para instalar el enfoque del DA, según manifiesta la propia organización.

El CECTEC por su parte, destaca que bajo el enfoque agroecológico, se están impulsando proyectos de seguridad y soberanía alimentaria. Precisamente, una de esas acciones apunta a la formación de promotores y promotoras en diversas áreas, con énfasis en una clara comprensión de lo que significa el ejercicio de una ciudadanía plena, la reconstrucción y construcción de relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, fortaleciendo las organizaciones y promoviendo una relación diferente con los recursos naturales, siempre a partir del enfoque agroecológico.

En consulta con la MCNOC, la organización declara que capacitaciones bajo el enfoque de DA no se han realizado de manera específica, pues generalmente esta temática forma parte de otros debates más amplios mantenidos por las bases de la organización.

A partir de esta realidad, si bien se observa una mayor penetración del concepto DA en el trabajo de las organizaciones sociales que en el sector público, es dudoso que ese nivel de asimilación resulte suficiente, y que el mismo sea capaz de garantizar la toma de conciencia en la sociedad civil sobre su derecho a la alimentación.

4.c.- LEGISLACIÓN Y JUSTICIABILIDAD

La proclamación de derechos debe acompañarse por la posibilidad de que la sociedad en general, pueda exigir respuesta a quienes son responsables de hacer cumplir tales derechos. Todo ello implica la necesaria existencia de leyes, la aplicación de éstas y, en última instancia, la capacidad de órganos judiciales libres e independientes para hacer cumplir el derecho en cuestión, a través de dictámenes y de la correcta ejecución de los mismos.

Hasta la fecha, no existe en Paraguay una norma jurídica que aborde el conjunto de componentes que integran el DA, por este motivo, este derecho como tal, no es justiciable. Si bien existen leyes que protegen y garantizan algunos elementos constitutivos del DA, como ha podido constatar en el apartado 3, (*Marco legal que incorpora el derecho a la alimentación en Paraguay*), su aplicación real es limitada.

Las áreas en las que existe una mayor reglamentación se relacionan con la protección pública de prestaciones sociales, el régimen de tenencia de tierras, o las exigencias de inocuidad de los alimentos.

El Estado paraguayo puede verse interpelado en caso de no cumplir con sus obligaciones de protección. Algunas situaciones comunes en Paraguay, que pueden dar pie a dicho reclamo, podrían ser la venta y consumo de alimentos en mal estado, por ausencia de normas y controles de inocuidad alimentaria. De acuerdo a las estadísticas oficiales del MSPBS, entre 1996 y 2002, los servicios de salud pública atendieron un promedio anual de 153 casos de intoxicaciones alimentarias (MSPBS-DPE, 2003).

Otro ejemplo podría ser la desprotección de arrendatarios expulsados ilegalmente de sus tierras agrícolas por otros particulares o empresas. Casi a diario pueden encontrarse en los medios de comunicación paraguayos ejemplos de este tipo, muchos de los cuales terminan en los tribunales. El Estado ha creado un organismo responsable de implementar las políticas ligadas a la tenencia de tierra, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

Pese a los problemas no resueltos de distribución de la tierra, la tendencia general de conflictos originados entre 1990 y 2005 alrededor del acceso a la tierra es decreciente. Con excepción de los años 2003 y 2004 la cantidad de conflictos anuales de esta década es aproximadamente la mitad (40 casos anuales), de lo que se observaba en los 90 (CODEHUPY, 2006). El reclamo por acceso a la tierra implícitamente puede ser entendido como un reclamo al DA, ya que en buena parte del área rural paraguaya, y dado el tipo de agricultura practicada, la disponibilidad de tierra brinda una mayor garantía de subsistencia.

No se conoce en la historia de la democracia paraguaya (desde 1989) casos de manifestaciones abiertas en nombre del DA. Si acaso puede mencionarse la acción de los trabajadores urbanos (organizados en sindicatos), quienes reclaman oportunidades de empleo y generación de ingreso, mientras que en el área rural se reivindica el acceso a la tierra. Ambos reclamos tienen en común la demanda en torno a sus principales fuentes de sustento, lo que por ende también asegura el acceso a la alimentación.

En Paraguay, el Estado también protege la capacidad ciudadana para cubrir sus necesidades básicas, por medio de un decreto (D. n.º 16.037 de 1997), y sus sucesivas actualizaciones, que establece el salario mínimo que debe ser percibido por toda persona contratada. La cuantía de dicho sueldo, garantiza el acceso a una canasta básica de alimentos. Las empresas que incumplen dicha normativa, están sujetas a sanciones, siendo numerosos los casos en los que empleados, o las administraciones públicas de oficio, han exigido el cumplimiento de dicho derecho a través de los tribunales.

En ocasiones, las decisiones públicas ligadas sobre todo a la construcción de infraestructuras, implican el desplazamiento de familias e incluso comunidades enteras, que se ven privadas así de sus fuentes de ingresos y por tanto, mermados en su capacidad para adquirir alimentos adecuados. En caso de no proporcionar una adecuada compensación, el Estado incumple su obligación de respetar el DA de los afectados, además de otros derechos ligados a la vivienda, la propiedad, etc. Proyectos en curso, como la construcción de la represa de Yaciretá, o en estudio, como la adecuación de la fachada fluvial de Asunción (Costaneras), deben resarcir de forma conveniente a las familias afectadas, de lo contrario, la legislación paraguaya permite la demanda judicial.

4.d.- ACCIONES QUE TENGAN EL DA COMO REFERENTE, CATALIZADOR U OBJETIVO

4.d.1) Acciones Significativas de la Sociedad Civil que Contribuyen al Ejercicio del DA

Puesto que organizaciones de la sociedad civil han manifestado un mayor grado de conciencia sobre el DA, se iniciará por ellas el repaso a acciones significativas relacionadas con algunos de los componentes que contribuyen al ejercicio del DA. Este desglose está motivado por la ausencia de iniciativas que de forma específica aborden el DA.

▪ *Seguridad y Soberanía Alimentaria*

Uno de los ejes principales de trabajo de las organizaciones sociales vinculadas a los grupos sociales caracterizados por una mayor vulnerabilidad y exclusión, está relacionado con la soberanía y seguridad alimentaria.

ACH por ejemplo, coordina un Convenio de Soberanía Alimentaria financiado por la AECEI, en el que están presentes instituciones tales como la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción, Cooperativas Rurales de Servicios y Crédito, CONAMURI, Municipalidades del Departamento de Caazapá, empresas socialmente responsables u ONGs locales entre las que destacan el CECTEC y el Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria (CEIDRA).

Las principales acciones de dicho convenio se dirigen a 700 familias campesinas del Departamento de Caazapá. De forma paralela, y con el propósito de facilitar la participación de los habitantes del medio rural en las políticas y decisiones que más directamente les afectan, ACH promueve junto con CEIDRA la elaboración de propuestas de ley, basadas en debates previos mantenidos por bases campesinas en Caazapá, así como por integrantes de CONAMURI.

En la actualidad se han iniciado las actividades necesarias para que en el transcurso del primer semestre de 2008, los actores mencionados, con el apoyo brindado por ACH y la AECEI, generen una propuesta de ley que facilite de forma expresa el ejercicio del DA en Paraguay. Con independencia de que tal propuesta sea aprobada o no, en el Congreso de la República, la labor que será realizada, por primera vez permitirá que sea puesto de en el debate público nacional el DA. Un resumen más amplio de los objetivos y actividades del Convenio de Soberanía Alimentaria ACH-AECEI, puede encontrarse en anexos.

CECTEC es contraparte de ACH e INTERMON en la implementación de proyectos, cuyo pilar fundamental consiste en la capacitación y motivación de promotores/as comunitarios en agroecología, veterinaria, salud y nutrición. Esta organización también impulsa en el entorno de la Cordillera de San Rafael, un proyecto de administración sustentable de recursos naturales y sistemas productivos de fincas campesinas e indígenas para mejorar el acceso a alimentos y aumentar la capacidad de gestión, comercialización y articulación estratégica interinstitucional. En el Departamento de Itapúa, el CECTEC impulsa también un programa de combinaciones productivas para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria sobre la base del mejoramiento de los suelos y la introducción de especies frutales.

La primera experiencia de la CONAMURI en la implementación de proyectos no fue exitosa, según reflexiona la propia organización. En el año 2001, esta organización impulsó un ambicioso programa orientado a financiar proyectos productivos para mujeres campesinas de 9 departamentos del país, con apoyo de la cooperación internacional y la Secretaría de la Mujer. Se financiaron 73 proyectos productivos de chanchería, gallinería, jabonería, fabricación de detergentes, panadería, tambos y otros, que al final del programa no pudieron mantenerse en funcionamiento debido a una serie de factores, entre los que destacan la excesiva rigidez de la burocracia administrativa asociada a la obtención de los fondos por parte de las beneficiarias, falta de acompañamiento a los emprendimientos productivos, tanto por parte de las instancias técnicas del Estado como por las propias organizaciones sociales, debilidad institucional de los comités de producción, emigración casi forzada por la situación económica, de muchas beneficiarias, y carencia de una estructura de comercialización adecuada para garantizar la venta de los bienes producidos en los emprendimientos productivos.

Dirigentes de CONAMURI, señalan que la experiencia dejó valiosas lecciones para la organización, entre ellas, la necesidad de fortalecer las organizaciones comunitarias que van a actuar de facilitadores y gestores en este tipo de los micro-proyectos. Las dirigentes campesinas insisten también en la necesidad de reformar las estructuras del Estado para hacerlas más dinámicas, comprometidas y más eficientes en la gestión de proyectos públicos orientados a mejorar la calidad de vida de las personas.

▪ *La Donación de Alimentos*

El Banco de Alimentos del Paraguay es una de las instituciones que trabaja exclusivamente bajo la modalidad de donación de alimentos. Mediante una colecta anual y la recepción de donaciones esporádicas, la fundación provee de alimentos y artículos de primera necesidad a unos 99 hogares y albergues de niños/as, jóvenes en rehabilitación y personas de la tercera edad, tanto de Asunción como del interior del país. También se apoya a 3 comunidades indígenas del Chaco. No más de 10 empresas colaboran con la donación de excedentes alimenticios, de las cuales 2 mantienen una cooperación constante durante todo el año. La colecta anual del 2006, evento que se realiza simultáneamente en varias ciudades del país, dio como resultado la donación de 43.820 kilogramos de alimentos por valor de 133 millones de guaraníes (26.600 USD), una cifra que supera el movimiento económico generado durante todo el año mediante las donaciones esporádicas. La principal fuente de recursos de las donaciones es la sociedad civil, en segundo lugar las empresas privadas, y en tercer lugar el Banco de Alimentos de Italia.

Esta fundación persigue un ambicioso proyecto: industrializar los excedentes alimenticios para generar mayor valor agregado y aprovechar al máximo los excedentes, así como ocurre con el Banco de Alimentos de Sao Paulo, Brasil. Con ese fin, la organización está negociando con el Municipio de Asunción el usufructo sin coste de un predio ubicado en el Mercado de Abasto de Asunción para la instalación del depósito del Banco y de una máquina para industrializar las 3 a 5 toneladas de excedente que reporta diariamente dicho centro de abastecimiento mayorista.

▪ ***La Reivindicación de una Reforma Agraria Integral***

Para muchas organizaciones sociales, el derecho a la alimentación pasa principalmente por dar cumplimiento al derecho de tenencia de la tierra, por parte del pequeño campesinado. La MCNOC reclama una reforma agraria integral en el marco de un modelo económico productivo diferente al modelo agro-exportador, que en la visión de esta organización, es el responsable del sostenido desarraigo de los campesinos paraguayos respecto a sus tierras de origen. La MCNOC considera que la producción de productos como soja y otros monocultivos, están desplazando a la producción de alimentos, y que por otro lado, no existen políticas públicas que propicien un aumento de la producción de alimentos en las comunidades rurales, como principal mecanismo de combate a la pobreza.

Según la MCNOC los pueblos indígenas están olvidados por el Estado, y tampoco existe garantía sobre la inocuidad de los alimentos distribuidos por las organizaciones estatales. Se asegura que en los nuevos asentamientos campesinos, se han entregado alimentos de mala calidad que han provocado enfermedades entre los beneficiarios. En este contexto, esta organización social reivindica la exigencia del derecho a la alimentación, en el marco de una política mucho más amplia, cuyo eje central constituya el acceso a la tenencia de la tierra y el establecimiento de un modelo económico sustentable, que facilite sistemas de producción alternativos para garantizar la soberanía alimentaria de las comunidades rurales.

▪ ***El Posicionamiento de la Sociedad Civil Sobre el Cumplimiento del DA en Paraguay***

Para establecer el grado de vigencia del PIDESC en Paraguay, diversas organizaciones de la sociedad civil, articuladas por el Comité de Iglesias para la Ayuda de Emergencia (CIPAE), han colaborado para la elaboración de un informe sobre el cumplimiento del PIDESC en Paraguay, (2002-2005). Entre las conclusiones alcanzadas se indica que el país ha avanzado poco en materia de legislación para asegurar la disponibilidad alimentaria, y que los programas de DA impulsados por el gobierno resultan insuficientes en materia alimentaria. La sociedad civil cuestiona además las políticas públicas en la medida en que ellas consolidan el modelo agroexportador, y atentan contra la soberanía alimentaria.

El informe indica además, que los programas de asistencia social focalizados se han fragmentado en una cantidad de pequeños programas con objetivos propios, escasa financiación y una casi nula coordinación, así como que tampoco existe un sistema de vigilancia nutricional eficiente, mientras que los avances en materia alimentaria son modestos en relación a los Objetivos del Milenio.

A modo de recomendación, las organizaciones de la sociedad civil destacan la necesidad de que el Estado paraguayo adopte medidas concretas para lograr una adecuada redistribución de tierras

para familias que no las poseen y mejorar la calidad de vida en áreas rurales mediante la provisión de servicios de salud, sanitarios, educativos, de asistencia técnica, y financiera.

▪ ***La coordinación de acciones por parte de la sociedad civil organizada***

Bajo el nombre de Red Rural, Paraguay cuenta con una asociación que aglutina a cerca de una veintena de organizaciones locales y ONGs dedicadas al desarrollo rural. Esta federación realiza desde hace años un denodado esfuerzo por divulgar e incorporar en el debate público nacional cuestiones relacionadas estrechamente con el DA, y de una forma muy especial, con la soberanía alimentaria. Dicha labor ha tomado forma en un Observatorio Rural que monitorea políticas e inversiones sociales en el sector campesino.

Por medio de eventos, boletines electrónicos, y una web en permanente actualización, la Red Rural también se ha convertido en uno de los referentes nacionales en la demanda de derechos sociales fundamentales, así como en la difusión de propuestas y alternativas.

Con un enfoque similar fue creada POJOAJU, Asociación de ONGs del Paraguay, en la que se integran medio centenar de ONGs paraguayas, muchas de las cuales forman parte a su vez de la Red Rural. Además de asesorar en diferentes aspectos a las ONGs locales, POJOAJU permite amplificar las demandas de las mismas sobre políticas públicas enfocadas a la protección y promoción del conjunto de los Derechos Humanos.

4.d.2) Acciones Originadas por el Sector Público, en Relación con Alguno de los Componentes del DA

Pese al compromiso asumido por Paraguay en el PIDEPS, no se ha podido identificar una política clara y contundente del más alto nivel que proteja, promueva y facilite el DA en Paraguay, lo cual no implica en absoluto que el Estado se haya desentendido de su compromiso en materia alimentaria. Existen iniciativas diversas en el sector público que apuntan hacia el DA, pero las mismas aparentemente se están produciendo de una manera desfragmentada, inorgánica e inconsistente.

Como resultado de las entrevistas a técnicos y autoridades de instituciones del sector público, se han identificado programas públicos de distinta naturaleza y objetivos: ayuda alimentaria del tipo comedores populares y donaciones de alimentos, implementación de huertas familiares y escolares, programas de transferencias monetarias focalizados para asegurar la alimentación de la familia, y programas de capacitación en alimentación y nutrición.

La mayoría de tales programas tienen como fuente de financiamiento los recursos del Tesoro, especialmente los de ayuda alimentaria, y los enfocados a procesos productivos cuentan con cierto apoyo de la cooperación internacional.

Otra de las características de los proyectos estudiados es su alta concentración en las mismas zonas geográficas, donde si bien están ubicadas familias de extrema pobreza y pobreza, quedan fuera del alcance de las acciones otras muchas zonas también con altos índice de pobreza.

Las entrevistas realizadas a las instituciones públicas del Gobierno central indican también una fuerte duplicación y superposición de roles, o mejor dicho, resulta difícil comprender la pertinencia de que porqué tal o cual proyecto se encuentra a cargo de una determinada institución. También se ha percibido una sutil competencia entre las instituciones públicas en materia de los proyectos de asistencia social, aunque en líneas generales la mayoría de las instituciones consultadas coinciden en la incapacidad de dar respuesta a todas las demandas de alimentación, vivienda, salud, educación y servicios de agua segura, entre otros.

▪ ***Programas y Proyectos Productivos***

Buena parte de las familias campesinas paraguayas poseen ingresos por debajo de la línea de pobreza. Ante esta realidad, el Estado ha concentrado esfuerzos de su política agraria en este segmento de la población rural. Para ello ha priorizado programas de tipo productivo, entendidos estos como de apoyo a fincas familiares, facilitación del acceso a crédito, asistencia técnica, creación de huertas escolares, etc. En este sentido, a partir de 1995, el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), puso en práctica mecanismos de apoyo a la Agricultura Familiar Campesina (AFC)¹¹ a través de la entrega gratuita de semillas y otros insumos (fitosanitarios, insecticidas, bolsas para comercialización, etc.), con fuerte énfasis en el cultivo del algodón, debido a su importancia en el ingreso de dichas familias.

Este tipo de apoyos se ha realizado de manera ad-hoc, a través de reprogramaciones presupuestarias y recortes en la provisión de importantes servicios agropecuarios dirigidos a mejorar la competitividad del sector, tales como la investigación, innovación y sanidad agraria.

Por medio de la Dirección de Extensión Agraria, el MAG también implementa un programa de fincas familiares con enfoque en seguridad alimentaria a través del cual se presta asistencia técnica para la mejora productiva, que combina el apoyo dado a cultivos de renta y de autoconsumo, la actividad agropecuaria y forestal, así como la inserción en los mercados. Según datos de la institución, los logros obtenidos en este programa en la Campaña 2006/7 incluyen la gestión para la entrega de 8.209 kits de semillas de autoconsumo y hortaliza, más de 20 mil productores capacitados en la producción de rubros de consumo, casi 2.500 familias capacitadas en la elaboración y conservación de alimentos, más de 2.200 familias capacitadas en prácticas de manejo postcosecha, así como la construcción de 23 pozos artesianos en comunidades rurales.

La capacidad de cobertura del MAG en periodo pleno de cosecha ronda los 70.000 productores, según fuentes oficiales, lo que implica una cobertura del 20% de la demanda real. En materia de asistencia permanente a pequeñas unidades familiares, la institución abarca a unos 30 mil productores, y en época de cosecha alcanza a 40 mil, los cuales representan apenas el 15% de la demanda total.

La DEAG también participa en otros proyectos enfocados al DA, como por ejemplo, el programa *Alimentar la Mente para Combatir el Hambre* a través de extensionistas, los cuales proveen asistencia técnica para la conformación de Huertas escolares.

¹¹ Explotación familiar de fincas hasta 50 hectáreas

La Secretaría de Acción Social (SAS), es otro importante promotor de proyectos con componentes de seguridad alimentaria. A través del Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO), que cuenta con fondos de la cooperación internacional, se otorgan subsidios y apoyo técnico a subproyectos productivos de generación de ingresos y de desarrollo comunitario, con énfasis hacia grupos vulnerables de jóvenes, mujeres e indígenas. Este proyecto se desarrolla en los Departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú, e incluye otros componentes como los de fortalecimiento institucional.

Las Agencias de Cooperación Internacionales presentes en el país, también participan de la promoción de proyectos productivos donde el DA, y más específicamente, la seguridad alimentaria, constituyen un eje fundamental. Entre los organismos destacados se encuentra la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), quien de forma directa junto con la Secretaría Técnica de Planificación (STP), o a través de ONGs españolas, implementa proyectos de soberanía alimentaria, producción sostenible de recursos, conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y ecosistemas vulnerables. En esta línea se inserta el trabajo desarrollado por ACH en el Departamento de Caazapá, así como el Programa Araucaria implementado por la AECI en áreas de influencia del ecosistema conformado por el Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA). Otras ONGs españolas como Paz y Desarrollo e Intermon-Oxfam, también implementan proyectos que incorporan componentes de seguridad alimentaria.

La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) durante varios años impulsó programas de asistencia técnica para producción familiar, y últimamente ha insistido en programas de mejora de suelos de cultivo mediante abonos verdes y siembra directa. Años atrás, la GTZ tenía también proyectos de huertas escolares que no dieron resultado debido a la falta de cuidado de las mismas en época de vacaciones escolares.

Por su parte, la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional (USAID) no cuenta con un programa específico de seguridad alimentaria, pero si varios de sus proyectos contienen algún componente relacionado con el DA. Específicamente, a través del proyecto Paraguay Vende se ha logrado la asistencia técnica a unos 2.000 productores de sésamo y de otros rubros con fines de generación de ingresos y de empleos. Así también, en el marco del proyecto Desarrollo Local en Alianza, la USAID ha logrado la construcción de sistemas de agua segura mediante la aprobación en las audiencias públicas de presupuestos municipales, de propuestas impulsadas por los propios ciudadanos. En materia de manejo de suelos, se destacan tres proyectos liderados por organizaciones de la sociedad civil para lograr un manejo adecuado de zonas protegidas, como el Bosque Atlántico, entre otros, donde se han contemplado acciones de apoyo a las poblaciones aledañas en materia de producción alternativa y ecológicamente sustentable. Tanto para el caso de la GTZ como de la USAID, sus programas de cooperación implican la participación de entidades del sector gubernamental y la colaboración de organizaciones de la sociedad civil.

▪ *Ayuda alimentaria*

Respecto a los programas de Ayuda Alimentaria, debe señalarse que los mismos son escasos, y suelen ser fruto de una respuesta ad hoc, a situaciones de catástrofes naturales, como las que actualmente acontecen en los departamentos nororientales del país, a consecuencia de una prolongada sequía, iniciada en mayo de 2007.

- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional (PROAN) es el único programa sistemático y a mayor escala diseñado por el Gobierno específicamente para atender las necesidades de niños y niñas desnutridas o en riesgo de desnutrición, así como para mujeres embarazadas con problemas nutricionales. Desde el punto de vista conceptual, la justificación de su creación se basó más en aspectos de necesidades médicas y nutritivas para el desarrollo físico y cerebral en la primera infancia, que desde el argumento del DA.

El Cuadro 5 muestra las metas de implementación y las áreas de intervención. La intervención del PROAN consiste en la identificación de niños, niñas y mujeres embarazadas o madres lactantes a través de los centros de salud. Personas que califican para el programa reciben por un determinado periodo de tiempo un paquete alimenticio mensual que consiste de leche en polvo fortificada, harina, azúcar, arroz, aceite e vitaminas, en composiciones diferentes y por periodos diferentes, de acuerdo a los síntomas y problemas nutricionales del paciente.

CUADRO 5: Población Beneficiaria Planeada para la Implementación del PROAN

Departamento	Población de 0 a 4 años	Población en riesgo de desnutrición		Población desnutrida		Población cubierta menores de 5 años		Total de mujeres embarazadas (2000-2001)	Mujeres embarazadas de bajo peso (2000-2001)		Población cubierta embarazadas de bajo peso	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	Cantidad	%	Cantidad	%
San Pedro	49,684	14,926	30.0	3,731	7.5	8,078	54.1	19,581	8,838	45.1	2,684	30.4
Caaguazú	58,140	15,597	26.8	3,899	6.7	9,084	58.2	6,240	2,386	38.2	2,856	119.7
Caazapá	20,452	9,828	48.1	2,456	12.0	4,072	41.4	5,863	2,167	37.0	1,547	71.4
Canindeyú	22,969	8,811	38.4	2,202	9.6	3,428	38.9	2,666	803	30.1	954	118.8
Pdte. Hayes	12,244	1,578	12.9	349	2.9	1,929	122.2	1,303	315	24.2	368	116.8
Total	163,489	50,740	31.0	12,637	7.7	26,591	52.4	35,653	14,509	40.7	8,409	58.0

Fuente: UNICEF, PNUD, UNFPA, Invertir en la Gente Boletín 7, según EPH 2005.

La implementación del proyecto se inició en el 2006, llegando a 9.000 beneficiarios. Para el año 2007 se quería aumentar la cobertura hasta 12.500. Sin embargo, tras alcanzar a 10.500 beneficiarios en el mes de mayo, se suspendió por tiempo indefinido la distribución de los paquetes de alimentos, dado que el proveedor argentino de la leche en polvo fortificada, ya no estaba en condiciones de proveer el producto, debido a la escasez y encarecimiento de los productos lácteos en toda la región.

Además del PROAN, el gobierno ha puesto en marcha el *Programa Complemento Nutricional*, mediante el cual se provee de leche fortificada a unas 100 escuelas de la Capital con población escolar en situación de pobreza y marcada vulnerabilidad. Se estima una cobertura poblacional de 37.812 niños/as del Gran Asunción, quienes diariamente reciben en sus instalaciones educativas una porción de leche enriquecida. Para el resto del país, el programa está a cargo de las Gobernaciones. Si bien el programa contempla además de la leche, la provisión de almuerzo escolar, tal elemento aún no se ha puesto en vigencia debido a problemas surgidos con la adjudicación de la empresa prestataria de los servicios alimenticios.

- Comedores Populares

En materia de ayuda alimentaria, se han habilitado al menos unos 50 comedores populares principalmente en barrios de Asunción y el Gran Asunción, en el marco de proyectos impulsados por distintas entidades del sector público. Existe una concentración de tales iniciativas en la capital, sobre todo en zonas ribereñas al Río Paraguay, caracterizadas por el alto grado de exclusión de sus habitantes. Los comedores suelen funcionar de manera independiente entre una y otra institución, lo cual podría implicar cierta debilidad en términos de eficiencia administrativa y operacional, en la medida en que se están realizando múltiples esfuerzos para la gestión de un mismo servicio social.

Desayuno, almuerzo y merienda exclusivamente, y en otros casos refuerzo escolar, atención básica de salud y apoyo familiar, son algunos de los servicios ofrecidos en dichos comedores. Las instituciones promotoras de estos servicios incluyen a la Secretaría de Acción Social (Programa Abrazo), la Secretaría de la Niñez (Programa de Fondos a ONGs), la DIBEN (comedores populares), las Direcciones de Infancia y de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social (Cebinfra y comedores para adultos mayores) y la Repadeh del Despacho de la Primera Dama (Centros de Desarrollo Integral Comunitarios). El número de entidades involucradas puede ser mayor dado que no se han contemplado en el informe la totalidad de las entidades públicas del Gobierno Central. Así también, la cantidad de este tipo de centros de alimentación también puede aumentar pues no incluye a los impulsados por los gobiernos departamentales y municipales.

La totalidad de estos *comedores* funciona con recursos del Tesoro Nacional, y la población beneficiaria se concentra en niños/as y adolescentes en situación de calle, trabajadores en la vía pública, y familias en situación de extrema vulnerabilidad.

Respecto a las personas de tercera edad, se han identificado tres programas de apoyo a este colectivo. A través de la Dirección de Adultos Mayores, el Instituto de Bienestar Social respalda el funcionamiento de comedores populares, hogares y centros comunitarios ubicados en el Gran Asunción, que en conjunto cubren una población de 350 personas de la tercera edad. La falta de recursos económicos restringe la capacidad de actuación de esta repartición pública pese a que por mandato de la Ley 1885 de las Personas Adultas, el Estado se ha comprometido a concurrir al logro de bienestar social de este grupo de personas, garantizando el ejercicio de su derecho y velando para que aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carezcan de familia o se encuentren abandonadas, sean ubicadas en lugares públicos o privados y se les ofrezcan programas de servicios sociales intermedios.

- ***Programas de Transferencias Monetarias***

La Red de Protección Social de la Secretaría de Acción Social (SAS) ha impulsado proyectos donde se observan sistemas de transferencias monetarias con fines de garantizar la alimentación de las familias, a condición de que ellas adquieran y cumplan diversos compromisos, como los de no enviar a sus hijos/as a trabajos en la vía pública.

A través del *Proyecto Tekoporá*, familias vulnerables de varios distritos de los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Canindeyú y Caazapá reciben no solo una transferencia monetaria sino también acceden a servicios de educación, salud y apoyo familiar. Se estima que unas 8.843 familias se beneficiarían con este programa. Así también, en el marco del proyecto Ñopytyvo unas 150 familias de la Comunidad indígena Maskoy reciben una transferencia monetaria para la compra de insumos y la instalación almacenes de consumo que permiten reducir costos y distancias.

El *Programa de Atención a Adultos Mayores* facilita una transferencia monetaria de 700.000 Gs. (140 USD) a veteranos ex combatientes de la Guerra del Chaco, con el propósito de asegurar consulta médica periódica (mínimo cada 2 meses) y condiciones mínimas de alimentación e higiene. Se estima con este programa cubrir a unos 4.300 veteranos.

A través del programa *Fortaleciendo hogares de niños/as que trabajan en calle* la DIBEN otorga un subsidio de 200.000 Gs. (40 USD) y un Kits de víveres por valor 50.000 Gs. (10 USD), a familias de escasos recursos, a condición de que los padres firmen un acuerdo que les compromete a enviar a sus hijos a la escuela. Este programa se financia con Recursos del Tesoro Nacional.

En conjunto, los programas de la SAS y la DIBEN están cubriendo las necesidades alimenticias de unas 751 familias, y más de 13.156 niños y niñas, adolescentes y veteranos de la Guerra del Chaco, que viven tanto en la Capital como en varios departamentos del país. Dicha cobertura no representa ni al 1% de la población paraguaya.

Si consideramos que por lo menos toda la población que vive en extrema pobreza debería ser elegible para participar en programas y proyectos del Estado que buscan cumplir con el DA, tendríamos a unas 900.000 personas (EPH 2005) que deberían ser atendidos. La suma de la cobertura de cada una de las acciones del Estado, que guardan al menos una relación indirecta con el DA, no sobrepasa las 300.000 personas (ver Anexo con síntesis de las entrevistas realizadas). Sin embargo, es importante destacar que salvo dos excepciones, todos los programas considerados para el análisis estaban financiados con recursos del tesoro nacional y no con crédito público. En este sentido, institucionalmente el Estado si asume el compromiso de financiar estas actividades de forma prioritaria, sin depender para ello de financiamiento externo.

En su conjunto, la insuficiente cobertura se ve acompañada por la inexistencia de herramientas de monitoreo y seguimiento, que incluyan la medición de resultados e impacto de los proyectos implementados por las diferentes instituciones.

En contraposición con esta realidad general, iniciativas como Tekoporá, que forma parte de la Red de Políticas de Protección y Promoción Social, están comenzando a introducir un nuevo estilo de políticas en el país, ya que no se trata de intervenciones improvisadas, para atender a emergencias. Al contrario, Tekoporá es el resultado de un largo proceso de planificación y fue diseñado como instrumento técnico con la finalidad de lograr resultados específicos. Un instrumento de monitoreo y evaluación forma parte de su lógica de intervención, aunque hasta el momento no está siendo implementado plenamente. Sin embargo, este tipo de nuevas políticas pueden servir como ejemplo para el diseño de futuras intervenciones.

5.- Institucionalidad para el Seguimiento del DA a Nivel Nacional

En términos generales, las falencias institucionales se suman a las deficiencias detectadas en una base legal poco explícita y mal reglamentada. Por otro lado, son evidentes los problemas de coordinación entre diferentes instituciones del Estado, así como las diversas dificultades encontradas en la gestión de algunos proyectos, por ejemplo se suspende el PROAN por falta de provisión de leche.

A continuación se presentan instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, cuyo mandato guarda una estrecha relación con aspectos constitutivos del DA.

▪ **INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN (INAN)**

Con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población mediante acciones concretas en el área de alimentación y nutrición, a iniciativa del Gobierno Nacional en 1996 fue creado el INAN.

Entre sus cometidos están el brindar a la población orientación, información y capacitación sobre alimentos sanos e inocuos. Para ello se destinaron recursos humanos a las áreas de normalización, control laboratorial, atención médica, educación alimentaria y control de unidades de expendio en materia de alimentación. Todo ello a su vez se enmarca en un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, que nunca tuvo una implementación práctica.

Desde el punto de vista operativo, del INAN depende del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, lo cual quiere decir que no tiene fondos directamente asignados por el presupuesto de la nación. Aunque puede afirmarse que desde el INAN se están realizando esfuerzos para cumplir con sus cometidos, la falta de recursos y de coordinación interinstitucional dificultan la tarea.

Muchas de las iniciativas que el Estado paraguayo pueda impulsar en pro del DA, deben estar acompañadas por un fortalecimiento del INAN, dada su condición de principal institución gubernamental a cargo de aspectos claves relacionados con la alimentación. El INAN, por tanto, debe liderar el ejercicio de las obligaciones del Estado relacionadas con la protección de la ciudadanía, mediante la salvaguarda de la calidad e inocuidad de los alimentos. También debe asumir un papel clave en la tarea de facilitar el DA por medio de la información y educación nutricional (un buen ejemplo de ello son las Guías Alimentarias). Otro de los cometidos esenciales del INAN, se relaciona con el monitoreo del estado nutricional de la población, en estrecha colaboración con otras instancias del Ministerio de Salud.

▪ **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)**

La producción y comercialización de alimentos, tiene en el MAG, su principal referente en el ámbito público. Entre sus numerosos cometidos destacan;

- Velar por la preservación, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, a fin de lograr niveles de producción y productividad sostenibles y permanentes, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Promover y asegurar la coordinación y el interrelacionamiento intra e interinstitucional, y entre el sector público y privado, incluyendo las instituciones descentralizadas
- Implementar la política del uso de la tierra y de otras relacionadas.
- Apoyar a los productores en la generación y transferencia de tecnología de producción y comercialización, basado en la conservación de recursos naturales renovables y en la preservación del medio ambiente, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población
- Proponer, evaluar y fiscalizar la aplicación de normas sanitarias y de calidad de productos e insumos, para su comercialización a nivel nacional e internacional.

Entre los mandatos del MAG, se echa en falta una mención explícita sobre su contribución a la cobertura de las necesidades alimentarias de la sociedad paraguaya. Por otro lado, en el país existe un cierto vacío en todo aquello que afecta a las cadenas agro-alimentarias; desde las normativas ligadas a la producción primaria y la transformación de alimentos, pasando por el transporte y los distintos eslabones de la comercialización. En todas estas áreas, el MAG debería estar en condiciones de ejercer una mayor presencia y capacidad de regulación.

El sector cárnico quizá pueda mencionarse como una excepción. A ello contribuye la importancia de la carne en la dieta paraguaya, el malestar social que acompaña a sus subidas de precios o su gran importancia económica (las exportaciones de carne constituyen la tercera fuente de divisas del país tras las remesas de emigrantes y la exportación de soja, IICA, 2007). El MAG dispone de una Dirección de Normas de Control de Alimentos de Origen Animal. Sin embargo, no existe una figura similar a cargo de los alimentos de origen vegetal. Tampoco existe un estamento público con rango equivalente, responsable de las políticas de monitoreo y apoyo a las agroindustrias, o a la distribución y comercialización de alimentos.

Hasta la fecha, los esfuerzos del MAG se han concentrado en aspectos productivos (base de la seguridad alimentaria de cualquier país), sin embargo, los resultados pueden considerarse como discretos. Los apoyos dados a la agricultura campesina por medio de la entrega de insumos y la provisión de asistencia técnica, han demostrado tener un bajo impacto sobre los niveles productivos de la agricultura familiar campesina en Paraguay. Al estar casi exclusivamente dirigidos hacia el cultivo del algodón, estos apoyos tuvieron consecuencias negativas en el conjunto del sector agropecuario. Dichos efectos incluyen: (i) distorsiones en los mercados de insumos y servicios agropecuarios y limitaciones a la participación de la inversión privada en los mismos; (ii) desincentivo a la diversificación como mecanismo de manejo de riesgos de mercado entre los agricultores; y (iii) impactos ambientales negativos sobre la calidad de los suelos en algunas áreas debido a la promoción de prácticas agronómicas inadecuadas, y al fomento del monocultivo. Adicionalmente, se ha constatado que la distribución de dichos insumos ha sido muy inequitativa.

Desde la instauración de la democracia en Paraguay en 1998, el MAG también ha carecido de una estrategia definida y continuada en el tiempo. Esta debilidad está muy ligada a la gran rotación que experimentan los puestos directivos en el MAG; en los últimos 15 años, han sido muy escasos los ministros que han permanecido más de un año en su cargo. De acuerdo al relator

de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación (Ziegler, 2004), un entorno político estable y propicio, es uno de los fundamentos básicos que permiten a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria, y por extensión al DA.

▪ **SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL (SAS) Y GABINETE SOCIAL**

La SAS, institución con rango de Ministerio, es la administración pública responsable de la elaboración e implementación de las políticas sociales del país. Con este mandato, la SAS elaboró una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, que fue presentada en Septiembre de 2004, y aprobada por el Gobierno Nacional, a través del Decreto 8.152. En dicha estrategia se consideraba la existencia de 181.000 familias paraguayas en situación de pobreza extrema, al tiempo que se priorizaba la acción en 66 municipios de la República, donde residen el 40% de las familias en pobreza extrema.

La aplicación de la Estrategia está a cargo del Gabinete Social (GS), organismo coordinador de las políticas y los programas sociales del Gobierno, presidido por el Presidente de la Republica e integrado por cinco ministros: Acción Social, Educación y Cultura, Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Bienestar Social y Hacienda. La implementación de la Estrategia se ha previsto que se realice a través de un Plan Nacional de Intervención Integrada, enfocado hacia los siguientes ejes de acción:

- a) Protección Social: Asegurar condiciones mínimas de vida a la familia en extrema pobreza.
- b) Promoción Social: Promover a la familia en extrema pobreza para lograr su integración a la sociedad.
- c) Inclusión Económica: Lograr independencia económica de las familias en extrema pobreza.

En el primero de los ejes, se contempla de forma expresa la cobertura de las necesidades nutricionales de las familias, desde un enfoque de seguridad alimentaria. Bajo dicho objetivo, se aglutinaron programas y proyectos ya existentes, como el Proyecto de distribución de semillas de autoconsumo hecho por el MAG entre familias campesinas, el Programa de complemento nutricional para desnutridos (PROAN/MSPBS), o el Programa de Alimentación Escolar ejecutado por el Ministerio de Educación (MEC) y las Gobernaciones, (SAS, 2004). En definitiva, con la excepción del Proyecto Tekopora de transferencias monetarias condicionadas (SAS), la Estrategia de Lucha contra la Pobreza no se ha traducido por el momento en la creación de nuevos instrumentos, tan solo ha supuesto una relativa coordinación de las acciones de alcance limitado ya existentes.

El futuro y deseable aumento de recursos, ayudará al GS a llevar a cabo sus cometidos, entre los que destacan:

- Participar en la formulación del presupuesto destinado al Gasto Social.
- Lograr una adecuada coordinación de las actividades relacionadas con la política social a través de la coordinación entre los diferentes ámbitos institucionales del Estado.
- Garantizar que los principios de ejecución de las Políticas Sociales sean rigurosamente cumplidos por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el ámbito social.
- Decidir sobre las organizaciones que serán responsables de la ejecución de los diferentes planes y programas.
- Establecer mecanismos de articulación y complementación entre las acciones en el área social ejecutadas por el Estado y la sociedad civil.
- Identificar las líneas prioritarias de apoyo a ser requerido a la cooperación internacional.
- Buscar la mayor coherencia y complementación entre las políticas económicas y las de carácter social.

▪ **SECRETARÍA DE EMERGENCIA NACIONAL**

A través de la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) el gobierno paraguayo ha puesto en marcha una institución cuyo objetivo es prevenir y contrarrestar los efectos de emergencias y desastres originados por la naturaleza y otros factores.

Entre otros, la SEN tiene el mandato de cubrir las primeras necesidades básicas de aquellos ciudadanos afectados por un desastre. En la práctica, ello se traduce en el aprovisionamiento de alimentos, agua, enseres y refugio temporal en caso de inundaciones, sequías, incendios forestales, etc. Su papel por tanto es clave para garantizar el DA a colectivos vulnerables en situaciones de emergencia.

La tarea de la SEN se ve dificultada al carecer de los necesarios recursos humanos y materiales, además de tener una escasa implantación en el conjunto del territorio. Estas debilidades se han puesto de manifiesto en la aguda sequía registrada al inicio de la estación calida de 2007, y los incendios forestales que se suceden en los departamentos de San Pedro, Amambay, Canindeyú, Concepción, Presidente Hayes y Alto Paraguay, ocasionando la pérdida de los cultivos de subsistencia de unas 15.000 familias campesinas. En estas circunstancias, la SEN se ha visto desbordado, siendo incapaz de proporcionar la imprescindible ayuda alimentaria requerida por las familias afectadas. El Gobierno Central ha realizado una solicitud de ayuda internacional, parte de la cual será directamente canalizada a través de ONGs, Cruz Roja, etc, dadas las limitaciones de la SEN.

El adecuado cumplimiento de los objetivos de esta institución pasa por una mayor dotación presupuestaria, así como la elaboración de planes de contingencia ante los mayores riesgos que pueden afectar al país, incluyendo en los mismos una cuantificación de los requerimientos alimentarios en diferentes escenarios de emergencia, y de la logística asociada a su distribución.

▪ **EL COMITÉ NACIONAL DEL CODEX ALIMENTARIUS**

El Comité Nacional del Codex Alimentarius – Capítulo Paraguay - (CONACAP), creado por Decreto N° 17.487 del Poder Ejecutivo de fecha 11 de junio de 1997, se constituye en un ente deliberativo que tiene la finalidad de acompañar, analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional o a entidades con competencia legal. Dicha asesoría persigue armonizar la legislación y la reglamentación nacional de alimentos, con las normas, directrices y códigos de prácticas elaborados por la Comisión del Codex Alimentarius (CCA), con vistas a la defensa de los intereses nacionales, relacionados al comercio internacional de alimentos y a la protección de la salud del consumidor.

▪ **MUNICIPALIDADES Y GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES**

La reducción de la pobreza, la lucha contra el hambre, y el ejercicio progresivo del DA por parte de la ciudadanía, constituye un enorme desafío, al que deben sumarse el mayor número posible de instituciones. En este reto colectivo, las Municipalidades tienen que jugar un papel clave, ya

que se trata de las instituciones más próximas a la ciudadanía, y que por tanto, se ven obligadas a cubrir los enormes espacios dejados por el Gobierno Central. Las Municipalidades son responsables de garantizar servicios públicos básicos, y sus acciones u omisiones, condicionan en gran medida el avance socioeconómico de sus poblaciones.

Aun siendo todavía insuficiente, en los últimos años se ha incrementado de forma notable el presupuesto de los municipios paraguayos. La mayor disponibilidad de recursos se ha visto acompañada por las primeras elaboraciones de Planes Municipales de Desarrollo, Planes Operativos Anuales, etc. Sin embargo, no han existido lineamientos claros que establezcan la reducción de la pobreza o la extensión de derechos básicos, como ejes principales alrededor de los cuales articular el planeamiento municipal. Dichas directrices deberían estar facilitadas por Estrategias Nacionales impulsadas por los diferentes Ministerios. En los trabajos de campo llevados a cabo por ACH, se han constatado grandes debilidades, en los incipientes equipos técnicos creados por las municipalidades para dirigir la aplicación de los Planes locales de desarrollo.

Por añadidura, las Gobernaciones Departamentales tienen la obligación de facilitar y coordinar la labor de las Municipalidades, al tiempo que garantizar una mínima coherencia entre las iniciativas promovidas por los municipios que conforman el Departamento.

▪ **Organizaciones campesinas; MCNOC, CONAMURI, FNC, ONAC**

De acuerdo a las estadísticas anuales publicadas por el Latinobarómetro, la sociedad paraguaya se caracteriza por su escasa articulación social, así como por una menor confianza en el sistema democrático. En este contexto, las organizaciones campesinas son las instancias que aglutinan a un mayor número de ciudadanos en Paraguay. Su accionar está muy vinculado a la reivindicación de una reforma agraria integral, además de la exigencia de políticas públicas adaptadas a las necesidades de los pequeños productores campesinos.

Alcanzar dichos objetivos, contribuiría enormemente a la operativización del DA, en la medida en que un importante colectivo de la población paraguaya (campesinado), estaría en mejores condiciones de garantizar su adecuada alimentación a partir del acceso a mayores recursos productivos (tierra, asistencia técnica, crédito, etc.), al tiempo que podría aumentar la disponibilidad de alimentos para el conjunto del país.

Una mayor eficiencia de de las organizaciones campesinas en la consecución de sus reivindicaciones, pasa por una mayor colaboración e integración entre las mismas, a fin de superar las diferencias y divisiones (Palau, T., 2005), que en la actualidad les resta peso social e influencia en los tomadores de decisiones.

En este contexto, es importante destacar el trabajo realizado por CONAMURI, en la medida que permite visualizar para el resto de la sociedad los problemas y reclamos que afectan de forma más directa a las mujeres campesinas e indígenas del país. Aunque sus bases son aun reducidas y cuentan con numerosos problemas para su normal funcionamiento, su actividad constituye uno de los principales referentes paraguayos en pro de la equidad de género.

▪ **ASOCIACIÓN DE USUARIOS Y CONSUMIDORES DEL PARAGUAY**

En el modelo económico actual, es indiscutible la importancia que en él juegan los consumidores, dado que el conjunto de procesos productivos y de prestación servicios que conforman la economía, se destinan a satisfacer las necesidades de los mismos. Hoy puede hacerse una práctica equivalencia entre ciudadano y consumidor.

Los consumidores poseen por tanto derechos fundamentales, entre los que destaca el DA. En Paraguay, existe una Asociación de Usuarios y Consumidores (ASUCOP), que a su vez aglutina a 350 organizaciones vecinales del Área Metropolitana de Asunción.

En la práctica, la acción de ASUCOP está limitada al área metropolitana de Asunción. En el resto del país, pero sobre todo en el campo, las Asociaciones de Consumidores carecen de presencia. Por otro lado, ASUCOP presta una especial atención al monitoreo de los diferentes servicios públicos; teléfono, agua, electricidad, recogida de basuras, etc. Hasta el momento, su incursión en otros sectores de consumo, como el de los productos de alimentación, ha sido muy limitado.

La sociedad paraguaya requiere de una mayor presencia y actividad de las asociaciones de consumidores, ya que su accionar especializado, les hace desempeñar un papel casi único en la fiscalización de las condiciones mínimas exigibles a cualquier producto, muy especialmente en el caso de los alimentos, debido a la estrecha relación que estos guardan con el estado de salud del consumidor.

Las Asociaciones de Consumidores, también se constituyen en el principal actor social dedicado a exigir información veraz sobre las características de los productos puestos en el mercado, al tiempo que permiten ejercer el derecho de reclamar, incluso judicialmente, para defender los derechos de los consumidores.

▪ **SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA: RED RURAL**

La vertebración de cualquier sociedad, está estrechamente relacionada con la cantidad y calidad de los grupos organizados que conviven en ella. Paraguay cuenta con un gran número de organizaciones sociales, sin embargo, es reducido el porcentaje de ciudadanos que las integran.

Si a la escasa representatividad de la sociedad civil organizada, se suma la dispersión de planteamientos y enfoques, queda limitada de forma notable su capacidad para incidir en las políticas públicas. En este contexto, iniciativas como la Red Rural, permiten consensuar los planteamientos, alternativas y reclamos surgidos a partir de las más destacadas organizaciones vinculadas con el desarrollo rural y la soberanía alimentaria en Paraguay. La Red Rural se ha convertido así en un importante interlocutor para el Estado, en todo lo referente al contexto rural, medio ambiente, desarrollo social, e incluso, en la permanente definición del modelo económico y redistributivo del país.

Esta capacidad acaba de ponerse de manifiesto en el pasado mes de agosto de 2007, debido al debate mantenido en el seno de la sociedad paraguaya, con motivo de la presentación en el

Congreso Nacional, de una propuesta de ley reguladora del uso de agrotóxicos. Dicha propuesta fue resultado del trabajo coordinado de diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre los que se incluían sindicatos campesinos. En la defensa y divulgación de la propuesta, la Red Rural desempeñó un papel de enorme relevancia. A pesar del esfuerzo realizado, el Congreso votó en contra de la proposición de ley.

La experiencia anterior, sienta un precedente sobre el camino que la sociedad civil puede seguir para poner de actualidad y hacer efectivo el DA. Con este intento, también ha podido constatar la necesidad de establecer consensos mínimos con aquellos otros actores de la sociedad, que en principio puedan ser reacios a la aprobación de leyes de este tipo, y cuya movilización y capacidad de lobby fueron determinantes para lograr el rechazo de la ley de agrotóxicos.

▪ **INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI)**

El colectivo de la sociedad paraguaya, que sin duda está más alejado del pleno disfrute del DA, está conformado por los pueblos origen o indígenas distribuidos por buena parte de la superficie territorial del país, a pesar de su escaso peso poblacional; 80.000 personas según DGEEC. El Estado paraguayo ha asumido desde hace años la necesidad de implementar políticas dirigidas a dar respuesta adecuada a los problemas y desafíos de los pueblos indígenas. En tal sentido, en 1975 fue creado el Instituto del Indígena (INDI). A pesar del importante paso que supuso la puesta en marcha de una institución especializada, ésta ha carecido de recursos mínimos, así como de una estrategia consensuada con las propias comunidades indígenas. En la actualidad, según fue recogido en la prensa local (Diario ABC Color, 27 de Marzo de 2007), el presupuesto anual del INDI asciende a 1.400.000 USD, cifra del todo insuficiente, para acometer los desafíos de los pueblos origen en Paraguay.

Más allá de cuestiones presupuestarias, la precariedad alimentaria con la que conviven numerosas familias indígenas, exige al INDI un gran esfuerzo propositivo, donde el DA juegue un papel fundamental, y el mismo también pueda traducirse en un mayor y más seguro acceso a la tierra, por parte de las comunidades indígenas, algo que constituye la piedra angular de sus reivindicaciones.

La acción diferenciada del Estado para con las comunidades indígenas, está avalada por los arts. 63° y 65° de la Constitución Nacional, vinculados con la aplicación de las normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia y la previsión de la "participación" de los pueblos indígenas en lugar de la "integración" de los mismos a los distintos segmentos de la población y cultura nacional.

6.- Conclusiones y Recomendaciones

▪ CONCLUSIONES

Aspectos Generales sobre la Pobreza y Hambre en Paraguay

La pobreza ha crecido considerablemente en el país en los últimos diez años. Los factores que han motivado la recuperación económica experimentada a partir del 2003, tienen limitada capacidad para incidir de forma notable en la reducción de la pobreza. El grupo de población en situación de pobreza extrema (15,5% de la población según DGEEC, 2005), enfrenta una situación alimenticia marcada por la carestía y la insuficiencia. Las familias con ingresos escasamente superiores a los umbrales que marcan la línea de pobreza extrema, representan el 28% de la sociedad paraguaya, (DGEEC, 2005), constituyendo un grupo adicional en alto riesgo de ver incumplido su DA.

Hasta el año 2004 se había considerado a la pobreza extrema como un problema del área rural. Sin embargo, la pobreza extrema en Paraguay tiende a transformarse en un problema urbano y periurbano, concentrado principalmente en el Gran Asunción. La respuesta del Estado para aliviar esta situación se ha limitado básicamente a la constitución de comedores, pero aún se carece de políticas estructurales que incidan en las causas de la pobreza extrema urbana, al tiempo que faciliten entre la población el desarrollo de capacidades, para poder autosostenerse.

La reducción de la pobreza requiere una intervención integral de políticas sociales, donde se combata a las principales causas generadoras en forma simultánea. Una concertada intervención focalizada (geográficamente y en familias y hogares que viven en condiciones de pobreza), que garantice simultáneamente niveles mínimos en alimentación, educación y salud, acompañada por políticas que produzcan oportunidades de empleo e ingreso, son un camino viable para reducir la pobreza. Todas las demás medidas aisladas, difícilmente pueden lograr un impacto importante y sobre todo, sostenible.

Aspectos Jurídicos

El Paraguay tiene una interesante cantidad de leyes que otorgaría una protección importante a su población en cuanto al DA. Se trata por tanto de un derecho vigente y con posibilidad de ser aplicado. Sin embargo, es un concepto poco conocido y escasamente utilizado por las instituciones públicas, mientras que resulta prácticamente desconocido por el conjunto de la ciudadanía. Como excepción cabe mencionar a algunas ONGs y OSCs que trabajan el tema.

En líneas generales, existe una importante cantidad de leyes y normas legales básicas y complementarias, que de ser cumplidas, otra sería la situación de la población paraguaya, en especial del segmento de la población con menores recursos. Las diferencias evidentes entre el marco teórico establecido por las leyes, y su aplicación práctica se deben a numerosas causas. A continuación se presentan algunas de las más significativas:

- a) Falta de reglamentación o reglamentación inadecuada de las leyes sancionadas y romulgadas, lo que impide su adecuada implementación.
- b) No existen mecanismos jurídicos explícitos que faciliten el reclamo por la vía judicial del derecho a la alimentación. Las instancias judiciales de reclamos de prestación alimenticia para menores de edad funcionan bajo el enfoque de derechos de la niñez, y no bajo en el enfoque de derecho a la alimentación.
- c) Desconocimiento general, por parte de la población, de sus derechos básicos (incluido el DA)
- d) Falta de mecanismos de verificación, seguimiento y control respecto al cumplimiento de los derechos que le asisten al ciudadano, y en especial referente al DA por parte tanto del Estado como de la sociedad civil.

En cuanto a la accesibilidad al reclamo por vías legales: En el campo del DA, puede mencionarse la reivindicación de la prestación alimenticia en los casos de disolución conyugal, para manutención de los hijos menores. Sin embargo, resulta ineficaz extender este tipo de reclamos al Estado, ya que no existe una adecuada jurisprudencia al respecto.

En cuanto al conocimiento sobre el DA: cabe destacar la ausencia del mismo. Este desconocimiento, sumado a la falta de interés tanto del ciudadano por conocerlos (no cree en poder ganar una acción contra el Estado o no tiene medios económicos para financiar un proceso judicial), como del Estado por hacerlas pública ya que tácitamente asume su incapacidad por cumplirlos, hace del DA algo de difícil de reivindicación jurídica.

Proyectos, programas y actividades en proceso de implementación

En la actualidad no existe una política explícita del Estado para dar cumplimiento al Derecho a la Alimentación. Las iniciativas como el programa de Vaso de Leche, las Guías Alimentarias del INAN, las transferencias monetarias del Tekopora o la asistencia técnica de la DEAG, están encaradas bajo el concepto de Seguridad Alimentaria, promocionado principalmente por la FAO y la OMS/OPS, en años anteriores.

Muchas de las actividades del sector público y de la sociedad civil mencionadas en este informe, facilitan en la práctica el cumplimiento del DA, pero no fueron diseñados con esta finalidad. Hasta el proyecto más cercano al cumplimiento del DA, el PROAN (distribución del alimentos y leche fortificada a niños desnutridos o en riesgo de desnutrición y a mujeres embarazadas con problemas nutricionales), fue concebido en los debates parlamentarios desde el punto de vista del derecho a la salud y el derecho a acceder a una alimentación básica, que garantice el desarrollo cerebral y físico en la primera infancia.

A parte de estas actividades de mayor escala, existe una gran cantidad de pequeñas iniciativas principalmente de distribución de alimentos en diferentes formas (comedores populares) y de capacitación en la preparación y el manejo de alimentos. Pero todas estas actividades, llevadas adelante por diferentes instituciones públicas, en una casi total descoordinación, parecen ser motivadas por el afán de ayudar a superar el hambre, y no de cumplir un derecho.

Prácticamente todas estas actividades se implementan ante el reclamo de la ciudadanía en situación de pobreza. El factor que impulsa a los ciudadanos para reclamar, es el hambre o la

carestía en la que viven, y no la conciencia de ser portador de un derecho, que está siendo vulnerado. La labor asistencial del sector público tiene una escasa cobertura, con lo que se limita su impacto. Además, sus actividades tienen una promoción reducida, para impedir que se generen expectativas o demandas adicionales, que finalmente no podrían ser atendidas por la falta de recursos.

▪ RECOMENDACIONES

El cumplimiento progresivo del DA en Paraguay, requiere como partida una mayor toma de conciencia entre los técnicos y autoridades responsables de las instituciones que conforman el Estado. Para ello, puede tenerse como referencia la labor llevada a cabo por organizaciones internacionales (OMS/OPS, FAO), en promoción de la Seguridad Alimentaria, concepto que actualmente está bien insertado entre las diferentes administraciones públicas, e incluso entre el conjunto de la sociedad civil.

Los organismos internacionales mencionados, pueden tener un papel fundamental en la puesta de actualidad del DA, a través de las líneas de cooperación ya vigentes, de manera que pueda surgir un mayor interés por parte de profesionales y tomadores de decisiones.

Las organizaciones de la sociedad civil, estructuradas en la Red Rural o POJOAJU, pueden contribuir activamente en esta tarea a través, por ejemplo, de la conformación de un *Grupo Promotor por el Derecho a la Alimentación*, que divulgue este derecho, y a la vez colabore con el Estado para lograr su aplicación en un marco de políticas públicas explícitas. La tarea de promoción también debe dirigirse al conjunto de la sociedad civil, con el fin de crear conciencia sobre las diferentes implicaciones que conlleva el DA.

Con el apoyo del Convenio ACH-AECI, la sociedad civil organizada, a corto plazo puede abrir el debate sobre el DA en Paraguay, a través de la preparación consensuada de una Propuesta de Ley sobre DA.

En el marco de una campaña de divulgación sobre el DA, Estado y organizaciones de la sociedad civil, anualmente deben conmemorar con la mayor amplitud, el Día Internacional de la Alimentación.

El marco legal explícito para el DA no existe todavía como tal, pero ese hecho tampoco constituye un obstáculo para el diseño y la implementación de actividades en favor del DA. Existe un decreto que ha establecido la creación de un *Plan Nacional de Alimentación*. Se trata por tanto de actualizar y aplicar un instrumento ya disponible. Este primer paso facilitaría una posterior ampliación de las políticas públicas destinadas al DA. Para facilitar el proceso, la implementación del Plan debería transcurrir paralelo a una importante campaña de concienciación sobre el DA.

Dada la carencia de profesionales y/o tomadores de decisiones, con conocimiento especializado sobre DA, el *Plan Nacional de Alimentación*, debería incluir entre sus acciones la puesta en marcha de un curso de post-grado o especialización, enfocado en el DA, o donde esta materia se imparta de forma complementaria a los enfoques tradicionales de Seguridad Alimentaria.

Instituciones que con las que coordinar esta iniciativa serían Universidad Nacional, MAG, INAN, FAO, y ONGs.

Los diferentes programas y proyectos encaminados a reducir la pobreza en el país, promovidos por el Estado, organismos internacionales o sociedad civil organizada (ONGs), deben reforzar su coordinación práctica, con el apoyo y dirección del Gabinete Social.

La simple suma de proyectos tampoco será suficiente para frenar el avance de la pobreza rural y urbana. Deben existir un accionar integrado que incluya reforma agraria, promoción de sistemas de producción sostenibles, implantación de cadenas de comercialización, sistemas de acceso a la salud, educación, agua segura, etc. Por todo ello, las políticas ligadas al DA deben estar formuladas con la intención de adquirir un peso propio en el marco de la política económica y social nacional.

Mientras que estos pasos no sean dados, los programas de transferencias a hogares, sean condicionadas o incondicionadas, pueden tener un interesante impacto sobre la seguridad alimentaria, aunque no fueron diseñados para tales fines. En el caso del Proyecto Tekopora, que es de transferencias condicionada, la investigación de Gutandin (2007) afirma que *“para las beneficiarias de todos los lugares la disponibilidad de comida representa el impacto positivo central sobre la economía familiar”* (p. 53). La ampliación de este proyecto al conjunto de las familias en situación de extrema pobreza, requeriría una dotación presupuestaria anual de 22 millones USD¹². Ejemplos de proyectos similares en otros países han tenido también un importante impacto en la reducción de la pobreza y/o carencias alimentarias¹³.

En materia de grupos vulnerables, la situación de los adultos mayores es preocupante, y la actuación del Estado es limitada. En tal sentido, y siguiendo las recomendaciones del propio organismo responsable de atender a este sector de la población, se debe mejorar el conocimiento de la situación de los adultos mayores. Un trabajo coordinado con las organizaciones sociales del sector puede ayudar en ese sentido. A partir de entonces, se podrán formular políticas públicas orientadas a cubrir, al menos, las necesidades de alimentación. Para que esto sea posible, el Estado debe necesariamente aumentar los recursos financieros destinados a atender la problemática de los adultos mayores.

Revertir la situación de extrema vulnerabilidad y exclusión, que caracteriza a la mayoría de comunidades indígenas paraguayas, exige programas específicos que den respuesta a sus principales necesidades. El ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación suele depender fundamentalmente de sus posibilidades de acceder a los recursos naturales existentes en

¹² Este cálculo se ha efectuado haciendo una relación directa entre el número de beneficiarios del Tekopora (8.843 familias), el presupuesto disponible en el año 2006 (960.420 USD), y el número de familias consideradas por el gobierno en situación de pobreza extrema. Si se tiene en cuenta el monto previsto inicialmente por familia y año, 400 USD, la partida presupuestaria ascendería a 72 millones USD (SAS, 2004). Este último monto, aunque representa un alto porcentaje del presupuesto social del Estado, puede dimensionarse mejor si se tiene en cuenta que es inferior al gasto en fichajes realizado por el Club de Fútbol Real Madrid, para la temporada 2007/2008.

¹³ En Sudáfrica, ha habido efectos positivos de transferencias destinadas a la alimentación de niños, que son desembolsadas a las madres, con la única condición que se trate de hogares pobres y que haya niños menores de 7 años. Una evaluación posterior del proyecto ha mostrado mejoras significativas en el indicador de estatura por edad. Es altamente probable que si se hubiesen hecho estas transferencias condicionadas a la realización de consultas medicas, el incremento de estatura hubiera sido aun mayor, (Aguero y Carter, 2007).

los territorios que ocupan o usan, y del control que ejercen sobre dichos recursos, entre los que destacan el acceso a tierra. Dado que en ocasiones, los reclamos de tenencia de tierra en los que están involucradas comunidades indígenas, implican procesos largos y complejos, el Estado debería garantizar el acceso a la alimentación de dichas comunidades mientras transcurren tales procesos.

Los proyectos de desarrollo dirigidos a las comunidades indígenas, deben contar con el consentimiento previo, informado y otorgado libremente por dichas comunidades.

El Estado debe velar por el reconociendo y delimitación oficial de los territorios en los que se asientan las comunidades indígenas, con el fin de evitar la apropiación de tierras por parte de terceros. Las diferentes obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas, pasa por una mejora de las capacidades de acción y recursos del INDI.

El fortalecimiento general del Servicio Nacional de Catastro contribuirá de forma notable a mejorar el acceso a la tierra por parte de las comunidades indígenas y población campesina en general.

Diferentes instituciones del Estado deben ampliar sus cometidos y/o cobertura territorial de sus intervenciones. A continuación se mencionan instituciones y tareas concretas que deben ser fortalecidas, ampliadas o asumidas por primera vez:

INAN:

- a) Liderar la implementación del Plan Nacional de Alimentación
- b) Ampliación del monitoreo sobre el estado nutricional de la sociedad paraguaya, por medio de la realización de encuestas nutricionales periódicas (peso, talla, edad, perímetro braquial), en colaboración con otras instancias del MSPBS. Dichas encuestas tiene como principal población meta los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas.
- c) Censo de personas con déficit alimentario y nutricional a los efectos de crear un registro único de beneficiarios del Plan Nacional de Alimentación u otras acciones públicas.
- d) Creación de un Observatorio de Consumo Alimentario, que de seguimiento anual al consumo de alimentos efectuado por los distintos grupos de población que componen la sociedad paraguaya, así como de las pautas de compra y elaboración de alimentos. Esta tarea debería ser apoyada por la DGEEC.
- e) Elaboración de normativas relacionadas con la salubridad de los alimentos a lo largo de toda la cadena de producción, transformación, distribución y comercialización
- f) Divulgación de las normativas anteriores
- g) Fortalecimiento de las capacidades del INAN para llevar a cabo la labor de supervisión y fiscalización de la normativa alimentaria vigente.
- h) Información al consumidor, fortaleciendo la relación con las Asociaciones de Consumidores existentes en el país.
- i) Investigación sobre necesidades nutricionales de la población y alternativas de solución a los problemas alimenticios que enfrenta. La labor de investigación debe ser coordinada con Universidades Nacionales, MAG y empresas privadas.
- j) Fomento de la educación alimentaria de la población, estimulando hábitos sanos de consumo y prácticas adecuadas de manipulación y conservación de alimentos. Esta acción debe ser coordinada con el MEC.

MAG:

- a) Promoción, asistencia técnica y crediticia orientada a productores agropecuarios para la obtención estable y sostenible de alimentos privilegiando a los pequeños y medianos productores.
- b) Apoyo a la conformación y consolidación de una Red Nacional de Abastecimiento de Alimentos a cuyo efecto se trabajará en la organización eficiente de los productores del campo, principalmente de los pequeños y medianos productores. La Red Nacional de Abastecimiento de Alimentos será la principal proveedora de los insumos requeridos para los diferentes programas de seguridad alimentaria y nutricional.
- c) Promover la creación de centros de provisión y compra regionales.
- d) Elaboración de normas ligadas a la producción agropecuaria, con el fin de salvaguardar la salud del consumidor y la sostenibilidad de los sistemas productivos.
- e) Duplicar la cobertura de asesoría técnica brindada por el MAG hasta alcanzar al menos el 40 % de productores agropecuarios.
- f) Protección de los recursos fitogenéticos nacionales, y limitación de los monopolios comerciales de semillas.
- g) Fortalecimiento de su capacidad de asistencia, monitoreo, y fiscalización de los diferentes eslabones que constituyen las cadenas agroalimentarias.
- h) Análisis y asesoría especializada a diferentes instancias del Gobierno Central, sobre el impacto que tendría en el sector productivo y en el mercado agrario nacional, la adopción de determinadas políticas arancelarias, pactos de comercio internacional, etc.
- i) Establecimiento y difusión de estándares mínimos de calidad para los productos agropecuarios.
- j) Definición de Indicadores de Seguridad Alimentaria Locales, validación y monitoreo de los mismos a través de un Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria.

SAS-GS:

- a) Mejorar la asistencia brindada a grupos en situación de especial vulnerabilidad, como el formado por personas de la tercera edad.
- b) Fortalecer el componente de seguridad alimentaria incluido en el eje de protección social del Plan de Implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.
- c) Ampliar la cobertura de los proyectos de transferencia condicionada, ligando la misma a la participación en actividades formativas dirigidas a los miembros familiares en edad de trabajar. Dichas formaciones estarían enfocadas a la divulgación de derechos fundamentales, (incluido DA), así como a dar a conocer los cauces de relacionamiento usuales con las administraciones públicas más cercanas.
- d) En coordinación con las Municipalidades, ampliar los proyectos de transferencia condicionada, vinculándolos a la participación de los beneficiarios en la mejora de infraestructuras que mejoren la capacidad de producción local; mantenimiento de caminos, creación de sistemas de riego, construcción de mercados, etc.

La financiación de las acciones institucionales propuestas en los párrafos anteriores, podría llevarse a cabo por medio de un impuesto a la producción o exportación de commodities agrícolas tales como la soja, dado el margen que brinda su escasa carga tributaria actual. Otras fuentes de financiación podrían ser los royalties procedentes de las Hidroeléctricas Binacionales de Itaipú y Yaciretá, o las aportaciones realizadas por la Cooperación Internacional.

7. Bibliografía

ACH, CECTEC, AECI (2007): *Relevamiento socioeconómico de unidades familiares campesinas (Caazapá)*. Informe de Línea Basal del Convenio de Soberanía Alimentaria. Asunción.

Aguero, J, Carter, M. (2007): *The impact of unconditional cash transfers to nutrition: the south african child support grant*, International Poverty Centre, Working Paper # 39, Septiembre 2007. Brasilia.

Ayala, O., I. Gómez y M. Palau (2006): *Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2002 – 2005)*. Asunción.

Banco Mundial (2005): Press Release No: 2006/123/LAC
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/PARAGUAYEXTN/0,,contentMDK:20691345~isCURL:Y~menuPK:50003484~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:342833,00.html>

Benítez, C. (sin año) *Desarrollo social: seguridad alimentaria y nutricional en Paraguay*, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Agrarias, Mimeo. San Lorenzo.

CIDH-OEA. (2001). *Tercer informe sobre la situación de los Derechos humanos en Paraguay*. Washington. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay01sp/cap.9.htm>

CEPEP, USAID, CDC (1990): Encuesta Nacional de Salud 1990. Asunción.

CODEHUPY (2006): *Informe sombra al pacto de los derechos económicos, sociales y culturales 2006*, Asunción. <http://www.codehupy.org>

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2005): *Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes – Política Nacional de Niñez y Adolescencia*. Asunción.

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992. Asunción.

DCEA/MAG, (Varios años): *Síntesis Estadística de Producción Agropecuaria. Campañas 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005*. Asunción

DGEEC, (varios años). Encuestas de Hogares. <http://www.dgeec.gob.py>

Duré, K. et al. (2004): *Perfil nutricional de niños menores de 5 años de 13 Regiones Sanitarias*. Presentación 9º Congreso Paraguayo de Pediatría. Asunción.

FAO (2006): *Las Directrices sobre el Derecho a los Alimentos: Documentos informativos y Estudios de Caso*. Roma.

- Gobierno Nacional/SAS (2006): *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza*. Asunción.
- García, M. y A. Prado (2006): *La soberanía alimentaria en Paraguay*. Acción contra el hambre. Asunción.
- GTZ Paraguay (2007a): *Manual de Agroforestería*. Asunción.
- GTZ Paraguay (2007b): *Sistemas de producción para los principales cultivos agrícolas de los departamentos de Concepción, Amambay y en la región norte del Departamento San Pedro*. Asunción.
- Gutandin, F. (2007): *Pobreza Campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekopora*. Asunción.
- IICA (2007): Observatorio Paraguay.
<http://www.iica.org.py/observatorio/cifras%20sectoriales-paraguay.htm>
- MAG (2007): *Programa para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Campaña Agrícola 2007-2008*, Documento de Trabajo. Asunción.
- Marchesich, R. y M. Sanabria (2001): *Perfil Nutricional Paraguay*, FAO. Roma.
- Masi, D. y C. Soto (2001): Indicadores determinantes y efectos de la lactancia materna en Paraguay. En: *Economía y Sociedad* # 5, 7-44, DGEEC. Fernando de la Mora.
- MSPBS, IBS (2001a): *Aprendamos a conocer nuestros alimentos – Guía de alimentos para niños y niñas de los CEBINFA*. Asunción.
- MSPBS, IBS (2001b): *Guía diaria de alimentos*. Asunción.
- MSPBS, INAN (2006): *Guías Alimentarias del Paraguay*. Asunción.
- MSPBS, INAN (2003a): *Bases Técnicas de las Guías Alimentarias para los niños y niñas menores de dos años*. Documento Técnico # 3. Asunción.
- MSPBS, INAN (2003b): *Guías alimentarias para niñas y niños menores de 2 años del Paraguay*. Asunción.
- MSPBS, INAN (2003c): *Material didáctico del facilitador de las guías alimentarias para niñas y niños menores de 2 años del Paraguay*. Asunción.
- MSPBS, INAN (2000a): *Situación de la Alimentación y Nutrición del Paraguay*. Documento Técnico # 1. Asunción.
- MSPBS, INAN (2000b): *Bases Teóricas y Técnicas de las Guías Alimentarias del Paraguay*. Documento Técnico # 2. Asunción.

- MSPBS, DPE (2003): *Situación de Salud, Paraguay*. Dirección de Planificación y Evaluación, Centro de Documentación. Asunción.
- MTAS (2007): *Estadísticas del Observatorio Permanente de la Emigración*. Madrid
- Ojeda, F. (2001): Seguridad Alimentaria de los pobres en el Paraguay. En: *Economía y Sociedad* # 5, 147-172, DGEEC. Fernando de la Mora.
- Otter T. (2007): *Poverty and Inequality in Paraguay during the nineties*. PhD thesis, University of Goettingen (Germany), Goettingen.
- Palau, T. (2005): *El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos*. Asunción.
- PNUD Paraguay (2006): Innovación productiva y reducción de la pobreza. *Cuadernos de Desarrollo Humano* # 1. Asunción.
- PNUD Paraguay (2005): *Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005*, Asunción.
- Sanabria M. (2006): *Análisis de la situación de salud infantil y antropometría de menores de 5 años – Paraguay EPH 2005*. Informe de consultoría, PNUD. Asunción.
- Sanabria M. (2003): Determinantes del estado de salud y nutrición en niños menores de cinco años. Paraguay EIH 2000/01. *Economía & Sociedad* # 8, 9-70, DGEEC. Fernando de la Mora.
- Sanabria M. y S. Sánchez (2001): Factores de Estado Nutricional de la Niñez Paraguaya. En: *Economía y Sociedad* # 5, 111-146, DGEEC. Fernando de la Mora.
- SAS, (2004): *Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social*. Asunción.
- Segovia, D. (2006): Derecho a la seguridad alimentaria en Paraguay. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2006*, p. 280 – 292, CODEHUPY. Asunción.
- UNICEF, PNUD, UNFPA (2006). *Invertir en la Gente*, Año 4, # 7, Asunción.
- UNICEF, PNUD, UNFPA (2007). *Invertir en la Gente*, Año 5, # 8, Asunción.
- WHO. (2006). *World Health Statistics 2006*, Ginebra.
- Yung, I. (2001): *Situación de la salud y nutrición infantil en Paraguay*. En: *Economía y Sociedad* # 4, 65-86, DGEEC. Fernando de la Mora.
- Ziegler, J. (Varios años). *Informes anuales a la Asamblea General de Naciones Unidas, del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Alimentación*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ginebra.