

# La situación de la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Paraguay

Los desafíos para avanzar en el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada\*

Fecha de Recepción: 13 de febrero de 2020

Fecha de Aprobación: 15 de mayo de 2020

**Resumen:** El derecho humano a la alimentación adecuada es reconocido internacionalmente en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo asumido en las normativas nacionales de muchos países en el mundo. Tanto la posición de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como, la de la Soberanía Alimentaria y Nutricional, colocan en el centro de sus visiones el objetivo de la consecución de este derecho humano. El artículo expone brevemente un análisis de la situación de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en Paraguay, con base a los principales indicadores construidos según las dimensiones de análisis de cada una de estas posiciones, para plantear los desafíos fundamentales que tiene la política pública para avanzar en el derecho humano a la alimentación adecuada.

**Palabras claves:** Seguridad Alimentaria y Nutricional. Soberanía Alimentaria y Nutricional. Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Paraguay.

## Víctor J. Imas R.

Investigador independiente, asociado al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Miembro del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Económico y Social (CIDES). Arquitecto por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Maestría en Urbanismo (con mención honorífica) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, con especialización en Sociedad y Territorio, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México. Docente en la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE). Ha realizado investigaciones y consultorías para organismos nacionales e internacionales.

\* Artículo basado en la investigación publicada en Imas R., Víctor (2019) *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay: Sistema de indicadores y línea de base*, CADEP/CONACYT, Asunción Paraguay, 176 págs.

**Abstract:** The human right to adequate food is recognized internationally within the framework of the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, being assumed in the national regulations of many countries in the world. Both the position of Food and Nutrition Security, as well as that of Food and Nutrition Sovereignty, place at the center of their visions the objective of achieving this human right. The article briefly presents an analysis of the situation of food and nutritional security and sovereignty in Paraguay, based on the main indicators constructed according to the dimensions of analysis of each of these positions, to raise the fundamental challenges that public policy has for advance the human right to adequate food.

**Key Words:** Food and Nutrition Security. Food and Nutrition Sovereignty. Human Right to Adequate Food. Paraguay.



## Introducción

El Paraguay ha tenido avances importantes en términos de la disminución de la pobreza y la pobreza extrema (medidas por ingreso), desde la crisis socioeconómica de los años 2001/03 (57,7% y 16,2% respectivamente) a la actualidad, dados por cierta estabilidad en el crecimiento económico, pero especialmente por los planes y programas de lucha contra la pobreza y de asistencia social promovidas desde 2005 para adelante. Sin embargo, todavía es significativa la prevalencia de la subalimentación, en el 11% de la población, con cerca de 800 mil personas sin acceso a suficientes alimentos nutritivamente adecuados para una vida sana y saludable (FAO 2018). Asimismo, en 2018, 1.679.810 personas (24,2%) vivían bajo la línea de la pobreza por ingresos y, 335.165 personas bajo la línea de pobreza extrema, mayoritariamente en las zonas rurales (DGEEC, EPH 2018).

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su objetivo 2 plantea «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible»<sup>1</sup>, relacionado directamente con el derecho humano a la alimentación adecuada, con lo que el Paraguay se ha comprometido.

En este sentido, el objetivo de este artículo es conocer la situación en la que se encuentra la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) en Paraguay e, identificar los principales desafíos de la política pública para avanzar en la consecución del derecho humano a la alimentación adecuada.

---

<sup>1</sup> Ver Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, consultado en febrero de 2020.

En el punto I, se repasa los aspectos conceptuales respecto al derecho humano a la alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y nutricional y, la soberanía alimentaria y nutricional, planteando brevemente las diferencias y posiciones que subyacen a estos conceptos.

En el punto II, se analiza la situación de la seguridad alimentaria y nutricional utilizando los principales indicadores definidos internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con base a las dimensiones de disponibilidad de los alimentos, acceso físico y económico de los alimentos, utilización de los alimentos y las estabilidad o sostenibilidad de las acciones en dichas dimensiones de análisis.

En el punto III, se analiza la situación de la soberanía alimentaria y nutricional, concepto acuñado por las organizaciones de La Vía Campesina (LVC) como crítica a los aspectos estructurales que conlleva la concepción de la seguridad alimentaria y nutricional. El análisis se realiza con los principales indicadores de las dimensiones de acceso a los recursos productivos, modelos productivos, transformación y comercialización productiva, consumo alimentario y, la política agraria.

En el punto IV, se realiza un breve abordaje del marco normativo y, se propone un agrupamiento del marco institucional de las instituciones y programas públicos relacionados SSAN.

Finalmente, en el punto V, se plantean los principales desafíos para avanzar en el derecho humano a la alimentación adecuada, respecto a la visión general de la política pública, la estrategia de desarrollo orientado a los ODS, el crecimiento inclusivo, el apoyo a la Agricultura Familiar Campesina (AFC), la priorización de la producción frutihortícola, infraestructuras y equipamientos rurales, educación alimentaria y nutricional, participación campesina e indígena y, protección social.

## I. Aspectos conceptuales

El **derecho a la alimentación** está reconocido a nivel internacional, como un derecho humano, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>3</sup>. Lo ampa-

---

2 Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

3 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y con entrada en vigor el 3 de enero de 1976. El PIDESC insiste en «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso

ran, asimismo, tratados regionales y constituciones nacionales. Además, el derecho a la alimentación ha sido reconocido en varias convenciones internacionales, en el sentido de que todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libre del hambre.

La lucha contra el hambre fue abordada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, organizada por la FAO en 1996<sup>4</sup> y luego, en la Declaración del Milenio en 2000, en la que los Estados se comprometieron para el 2015 a reducir a la mitad el número de personas que padecieran hambre. Posteriormente, la FAO aprobó en el 2012 las *Directrices Voluntarias, en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.<sup>5</sup> «El objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación» (Prologo de las Directrices Voluntarias; pág. III). Más recientemente, la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobada en el 2015 por las Naciones Unidas<sup>6</sup>, con 17 metas claras a alcanzar para el 2030, ha colocado el tema como parte del Objetivo 2: *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*.

En Paraguay se reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada de manera implícita y, en el marco de derechos más amplios, como el derecho a la vida (Constitución Nacional de 1992), señalando que es un derecho inherente a la persona humana, garantizando su protección en general y desde su concepción.<sup>7</sup>

---

la alimentación...», y especificando «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre»; es decir, es un derecho que está intrínsecamente relacionado al derecho a la vida, por lo cual, el Estado tiene la obligación de garantizarlo.

4 Aprobando la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

5 Ver en <http://www.fao.org/right-to-food/news/news-detail/es/c/130865/> consultado en febrero de 2020.

6 La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y el desarrollo, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, a ser alcanzadas para el año 2030.

7 Análisis sobre el marco jurídico institucional del derecho humanos a la alimentación adecuada se puede encontrar en Pereira Fukuoka, Milena (2011) y en los Informes sobre Derechos

El derecho humano a la alimentación adecuada trae aparejada la discusión de dos concepciones: La de seguridad alimentaria y nutricional y la de soberanía alimentaria y nutricional.

La **seguridad alimentaria y nutricional**, es un concepto acuñado por la FAO en 1996 que,<sup>8</sup> significa que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.<sup>9</sup> Los indicadores para analizar la seguridad alimentaria y nutricional se construyen con base a las dimensiones de la **disponibilidad** de los alimentos, la **accesibilidad** a los mismos, la **utilización** que se les da y, la **estabilidad** (sostenibilidad) de estas acciones, complementadas con otros ejes.<sup>10</sup>

La FAO distingue además la suficiencia alimentaria individual y la seguridad alimentaria individual, de hogares y nacional.<sup>11</sup> La *Suficiencia alimentaria individual* es la ingesta calórica suficiente para satisfacer las necesidades de las personas, las cuales varían de acuerdo a la edad, el estado de salud, el tipo de trabajo y la estatura;<sup>12</sup> la que conlleva a la *Seguridad alimentaria individual* o el acceso a alimentos sanos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana, sin riesgo de perder ese acceso; la *Suficiencia y seguridad alimentaria de los hogares*, entendiendo por hogar a una unidad de consumo y considerando que no siempre los alimentos se distribuyen entre todas las personas integrantes del hogar conforme a sus necesidades y; la *Seguridad alimentaria nacional* como la capacidad de un país para garantizar la seguridad alimentaria a los hogares y las personas.

La no realización de la seguridad alimentaria produce la **inseguridad alimentaria**, como una situación en la que las personas carecen de acceso

---

Humanos en Paraguay, de 2011 al 2019, publicados por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

8 El concepto es debatido desde principios de la postguerra con una perspectiva económica y vinculada al mercado de la producción de alimentos; posteriormente y ya en el ámbito de las Naciones Unidas fue complementada con la concepción de acceso económico y físico de los mismos y, posteriormente como derecho humano.

9 Párrafo 1 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996.

10 <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/>, consultado en febrero de 2020.

11 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), «La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos», en: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1996*.

12 Lo que se manifiesta en la ausencia de malnutrición proteinoenergética (MPE) aguda (peso insuficiente para la edad en los niños o peso insuficiente para la altura en los adultos), y a largo plazo en la ausencia de MPE crónica (estatura insuficiente para la edad en los niños menores de cinco años), en Pereira Fukuoka, Milena (2011) *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay.

seguro a una cantidad de alimentos suficientes para su desarrollo y para poder llevar una vida activa y sana.<sup>13</sup> La FAO plantea la posibilidad de tres tipos de inseguridad alimentaria:<sup>14</sup> *Crónica*, o de largo plazo o presentada de manera persistente; *Estacional*, similar a la crónica, pero por tiempos definidos como punto medios entre la crónica y la transitoria, relacionada a eventos como el cambio climático, las cosechas, la demanda laboral o las enfermedades y; *Transitoria*, de corto plazo y temporal, dada por una caída repentina en la capacidad de producir o acceso a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional.

Además de la duración, también se plantea parámetros para conocer la gravedad de la inseguridad alimentaria y el estado nutricional de las personas. Para ello se utiliza la noción de *subnutrición* que refiere a la proporción de la población cuyo consumo de energía como parte de su dieta es menor al umbral establecido: 2.100 kilocalorías por día (FAO 2011, 2015). Los indicadores generalmente utilizados para medir la gravedad de la inseguridad alimentaria son: la tasa bruta de mortalidad, la prevalencia de la malnutrición, el acceso y disponibilidad de alimentos, la diversidad de la dieta, el acceso y disponibilidad de agua, las estrategias para enfrentar estos problemas y los activos disponibles para la subsistencia, entre los más importantes (FAO, 2011).

Finalmente, la inseguridad alimentaria está generalmente relacionada con el hambre, la malnutrición, la pobreza y la vulnerabilidad de las personas en riesgo de caer en la inseguridad alimentaria. «**El hambre** se entiende normalmente como una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos. En términos sencillos, todos los que padecen de hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todos los afectados por la inseguridad alimentaria sufren de hambre, pues existen otras causas de inseguridad alimentaria, incluidas la ingesta insuficiente de micronutrientes. **La malnutrición** resulta de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o

---

13 La inseguridad alimentaria puede ser provocada por una gran diversidad de factores, tales como la falta de disponibilidad de alimentos, la carencia de poder adquisitivo, la mala distribución de los alimentos y el uso inadecuado de los mismos, la falta de acceso a recursos productivos, largos periodos de pobreza, cambio climático, enfermedades, sequías, variaciones en los precios y la producción, entre muchas otras causas. Sin embargo, se ha notado que en los últimos años las crisis alimentarias se han convertido en crisis prolongadas, a largo plazo y más estructurales. FAO, FIDA, PMA (2015) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado en febrero de 2020.

14 FAO (2011) *La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones*, <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>, consultado en febrero de 2020.



m micronutrientes.<sup>15</sup> La malnutrición puede ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre. Aunque **la pobreza** es indudablemente una causa de hambre, la falta de una nutrición suficiente y apropiada es, a su vez, una de las causas subyacentes de la pobreza. Una definición de la pobreza de amplia aplicación en la actualidad es la que engloba diversas dimensiones de privación relacionadas con necesidades humanas como el consumo alimentario, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente» (FAO, 2011:3)

La **soberanía alimentaria y nutricional** es un concepto que tuvo origen en los movimientos sociales y organizaciones ligadas a La Vía Campesina,<sup>16</sup> en ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, como crítica al concepto de seguridad alimentaria, en cuanto a los vacíos de obligatoriedad y exigibilidad del Estado en la atención al derecho humano a la alimentación adecuada, el foco puesto en la disponibilidad de los alimentos y la preponderancia del mercado. La soberanía alimentaria y nutricional se entiende como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población. Implica la priorización de la producción agrícola local para alimentar a la población y el acceso de los y las campesinas a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito; el derecho de los y las campesinas a producir alimentos y el derecho de los consumidores/as a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién se lo produce; el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias perjudiciales y a controlar la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales. Significa, además, la participación de los pueblos en la definición de las políticas agrarias y el reconocimiento de los derechos de las

---

15 La malnutrición abarca dos grupos amplios de afecciones: la desnutrición, que comprende el retraso del crecimiento (estatura inferior a la que corresponde a la edad), la emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura), la insuficiencia ponderal (peso inferior al que corresponde a la edad) y las carencias o insuficiencias de micronutrientes (falta de vitaminas y minerales importantes) y; *el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles* relacionadas con el régimen alimentario (cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, diabetes y cánceres).

16 La Vía Campesina (LVC) surgió en una reunión de líderes de los sectores campesinos de Centroamérica, el Caribe, Europa, Estados Unidos y Canadá, que se realizó en abril de 1992 en Managua, Nicaragua, para luchar contra las políticas neoliberales que imponían las Instituciones Financieras Internacionales (Declaración de Managua, 1992). Con este antecedente LVC se creó en 1993, en Mons, Bélgica, con el objetivo de establecer una lucha conjunta entre los campesinos del Sur y los agricultores familiares del Norte.

mujeres campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.<sup>17</sup>

Los indicadores propuestos para la soberanía alimentaria nutricional se integran de acuerdo a los ejes de **acceso a los recursos** por parte de la población, los **modelos de producción** imperantes, las formas de **transformación y comercialización** de los alimentos, la forma de **consumo alimentario** y, las **políticas agrarias**.<sup>18</sup>

La posición de La Vía Campesina es contra las políticas neoliberales que destruyen la soberanía alimentaria, porque priorizan el comercio internacional y no la alimentación de los pueblos. Afirma que dichas políticas «no han contribuido en absoluto en la erradicación del hambre en el mundo. Al contrario, han incrementado la dependencia de los pueblos de las importaciones agrícolas, y han reforzado la industrialización de la agricultura, peligrando así el patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta, así como la salud. Han empujado a centenas de millones de campesinos y campesinas a abandonar sus prácticas agrícolas tradicionales, al éxodo rural o a la emigración».<sup>19</sup>

Aunque, por un lado, se busque la complementariedad de los conceptos, viendo al derecho a la alimentación como un concepto **jurídico**, a la seguridad alimentaria como un concepto **técnico** y, a la soberanía alimentaria como un concepto **político** y, por otro lado, se muestren **convergencias** sobre el objetivo común de la consecución del derecho humano a la alimentación adecuada y la necesidad de producir alimentos y aumentar su productividad, así como de implementar políticas públicas redistributivas, en realidad, estos conceptos implican posiciones con visiones estructurales claramente **divergentes** relacionadas principalmente con el acceso y control de los recursos, los modelos productivos y las políticas agrarias (Gordillo y Méndez, 2013).

Estas divergencias se expresan igualmente en el plano local, donde las instituciones oficiales se alinean al concepto de seguridad alimentaria y

---

17 La Vía Campesina, *Qué significa soberanía alimentaria*, <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>, consultado en febrero de 2020.

18 Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre (2010) Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura, Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 14: 53-77.

19 Al respecto, LVC plantea que, «instituciones internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Banco Mundial y la OMC (Organización Mundial del Comercio) han aplicado estas políticas dictadas por los intereses de las empresas transnacionales y de las grandes potencias. Unos acuerdos internacionales (OMC), regionales (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas-ALCA) o bilaterales de «libre»cambio de productos agrícolas permiten a dichas empresas controlar el mercado globalizado de la alimentación». <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>, consultado en febrero de 2020.



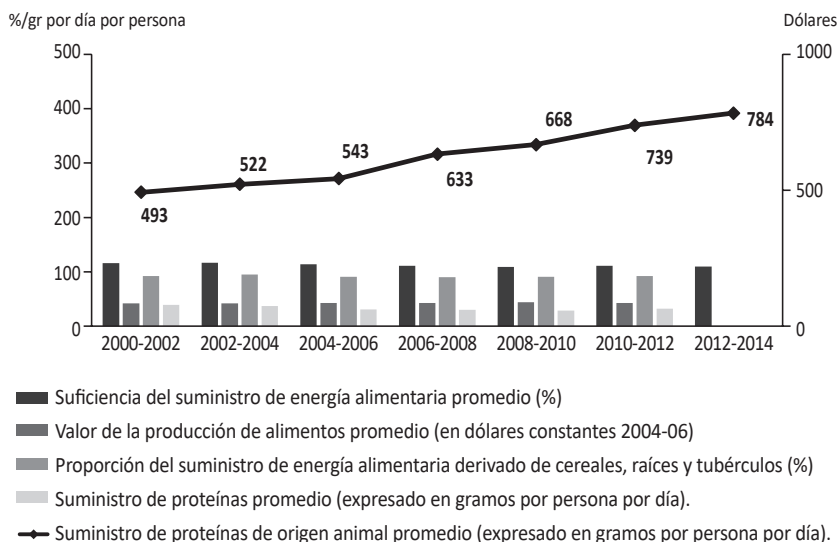
actúan en consonancia con el pensamiento y el modelo productivo dominantes, mientras que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema y, especialmente, las organizaciones campesinas de carácter nacional y regional defienden la posición política de la soberanía alimentaria como parte de la defensa de la soberanía nacional, cuestionando el modelo productivo dominante y la política agraria oficial.

## II. Situación de la seguridad alimentaria y nutricional

Se analiza la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Paraguay mediante algunos indicadores que incorporan las cuatro dimensiones consideradas por este concepto: disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad.

En cuanto a la **disponibilidad de alimentos** en el país, el suministro general de energía alimentaria promedio (calórica y proteínas) es suficiente y estable. Este se mantiene por encima del 100%, lo que indica que dicha disponibilidad supera en promedio los requerimientos energéticos por día por persona. También se puede observar un permanente aumento del valor de la producción promedio de alimentos (Gráfico 1).

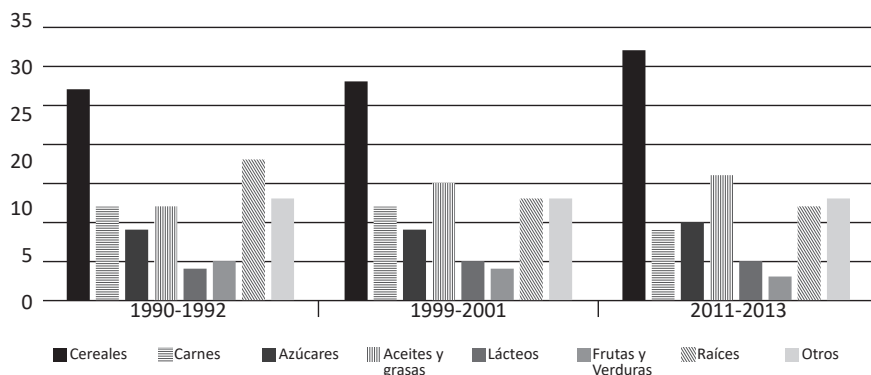
**Gráfico 1. Disponibilidad e alimentos**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Sin embargo, en cuanto a la composición de la disponibilidad de alimentos hay grupos de alimentos en crecimiento como los cereales, los aceites y las grasas, mientras que la carne, las raíces y las frutas y verduras están en disminución. La serie histórica de la disponibilidad de alimentos muestran un aumento continuo de productos con origen en la agricultura mecanizada e industrial (excepto carne) y una disminución de los alimentos que tienen origen en la agricultura familiar (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Composición de la disponibilidad de alimentos**



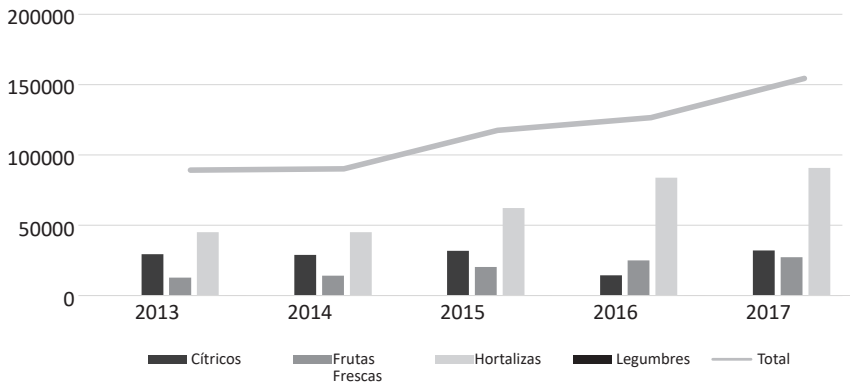
Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO, disponible en <https://bit.ly/2FwDFIK>

La producción interna de alimentos muestra un enorme crecimiento de los productos con origen en el agronegocio (cereales, azúcares, aceites y grasas, lácteos) y un decrecimiento en superficie y volumen de producción de alimentos relacionados con la agricultura familiar (Frutas, verduras y raíces)<sup>20</sup> (aunque en los últimos años esta disminución se ha estancado). En el primer caso se produce mayoritariamente para la exportación (cereales, aceites y grasas, carnes) y en el segundo, para el mercado interno, lo que al disminuir provoca una fuerte dependencia de la importación, especialmente de las frutas y las hortalizas<sup>21</sup> (Gráfico 3).

20 Ortega, Guillermo (2016) *Mapeamiento del extractivismo*, Base Is, Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción Paraguay.

21 Mayor información ver en Imas, Víctor (2018) Producción e importación de alimentos en el Paraguay: Aumentando la dependencia alimentaria; en Palau, Marielle (2018) *Con la soja al cuello, 2018, Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base IS y; en Imas, Víctor (2016) Agronegocio y alimentos. Importación y dependencia alimentaria; en Palau, Marielle (2016) *Con la soja al cuello, 2016. Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base Is.

**Gráfico 3. Evolución de la importación de alimentos procedentes de la Agricultura Familiar, 2013-2017 (Ton)**



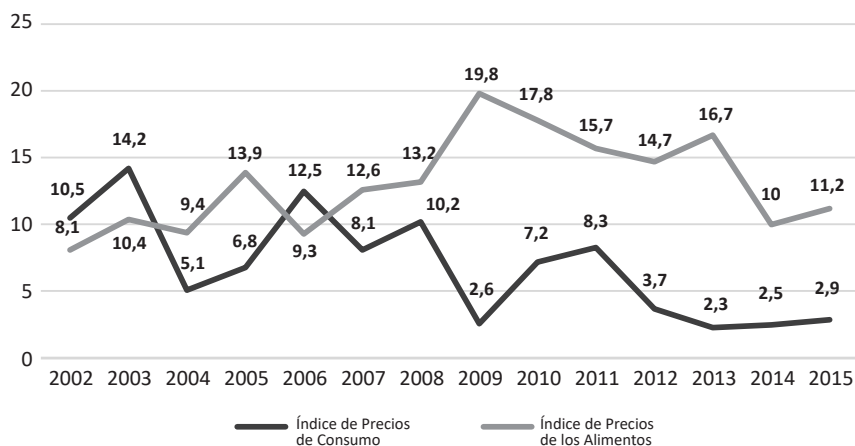
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SENAVE, disponible en <https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico>

Los indicadores de **accesibilidad a los alimentos** muestran leves mejoras y en otros ha empeorado. El **acceso físico** está dado por una leve mejoría de la infraestructura vial: entre el año 2000 y 2011 el porcentaje de caminos asfaltados pasó de 12% al 15,6% y, la densidad de caminos existentes pasó de 6,4 a 8 kilómetros por cada 100 kilómetros cuadrados de superficie; no obstante, Paraguay es uno de los más atrasados del mundo en ese ámbito y penúltimo en América Latina.<sup>22</sup>

El **acceso económico** está dado por un crecimiento en el ingreso per cápita del país pero que se enfrenta con la volatilidad y aumento permanente en los precios de los alimentos, cuya incidencia se manifiesta en la mayoría de la población que tiene ingresos medios o bajos, especialmente entre los más pobres. El PIB per cápita ha llegado en 2017 a 4.366 USD, solo superior a Bolivia en la región (lo que es un indicador ficticio debido a la desigual distribución del ingreso en el país). El comportamiento de los precios de los alimentos es al alza en el periodo planteado y volátil, duplicando y a veces hasta triplicando el Índice de Precios del Consumidor (IPC), ampliándose la brecha especialmente desde 2008 para adelante (Gráfico 4).

<sup>22</sup> Datos de la FAO y Banco Mundial, disponibles en <http://www.fao.org/faostat>; <https://datos.bancomundial.org>

**Gráfico 4. Variación de los precios de los alimentos**



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, disponible en <http://www.fao.org/faostat>

En cuanto a la capacidad adquisitiva de toda la población, Paraguay mantiene una de las distribuciones más desiguales del ingreso en Latinoamérica. El 20 % más rico de la población se lleva el 53 % de los ingresos totales, mientras que el 20 % más pobre solamente alcanza el 4,1 % en el 2015. La línea de pobreza extrema afecta al decil 1 en el área urbana y a los deciles 1 y 2 del área rural (Tabla 1).

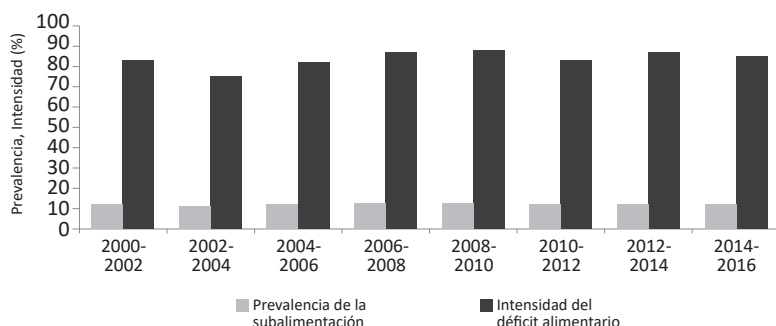
**Tabla 1. Distribución del ingreso por deciles y líneas de pobreza y pobreza extrema, 2017 (Gs)**

Deciles y línea de pobreza	URBANA	RURAL
1	328.752	146.226
2	524.915	238.518
3	675.629	320.764
4	837.384	403.453
5	1.022.293	493.521
6	1.245.070	597.824
7	1.527.912	734.384
8	1.897.153	909.131
9	2.531.953	1.217.836
10	5.709.066	3.366.711
Línea de pobreza extrema	256.881	234.592
Línea de pobreza total	664.297	473.601

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC, EPH 2017

Los aspectos analizados anteriormente determinan la prevalencia de la subalimentación y la intensidad del déficit alimentario. La prevalencia de la subalimentación (probabilidad de que un individuo consuma una cantidad de calorías que es insuficiente para cubrir sus necesidades de energía para una vida activa y saludable) se mantuvo constante con un promedio alrededor de 12%. Esto indica que no se han experimentado mejoras en este indicador desde el periodo comprendido entre los años 2000-2002 al 2014-2016. La intensidad o profundidad del déficit alimentario indica cuántas calorías se necesitarían para sacar a las personas desnutridas de su estado, la misma no ha mostrado una mejora, ya que se ha mantenido en un promedio de 83% en los periodos comprendidos entre 2000-2002 al 2014-2016. Los resultados muestran que, a pesar de la suficiente disponibilidad de los alimentos, la accesibilidad a los mismos es dificultosa para una parte de la población (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5. Trayectoria de Prevalencia de subalimentación e Intensidad del déficit alimentario**



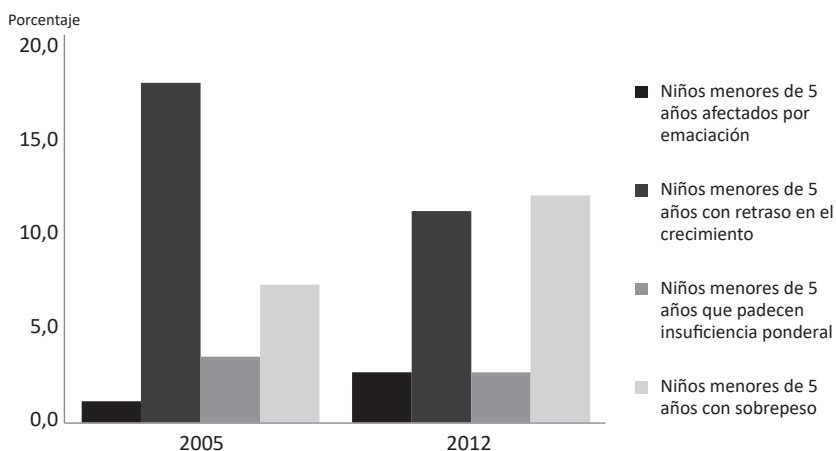
Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Los indicadores de **utilización de los alimentos** muestran la importancia de contar con las condiciones necesarias de acceso a servicios básicos, así como los porcentajes de niños menores de 5 años afectados por emaciación (desnutrición aguda o bajo peso respecto a la altura), retraso en el crecimiento (desnutrición crónica o grave o baja altura respecto a la edad), insuficiencia ponderal (peso inferior a la media), sobrepeso, etc.

En este sentido se observa un mejoramiento en cuanto al acceso a aguas mejoradas (87,4%) y saneamiento (79,6%) (DGEEC, EPH 2017); mientras que, los indicadores para menores de 5 años, entre 2005 y 2012, revelan una disminución en el porcentaje de retraso en el crecimiento (de 17,5% a 10,9%), pero, un aumento de los afectados por emaciación (de 1,1% a

2,6%) y sobrepeso (de 7,1 a 11,7%). El indicador de insuficiencia ponderal ha disminuido, pero de forma poco significativa (Ver gráfico 6).

**Gráfico 6. Emaciación, retraso en el crecimiento, insuficiencia ponderal y sobrepeso en menores de 5 años**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La anemia en mujeres en edad reproductiva (22,8%) y embarazadas (37,2%), así como en menores de 5 años (25,7%) se mantienen (al 2016). La prevalencia de la obesidad en las personas adultas ha ido en continuo aumento.<sup>23</sup> En Paraguay el 58% de los adultos tienen exceso de peso, 2 de cada 3 adultos presentan sobre peso u obesidad, 1 de cada 4 adultos presentan obesidad, 1 de cada 3 niños, niñas y adolescentes presentan sobrepeso u obesidad. Esta problemática estaría produciendo alrededor de 2.600 muertes al año por Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas a la obesidad.<sup>24</sup> El aumento de sobrepeso y obesidad supone un cambio, entre otros, del comportamiento alimentario hacia prácticas y consumo de alimentos poco saludables dados por factores económicos y culturales. Probablemente los niveles educativos y de calidad de la educación no han contribuido en una mejora en la nutrición.<sup>25</sup>

23 Datos de la FAO y Banco Mundial, disponibles en <http://www.fao.org/faostat>; <https://datos.bancomundial.org>

24 MSPBS, disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/16292/dia-nacional-contra-la-obesidad-2-de-cada-3-paraguayos-tiene-exceso-de-peso.html>

25 El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), podría jugar un papel esencial en el mejoramiento de esta problemática, si se implementara el eje de la educación alimentaria y



El aprovechamiento biológico de los alimentos se mide fundamentalmente por indicadores de salud, donde hay algunos aspectos que han mejorado como el aumento del parto asistido o las inmunizaciones de los niños; sin embargo, muchos otros prevalecen o han empeorado como: la muerte por enfermedades diarreicas agudas (EDA) de menores de 5 años, la prevalencia de la tuberculosis principalmente entre los más pobres y la población indígena, el aumento de los caso de VIH, el déficit en el consumo de yodo y prevalencia de la anemia por deficiencia de hierro en la alimentación (Imas 2019). Es de resaltar, que a pesar del continuo aumento de presupuesto (aunque sigue siendo muy bajo, 3% del PIB) los servicios de salud son sumamente deficientes, precarios y con insuficiencias de todo tipo (Serafini 2019a). Las Unidades de Salud de la Familia (USF) apenas cubren una tercera parte de la población. La Seguridad Social (IPS) sólo cubre a menos de la cuarta parte de la población y, la oportunidad de acceder a esos servicios no es igual para todos los habitantes del país, especialmente aquellos que viven en áreas geográficas más alejadas de los centros urbanos, donde las tasas de mortalidad y la prevalencia de enfermedades son muchos mayores (Imas 2019, Serafini 2019a y b).

En cuanto a la **estabilidad o sostenibilidad** de las dimensiones anteriores (Disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos), los indicadores<sup>26</sup> muestran que no existe una dependencia de disponibilidad de cereales, aunque si de otros grupos como las frutas y las verduras (Ver gráfico 1, 2 y 3). El valor de la importación de alimentos con relación a la exportación ha disminuido en general, aunque ha aumentado la de algunos rubros ya mencionados (Imas 2019). La variabilidad de la producción per cápita de alimentos es ascendente, pero la variación del suministro per cápita es inestable con ascendencia y caídas (Gráfico 1); en ese marco, la volatilidad de los precios ha aumentado (Ver Gráfico 4). Por último, la percepción de estabilidad política de la población es baja, aunque mejorando (Imas 2019).

No obstante, es necesario incorporar nuevos indicadores a esta dimensión relacionados principalmente con los riesgos del cambio climático y la capacidad de adaptabilidad productiva y en general de los riesgos relacionados a la agricultura familiar (de producción, comercialización y contexto en el que se produce), ya que en este ámbito se genera gran parte de los alimentos frescos que consume la población.

---

nutricional.

26 Tales como: proporción de la dependencia de importaciones de cereales, valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas, estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo, volatilidad de los precios de los alimentos, variabilidad de la producción y suministro de alimentos per cápita, entre otros.

### III. Situación de la soberanía alimentaria y nutricional

Con el concepto de soberanía alimentaria y nutricional se analizan indicadores relacionados a las dimensiones de acceso a los recursos, modelos de producción, transformación y comercialización, consumo alimentario y, políticas agrarias.

La dimensión de **acceso a los recursos** muestra que el acceso a la tierra, las semillas, el agua, la infraestructura y tecnología agrícola en inequitativa, siendo la agricultura familiar campesina el sector mayormente afectado.

La tierra está concentrada en pocos propietarios mostrando una desigualdad casi absoluta con el indicador de Gini:<sup>27</sup> 0,93 (OXFAM 2016), constituyendo la peor concentración de la tierra en América Latina y el mundo.<sup>28</sup> Las tierras agrícolas son aquellas destinadas al cultivo y a la ganadería; en ese sentido se ha dado un aumento creciente en este uso, pasando de 20.325.000 has en el año 2000 a 21.885.000 has en 2016 (Gráfico 7). Las tierras propias de cultivo pasaron de 3.110.000 a 4.885.000 has en dicho periodo (Gráfico 7). La masa boscosa superaba las 15 millones de has en 2016 (Gráfico 7); sin embargo, a pesar de ser protegida oficialmente, esta área se redujo aceleradamente en los últimos tiempos: La tasa anual de deforestación entre los años 2005 y 2010 fue de 0,99% y la tasa media de deforestación fue de 179.000 has/año, situación que ha empeorado drásticamente, colocando al país como uno de los que más deforesta en el mundo (PNC, ONU-RED, SEAM/INFONA/FAPI, 2016)<sup>29</sup>; solo en la región del Chaco se perdieron más de 287.000 ha en el año 2014<sup>30</sup>.

Hay una progresiva pérdida de semillas nativas y una creciente *transgenización* y dependencia de la importación. Según Franceschelli (2016), la diversidad y riqueza genética lograda durante miles de años por los agricultores se va perdiendo rápidamente por causa de la sustitución de las variedades nativas o criollas por las variedades híbridas, generalmente importadas, proveídas por las empresas multinacionales. De alrededor de 2.700 cultivos que históricamente había en Paraguay hoy existirían unos 900.

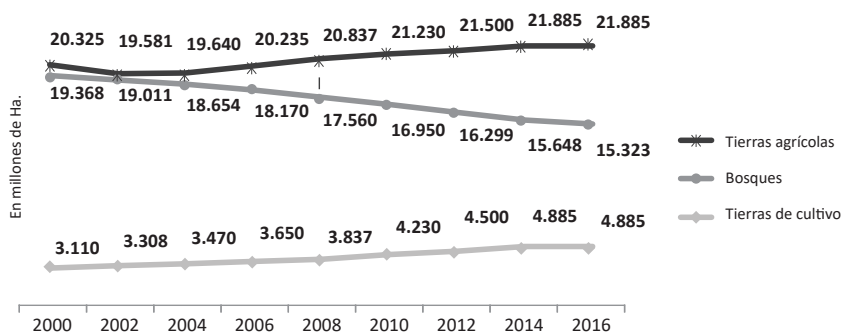
27 Gini: Igualdad absoluta = 0, desigualdad absoluta = 1

28 La posesión de la tierra está concentrada en manos de unos pocos propietarios: al tomar como parámetro lo que oficialmente se denomina Agricultura Familiar Campesina (hasta 50 hectáreas), estas totalizan el 91,4% de todas las fincas existentes en el país, correspondientes al 6,3% de la superficie agropecuaria. En contrapartida, el 8,6% de las fincas restantes del país ocupan el 93,7% de las tierras (CAN 2008). Por otro lado, 25,3% de las tierras se encontraban en manos de extranjeros en 2008, de la superficie total en manos extranjeras, 4.792.528 has pertenece a brasileños, y 3.096.6000 ha a extranjeros de otras nacionalidades, ver Glauser, Marcos (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo*, BASE IS, Asunción Paraguay

29 Ver PNUD, <https://bit.ly/2Ye2HCU>

30 Guyra Paraguay, 2015. <https://bit.ly/2Ygt7UV>

## Gráfico 7. Acceso a bosques, tierras agrícolas y de cultivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO, disponible en: <http://www.fao.org/faostat>

Durante 2015, el Paraguay importó 19.066 toneladas de semillas, entre las que se encuentran las utilizadas en el agronegocio, así como las hortícolas, frutales y forrajeras, aumentando seriamente el nivel de dependencia (Franceschelli 2016). En el año 2018, la importación llegó a más de 21.500 toneladas<sup>31</sup> (Tabla 2).

Descripción	Kilo Neto	FOB Dólar
Semillas de hortalizas	39.937	2.844.215
Semillas forrajeras	1.394.638	4.116.604
Semillas transgénicas	17.620.194	51.685.092
Otras semillas empresariales*	2.459.556	6.984.299
Totales	21.514.325	65.630.210

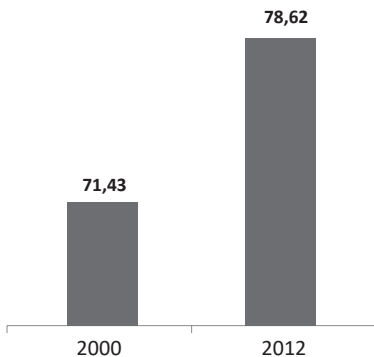
\*Arroz, canola, trigo, sorgo, girasol

Fuente: BCP. Importaciones partida país, 2018, en HEÑOI, 2019

Los flujos de recursos de agua dulce internos renovables (caudales de ríos internos y agua freática originada por lluvias) ha experimentado una caída importante de 1.755 metros cúbicos per cápita, entre 2007 y 2014, esta podría deberse a la extracción anual utilizada para riego en la agricultura y la producción animal (sin contar las pérdidas por evaporación de las cuencas de almacenamiento) (Gráficos 8 y 9).

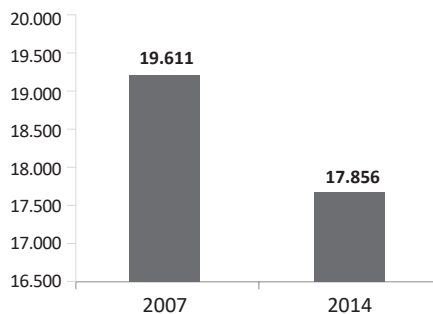
31 <https://bit.ly/2Yg3bsd>

**Gráfico 8. Extracción de agua dulce para uso agrícola**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfico 9. Recursos de agua dulce internos renovables per cápita**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La superficie de tierra equipada para riego ha aumentado de 67 mil has en el año 2000 a 140 mil has en 2016,<sup>32</sup> observándose también un crecimiento gradual en la tenencia de maquinaria agrícola. La maquinización y el acceso a infraestructura es propia de la agricultura mecanizada, mientras que la agricultura familiar campesina sigue produciendo en condiciones rudimentarias y precarias con baja productividad. Esta situación expresa una clara diferencia entre dos modelos productivos en el acceso a los recursos agropecuarios.

En Paraguay se presentan dos **modelos productivos** claramente diferenciados: el modelo de carácter extractivista, altamente mecanizado y extensivo orientado a la generación de productos para el mercado externo y el capital trasnacional, económica y políticamente dominante, y en permanente crecimiento en el uso de la tierra y en el volumen de la producción y; el modelo de la agricultura familiar campesina de carácter tradicional, de producción diversificada, orientada principalmente al mercado interno y en continua disminución en superficie y volumen de producción. La primera es poco generadora de fuentes de trabajo y la segunda se basa en el uso intensivo de la fuerza laboral. A pesar de su disminución relativa, una importante cantidad de población rural sigue viviendo en el campo la que permanecerá así por muchos años aún (Zavattiero 2017). Esta población es la que sufre mayor incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, la precariedad del trabajo, el trabajador familiar no remunerado (especialmente los jóvenes y las mujeres) y el trabajo infantil (Zavattiero 2017, Serafini 2019a).

<sup>32</sup> Banco Mundial, ver en <https://datos.bancomundial.org>

Un grupo importante de personas del sector rural trabaja en la agricultura familiar. Este subconjunto particular de personas puede ser cuantificado a partir de dos categorías ocupacionales: por cuenta propia o sin remuneración. Según estos criterios, unas 460.000 personas, el 38,7% del total de personas ocupadas de 18 años o más en este sector, forman parte de la agricultura familiar. Más de la mitad de las mujeres que trabaja allí, lo hace sin remuneración (Tabla 3).

**Tabla 3. Población ocupada dedicada a la AFC**

	Total		Hombres		Mujeres	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total, sector rural	1.189.813	100,0	751.305	100,0	438.508	100,0
Total, AFC	460.567	38,7	295.645	39,4	164.922	37,6
Cuenta propia	322.744	70,1	243.270	82,3	79.474	48,2
Trabajo no remunerado	137.823	29,9	52.375	17,7	85.448	51,8

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2016.

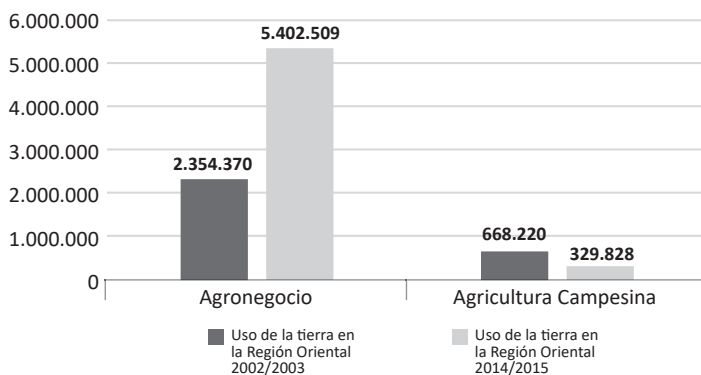
La mayor parte de la población ocupada en la agricultura familiar es hombre (64,2%) y tiene más de 30 años (85,0%). Del total de jóvenes (18-29 años), solo el 16% se encuentra en la agricultura familiar, el resto de los jóvenes, igual que las mujeres se encuentran distribuidos en las demás ocupaciones (Serafini 2018).

El trabajo en el sector rural, y particularmente en la agricultura familiar campesina, tiene como principal característica la precariedad: En 2017, 90% de la población de 18 años o más que trabaja allí no cuenta con seguro médico ni aporta a algún mecanismo de jubilación; el promedio de ingresos en el sector rural de un/a trabajador/a de 18 años o más es de Gs. 1.572.075, es decir, menos del salario mínimo; el 90% de la población ocupada gana allí menos del salario mínimo; el ingreso promedio de las mujeres y de la juventud es todavía más bajo (Serafini 2018). El trabajo infantil en las zonas rurales es muy importante en Paraguay: el 50,2% de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años del área rural están ocupados en actividades económicas del sector agropecuario (406.538 personas), el 47,5% están en situación de trabajo infantil (384.677 personas) y, 37,2% realizan trabajo peligroso (301.827 personas) (EANA Rural, 2015)

El agronegocio tiene su centro en el acaparamiento de la tierra, por eso la disputa cada vez más importante sobre las áreas tradicionales de producción campesina, comunidades, asentamientos y territorios indígenas. La

evolución de la superficie cultivada entre estos dos modelos productivos muestra claramente las ventajas del uno sobre la crisis del otro: el aumento de las tierras dedicadas al agronegocio ha significado la disminución de las tierras dedicadas a la agricultura familiar campesina. Aspecto claramente observable entre las zafras 2002/2003 y 2014/2015 (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Evolución del uso agrícola de la tierra en la Región Oriental según cantidad de hectáreas**



Fuente: Elaborado a partir de Ortega, 2016

Un aspecto permanentemente reclamado al agronegocio es su insignificante aporte a los ingresos del Estado (4,7% en el 2017) a pesar de la importante participación en la producción total de riqueza (19%). De este modo, el sector contribuye a la baja presión tributaria (10%) y a la inequidad de su estructura, con múltiples exoneraciones y deducciones, altos niveles de evasión y elusión (Serafini 2017).

El análisis del eje de **transformación y comercialización** productiva es favorable a las actividades agropecuarias de exportación que tienen un fuerte impacto en el PIB y provoca un importante superávit en la balanza comercial de exportación e importación de alimentos.<sup>33</sup> En la otra cara de la moneda, la agricultura familiar campesina tiene justamente su cuello de botella más importante en la fase de comercialización, precariamente

<sup>33</sup> Las exportaciones de productos animales y vegetales sumaron US 530 millones, productos alimenticios procesados US 935 millones, productos de origen animal US 1.320 millones, productos del reino vegetal US 2.850 millones, los que suman US 5.635 millones. Las importaciones en animales y vegetales suman US 37 millones, productos alimenticios procesados US 804 millones, productos de origen animal US 79,7 millones, productos del reino vegetal US 139 millones, los que suman US 1.059,7 millones. Por lo que se puede concluir que la balanza comercial en alimentos es claramente favorable con una diferencia de US 4.575,3 millones. Ver en <https://oec.world/es/profile/country/pry/>, consultado en febrero de 2020



organizado para el mercadeo, bajos precios y presa de la intermediación que junto con un mercado oligopsonio en la distribución urbana de los productos concentran gran parte de la plusvalía del sector.

De parte del sector campesino también existen insuficientes iniciativas y organización de los productores para la comercialización, gestión de distintos mercados, logro de economías de escala, entre otros, para contrarrestar la intermediación, ocupar los espacios de mercadeo, dejar de ser «tomadores» de precios y negociar mejores precios, oponerse a oligopolios impulsados por las grandes cadenas de supermercados, e incorporarse en mejores condiciones a cadenas de valor. La comercialización individualizada, que es la forma mayoritaria en que el campesino vende sus productos, es presa de las abusivas condiciones de la intermediación y los bajos precios que estos imponen.

Según Setrini (2017), tanto en los procesos productivos como en los de comercialización, existe una disminución de la coordinación interestatal y un aumento en la coordinación privada de empresas multinacionales (empresas agroindustriales y cadenas de supermercados) que lideran cadenas de valor globales. Al mismo tiempo, existe un contexto en el cual ha aumentado formalmente las exigencias en cuanto a normas y estándares de producción acordados internacionalmente por organismos multilaterales y por los tratados de libre comercio, según los modelos de producción y comercio dominantes.

El **consumo alimentario**, por un lado, muestra una dependencia creciente de la importación de los alimentos básicos y frescos producidos por la agricultura familiar campesina, y por otro lado, una tendencia hacia el consumo de alimentos poco nutritivos y saludables, mayormente procesados, este comportamiento que aumenta la malnutrición también se expresa en el campo donde se observa una substitución paulatina de la alimentación tradicional de propia producción hacia los alimentos procesados o adquiridos del mercado.

En cuanto a la **política agraria**, la llamada «reforma agraria» realizada en Paraguay ha distribuido mayormente las tierras a personas ligadas al poder económico y político y a extranjeros que, a los campesinos, contribuyendo con la concentración de la tierra y su desigual tenencia.

De acuerdo con un Informe de la Comisión de Verdad y Justicia (2008), en el periodo 1954-2003, que corresponde una parte a las intervenciones del IRA y principalmente al IBR, el Estado efectuó 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprendían una superficie total de 12.229.594 hectáreas. Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adju-

dicatarios que totalizan 7.851.295 hectáreas fueron efectuadas de manera irregular. Las tierras en cuestión constituyen el 64,1% del total de las tierras adjudicadas. Solamente durante la dictadura *stronista* (1954-1989), 6.744.005 has se han entregado de forma ilegal. Con relación a las adjudicaciones a personas no beneficiarias de la Reforma Agraria, el Informe identifica a 1.080 adjudicatarios que detentaban 4.978.198 hectáreas, con un promedio de 4.609 hectáreas por adjudicatario (CVJ 2006, Tomo IV).

Por otro lado, la baja presión tributaria en el país impacta en el presupuesto estatal que desde hace varios años arrastra un importante déficit cubierto crecientemente con deuda pública (bonos soberanos); no obstante, el presupuesto del principal responsable de la política agropecuaria del país, el MAG, ha tenido un permanente aumento, pero que no se trasladó en una mayor inversión en la agricultura familiar campesina que desde el 2012 se ha venido reduciendo, significando 0,14% del PIB en 2015 (Imas 2019).

#### **IV. Políticas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional**

Paraguay vio truncada la posibilidad de tener una ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación cuando esta fue vetada por el Poder Ejecutivo en 2018,<sup>34</sup> luego de ser aprobada por el Congreso. El objetivo de esta ley que, tuvo un debate en las organizaciones de la sociedad civil y campesinas por muchos años, fue la de establecer una política de Estado que garantice el derecho humano a la alimentación adecuada para toda la población, lograr y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria, en forma progresiva y sin regresiones.

Recientemente fue promulgada la ley No. 6286/19 de Defensa, Restauración y Promoción de la agricultura Familiar, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la restauración defensa, preservación, promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina a los efectos de lograr su recuperación y consolidación, por su elevada importancia para la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo (Art 1º). Aunque todavía esta ley debe ser reglamentada, presenta algunos puntos polémicos que necesitan aun un amplio debate especialmente en el seno de las organizaciones campesinas, tales como: la creación del Vice Ministerio de la Agricultura Familiar Campesina (Art 4º) y del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina (Art. 11º), el arti-

<sup>34</sup> Ver en <https://bit.ly/31aJ8xc>

culo relacionado con el Acceso a la tierra (Art. 16) y la creación del Fondo solidario de reservas de tierras (Art. 17, 18 y 19).<sup>35</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Naciones Unidas, en marzo de 2015, entre otros, realizó dos observaciones importantes a Paraguay:<sup>36</sup> una que «el Comité recomienda al Estado parte acelerar sus esfuerzos para adoptar el Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional» (Comité DESC 2015: 25), la cual sigue pendiente con el veto a la ley mencionada y, la otra en que «el Comité reitera su recomendación anterior (E/C.12/PRY/CO/3, párrafo 27) y urge al Estado parte a que tome las medidas necesarias para controlar el cultivo de soja a fin que éste no traiga aparejado el detrimento del disfrute de los derechos económicos sociales y culturales, particularmente, a un nivel de vida adecuada, a la alimentación y al agua y a la salud. El Comité insta al Estado parte a que adopte un marco legal efectivo de protección al medio ambiente, particularmente contra el uso indiscriminado de agro-tóxicos, que prevea sanciones apropiadas para los responsables y una indemnización adecuada a las personas afectadas» (Comité DESC, 2015:26), aspectos desoídos por el Estado paraguayo, considerando que normalmente los sojeros violan las normativas ambientales y los derechos humanos en un creciente marco de impunidad.

Asimismo, en 1918, la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, ha realizado un detallado Informe sobre la vigencia del Derecho a la Alimentación y Nutrición adecuadas en Paraguay y planteado múltiples recomendaciones al Estado paraguayo.<sup>37</sup>

---

35 Ver Ley en <https://bit.ly/2Q6cWES>

36 Comité DESC. Observaciones finales. Paraguay. Documento E/C.12/PRY/CO/4, 20 de marzo de 2015.

37 Entre las que resaltan la de: i) promulgar las legislaciones pendientes, incluyendo la Ley contra todas las formas de Discriminación, la Ley de la Extensión de la Reforma Agraria Integral, así como los proyectos de leyes pendientes con relación al derecho a la alimentación y nutrición adecuada; ii) adoptar una estrategia nacional de desarrollo basada en los principios de los derechos humanos, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 que garantice la protección de los pequeños productores campesinos protegiendo y promoviendo la agricultura familiar como modelo productivo; iii) proteger a las personas y comunidades contra los abusos a los derechos humanos en el contexto de la expansión de la agricultura de monocultivo a gran escala; iv) mejorar el mercado y los procesos de adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar; v) crear bancos de semillas para el mantenimiento y la conservación de la diversidad genética; vi) promover la agricultura orgánica y en especial la ecológica; vii) participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas y elaboración de un nuevo marco legal sobre sus derechos y protección de sus territorios; viii) implementar las directrices voluntarias de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para las actividades relacionadas a establecer políticas agrícolas nacionales, específicamente, las «Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional»; las «Directrices voluntarias sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la

A continuación, se enlistan las instituciones y los programas relacionados con la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional ordenados según los ejes de soporte institucional, fortalecimiento del sector agropecuario y, programas de protección social direccionados a SAN.<sup>38</sup>

<b>Soporte institucional<sup>39</sup></b>	
Institución de agricultura y ganadería	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Instituciones vinculadas al sector agropecuario	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Instituto Nacional del Indígena (INDI), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y Semillas (SENAVE), Instituto Paraguayo de Tecnología Apropiada (IPTA), Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Gobernaciones y Municipalidades, Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de Fomento (BNF), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).
Instituciones vinculadas a protección social	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Desarrollo Social anteriormente Secretaría de Acción Social (MDS/SAS), Ministerio de Hacienda / Dirección de Pensiones No Contributivas (MH/DPNC), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Gobernaciones y Municipalidades, Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP S.A.), Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

seguridad alimentaria nacional»; y «Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios». Ver en <https://bit.ly/3aEeWxL>, Consultado en febrero de 2020

38 Planteada por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en ICEFI (2015) *Gasto público en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*. Santiago de Chile, <https://bit.ly/3l0rrbS>

39 No existe una entidad rectora de SAN.

Fortalecimiento del sector agropecuario <sup>40</sup>		
Atención directa al productor	Servicios agrícolas	Dirección de Extensión Agraria (DEAg), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
	Insumos y Capital	Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay (PEPAP), 10% royalties gobernaciones y municipalidades; Proyecto de Modernización de la AF <sup>41</sup>
	Programas mixtos de atención al productor	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRO-DERS), Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI), Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO).
Soporte al sector agropecuario	Investigación	Instituto Paraguayo de Tecnología Apropriada (IPTA)
	Educación Agrícola	Dirección de Educación Agraria (DEA), Bachillerato Técnico Agropecuario (BTA) y Bachillerato Técnico Ambiental (BTAM) del MEC
	Regularización de la propiedad Agraria	Sistema de Información de Recursos de la Tierra del INDERT (SIRT), Instituto Nacional del Indígena (INDI)
	Apoyo a la comercialización y servicios de información	Dirección de Comercialización (DC), Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA)
	Seguros <sup>42</sup>	

40 Principalmente lo referido a la Agricultura Familiar.

41 Este proyecto, con mucha dinámica actual es financiado por los fondos sociales de la ITAIPÚ Binacional y administrado por el UNOPS por fuera del presupuesto.

42 Hasta la actualidad hay un convenio con una empresa privada de seguros para un proyecto piloto de seguros para la AF, focalizada en la producción de sésamo y, con el apoyo del Banco Interamericano de desarrollo (BID).

Programa de Protección Social direccionados con SAN	
Servicios y ayuda Alimentaria	Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (LAM), Instituto Nacional del Indígena (INDI) <sup>43</sup>
Alimentación Escolar	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP)
Transferencias Condicionadas	Transferencias condicionadas con Corresponsabilidad (Tekopora), Programa de Erradicación del Trabajo Infantil Peligroso (Abrazo), Ayuda a pescadores
Servicio de salud preventiva y salud materna infantil	Atención Primaria a la Salud / Unidades de Salud de la Familia (APS/USF), Inmunizaciones (PAI), Salud materna infantil
Agua y saneamiento <sup>44</sup>	Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP S.A.), Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (USAPAS) del MOPC
Apoyo a hogares por catástrofes	Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)
Empleo y microcréditos no agrícolas	Dirección General de Empleos del MTESS. Subsecretaría de Estado de MIPYMES del Ministerio de Industria y Comercio (MIC)

43 Transferencias alimentarias para indígenas (Provistas)

44 Además de las instituciones planteadas existen muchas otras que realizan acciones o servicios de agua potable, tales como: Las Juntas de Saneamiento para poblaciones menores a 10 mil habitantes, los aguateros u operadores privados y, numerosas instituciones que lo hacen puntualmente: Secretaría de Acción Social (SAS); Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat (SENAVITAT); Secretaría de Emergencia Nacional (SEN); Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT); Instituto Nacional de Desarrollo Indígena (INDI); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) - Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP); Ministerio de Defensa Nacional – Comando de Ingeniería; Ministerio de Educación y Ciencias (MEC); Entidades Binacionales: Entidad Binacional Yacyreta e Itaipu Binacional; Gobiernos locales: gobernaciones y municipalidades.



Acciones complementarias	
Infraestructura Rural (IR)	Subprogramas de construcción, rehabilitación, conservación de caminos vecinales y rurales e infraestructura de acceso a caminos vecinales y rurales del MOPC. Transferencias de Royalties (30%) para infraestructura vial
Conservación y recuperación de recursos naturales (RN)	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) ex Secretaría del Ambiente (SEAM), Instituto Forestal Nacional (INFONA)

El Estado paraguayo ha constituido en general las instituciones con las competencias necesarias para llevar adelante las políticas relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. Fuera de los problemas de las limitaciones presupuestarias y las complejidades de la burocracia, es muy clara la falta de voluntad política para la priorización y atención del tema. No existe política de Estado que priorice la agricultura familiar campesina como un sector estratégico de producción de alimentos y/o que garantice de manera integrada el derecho a la alimentación adecuada.

Lo que se ha realizado en materia de políticas públicas son, planes de desarrollo o planes concretos que se asumen según la orientación política o el interés de los gobiernos de turnos, programas de diversa índoles y proyectos concretos de limitada cobertura, asistenciales, y desarticulados entre sí. No obstante, las evaluaciones han sido positivas en general para programas como Tekopora, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, Programa de Alimentación Escolar del Paraguay; otros como el Programa de Alimentario Nutricional Integral y de Eliminación del Trabajo Infantil (ABRAZO), deberían cobrar mayor fuerza; los programas llevados adelante por el MAG lamentablemente no impactan en la agricultura familiar campesina.

## V. Desafíos para avanzar en el derecho humano a la alimentación adecuada

Los desafíos para este avance son enormes en Paraguay, en especial cuando la política pública está orientada predominantemente a promover el agronegocio y soslayar un mayor compromiso hacia la agricultura familiar campesina. Las observaciones y recomendaciones del Comité DESC (2015) y de la Relatora de Naciones Unidas mencionadas más arriba sintetizan en cierto modo los desafíos para avanzar en el derecho humano a

la alimentación adecuada, comenzando por la promulgación de una ley marco y constituyendo un ente rector. A continuación, se plantean algunas líneas de acción que, cuanto menos, podrían contribuir al debate público de esta problemática:

Reorientar la visión economicista del desarrollo poniendo en el centro del desarrollo al ser humano (y los derechos que le asisten) y al crecimiento económico como un instrumento del mismo. El objetivo del desarrollo debe ser el ser humano y no la generación de riquezas, como lo ha propuesto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los Informes de Desarrollo Humano.

Plantear una estrategia nacional de desarrollo basada en los principios de los derechos humanos económicos y sociales, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Impulsar en el ámbito macroeconómico el crecimiento económico para generar las riquezas necesarias para el bienestar de la población y poder asegurar el derecho a la alimentación. Sin embargo, este crecimiento debe ser inclusivo e ir acompañado de políticas redistributivas para disminuir la enorme brecha entre ricos y pobres existente en el país, tales como: i) un sistema tributario de mayor presión, progresivo y directo; ii) el aumento de la formalidad del trabajo y el trabajo decente de manera extensiva a las zonas rurales; iii) el control de la inflación y la volatilidad de los precios de los alimentos y; iv) la priorización y el apoyo integral a la agricultura familiar campesina productora de alimentos, aumentando la productividad y el acceso justo a los mercados.

El apoyo a la agricultura familiar debe ir acompañada por una política de acceso a los recursos y servicios públicos, en el marco de la realización progresiva de la Reforma Agraria. Esto es: i) el acceso a la tierra mediante una política de distribución más equitativa; ii) el acceso a las semillas mediante una política de mantenimiento y conservación de las semillas nativas, así como su innovación, generando las semillas nacionales especialmente para el sector hortícola, de modo a superar la dependencia de la importación; iii) el acceso a tecnologías apropiadas, técnicas y maquinarias agrícolas que ayuden al mantenimiento y la conservación del suelo y las prácticas culturales en armonía con el medio ambiente, aumentando la productividad; iv) el acceso a infraestructura de producción, almacenamiento y comercialización para superar la estacionalidad; v) el acceso al crédito de carácter preferencial y a la asistencia técnica con enfoque de acompañamiento; vi) implementación de una política de prevención y gestión del riesgo para enfrentar el cambio climático; vii) implementación del seguro agrícola mediante la creación de fondos contingencias, con

participación pública y de los productores de la agricultura familiar campesina; viii) implementación de las compras públicas con precios de referencia para potenciar la producción de la agricultura familiar campesina; ix) impulsar diversas formas de acceso a los mercados locales, regionales y nacionales, minimizando la intermediación y fomentando los circuitos cortos de mercadeo; x) facilitar y priorizar la participación de los jóvenes y las mujeres y; xi) promover la educación agraria y agroecológica en los centros educativos.

Priorizar la producción frutihortícola en el ámbito de la agricultura familiar de modo a contrarrestar el permanente aumento de la dependencia de la importación de estos productos. En este marco la lucha contra el contrabando es fundamental.

Mejorar la infraestructura vial de acceso a las zonas productivas de la agricultura familiar con caminos de todo tiempo.

Proteger las zonas de la agricultura familiar, asentamientos y comunidades campesinas e indígenas del avance de la agricultura mecanizada y de las diversas formas de expulsión ejercidas para el acaparamiento de sus tierras.

Incorporar a las comunidades indígenas en la promoción de la agricultura familiar en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria, para fomentar el arraigo y el desarrollo de las comunidades.

Priorizar la política de educación y llevar a la práctica la Educación Alimentaria Nutricional prevista en el Currículo Educativo del MEC y por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP).

Implementar la Política de Protección Social, priorizando los programas sociales que ayudan a mejorar las capacidades de las personas en situación de pobreza y hambre, de modo a propiciar oportunidades para su desarrollo.

Potenciar los programas actuales de asistencia alimentaria elevando la cobertura y la calidad del servicio. Entre estos deberían ampliarse absolutamente el PANI y ABRAZO.

Generar un observatorio sobre el derecho a la alimentación generando información y realizando seguimiento a los indicadores de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.

## Bibliografía

Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (CVJ) (2008). *Informe Final, Tierras Malhabidas*, Tomo IV, Asunción Paraguay

La Vía Campesina, *Qué significa soberanía alimentaria*, <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>, consultado en febrero de 2020.

FAO (1996), «La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos», en: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1996*.

FAO (2011), *La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones*, <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>, consultado en febrero de 2020

FAO, FIDA, PMA (2015.) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado en febrero de 2020

FAO (2018), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018*; en [www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf](http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf), consultado en febrero de 2020.

DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017, 2018, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora Paraguay

EANA Rural (2015), Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes del Área Rural (EANA Rural 2015), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Fernando de la Mora Paraguay

Franceschelli, Ines (2016), «Toda la gloria del mundo cabe en un grano de maíz», en Marielle Palau (coord), *Con la soja al cuello 2016. Informe sobre agronegocio en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay

Glaiser, Marcos (2009), *Extranjerización del territorio paraguayo*, BASE IS, Asunción Paraguay

ICEFI (2015), *Gasto público en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*. Santiago de Chile

Imas R., Víctor (2019), *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay: Sistema de indicadores y línea de base*, CADEP/CONACYT, Asunción Paraguay, 176 págs.

Imas, Víctor (2018), Producción e importación de alimentos en el Paraguay: Aumentando la dependencia alimentaria; en Palau, Marielle (2018) *Con la soja al cuello, 2018, Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base IS

Imas, Víctor (2016), Agronegocio y alimentos. Importación y dependencia alimentaria; en Palau, Marielle (2016) *Con la soja al cuello, 2016. Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base Is.

Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre (2010), Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura, Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 14: 53-77

Ortega, Guillermo (2016), *Mapeamiento del extractivismo*, Base Is, Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción Paraguay.

OXFAM (2016), *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*, OXFAM Internacional.

Pereira Fukuoka, Milena (2011), *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay

Serafini, Verónica (2019a), *Pobreza en Paraguay: Crecimiento económico y conflicto redistributivo*, CADEP, CONACYT, Asunción, Paraguay.

Serafini, Verónica (2019b), *La Protección Social en Paraguay: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030*, CADEP, CONACYT, Asunción Paraguay

Serafini (2018), «Pobreza rural en Paraguay», Instituto de Estudios Peruanos – FAO, Lima Perú.

Serafini, Verónica (2017), «Cuanto ganan los sojeros», en Marielle Palau (coord.) *Con la soja al cuello 2017. Informe sobre agronegocios en Paraguay*, Base Is, Asunción Paraguay

Setrini G. y G. Rojas (2017), Contexto para nuevas políticas de producción y comercialización (Informe realizado para La Vía Campesina), Asunción Paraguay

Zavatiero, Claudina (2017), Migración rural con enfoque de género y juventud en Paraguay, (Informe realizado para La Vía Campesina), Asunción Paraguay