



Milena Pereira Fukuoka

Derecho a la alimentación en la administración Cartes

Milena Pereira Fukuoka

Derecho a la alimentación en la administración Cartes



MISEREOR
IHR HILFSWERK

BASE
investigaciones sociales

Milena Pereira Fukuoka

Derecho a la alimentación en la administración Cartes



Ayolas 807 esq. Humaitá
Tel. (595-21) 451 217 Fax. (595-21) 498 306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py
Asunción, Paraguay

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de



Derecho a la alimentación en la administración Cartes
(Asunción, noviembre 2014)

Foto de tapa: FNC

ISBN: 978-99967-749-4-2



Copyleft.



Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).



No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.



Mantener estas condiciones para obras derivadas: Sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Índice

Introducción.....	9
1. La alimentación en el colonialismo tardío.....	13
2. Estándares para la garantía del derecho a la alimentación adecuada.....	29
3. Políticas públicas y derecho a la alimentación adecuada en la administración Cartes	53
4. ¿Quién garantiza el derecho a la alimentación? Vulneraciones masivas y resistencias crecientes.....	109
Conclusiones.....	127
Bibliografía.....	131

[E]l carácter “positivo”, es decir artificial, del derecho moderno [...] permite reconocerlo como un producto de las *elecciones ético-políticas* del legislador, tanto ordinario como constituyente, así como de aquellas realizadas por los jueces y todos los demás operadores jurídicos. La positividad del derecho, en este sentido, forma una entidad única con su politicidad, que la convierte en un terreno constante de compromiso cívico, de lucha social y de transformaciones institucionales, con frecuencia progresivas pero también, a veces, involutivas y regresivas.

*Luigi Ferrajoli,
Constitucionalismo y teoría del derecho*¹

¹ Luigi Ferrajoli, “Constitucionalismo y teoría del derecho. Respuesta a Manuel Atienza y José Juan Moreso”, en: Luigi Ferrajoli, José Juan Moreso y Manuel Atienza *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, 2^o ed. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 173. Las cursivas son nuestras.

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo analizar las principales medidas que inciden en la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), adoptadas desde la elección de Horacio Cartes como presidente de la República del Paraguay, en abril del año 2013.

Pensar en la alimentación que hoy es posible para las personas en este país requiere hacer referencia al sistema alimentario global, pues el aumento de la demanda de carne y soja por los países centrales, tiene un impacto decisivo en la cada vez menor posibilidad de alimentación adecuada de las personas que viven en el Paraguay. Ya ha sido publicada numerosa bibliografía al respecto, por ello, en este breve estudio sólo procuraremos complementar dichas reflexiones con un concepto como el de colonialismo tardío. El mismo nos parece particularmente explicativo de los procesos económicos y culturales que con potencia avasallante se despliegan sobre los territorios en la actualidad, imponiendo como única lógica la de la eficiencia en términos de acumulación y la máxima subordinación de la vida al capital.

El cambio de la matriz de producción, distribución y consumo de alimentos es uno de los pilares claves de este esquema de poder mundial. Resulta de ello la explotación acentuada de los recursos productivos nacionales conforme a demandas externas, en detrimento de la satisfacción de las necesidades alimentarias

de la población local; así como la destrucción de culturas alimentarias tradicionales sustentables y autónomas, y su sustitución por formas productivas por completo dependientes de las grandes empresas transnacionales. Como proceso de colonización, esta expansión se apoya en un discurso acerca del progreso y es facilitada en mayor o menor medida por las instituciones políticas de cada país. Asimismo, su avance se sustenta en algunos elementos distintos en comparación con la fase inicial del capitalismo que se intentarán resaltar.

La otra cuestión que precisa ser abordada es la relativa al Estado. Ya han sido publicados extensos trabajos sobre las obligaciones jurídicas del mismo para la garantía del derecho a la alimentación adecuada, las áreas de política pública involucradas, y las instituciones estatales competentes en Paraguay para asegurar las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, adecuabilidad y sustentabilidad. A más de ello, consideramos que es necesario hacer hincapié en el tipo de Estado realmente existente en el Paraguay y en las características del régimen político vigente, dado el actual contexto de regresiones institucionales, avasallamiento a comunidades rurales y desprotección manifiesta de personas frente a violaciones graves de derechos, entre ellos, el derecho a la alimentación.

Los derechos sociales pueden quedar reducidos a una promesa o demanda vacía, si no se han desarrollado normativamente, garantías específicas para su protección y realización, y si se carece de instituciones estatales que los efectivicen en la práctica, en especial, sin una Corte Suprema de Justicia idónea e independiente que haga cesar las violaciones y tutele la realización progresiva de aquellos.

Por los motivos mencionados, intentaremos contribuir a la comprensión de los procesos económicos, jurídicos y políticos que condicionan la garantía estatal del DHAA en Paraguay: a) distinguiendo los aspectos que corresponden al contexto socioeconómico internacional; b) mencionando las propias limitaciones de la ciencia jurídica, la cual aún no ha logrado dotar a los derechos sociales de garantías tan eficaces como las desarrolladas para los derechos de libertad; y c) haciendo hincapié en el

entorno político-institucional necesario para la efectivización de los derechos humanos.

A partir de ese marco se examinarán las principales medidas de política pública adoptadas entre abril de 2013 y septiembre de 2014 que afectan el derecho a la alimentación adecuada, conforme a los estándares jurídicos desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos. Dado que se trata del primer periodo de gestión gubernamental, se podrá dar cuenta sobre todo del nivel de estructuras jurídicas e institucionales, y de los procesos en curso (adopción o no de políticas, programas y proyectos, e implementación o no de otros ya adoptados por gobiernos anteriores).

A más de ello, se incluirá un capítulo final referido a significativas formas de resistencia que protagonizan en el país organizaciones campesinas, buscando resaltar su contenido político. Las mismas atañen a tres dimensiones claves del derecho a la alimentación adecuada: la posibilidad de arraigo de las familias productoras de alimentos en sus tierras, la protección de los recursos alimentarios de las comunidades rurales y la inocuidad de los alimentos producidos. Las acciones comunitarias son desplegadas como última alternativa –asumiendo el costo de una exposición a mayor violencia– ante la desprotección institucional de derechos, prolongada en el tiempo. Las prácticas de resistencias comunitarias a las cuales se hará referencia evidenciarían que en el país, el derecho a la alimentación adecuada, indivisible e interdependiente de otros derechos, carece de garantes administrativos y judiciales efectivos.

1. La alimentación en el colonialismo tardío

La historia como historia del “progreso”, como mirada al pasado desde las culturas vencedoras, es en realidad la historia del colonialismo. Para Hegel, recuerda Raúl Zaffaroni, “nuestra América no tiene historia antes de la llegada del espíritu, es decir, antes del genocidio de los pueblos originarios, compuestos por indios que según Hegel fallecen al ponerse en contacto con los conquistadores, en un territorio donde todo es débil, incluso nuestros animales, porque todo es húmedo debido a que las montañas no corren como en Europa, sino de norte a sur, es decir, que hasta nuestra geografía está equivocada”.

Como señala el jurista argentino, son tres hasta ahora las etapas del colonialismo en América Latina, insertadas en los distintos momentos de poder mundial. La primera fue el colonialismo en sentido estricto practicado por las potencias ibéricas hasta el siglo XIX; la segunda fue lo que algunos pensadores llamarían el “neocolonialismo”, ejercido por la nueva hegemonía mundial, en especial de Gran Bretaña, a la caída de los imperios ibéricos; y la tercera etapa es la actual, de tardocolonialismo o etapa superior del colonialismo.¹

¹ Eugenio Raúl Zaffaroni, “Descolonización y poder punitivo”, en Contextos, publicación del Seminario de Derecho Público de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 3, 1a ed. - Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012, p.42.

Es sabido que, si bien las revoluciones de independencia emergieron con ideales igualitarios y liberales, los mismos quedaron trancos. Fueron instituidos regímenes oligárquicos que contribuyeron al desarrollo de modelos de acumulación agroexportadores, extractivistas, de intensa explotación económica y amplia exclusión política de los sectores trabajadores bajo una legalidad formalmente liberal. Las luchas contra el neocolonialismo tomarían fuerza con la Revolución Mexicana de 1910, prolongándose durante todo el siglo XX. Los movimientos populares reivindicaban la mejora de las condiciones de vida de las mayorías sociales y, en varios países, gobiernos llamados populistas introdujeron ciertas reformas económicas e institucionales orientadas a la priorización de los intereses nacionales y al aumento de la calidad de vida de las clases trabajadoras.

Las dictaduras implantadas posteriormente bajo la doctrina de seguridad nacional pueden ser comprendidas como procesos de “autocolonialismo”, en los cuales las fuerzas regresivas locales actuaron como brazos disciplinadores de los movimientos sociopolíticos nacionales que apuntaban a cambios profundos del modelo económico imperante, el cual reservaba para nuestros países el lugar de la dependencia y la subordinación. A través de las políticas de represión más crueles las aspiraciones emancipadoras fueron desintegradas y se generaron las condiciones que hicieron posible la aplicación de los postulados “neoliberales”.

Con el fin de la bipolaridad, cuyas principales expresiones simbólicas se sitúan en 1989, el capitalismo se fortaleció asumiéndose como orden natural.

El colonialismo tardío se caracteriza por la concentración de un poder económico inédito en las grandes corporaciones situadas en los países centrales, y el debilitamiento de los Estados nacionales. Más que una etapa de “nuevo liberalismo” se trata de una fase del capitalismo en la cual se absolutizan los poderes económicos, en detrimento de las libertades y derechos fundamentales de las personas.

El “fin de las ideologías” deja intacta en realidad una sola: la del neoliberalismo; el “fin de los grandes relatos” es acompañado por la vivencialidad de uno solo: el del libre mercado;

mientras la idea del “fin de la historia” es coherente con la absolutización de un solo tiempo, el híper-presente, con la actitud temeraria de un grupo hegemónico que por primera vez decide no mirarse en el futuro, no proyectar las consecuencias de sus actos ecoantropológicos². Los centros crean cambios tecnológicos, poseen sus derechos intelectuales, venden sus marcas, recogen las regalías, afirma Rosenzvaig. Sin embargo, el hambre y la inseguridad alimentaria no disminuyen, el desempleo y la precarización laboral aumentan sin visos de solución, y se ensanchan las brechas sociales.

Algunos cambios en el tardo-colonialismo

- **La cuestión del tiempo y la devaluación del trabajo humano:** A diferencia de las formas de dominación directa (esclavistas y serviles), en el capitalismo la subordinación del trabajo al capital se produce a través de un dominio impersonal que implica la libertad formal del trabajador o trabajadora. El capital no se apropia de la persona del trabajador, se apropia de la fuerza de trabajo que el trabajador vende durante un determinado tiempo: la jornada de trabajo. La incorporación de la máquina implicó un cambio radical en la forma social del trabajador, el cual debe ser entendido como expresión de una larga lucha del capital por despojar a los trabajadores de la subjetividad creadora en la actividad productiva, es decir, por la generación de una subjetividad subordinada al conjunto del engranaje productivo que le es ajeno al trabajador. Dicho tipo de subjetividad es específicamente capitalista, se basa en la reducción de la actividad del hacer, de la actividad creativa, a una práctica *unidimensional*. El capital sustituye la creatividad por la sincronización y la velocidad, la calidad por la cantidad. Se trata del predominio del objeto sobre el sujeto.³

² Cfr. Eduardo Rosenzvaig, “La segunda gran etapa colonial”, en: *Revista Herramienta*, N° 25, Buenos Aires, abril de 2004. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-25/la-segunda-gran-etapa-colonial>

³ Cfr. Sergio Tischler Visquerra, “Tiempo de la reificación y tiempo de la insubordinación”, en *Revista Herramienta*, N° 25, Buenos Aires, abril de 2004. Dispo-

En las etapas anteriores, el instrumento principal del que disponían los diversos capitales en competencia era el aumento de la capacidad productiva, esto es, una mayor capacidad de extracción de trabajo a los trabajadores/as. Ello generaba resistencia de los trabajadores al aumento de la cuota de plusvalía y, en ese sentido, la jornada de trabajo podía ser definida como un campo de batalla por el tiempo.

Los avances científico-tecnológicos acelerados en las últimas décadas, han producido un cambio en la matriz productiva en la forma de obtener ganancia y acumulación: la posibilidad de hacerlo sin trabajadores o casi sin trabajo humano. El sueño de que la robótica sustituya a los obreros, el *software* a los empleados; las semillas transgénicas, los tractores y el petróleo, al agricultor, se estaría concretando en la actualidad.

El sujeto trabajador en el campo y en las ciudades, en los países centrales y en los periféricos, entra al mercado del capitalismo tardío como mercancía devaluada, sobrante, dispuesta a entregarse por cada vez menos. No se ve a sí mismo como un creador de mundo, sino gobernado por el modo de ser de las cosas en el mundo.⁴

- **La inseguridad vital como estado permanente.** El crecimiento incesante de la masa de trabajadoras/es desempleados, sitúa a los sujetos contemporáneos en un estado de inseguridad, miedo y añoranza de una estabilidad que ha quedado en el pasado. Se fortalece de este modo el discurso de adaptación posibilista, generando pasividad, sometimiento, impotencia.

Fuera de los cada vez más reducidos estratos sociales que concentran riquezas y amplían su capacidad de consumo, los sectores que trabajan, que aún se encuentran incluidos, se debaten en un espacio que se desliza hacia formas más intensas de explotación. Las jornadas de ocho horas van desapareciendo, así como los derechos sociales conquistados como avance civilizato-

nible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-25/tiempo-de-la-reificacion-y-tiempo-de-la-in subordinacion>

⁴ Rosenzvaig, op. cit.

rio de la modernidad. Avanzan la reprimarización de las economías y las maquilas, con precarización e informalidad crecientes.

- **La disputa por el espacio y la destrucción de las relaciones comunitarias:** A diferencia de lo que ocurría en los tiempos en que se necesitaba fuerza de trabajo abundante en las fábricas y en los campos, las masas excluidas en la actualidad tienen todo el tiempo, pero carecen de espacio, mientras que los sectores incluidos tienen cada vez menos tiempo. Los verdaderamente poderosos dentro de la pirámide del orden social son quienes disponen ampliamente de ambos bienes, espacio y tiempo.⁵

El núcleo de la disputa en el capitalismo tardío es la conquista de espacios cada vez más amplios, sustituyendo modos de vida comunitarios y relaciones de cooperación, por relaciones de dominio y mercantilización. De este modo, se reduce el margen de posibilidad de que las personas tengan un lugar físico y simbólico digno en la sociedad.

La disputa por el espacio puede ser entendida como la disputa por el futuro, como un espacio desde el cual uno es reconocido/a como alguien, como sujeto social, como agente político, no solo como consumidor anónimo que, si no puede consumir, queda reducido a sobrante social.

Además, es propia de este periodo la creación de un nuevo tipo de espacio, el virtual, y la construcción mediática de la realidad, a través de las grandes corporaciones de comunicación.

En la medida en que las sociedades van perdiendo los lazos horizontales que hacen a la comunidad, al sentido de pertenencia espontáneo a algo común y que posibilitan reconocer en el otro a alguien “como uno”, las relaciones de competencia y falta de solidaridad social se potencian. Ello facilita que ciertos sectores poblacionales puedan ser configurados mediáticamente como peligrosos, legitimándose el aumento del poder punitivo contra los mismos.

⁵ Véase Enrique Del Percio, *Política o Destino*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2009.

Sistema agroalimentario globalizado

Las fases del colonialismo en nuestras tierras pueden ser observadas desde distintas dimensiones, entre ellas, la alimentaria. En un notable estudio efectuado por Richard Doughman⁶ se encuentra sintetizado el proceso de conformación del sistema alimentario global dominante en la actualidad. A partir de la lectura de dicho trabajo se comprende la impronta colonial desde la cual se han estructurado las relaciones internacionales de producción, comercio y consumo de alimentos.

La colonización europea produjo la internacionalización de una cantidad de especies alimentarias, introduciendo a América cultivos como la caña de azúcar y la banana, que posteriormente serían los mecanismos y los símbolos de la dominación europea, y llevándose de América vegetales como el tomate y la papa, que pasarían a ser pilares de la dieta europea.⁷

El **primer orden alimentario internacional**, basado en la producción especializada de trigo, tuvo por finalidad satisfacer el mercado europeo y sustentar su fase de fuerte industrialización, así como la posterior industrialización estadounidense. A su vez, lo que se conocerá como “agricultura convencional” (caracterizada por la innovación tecnológica, la capitalización, la mecanización, la producción de monocultivos destinados al mercado y la eficiencia de escala) en realidad respondía a las condiciones naturales y socioeconómicas del Medio Oeste norteamericano, con grandes llanuras templadas, disponibles para cultivo tras el exterminio de los pueblos indígenas, en un tiempo en que escaseaba la fuerza de trabajo. Este modo de producción recién se tornará convencional luego de la Segunda Guerra Mundial, a través de políticas específicas implementadas principalmente por los Estados Unidos. Como parte del Plan Marshall, EEUU logra exportar el modo de producción basado en semillas mejoradas, monocultivos extensivos y mecanización, reestructurando la agricultura europea a su imagen. Más tarde, munido de los avances de la industria química producidos durante la Segunda

⁶ Richard Doughman, *La chipa y la soja. La pugna gastro-política en la frontera agroexportadora del Este paraguayo*, Asunción, Base Is, 2011.

⁷ *Ibíd.*, p. 50.

Guerra Mundial, la agricultura industrial llegó a los países denominados del Tercer Mundo, a través de los proyectos desarrollistas y la Revolución Verde.

Tras la segunda posguerra, fueron tres los complejos agroindustriales que se fortalecieron: el de trigo; el de “alimentos durables” que incluía a los procesadores industriales de alimentos; y el de la ganadería especializada, dado el aumento considerable en el consumo de carne en Europa y EEUU correspondiente a la prosperidad post bélica. En la década de 1950 se inició el engorde de ganado con cereales en América del Norte, extendiéndose en las décadas siguientes a Europa, la antigua Unión Soviética y Japón. Como resultado de ello, aumentó exponencialmente la demanda de maíz y de soja para forrajes. Con la producción de balanceados bajo el control de un pequeño número de corporaciones, el complejo ganadero se transnacionalizó: la ciencia, la tecnología, los animales, los mataderos y sobre todo el consumo, quedó en el norte, pero la producción de granos migró hacia el sur en forma de monocultivos mecanizados de soja y maíz que se instalaron en el Cono Sur de América.⁸

El Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) formada en 1995, eliminó las protecciones para la agricultura local en los países del sur, sin modificar los grandes subsidios que los países del norte otorgan a sus granjeros, generándose prácticas lesivas de la misma competencia y graves perjuicios a las pequeñas y medianas unidades agrícolas del sur. Se instituyó además el marco legal para que un bien privatizado común como es la semilla, pudiera ser privatizado y transformado en mercancía generadora de grandes márgenes de acumulación, bajo un régimen protector de derechos de propiedad intelectual promovido por la OMC junto con las políticas de libre comercio.

En este punto, nos encontramos ya en la fase de consolidación del sistema agroalimentario global, bajo la impronta neoliberal.

El **sistema agroalimentario** puede ser entendido como el espacio socioeconómico que incluye la producción agropecuaria,

⁸ Cfr. *Ibíd.*, pp. 51-57.

la provisión de insumos agropecuarios y la comercialización, el procesamiento industrial, la distribución y el consumo final de alimentos, o bien, sucintamente, la red de relaciones que se gestan en torno a la producción y el acceso a la alimentación⁹.

En un informe acerca de la agroindustria, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación llamaba la atención sobre el incremento de la inversión extranjera directa en agricultura; de un promedio anual de seiscientos millones de dólares de los EEUU en el decenio de 1990, a un promedio de tres mil millones de dólares en el período 2005-2007¹⁰. Explicaba que este aumento de la inversión directa era parte de una transformación más amplia de la cadena mundial de producción y distribución en el sector agroalimentario, caracterizada por la **concentración creciente en las cadenas de producción y distribución de alimentos**¹¹, el **escaso poder regulatorio de los Estados y la situación de precariedad y desventaja competitiva en**

⁹ Miguel Teubal, "Expansión de la soja transgénica en la Argentina", p. 81 Disponible en: http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesasPeligros_Ch4Teubal.pdf

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier De Schutter "La agroindustria y el derecho a la alimentación", 22 de diciembre de 2009, A/HRC/13/33, p. 4.

¹¹ "Los compradores de productos básicos (mayoristas) son más grandes y están más concentrados que antes, y procuran atender a las necesidades de sus clientes de la industria de alimentos mediante una mayor coordinación vertical, reforzando su control sobre los proveedores. La industria de la elaboración de alimentos se está consolidando rápidamente, después de un período inicial durante los años ochenta y principios de los noventa en el que se dismantelaron las grandes empresas paraestatales de elaboración de alimentos. Este sector está cada vez más globalizado y dominado por grandes empresas transnacionales [...] En este proceso de expansión y consolidación, el sistema de adquisiciones también se ha modernizado: además de las normas públicas, las normas privadas han adquirido una importancia cada vez mayor y a menudo se imponen a través de códigos de conducta adoptados por los minoristas. Ha aumentado la integración vertical y los mayoristas y minoristas procuran garantizar la estabilidad de la oferta mediante el uso de contratos explícitos (acuerdos a largo plazo con los productores) o técnicas como las listas de proveedores preferidos. Las adquisiciones están cada vez más centralizadas, en tanto que la zona de adquisiciones (la zona desde la cual se abastecen las empresas) se expande desde las redes nacionales hasta las regionales y de allí a las redes mundiales. Como resultado de ello, ha aumentado significativamente en los últimos años la concentración en las cadenas de producción y distribución de alimentos. La estructura de mercado resultante da a los compradores un poder de negociación considerable sobre sus proveedores, lo que tiene consecuencias potencialmente graves para el bienestar tanto de los productores como de los consumidores." *Ibíd.*, pp. 4-5.

que se encuentran dentro de este nuevo marco de relaciones, los pequeños agricultores y agricultoras familiares¹².

El sistema agroalimentario globalizado en las últimas décadas, se basa en la producción masiva, estandarizada y especializada de alimentos como *commodities*, como mercancías para el comercio. Los *commodities* son utilizados como materias primas en la ganadería intensiva y en el procesamiento industrial de alimentos. Largas cadenas de producción y distribución separan al productor del consumidor, aprovechando una división internacional del trabajo que concentra los procesos de valor agregado – procesamiento, embalaje, comercialización– en los países centrales del Norte y relega la producción de materias primas a los del Sur. Las cadenas de producción y distribución son sumamente capitalizadas, verticalmente integradas y dominadas por un oligopolio de corporaciones transnacionales, las cuales también están horizontalmente diversificadas en la producción de un rango amplio de insumos agrícolas y productos alimentarios¹³.

El pilar de este sistema alimentario es su modelo agrícola, caracterizado por la aplicación de un paquete tecnológico basado en la combinación de siembra directa, uso de agrotóxicos (fungicidas, insecticidas y herbicidas), semillas genéticamente modificadas para resistir a los químicos, y mecanización. Este paquete reduce a un mínimo inédito el trabajo humano necesario para la producción agrícola, demanda grandes extensiones de territo-

¹² Respecto de las dificultades de comercialización a las que se enfrentan los pequeños productores/as rurales, el Relator señalaba: “Cuando las empresas para abastecerse, pueden elegir entre grandes productores o pequeños agricultores, prefieren por lo general a los grandes productores, por los menores costos de transacción que ello entraña y porque esos productores tienen un acceso más fácil al capital y, por lo tanto, a activos de la explotación agrícola no relacionados con la tierra, como las instalaciones de almacenamiento, los invernaderos o los sistemas de riego. A menos que se organicen en cooperativas o que reciban otro tipo de apoyo para la adquisición de esos activos, los pequeños agricultores solo pueden contrarrestar esa desventaja con sus menores costos laborales. La consecuencia preocupante es que los pequeños agricultores pagan un precio elevado para entrar en la cadena mundial de producción y distribución; debido a los obstáculos estructurales que enfrentan, solo pueden competir aceptando salarios bajos para quienes trabajan en la explotación agrícola (a menudo miembros de la familia) y entrando en una situación de gran dependencia del comprador.” *Ibíd.*, p. 16, párr. 34.

¹³ Cfr. *Ibíd.*, p. 47.

rios libres de biodiversidad y se basa en una intensa explotación de los recursos naturales.

El producto emblema de dicho sistema agrícola es la soja transgénica. El crecimiento de la demanda de soja se vincula con la expansión de lo que se ha dado en llamar la “dieta moderna”: una dieta basada en un elevado consumo de carne y alimentos industrialmente procesados, marcada por el distanciamiento físico y social entre el consumidor y la fuente de su comida. En realidad, desde una perspectiva histórica, esta dieta puede ser vista como un producto de la expansión colonial euro-estadounidense¹⁴. A su vez, el aumento de los precios internacionales de la soja en las últimas décadas se explica en buena medida por el crecimiento de la demanda de este grano desde China, atendiendo la suba del consumo de carne en este país. La potencia de avance de la cultura hegemónica en la uniformización de las dietas a nivel mundial es manifiesta.

En la actualidad se calcula que el 90% de las tierras agrícolas del mundo están siendo usadas para la producción de monocultivos bajo el modelo de agricultura industrial o convencional. Los impactos ecológicos de este modelo de producción son extremadamente dañinos. Entre los más notables se encuentran la alta vulnerabilidad al cambio climático de sistemas ecológicamente artificializados y genéticamente homogéneos, y a la invasión de plagas y enfermedades; la erosión genética y la destrucción de la biodiversidad a causa de la deforestación y el uso intensivo de pesticidas; la salinización de los suelos y la pérdida de fertilidad de los mismos; el uso excesivo de agua y la contaminación y destrucción de las fuentes hídricas¹⁵.

Con relación a los impactos socioeconómicos, la concentración de tierras¹⁶, la degradación de las condiciones de vida de las comunidades campesinas e indígenas, y el aumento de la inse-

¹⁴ Cfr. *Ibíd.*, p. 46.

¹⁵ Sofía Monsalve Suárez, “Estudio preliminar: los derechos humanos de las campesinas y campesinos”, en: HIC-AL y FIAN Internacional, *Manual para Juezas y Jueces sobre la Protección de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*, Ciudad de México, 2013, p. 38.

¹⁶ Grain, Informe “Hambrientos de tierra. Los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial”, Mayo 2014.

guridad alimentaria en los niveles nacional, familiar e individual serían algunos de los principales. En contrapartida, la expansión del modelo agrícola industrial no ha generado una disminución significativa del hambre y la desnutrición en el mundo, como tiende a sostenerse para justificar su conveniencia. Estos aspectos se evidencian en la **Evaluación internacional sobre el conocimiento, ciencia y tecnología agrícola para el desarrollo** (Iaastd, por sus siglas en inglés), fruto de un proceso multidisciplinario e intergubernamental que duró cinco años y contó con la participación de una pluralidad de interesados, además de todas las agencias especializadas de Naciones Unidas involucradas en alimentación, agricultura, recursos naturales, medio ambiente y salud. La evaluación regional para América Latina y el Caribe hecha por el diagnóstico Iaastd agrupó los sistemas de producción agrícola en América Latina y el Caribe en tres: el tradicional/indígena, el convencional y el agroecológico.

La evaluación constató que los modelos de desarrollo de los últimos 60 años han privilegiado el sistema convencional productivista, resultando en un aumento importante de la productividad y la producción agrícola, pero sin que haya habido una disminución significativa de la pobreza y la desnutrición. Se señala además que:

En América Latina y el Caribe existen alrededor de 209 millones de personas pobres y 54 millones de desnutridos, que representan respectivamente 37% y 10% de la población total, mientras la región produce tres veces la cantidad de alimentos que consume y tiene los mayores índices de desigualdad en el mundo, particularmente en lo que se refiere a la tenencia de la tierra¹⁷.

El carácter colonial del actual sistema alimentario global se evidencia de modo contundente en nuestra región y las tendencias irían hacia su acentuación. Tomando en consideración solo la producción sojera, cabe recordar que la misma se triplicó entre 1984 y 2004, mostrando una alta concentración geográfica, ya que 97% de la producción total proviene de solo ocho países¹⁸.

¹⁷ HIC-AL y FIAN Internacional, op. cit., pp. 39-40. Los resaltados son nuestros.

¹⁸ H. Steinfeld et al. La larga sombra del ganado. Problemas ambientales y opciones.

De los ocho principales países productores (Estados Unidos, Brasil, Argentina, China, India, Paraguay, Canadá y Uruguay), solo los sudamericanos disponen de tierras para extender la frontera agrícola sojera. La zona del Mercosur ya produce poco más de 50% de la producción mundial de dicha oleaginosa, con 45 millones de hectáreas sembradas en la campaña 2009-2010, de las cuales 87,5% correspondía a soja transgénica¹⁹.

Estas tendencias estructurales son contrarias a lo sugerido por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, quien tras la crisis alimentaria del año 2008, calificó de problemática la tendencia a la promoción del agronegocio en detrimento de la agricultura campesina en las estrategias de los Estados. Asimismo, sintetizando los principales factores que contribuyen al hambre y la desnutrición en el mundo, el Relator llamó la atención sobre el incremento de los sistemas duales de producción agrícola, bajo los cuales los campesinos y campesinas a pequeña escala tienen dificultades para sobrevivir de la agricultura; la falta de una regulación adecuada de la cadena alimenticia, los sistemas inequitativos de comercio internacional, los mercados no regulados que no garantizan precios remunerativos, las inversiones agrícolas dirigidas insuficiente o inadecuadamente y la especulación en los mercados a futuro de insumos agrícolas. Dicha autoridad ha afirmado que las mencionadas causas reflejan la ausencia de reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación y la necesidad de mecanismos apropiados para asegurar que éste se cumpla²⁰.

Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009, p. 47. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/a0701s/a0701s.pdf>

¹⁹ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Argentina; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica. *Estudio comparativo entre el cultivo de soja genéticamente modificada y el convencional en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. Coords. téc. P Rocha, VM Villalobos. San José, IICA, 2012, p. 2.

²⁰ Olivier De Schutter, "La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria Mundial: Un Nuevo Rol para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial", en: *Pan Para el Mundo, ICCO, FIAN, Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición 2009*, pp. 11-13. Disponible en: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/observatorio-1/observatorio-del-derecho-a-la-alimentacion-y-nutricion/pdf>

Resistencias y disputas

En su caracterización del estadio colonial actual, Eduardo Rosenzvaig emplea la metáfora de un gran barco, un *Titanic*, conducido velozmente hacia una evidente colisión:

*De aquí nacen precisamente las resistencias: otros colectivos, poblaciones, intelectuales críticos que advierten de la presencia de los hielos. Que hay que reducir la marcha, instaurar mandos colectivos en la nave, colocar los botes, practicar un salvataje organizado, retroceder si es necesario...*²¹

Entre los actores que denuncian los impactos negativos del sistema agroalimentario neoliberal, las organizaciones campesinas e indígenas han logrado un protagonismo creciente. Tradicionales productoras de alimentos, estas comunidades se encuentran cada vez más cercadas en sus territorios por las grandes explotaciones del agronegocio y presionadas por numerosos factores económicos, sociales, culturales y ecológicos que van imposibilitando el mantenimiento de sus formas de vida, lo cual incluye sus modos de producción, preparación y consumo de alimentos. Para dichas comunidades, el trabajo agrícola es parte de una cultura que se sustenta en relaciones con la naturaleza, relaciones que no se reducen al negocio ni al ocio y en las cuales el espacio natural es también el ámbito de vida, no una mera superficie a explotar con fines de lucro.

La necesidad de territorios lo más amplios posible y el ínfimo requerimiento de trabajo rural para la producción de monocultivos, dentro del actual sistema agrícola industrial, inciden en el aumento de la presión y la violencia contra familias campesinas e indígenas en las últimas décadas.

En 2012, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó un estudio sobre el avance de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, elaborado por un Comité Asesor. En el mismo se han identificado las causas principales de la vulnerabilidad en la que se encuentran en la actualidad las personas campesinas en el mundo²²:

²¹ Eduardo Rosenzvaig, op. cit.

²² HIC-AL y FIAN Internacional, op. cit., pp. 31-34.

- **La expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados.** El estudio destaca que ha habido una tendencia de largo plazo, ahora agudizada con la nueva ola de acaparamiento de tierras, de expropiar tierras campesinas, y desalojar y desplazar de manera forzosa a comunidades rurales enteras debido a proyectos de desarrollo como las grandes plantaciones de productos agrícolas de exportación y de cultivos para la producción de agrocombustibles, las plantaciones forestales, las grandes represas, los proyectos de infraestructura, la expansión industrial, las industrias extractivas (como la minería y el turismo) y ciertos proyectos de conservación ambiental.
- **La discriminación sexual.** Discriminación de las mujeres rurales en el acceso y el control de los recursos productivos, como la tierra, el agua y el crédito, así como en las leyes laborales.
- **Ausencia de reforma agraria y de políticas de desarrollo rural, incluidos los sistemas de riego y las semillas.** Refiriéndose a la experiencia histórica de significativa reducción del hambre y la pobreza rural a través de amplios programas de reforma agraria en países como Japón, Corea, China, Taiwán y Cuba, el estudio destaca la importancia de las reformas agrarias para proteger los derechos de los/as campesinos/as. De igual forma, enfatiza el significado de las políticas de desarrollo rural que apoyen y fortalezcan la agricultura campesina, incluyendo el acceso a los recursos hídricos para fines agropecuarios, y a las semillas y los recursos fitogenéticos.
- **Falta de salarios mínimos y protección social.** Las personas sin tierra que trabajan como jornaleros y trabajadores/as agrícolas reciben salarios que no son suficientes para garantizar la alimentación familiar. Adicionalmente, no cuentan con servicios de salud, educación, jubilación y protección social adecuados.
- **Los/as campesinos/as no asalariados no cuentan con ingresos que les permitan vivir dignamente.** Políticas naciona-

les altamente discriminatorias contra los/as campesinos/as y la agricultura campesina, conjuntamente con condiciones internacionales marco que promueven la liberalización del comercio y la concentración de toda la cadena alimentaria y las cadenas de valor agrícolas en manos de unas pocas transnacionales, son los principales factores responsables de esta situación.

- **Represión y penalización de los movimientos de defensa de los derechos de las personas que trabajan en zonas rurales.** Ante estas situaciones, el movimiento campesino se ha articulado a nivel internacional, denunciando las causas de las mismas y construyendo propuestas alternativas al modo de producción neoliberal. En la *Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos*, trabajada durante varios años por la Vía Campesina y aprobada en 2008, se denuncia que:

Las políticas que han sido desarrolladas directa o indirectamente dan prioridad a las compañías multinacionales para la producción de alimentos y el comercio. Las empresas multinacionales practican además la biopiratería y destruyen los recursos genéticos y la biodiversidad que pertenece al campesinado. La lógica capitalista de acumulación ha desmantelado la agricultura campesina²³.

En la **Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos** se demanda la creación de un Convenio Internacional que haga respetar, proteger, cumplir y defender los derechos del campesinado a los Estados. El movimiento campesino internacional señala en dicho documento que los actuales instrumentos internacionales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se muestran limitados para proteger los derechos de este sector poblacional, incluyendo su protección frente a las políticas internacionales de liberalización.

Ciertamente, la eliminación de los organismos de regulación de la actividad agraria, así como el desmantelamiento de la ma-

²³ La Vía Campesina 2009 "Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos" en <<http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>

yoría de los servicios de apoyo a la pequeña producción rural ha sido una característica común de las políticas estatales en la región sudamericana, sobre todo durante la década de 1990. El debilitamiento de los Estados en su rol de promoción de un desarrollo socioeconómico más inclusivo se acentuó durante los procesos de apertura política y transición a la democracia, tras los regímenes dictatoriales militares, pese a que fue entonces cuando los mismos Estados asumieron mayores compromisos jurídicos en materia de garantía de derechos humanos, incluyendo la realización de derechos sociales.

2. Estándares para la garantía del derecho a la alimentación adecuada

Derechos sociales y garantías

El establecimiento de garantías para la efectivización de un derecho subjetivo es tan decisivo que Hans Kelsen equiparaba la propia existencia del derecho con la de sus garantías²⁴.

Desde una perspectiva teórica o estructural, los derechos fundamentales consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Se denomina *garantías primarias* a la delimitación del contenido de los derechos fundamentales y a la imposición de obligaciones y/o prohibiciones a los poderes públicos y a los particulares. A su vez, son *garantías secundarias* las técnicas de tutela que establecen obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias²⁵.

²⁴ “Pero esta situación de hecho, designada como “derecho” o pretensión jurídica de un individuo, no es otra cosa que la obligación del otro, o de los otros. Si se habla, en este caso, de un derecho subjetivo, o de la pretensión jurídica de un individuo, como si ese derecho o pretensión fuera algo distinto de la obligación del otro, o de los otros, se crea la apariencia de dos situaciones jurídicamente relevantes, cuando sólo se da una”. Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p. 140.

²⁵ Cfr. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 6 ed. Madrid, Editorial Trotta, 2009, p. 43.

Existen derechos fundamentales establecidos positivamente respecto de los cuales el legislador ha omitido indebidamente la estipulación de las garantías que le corresponden, es decir, se ha generado una *laguna* que los poderes públicos tienen la obligación de colmar.

En el caso de los derechos sociales, su enunciación constitucional no se ha visto en general acompañada de la elaboración de garantías adecuadas y ello explicaría en buena medida la distancia entre normatividad y efectividad, la débil eficacia de estos derechos.

Ferrajoli señala que los derechos sociales a prestaciones públicas carecen de técnicas de defensa y justiciabilidad parangonables a las garantías liberales o negativas para la tutela de los derechos de libertad:

El desarrollo del Welfare State en este siglo se ha producido en gran medida a través de la simple ampliación de los espacios de discrecionalidad de los aparatos burocráticos y no por la institución de técnicas de garantía adecuadas a la naturaleza de los nuevos derechos. Todavía menor grado de realización han conocido las garantías en apoyo de los derechos humanos establecidos en las cartas internacionales, que se caracterizan por su casi total ineffectividad. Pero esto solo quiere decir que existe una divergencia abismal entre norma y realidad, que debe ser colmada o cuando menos reducida en cuanto fuente de legitimación no solo política sino también jurídica de nuestro ordenamiento²⁶.

Dentro de la doctrina jurídica se encuentran posiciones que niegan a los derechos sociales el carácter de “derechos”, afirmando que se trata de “servicios sociales”. Consideran que es imposible formalizar y ritualizar las prestaciones públicas que satisfacen los derechos sociales, así como los procedimientos dirigidos a obtener su cumplimiento. La respuesta de la teoría garantista a estos planteamientos es que no existe una imposibilidad técnico-jurídica de desarrollar técnicas de tutela adecuadas para los derechos sociales, como por ejemplo, el establecimiento constitucional de cuotas mínimas de presupuesto asignadas a los

²⁶ *Ibíd.*, p. 64.

diversos capítulos de gastos sociales, haciéndose de este modo posible el control de constitucionalidad de las leyes de financiación estatal. La tarea puede resumirse en la necesidad de **formalización y universalización** de las prestaciones derivadas de los derechos sociales²⁷. Evidentemente, la construcción de un sistema de garantías para efectivizar los derechos sociales requiere de una decisión ético-política y demanda creatividad.

Con relación al derecho a la alimentación adecuada, las leyes marco sobre soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, elaboradas y puestas en vigencia en varios países, establecen competencias institucionales, obligaciones de prestaciones y servicios, prohibiciones, y acciones de reclamo y protección judicial, demostrando que es posible construir marcos normativos e institucionales para la garantía de derechos sociales, como es el caso del derecho a la alimentación.

Otro aspecto que incide en la efectividad de los derechos sociales se vincula con el modelo de Estado de derecho que se ha desarrollado en la tradición del pensamiento liberal. El mismo es concebido como un sistema de límites y prohibiciones negativos, correlativos a los derechos de libertad, oponibles únicamente al poder político. El Estado según este modelo que puede llamarse “Estado liberal de derecho”, se legitima como “Estado mínimo” garante de libertades y autonomías individuales, de deberes de no hacer, en la esfera privada de los ciudadanos. Sin embargo, está ausente en el horizonte teórico liberal y notablemente en el terreno de las garantías, aunque presente en las promesas formuladas en las cartas constitucionales de la segunda mitad del siglo XX, la elaboración de un **Estado social de derecho** como sistema de derechos y vínculos positivos de hacer, correlativos a los derechos sociales de las personas²⁸. El desafío en este punto es ir superando las formas paternalistas, asistenciales y discrecionales de prestación de servicios sociales que han caracterizado a las políticas estatales.

²⁷ Cfr. *Ibíd.*, pp. 59-65 y pp. 108-112.

²⁸ Luigi Ferrajoli, *Democracia y garantismo*, Madrid, Editorial Trotta, 2010, p. 293.

Con relación a un constitucionalismo de derecho privado, el paradigma del Estado de derecho –tanto en su dimensión liberal o negativa como en la social o positiva– presenta un vacío en lo que atañe a la regulación de los poderes económicos:

Ya sea en su visión liberal-democrática o en la social-democrática, el único poder frente al cual se ha entendido siempre que están justificadas las garantías, es decir, los límites y los vínculos para tutelar los derechos fundamentales de sus destinatarios, es el poder público. La expresión “Estado de derecho” es por lo demás emblemática: es sólo el Estado –o sea, los poderes públicos que encabezan el Estado– el sujeto frente al cual se justifican reglas, prohibiciones y obligaciones dirigidas a impedir los abusos que dañan los derechos fundamentales. Solo los poderes públicos, y no también los poderes privados, según este modelo, deben ser sometidos al derecho²⁹ (Ferrajoli, 2010: 294).

En el actual contexto de colonialismo tardío se experimenta la masividad de los impactos que se generan por la desregulación cuasi absoluta de los poderes económicos. La concentración de recursos y bienes necesarios para el ejercicio de los derechos humanos, como la alimentación adecuada o la comunicación, constituyen una de las expresiones más evidentes de la ausencia de límites y controles suficientes.

Otro aspecto que se suma a lo ya dicho es la débil aplicación, aún por parte de la mayoría de los jueces, de la normativa internacional de derechos humanos, sobre todo en casos en que poderes económicos afectan derechos sociales de personas o grupos de personas. Si bien, como ya se ha señalado, existen déficits en la estipulación de garantías que permitan la exigibilidad y justiciabilidad de derechos sociales, los mismos deben ser necesariamente considerados en la solución de controversias por los tribunales. Sin embargo, hasta la actualidad, existe una baja comprensión e interpretación jurídica sobre cómo aplicar los derechos sociales en caso de conflictos agrarios, comerciales y de competencia, etc.

Como un obstáculo para el acceso a la justicia de campesinas y campesinos, por ejemplo, se identifica el hecho de que conflic-

²⁹ *Ibíd.*, p. 294.

tos por la tierra y el agua, así como los conflictos por el control de los recursos naturales en general, sean tratados por numerosos tribunales y jueces aplicando solamente las normas relativas a los códigos civiles y las disposiciones que protegen la propiedad privada, sin tener en cuenta las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que protegen los derechos de los/as campesinos/as³⁰.

El derecho humano a la alimentación adecuada

El derecho a la alimentación adecuada fue reconocido en el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³¹, siendo reafirmado posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 11) y, mediante el derecho a la vida, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6).

Fue incluido también en otros convenios internacionales vinculantes del sistema universal de protección, relativos a poblaciones o temáticas específicas, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A su vez, el derecho a la alimentación adecuada ha sido reconocido en instrumentos regionales, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (art. 12)³².

³⁰ Cfr. HIC-AL y FIAN Internacional, op. cit., pp. 35-36.

³¹ La Declaración Universal establece 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, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

³² Protocolo de San Salvador, artículo 12: "Derecho a la alimentación. 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia".

En el año 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) interpretó el artículo 11 del PIDESC, a través de la Observación General N° 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. En dicha Observación, el Comité establece el contenido del DHAA y las obligaciones para los Estados parte del PIDESC emergentes del mencionado derecho³³.

Conforme a lo expuesto hasta aquí, no cabe duda respecto al estatus de Derecho Humano del Derecho a la Alimentación Adecuada. Ahora bien, con relación a las normas jurídicas de origen nacional, la Constitución Nacional de 1992 (CN) estableció un amplio catálogo de derechos fundamentales, pero no incluyó de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, este derecho estaría contemplado de modo implícito a través de diversas disposiciones que lo suponen, como el art. 4 del derecho a la vida, art. 6 de la calidad de vida, art. 38 del derecho a la defensa de los intereses difusos, art. 54 de la protección del niño y la niña (que prevé específicamente la protección contra la desnutrición), art. 57 de la tercera edad, art. 70 del régimen de bienestar social, art. 115 de las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural; el artículo 72 que establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios, tanto en las etapas de producción, como de importación y comercialización; y el capítulo relativo a los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos.

Por su parte, la CN regla en el artículo 137 el orden de prelación de normas. De acuerdo a esta disposición, los tratados internacionales se encuentran en un nivel superior al de todas las normas jurídicas de origen nacional, excepto las de la propia carta magna. Desde el año 1989 fueron ratificados por el Paraguay los

³³ Cfr. Comité DESC, *Observación General N° 12 El derecho a una alimentación adecuada*, 1999, E/C.12/1999/5. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue establecido en 1985 por el Consejo Económico y Social para monitorear la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976. En la práctica, las observaciones generales del CDESC constituyen la interpretación autorizada del contenido y alcance de las normas establecidas en el PIDESC. Véase: Villán Durán, Carlos, "El derecho a la alimentación en el derecho internacional", en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, Nro. 4, 2001.

principales tratados de protección de derechos humanos, tanto los concertados en el ámbito del sistema universal³⁴, como del sistema interamericano³⁵. El derecho humano a la alimentación adecuada se encuentra reconocido por el Estado paraguayo a partir de la incorporación al ordenamiento jurídico interno del PIDESC y de otros convenios internacionales, en los términos en los que ha sido establecido normativamente y de acuerdo a los lineamientos desarrollados por los órganos autorizados de interpretación internacionales, como el Comité DESC.

Elementos específicos del DHAA y obligaciones jurídicas del Estado

El Comité DESC define al derecho a la alimentación adecuada señalando que el mismo se ejerce:

³⁴ El Estado ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N°. 4/92); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N°. 5/92); el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N°. 400/94); el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N°. 2131/03); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N°. 69/89); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N°. 1215/86); el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N°. 1683/01); la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N°. 57/90); la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Ley N°. 1748/01); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N°. 2128/03); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 3540/08), y la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Ley N°. 3452/08).

³⁵ La Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica (Ley N°. 1/89); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador (Ley N°. 1040/97); el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (Ley N°. 1557/00); la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (Ley N°. 933/96); la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley N°. 56/90); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belem do Pará (Ley N°. 605/95). A su vez, la República del Paraguay aprobó por Decreto N°. 16.078 del 8 de enero de 1993 el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, depositando el Instrumento de Declaración ante la Secretaría General de la OEA en marzo de 1993. Fuentes: Sitios web oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay (www.mre.gov.py) y del Senado (www.senado.gov.py).

[C]uando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos³⁶.

Aunque el Comité aclara que el DHAA tendrá que alcanzarse en forma progresiva, señala que los Estados violan el Pacto cuando no adoptan las medidas necesarias que garanticen su *contenido mínimo* que es el derecho a la protección contra el hambre³⁷:

El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impide facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas [...] El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

A su vez, la disponibilidad, la accesibilidad, la adecuabilidad y la sostenibilidad son los elementos específicos del derecho a la alimentación adecuada, identificados en la Observación General N° 12.

³⁶ Comité DESC, *Observación General N° 12 El derecho a una alimentación adecuada*, párr. 6

³⁷ *Ibíd.*, párr. 6 y 17.

Elementos específicos del derecho a la alimentación adecuada	
Disponibilidad	Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
Accesibilidad	<p>La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física.</p> <p>La <i>accesibilidad económica</i> implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal, que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.</p> <p>La <i>accesibilidad física</i> implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.</p>

Adecuabilidad	<p>Los alimentos que consumen las personas deben ser adecuados no solamente en cuanto a su cantidad, sino también en cuanto a su calidad, para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física de la persona, según las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo, ocupación, condición económica, social, cultural y ecológica.</p> <p>Según la Observación General N° 12, con el concepto de adecuabilidad se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección, tanto por medios públicos como privados, para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.</p> <p>Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.</p> <p>El significado preciso de “adecuación” viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento.</p>
----------------------	---

Adicionalmente los tres elementos deben estar marcados por un atributo de sostenibilidad, el cual implica el acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras entrañando el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo³⁸.

Respecto de las obligaciones jurídicas estatales emergentes del derecho a la alimentación, se diferencian las obligaciones de carácter general y las de carácter específico. Las obligaciones jurídicas de carácter general son de aplicación inmediata y comunes a todos los DESC de acuerdo con el art. 2.1 del PIDESC y la Observación General N° 3 del Comité DESC sobre la Índole de las Obligaciones de los Estados Partes.

³⁸ FIAN Internacional, op. cit., p. 13.

Son *obligaciones generales*:

a) Adoptar medidas tendientes a la realización progresiva del derecho a la alimentación, avanzando en la forma más rápida posible hacia ese objetivo, empleando hasta el máximo de los recursos disponibles.

El principio de progresividad lleva consigo la prohibición de regresividad, significando que el Estado no puede adoptar válidamente medidas regresivas que afecten la realización del derecho a la alimentación. En doctrina se ha considerado que la obligación de irreversibilidad en la tutela normativa de un derecho social actúa como un principio de escrutinio estricto en el examen de la restricción del derecho, por ello cuando una norma reglamenta de manera regresiva un derecho social, el Estado tiene la carga de demostrar –bajo estricto escrutinio– su legalidad³⁹.

b) Hacer efectivo a través de medidas y de modo inmediato el contenido mínimo del DHAA, que es el derecho de las personas a estar protegidas contra el hambre.

c) No discriminar y remover los factores que generen discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos⁴⁰.

Las *obligaciones específicas* descritas por el Comité DESC en la Observación General N° 12 son las siguientes⁴¹:

- *La obligación de respetar el acceso existente.* La obligación de respetar los niveles actuales de disfrute del derecho a la alimentación exige que los Estados se abstengan de adoptar cualquier tipo de medida que interfiera o impida ese acceso. Asimismo, implica que los Estados deben garantizar los de-

³⁹ J. Rossi y V. Abramovich, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Martin, Claudia et al. (comps.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara-American University-Universidad Iberoamericana, México, 2004, pág. 43.

⁴⁰ La Observación General N° 12 establece: “18. Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto”.

⁴¹ Cfr. Párrafo 15 de la Observación General N° 12 y Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter*, Agosto 2013, A/68/288, párr. 11, 13, 14 y 15.

rechos existentes, por ejemplo, asegurando que quienes produzcan sus propios alimentos tengan acceso a los recursos de los que dependen, incluidas la tierra y el agua, o asegurando que quienes tengan acceso a actividades generadoras de ingresos que les permiten comprar alimentos no se vean privados de ese acceso.

- *La obligación de proteger*: requiere que el Estado adopte medidas para prevenir que terceros (otros particulares o grupos o empresas privadas) priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada, así como para reparar dichas afectaciones. Entre otras medidas, se considera clave para el cumplimiento de esta obligación el establecimiento de un marco normativo adecuado.
- *La obligación de realizar*: tiene dos componentes. En primer lugar, los Estados deben implementar acciones para fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población a los recursos que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. En segundo lugar, en situaciones de conflicto o desastre natural, o cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.

Además, existen una serie de medidas que, según las circunstancias de cada caso, pueden considerarse a disposición del Estado y que, por lo tanto, éste debe adoptar en cumplimiento de su obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por ejemplo, los niveles de tributación insuficientemente progresiva o el hecho de no adoptar ciertas prácticas que han demostrado su eficacia en contextos similares puede considerarse una violación de la obligación de realizar⁴².

⁴² Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter... párr.

Principales medidas de política pública a nivel nacional necesarias para su garantía

Como se ha visto, la normativa internacional de derechos humanos ha establecido los contenidos centrales del derecho a la alimentación adecuada, especificando las obligaciones jurídicas de los Estados correspondientes a este derecho. Sin embargo, para la efectivización del DHAA es decisiva la estipulación de garantías concretas en el ámbito interno de cada Estado. Los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de las cartas internacionales de derechos humanos coadyuvan a la eficacia de los derechos, pero la responsabilidad y posibilidad real de garantizarlos es de los Estados nacionales.

En el ámbito del sistema universal se implementa el sistema de informes periódicos estatales con relación al cumplimiento del PIDESC y en 2013 ha entrado en vigor su Protocolo Facultativo, el cual permite la presentación de comunicaciones individuales ante el Comité en casos de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el DHAA. Además, desde el año 2000 funciona una Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación. En el sistema interamericano también existe un mecanismo de presentación de informes periódicos con relación a los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador. Aún no es posible la justiciabilidad del derecho a la alimentación adecuada en el ámbito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque se han logrado avances jurisprudenciales en su protección, atendiendo la indivisibilidad e interdependencia del derecho a la alimentación con otros derechos humanos de carácter civil.

Con relación a las políticas nacionales, a partir de lo estipulado sobre todo en el PIDESC y en las Observaciones Generales del Comité DESC, se han desarrollado instrumentos que identifican las áreas de política nacional que juegan un rol para la realización de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada. Los principales instrumentos que se han identificado son: a) las "Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimen-

tación (FAO) en 2004⁴³; b) las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, adoptadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en mayo de 2012 (considerándose las como continuación y respaldo de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación)⁴⁴; y c) los “Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos”, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en septiembre de 2012⁴⁵.

Los ámbitos de acción abarcados, sobre todo en los cuerpos de directrices, son amplios y con un considerable grado de detalle en relación con los principios que deben informar las políticas de seguridad alimentaria y de gobernanza de la tierra, y los pasos prácticos a tomar por los gobiernos en colaboración con los actores internacionales y la sociedad civil.

De las 19 directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, 17 refieren a ámbitos de la política nacional y dos a la dimensión internacional.

⁴³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, 2004, CL127/10-Sup.1.

⁴⁴ Disponible en: www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf

⁴⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, Julio 2012. A/HRC/21/39.

Temas y resultados esperados para cada una de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación

DIRECTRIZ	TEMA	LO ESPERADO
1	Democracia, buena gestión, derechos humanos y el estado de derecho.	Sociedad libre y democrática con entorno propicio para que sus integrantes se puedan alimentar con libertad y dignidad.
2	Políticas de desarrollo económico.	Desarrollo económico sostenible en apoyo de la seguridad alimentaria. Políticas acertadas y no discriminatorias. Dar relevancia tanto a la pobreza urbana como a la rural.
3	Estrategias.	Adopción de una estrategia nacional favorable al DA, que esté basada en los principios de derechos humanos. Debe ser transparente, influyente, completa y participativa.
4	Sistemas de mercado.	Mejorar el funcionamiento de los mercados de tal forma que favorezca el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Favorecer un acceso no discriminatorio a los mercados. El Estado debe prevenir prácticas no competitivas.
5	Instituciones.	Una institución específica debe estar a cargo de coordinar la aplicación de las DV, y deben darse las articulaciones necesarias para que las instituciones relacionadas con la política actúen coherentemente, con mandatos específicos, y sin obstaculizar el proceso.
6	Partes interesadas.	Considerar la contribución de todas las partes interesadas, con plena participación de la sociedad civil y el sector privado.
7	Marco jurídico.	Propiciar medidas e instrumentos legales que apoyen la progresividad del DA, y los recursos judiciales cuando haya violaciones del derecho.
8	Acceso a los recursos y bienes.	El Estado debe respetar y proteger el acceso (seguro, sostenible y no discriminatorio) de las personas a los recursos (mercado laboral, tierra, agua, genéticos) y, si es el caso, mediante una reforma agraria.

DIRECTRIZ	TEMA	LO ESPERADO
9	Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor.	Disposiciones legales e institucionales claras que aseguren la inocuidad de los alimentos locales e importados.
10	Nutrición.	Mayor diversidad de la alimentación, hábitos sanos en el consumo y preparación de alimentos, respeto por los valores culturales.
11	Educación y sensibilización.	Aumentar las oportunidades de educación para niños(as) y mujeres. Que se introduzca la enseñanza de los DDHH en los programas de educación escolar. Capacitar a funcionarios y a la sociedad civil para que participen en la realización progresiva del DA.
12	Recursos financieros nacionales.	Recursos presupuestarios asignados a programas contra la pobreza y el hambre. Protección del gasto social en caso de recortes fiscales.
13	Apoyo a los grupos vulnerables	Identificar a quienes padecen inseguridad alimentaria, precisar las causas de esta situación, y tomar medidas para que les sea garantizado el acceso a los alimentos de manera inmediata y sin discriminación.
14	Redes de seguridad.	Establecer y mantener redes de seguridad para los más necesitados. Deben acompañarse de medidas como el acceso al agua, saneamiento, servicios de salud, educación nutricional.
15	Ayuda alimentaria internacional.	La ayuda internacional debe respetar las tradiciones alimentarias y culturales de los beneficiados. Los alimentos dados deben ser inocuos. Los programas de asistencia alimentaria no deben afectar la producción y comercio local de alimentos, ni crear dependencia. Todas las poblaciones afectadas deben tener acceso a las ayudas.
16	Catástrofes naturales y provocadas por el hombre.	Deben existir sistemas de alerta temprana y estrategias de intervención en caso de desastre natural. La retención y/o destrucción de alimentos no debe ser usada como método de guerra.

DIRECTRIZ	TEMA	LO ESPERADO
17	Vigilancia, indicadores y puntos de referencia.	Deben existir sistemas para vigilar y evaluar la realización del DA; especialmente en población vulnerable. En esos sistemas la participación de los titulares del derecho debe ser protagónica.
18	Instituciones nacionales de derechos humanos.	Las instituciones defensoras de DDHH deben ser independientes y autónomas. Deben incluir en sus prioridades el DA.
19	Dimensión internacional.	Los Estados deben poner en práctica las medidas, acciones y compromisos que han suscrito a nivel internacional.

Fuente: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *HAMBRE Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA. Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia*, Bogotá, 2010, pp. 27-28.

A continuación, se expone un gráfico que resume y ordena en cuatro grandes dimensiones los lineamientos para las políticas nacionales de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación.

Dimensiones de política pública en el nivel nacional para la garantía del DHAA



Fuente: Elaboración propia con base en las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación de la FAO (2004).

Dada la extensión de los instrumentos orientadores y la finalidad de este trabajo, sólo se citarán a continuación las medidas cuya importancia ha sido enfatizada por el Relator Especial en su último informe a la Asamblea General en el año 2013; aquellas priorizadas en los *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* con relación al derecho a la alimentación adecuada; y algunas medidas que se consideran claves para el avance de los procesos de reforma agraria y garantía del derecho a la alimentación contenidas en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques*.

Institucionalidad para la garantía del derecho a la alimentación

En su último informe, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier De Schutter ha resaltado la importancia de los siguientes factores institucionales para la efectivización del derecho a la alimentación adecuada:

- Dotación de una sólida base jurídica al derecho a la alimentación por parte de los Gobiernos, tanto a través de su **protección constitucional**, como de la puesta en vigencia de **leyes marco** relativas al derecho a la alimentación. El reconocimiento del derecho a la alimentación en la legislación nacional autoriza a los tribunales u otros órganos de vigilancia independientes a imponer el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. El Relator destacó que en los últimos años se han logrado importantes progresos en este ámbito⁴⁶. Esas leyes marco pueden establecer metas para los gobiernos, asignando responsabilidades de adopción de medidas a diferentes poderes del Estado y coordinando sus actividades. Por lo ge-

⁴⁶ Sudáfrica, Kenia, México, Costa de Marfil y Níger ya han dado protección constitucional directa al derecho a la alimentación, mientras que en El Salvador, Nigeria y Zambia ya se han iniciado procesos de reforma en este sentido. Por su parte, Argentina, Guatemala, Ecuador, Brasil, Venezuela, Colombia, Nicaragua y Honduras han adoptado leyes marco relativas al derecho a la alimentación, a menudo bajo la denominación "Leyes para la Seguridad Alimentaria y Nutricional". Otros países de América Latina están inmersos en el proceso de adopción de medidas similares. Países como Uganda, Malawi, Mozambique, Senegal y Malí han adoptado, o están en proceso, leyes marco relativas a la agricultura, la alimentación y la nutrición.

neral, sin embargo, esas leyes marco son de carácter procesal: establecen instituciones y definen un proceso, dejando que las partes interesadas elaboren una estrategia intersectorial para el derecho a la alimentación. Las leyes marco aseguran que esas estrategias se conciben y sean objeto de un seguimiento continuo, mediante un proceso inclusivo y participativo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Para ello establecen consejos nacionales de seguridad alimentaria, a menudo vinculados a los más altos niveles del gobierno e integrados por representantes de los departamentos ministeriales competentes y de la sociedad civil.

- Elaboración de **estrategias nacionales** para la realización concreta del derecho a la alimentación. Estas estrategias cumplen tres funciones principales: a) identifican las medidas que han de adoptarse, asignando responsabilidades entre los distintos departamentos ministeriales e imponiendo plazos, lo cual aumenta la rendición de cuentas y facilita la supervisión de su cumplimiento por parte de órganos independientes, incluidos los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos o los consejos de seguridad alimentaria y de la nutrición; b) permiten aplicar un enfoque que abarca todos los niveles del gobierno, coordinando diversas políticas en las esferas de la salud, la educación, el empleo y la protección social, la agricultura y el desarrollo rural; favoreciendo sinergias entre los programas que están a cargo de diferentes departamentos; c) las estrategias plurianuales hacen posible combinar los enfoques a corto plazo (que priorizan el acceso a los alimentos para quienes sufren hambre) y las preocupaciones a largo plazo (la eliminación de las causas estructurales del hambre), tendiendo puentes entre ellos.
- Paso de la beneficencia a los **derechos reconocidos jurídicamente**, como principio. Las políticas encaminadas a erradicar el hambre y la malnutrición que se basan en el derecho a la alimentación deben redefinir como derechos reconocidos jurídicamente las prestaciones tradicionalmente consideradas como donaciones voluntarias de los Estados. El derecho a la

alimentación requiere que los planes o sistemas de prestaciones que garanticen el acceso a la alimentación o promuevan el desarrollo agrícola y rural y niveles mínimos de protección social, se consoliden en derechos protegidos jurídicamente, identifiquen claramente a los beneficiarios y les proporcionen acceso a mecanismos de reparación si se les excluye.

- Involucramiento de las **Instituciones Nacionales de Derechos Humanos**, como las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, las Defensorías del Pueblo o los Procuradores de los Derechos Humanos. Estas instituciones pueden desempeñar un papel de liderazgo a la hora de supervisar el cumplimiento del derecho a la alimentación, analizar las reclamaciones presentadas por las personas agraviadas, exhortar a las autoridades judiciales o emprender acciones ante los consejos de seguridad alimentaria y nutricional. Las principales ventajas que presentan las instituciones nacionales de derechos humanos o instituciones equivalentes son la independencia y la flexibilidad con que pueden ejercer sus mandatos, lo que permite que surjan soluciones innovadoras⁴⁷.
- Rol estratégico de los **Tribunales de Justicia**. Los tribunales nacionales y regionales, en su defensa sistemática del derecho a la alimentación, pueden ayudar a establecer precedentes importantes y hacer que el derecho a la alimentación sea plenamente justiciable. En su informe, el Relator Especial afirmó que los tribunales suelen estar bien preparados para hacer cumplir a los Estados la obligación de respeto, también pueden desempeñar un papel interviniendo en los casos en

⁴⁷ En Argentina, la Defensoría del Pueblo solicitó en 2007 al Tribunal Supremo que ordenase al Estado Nacional y al Gobierno de la provincia de Chaco proporcionar alimentos y agua potable a las comunidades indígenas Toba de la provincia. En Guatemala, la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos tiene el mandato de supervisar la aplicación de la política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y ha puesto de relieve los fallos de coordinación y las deficiencias de financiación. La Comisión de Derechos Humanos en Uganda ha tenido gran influencia, sostiene el Relator, en la Ley Nacional sobre Alimentación y Nutrición, a través de su recomendación para la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos. En el Brasil, puede cumplir una función semejante el Ministerio Público, el cual está integrado por fiscales públicos independientes facultados para hacer rendir cuentas a las autoridades públicas por la ejecución de programas relacionados con la alimentación y la nutrición.

que los agentes privados violan el derecho a la alimentación, y pueden contribuir a la conversión de las prestaciones en derechos reconocidos por la ley. El experto ha destacado con respecto a cada tipo de obligación algunas sentencias emblemáticas para el derecho a la alimentación provenientes de tribunales de diferentes países.

Medidas prioritarias para la efectivización del derecho a la alimentación adecuada de personas en situación de pobreza extrema

Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos	
Dimensión	Medidas para el respeto, protección y realización del DHAA de personas en situación de extrema pobreza
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia nacional para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos. Prioridad al acceso de las personas que viven en la pobreza a una alimentación adecuada, considerándose la interdependencia del acceso a recursos productivos y monetarios y la nutrición adecuada. - Sistemas cartográficos desglosados para identificar a los grupos y los hogares particularmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional, determinación de las razones de esa vulnerabilidad y adopción de medidas correctivas, de aplicación tanto inmediata como progresiva, para brindar acceso a una alimentación adecuada. - Mecanismos de alerta temprana idóneos para prevenir o mitigar los efectos de los desastres naturales o causados por el hombre, también en las personas que viven en la pobreza en zonas remotas y marginadas, y adopción de medidas apropiadas de preparación para situaciones de emergencia. - Revisión y revocación de las leyes discriminatorias y las prácticas administrativas conexas que obstaculizan el reconocimiento de la propiedad o los derechos de tenencia de las tierras y recursos por los grupos o personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres.

Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos	
Dimensión	Medidas para el respeto, protección y realización del DHAA de personas en situación de extrema pobreza
Económica	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de distribución eficaces que reconozcan las deficiencias del mercado y pongan alimentos adecuados al alcance físico y económico de las personas que viven en la pobreza, de forma que sean culturalmente aceptables y que no afecten negativamente a los pequeños agricultores, los pueblos indígenas, los habitantes de los bosques, los pastores o las comunidades locales de pescadores de subsistencia y las mujeres. - Revisión de los sistemas generales de fijación de precios de los alimentos. - Aseguramiento de acceso adecuado a los recursos productivos, como las tierras, los bosques y las pesquerías, a fin de que las personas que viven en la pobreza puedan producir alimentos para sí y para sus familias. - Ejecución de programas eficaces de reforma agraria y distribución de tierras, especialmente en las zonas en que la concentración de la tierra compromete el acceso de las comunidades rurales a medios de sustento, y adopción de medidas preventivas para evitar la apropiación de las tierras y el agua.
Económica	<ul style="list-style-type: none"> - Priorización de estrategias de desarrollo rural basadas en los derechos humanos que promuevan la producción sostenible de alimentos y su distribución equitativa, y la reducción de la inestabilidad de los mercados de productos básicos que influye en los precios de los alimentos. - Adopción de medidas para asegurar que todas las políticas comerciales y de inversión, incluidas las que se refieran específicamente a los alimentos y la agricultura, promuevan la seguridad alimentaria y nutricional para todos.
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento y mantenimiento de redes de seguridad en materia de alimentos vinculadas a otras intervenciones complementarias que promuevan la seguridad alimentaria a mediano y más largo plazo. - Consideración en las políticas y los programas de asistencia social de los costos reales de una alimentación nutritiva y culturalmente adecuada.

Algunas medidas claves en materia de tierras para la garantía del DHAA

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques	
Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia	<ul style="list-style-type: none"> - El reconocimiento y la asignación jurídica de los derechos de tenencia de individuos, familias y comunidades debe llevarse a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona. - Cuando no sea posible un reconocimiento legal de los derechos de tenencia, los Estados deben impedir los desalojos forzados que contravengan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
Mercados	<ul style="list-style-type: none"> - Protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala.
Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Garantías posibles: Introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria.
Reformas redistributivas	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas. - Definición clara de los objetivos de los programas de reforma, las tierras exentas de la misma y determinación clara de quiénes son los beneficiarios previstos. - Los programas de reforma agraria redistributiva deben brindar a los beneficiarios que las necesiten todas las formas de apoyo necesarias, como el acceso al crédito, a los seguros de cosechas, a los insumos, a los mercados; a la asistencia técnica en extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda. - Los costos totales de las reformas agrarias, incluidos los costos de los servicios de apoyo, deben determinarse anticipadamente e incluirse en los presupuestos pertinentes. - Enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables en los procesos de reforma. - El acceso a los medios de solución de controversias debe estar regulado en la legislación nacional. - Los Estados deben impedir la corrupción en los programas de reforma redistributiva, en especial, a través de la intensificación de la transparencia y la participación.

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques	
Registros de los derechos de tenencia	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos. - Información sobre los derechos de tenencia debe poder ser fácilmente consultada por todos, pero con restricciones de privacidad. Tales restricciones no deben impedir que el público averigüe la existencia de transacciones corruptas o ilegales.
Ordenación reglamentada del territorio	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de una ordenación reglamentada del territorio. Supervisión y cumplimiento de los correspondientes planes para el desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios. - La ordenación territorial debe reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, la pesca y los bosques (los intereses públicos, comunitarios y privados, dando cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales). - Para la ordenación territorial deben exigirse evaluaciones de riesgo apropiadas. - Debe haber coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio. - Se debe tener debidamente en cuenta la necesidad de fomentar la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo los enfoques agroecológicos y la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria.
Solución de controversias sobre derechos de tenencia	<ul style="list-style-type: none"> - Los Estados deben proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones. - Posibilidad de establecimiento de tribunales u órganos especializados dedicados únicamente a dirimir las disputas sobre los derechos de tenencia; y creación de tribunales especiales para solucionar las disputas sobre ordenación reglamentada del territorio, agrimensura y valoración.

3. Políticas públicas y derecho a la alimentación adecuada en la administración Cartes

Ya hemos esbozado las tendencias estructurales en el colonialismo tardío, con el debilitamiento de los Estados, la crisis del empleo y la consolidación de un sistema agroalimentario global en clave exclusivamente mercantil, estructurado conforme a los intereses de grandes empresas transnacionales, en el cual se insertan de modo subordinado los países de la periferia. Los impactos sociales de estas dinámicas contrastan con el derecho internacional de los derechos humanos que centra en los Estados la responsabilidad de garantizar a todas las personas un nivel de vida adecuado, respetando y valorando la diversidad cultural.

Con relación al derecho a la alimentación adecuada, estrechamente vinculado al acceso de las comunidades campesinas e indígenas a la tierra, hemos sintetizado los principales estándares para su respeto, protección y realización por los Estados parte del PIDESC, incluyendo algunas de las medidas de política pública prioritarias para su garantía. Como se ha señalado en reiteradas ocasiones desde la Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, la vigencia práctica del DHAA depende de que cada Estado lo reconozca jurídicamente como derecho fundamental a través de:

- a) la sanción de una ley marco que establezca las competencias institucionales para su garantía;

- b) la adopción de una estrategia nacional para su realización progresiva con metas, responsables y acciones concretas;
- c) la tutela judicial del derecho a la alimentación adecuada, con la construcción de formas específicas de protección de derechos sociales por los tribunales: i) ordenando a los órganos estatales abstenerse de afectar los actuales niveles de disfrute del derecho (por ejemplo, impidiendo desalojos forzosos de comunidades rurales); ii) protegiendo este derecho frente a violaciones producidas por particulares o empresas (por ejemplo, sancionando delitos, como la producción de riesgos comunes o la comisión de delitos ambientales, cuando afectan recursos alimentarios de comunidades campesinas e indígenas); y iii) coadyuvando a la realización del derecho a la alimentación adecuada (por ejemplo, ordenando la universalización de las prestaciones a personas en situación de pobreza extrema, ya que las mismas efectivizan el contenido mínimo del derecho a la alimentación que es el derecho a estar protegido contra el hambre; tutelando la calidad nutricional de las prestaciones alimentarias en los programas escolares y emergenciales; o el nivel de las pensiones a personas adultas mayores, asegurando que permitan la subsistencia digna). Asimismo, se considera estratégica la constitución por los tribunales de justicia de comisiones independientes, que permitan dar seguimiento a la ejecución de los programas alimentarios o de otras políticas en las cuales el Poder Judicial haya prescrito directrices a los órganos ejecutivos para la garantía del derecho a la alimentación.

Todo ello permite pasar de la lógica de beneficencia y discrecionalidad de las prestaciones de los programas de lucha contra la pobreza y erradicación del hambre y la desnutrición, a la consolidación de derechos protegidos jurídicamente, exigibles y justiciables.

Tras este recorrido, examinaremos en qué punto se encuentra el Estado paraguayo con respecto al cumplimiento de sus obligaciones jurídicas de respeto, protección y realización del DHAA, considerando las dimensiones político-institucional, económica

y social. En cada dimensión priorizaremos los aspectos que más inciden en el derecho a la alimentación de las personas en el país, evaluando el carácter de las medidas adoptadas por el Gobierno electo en abril de 2013. El análisis sobre la dimensión de inocuidad en lo que hace al control del uso de agroquímicos, lo abordaremos en el siguiente y último capítulo.

Procesos políticos, institucionalidad pública y derecho a la alimentación⁴⁸

Contar con un marco democrático de convivencia que garantice la vigencia de un Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos, es considerado por las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación como el contexto político necesario para la consecución de la seguridad alimentaria.

En Paraguay, durante 60 años gobernó ininterrumpidamente la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado, correspondiendo más de cuatro décadas a regímenes abiertamente autoritarios. En 2008 se dio la primera alternancia partidaria en el gobierno por la vía electoral. Sin embargo, no se permitió al presidente Fernando Lugo concluir su mandato, pues fue destituido por el Congreso Nacional, a través de un cuestionado juicio político de menos de 48 horas de duración. Desde el 22 de junio de 2012, fecha de la destitución, se produjeron evidentes retrocesos en un elemento clave para la democratización del sistema político paraguayo, la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la práctica institucional pública, un esfuerzo que pudo visualizarse durante el gobierno de alternancia⁴⁹. En las elecciones de abril de 2013, se produjo el retorno del Partido Colorado al gobierno, con una amplia mayoría parlamentaria como desde hace décadas, y conservando la mayoría de los ministros/as de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), designados conforme a criterios de cuoteo partidario desde la apertura política de 1989.

⁴⁸ Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación: N° 1. Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho; N° 3. Estrategias; N° 5. Instituciones, y N° 18. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

⁴⁹ Véanse: Informes “Derechos Humanos en Paraguay” de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) correspondientes a los años 2012 y 2013.

La prolongada duración del régimen dictatorial colorado y la continuidad en el poder estatal del mismo partido político –con un breve interregno en el órgano ejecutivo de menos de cuatro años– generan preguntas con relación a las causas de dicha fortaleza política y a las posibilidades de avanzar hacia la institucionalización de reglas básicas de un régimen de democracia republicana, bajo el mando de la misma dirigencia partidaria.

Mauricio Schwartzman considera que la duración del sistema autoritario en Paraguay se explica por la interacción complementaria y recursiva que existe entre las relaciones económicas y las relaciones de dominio y dirección social⁵⁰. Las relaciones entre el Estado y la economía se estructuraron de manera simbiótica, sobre todo durante las tres décadas de régimen stronista. Además de Schwartzman, Tomás Palau⁵¹ y Dionisio Borda⁵² coinciden en la existencia de este fenómeno, que ha impactado en la desvirtuación o perversión del rol estatal.

Para Schwartzman, los partidos políticos, constituidos en el país a finales del siglo XIX, representaban a una débil oligarquía local que no llegó a consolidar un poder capaz de permitirle dirigir a la sociedad sobre la base de una estabilidad institucional. La debilidad de la dirección civil (de clase) dio lugar al predominio de una dirección política encarnada en el aparato del Estado, como modo de compensación. Por ello, el objetivo político de las distintas facciones de la oligarquía se reducía al control del Estado. A partir de 1936/1940 el sector militar desplazó al civil en la dirección política estatal. Lo que distinguió al periodo stronista fue la consolidación de una burguesía creada “desde arriba”, desde el poder del Estado. Dicha burguesía nacional llegó a

⁵⁰ Mauricio Schwartzman, *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*, Segunda edición revisada. Asunción, Secretaría Nacional de Cultura, 2011, p. 238.

⁵¹ Tomás Palau et al. *Dictadura, corrupción y transición*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 1990; Tomás Palau, “La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay”, en: Base Is, *Es lógico que una sociedad agredida se defienda*. Recopilación de artículos 2008-2011, Asunción, Base Is, pp. 219-238; “Alimentación, agricultura y neoliberalismo en Paraguay”, en: Luis Rojas Villagra (comp.) *La economía paraguaya bajo el régimen neoliberal*, Asunción, Base Is, SEPPY, RLS, 2011, pp. 91-113.

⁵² Dionisio Borda, “La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay (1954-89)”, en: Estudios Paraguayos. Revista de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, vol. XVII, N° 1-2, Asunción, Años 1989-1993, pp. 37-89.

acumular un inmenso poder económico en el cual basó su fortaleza el régimen dictatorial. Cabría agregar que, de igual modo, dicha burguesía construyó y basó su preeminencia económica en el control del Estado gestionado por el partido gubernamental-estatal: “No existe ninguna fracción de la clase de la burguesía nacional que no participe del dominio estatal, que pueda competir con las fracciones dominantes”, sostiene Schwartzman⁵³.

Borda enfatiza en la corrupción como característica del régimen stronista y como base de la acumulación económica del empresariado emergente bajo su amparo, modo de acumulación que demandaba el **control monopólico del aparato del Estado**⁵⁴. Este autor hace referencia a una doble dinámica: la estatización de la economía (para favorecer la acumulación de la élite político-militar que se consolida como nuevo sector empresarial durante la dictadura) y la privatización del Estado (apropiación privada de los recursos estatales, a través de la corrupción y el manejo personalista, “semifeudal” de las instituciones públicas).

Refiere que durante la década del sesenta se crean varios entes estatales en una situación similar a la observada en el cuarenta, aunque diferente en su propósito. En contraste con las instituciones de la década del cuarenta que intentaban el control de precios (azúcar, carne, alcohol, etc.) del mercado, nacionalizar algunos servicios básicos (electricidad, telecomunicación, etc.) y encarar algunas obras de mejoramiento de transporte, la creación de las instituciones del sesenta respondía a nuevos objetivos, sobre todo el apoyo a la producción privada⁵⁵. La expansión del sector público en función de intereses privados primordialmente, no fue solventada a través de un régimen tributario equitativo, con la contribución correspondiente del sector empresarial, sino vía endeudamiento público. A su vez, la corrupción no solo generó un poderoso sector empresarial cuya riqueza se fundaba en la acumulación fraudulenta, sino que produjo una distorsión de las reglas de la economía de mercado:

⁵³ Cfr. Mauricio Schwartzman, op. cit., pp. 238-239.

⁵⁴ Cfr. Dionisio Borda, op. cit. P. 39.

⁵⁵ Cfr. *Ibíd.* p. 48.

Esta etapa concluye con el afianzamiento de las nuevas élites económicas que surgieron desde la administración del Estado [...] La burocracia del Estado, manipulando licitaciones, concursos de precio, acceso a créditos baratos y tierras del Estado, evadiendo impuestos o cualquier recurso imaginable (v.g. venta de automotores, pasaportes, etc.) logra acumular capital, entrando a la actividad privada como “nuevos empresarios”. La presencia de la burocracia pública se extiende a toda la esfera económica privada. Casi en todos los sectores económicos –con mayor presencia en algunos: transporte, seguro, finanzas, construcciones– la alianza cívico-militar en el poder terminó imponiendo su presencia [...] La corrupción de la burocracia ha significado una profunda desfiguración del Estado. La corrupción no se limitó a la esfera del Estado, sino se extendió al ámbito privado, imponiendo un “sobrecosto por protección” o alterando las reglas elementales de la transacción económica⁵⁶.

Borda añade otro aspecto importante, relativo al modo en el cual las políticas represivas del gobierno stronista favorecieron la acumulación económica de la élite gobernante. La represión política habría respondido a tres lógicas fundamentales:

i) acallar en todo momento cualquier crítica que intentara desentrañar **la base ilegal de la generación de la riqueza a partir del control irrestricto del aparato del Estado** [...]; ii) controlar con violencia las demandas y acciones colectivas frente a la inestabilidad económica, sea de precios y/o desempleo [...]; y, iii) prevenir toda forma de organización ciudadana que se insinuara como instancia de **reclamo sobre derechos de intervenir en la política económica del Estado**, que fue una de las causas de la persecución a organizaciones intermedias: ligas agrarias, organizaciones estudiantiles y profesionales⁵⁷.

El autor concluye afirmando que la corrupción, la coacción y la arbitrariedad que caracterizaron el ejercicio del poder durante la dictadura stronista, contaminaron tanto al Estado, como a las empresas y los mercados⁵⁸.

⁵⁶ *Ibíd.* p. 60.

⁵⁷ *Ibíd.* p. 39. Los resaltados son nuestros.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 73.

Palau coincide en el peso del factor corrupción dentro de la configuración del Estado y la economía, afirmando que: “Desde Stroessner, nada puede entenderse en el Paraguay si no se toma en cuenta la corrupción”⁵⁹. Considera que la estructura del poder real actual se basa fundamentalmente en cuatro grupos (la oligarquía ganadera, el narcotráfico, los empresarios constituidos como tales por el régimen stronista, y las multinacionales⁶⁰), los cuales manejan prácticamente **“todas las instancias del poder político formal”**⁶¹.

Con relación a la transición, la Constitución Nacional de 1992 fue considerada como el pacto político e instrumento jurídico de carácter supremo que guiaría el tránsito a la democratización del país. Sin embargo, la misma fue definida por los sectores de mayor poder, fortalecidos como tales tras décadas de dictadura, sin haberse dado una alternancia de fuerzas políticas en el gobierno y sin que se hayan efectuado reformas previas sustanciales orientadas a modificar las bases de poder del régimen político stronista. A los mismos sectores cupo además su posterior aplicación desde los poderes estatales constituidos.

En la práctica, ello se ha traducido en la cada vez mayor contradicción entre normatividad y efectividad, dada la profundización de las desigualdades económicas y sociopolíticas, estimuladas por las políticas estatales hasta la actualidad. El aumento de las desigualdades se ha sustentado en el incumplimiento de la mayoría de las prescripciones constitucionales en materia de derechos fundamentales, sobre todo con relación a los derechos sociales, económicos y culturales que demandan más políticas activas del Estado, y cuya realización requiere el saneamiento y la democratización de la estructura económico-productiva del país.

Transcurridos 20 años desde la promulgación de la Constitución de 1992 ha quedado en evidencia que sin voluntad, decisión y empeño de quienes deben interpretarla, aplicarla y desarrollar las garantías que tornen efectivos los derechos fundamentales

⁵⁹ Tomás Palau, “La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay” ... p. 230.

⁶⁰ Cfr. *Ibíd.* p. 226.

⁶¹ *Ibíd.* p. 228.

establecidos, en especial, la voluntad de legisladores, legisladoras y jueces, los derechos sociales quedan en buena medida reducidos a “derechos de papel”.

Lo expuesto hasta aquí permitiría visualizar desafíos claves para el establecimiento de un régimen democrático en el Paraguay:

- El logro de la representación de intereses diversos en la definición de las políticas públicas, recuperándolas de la captura de la que han sido objeto históricamente por un pequeño sector de cada vez mayor poder político y económico; y,
- La conformación de un Poder Judicial independiente.

Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho

Dentro del análisis de los aspectos principales que hacen a la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos, destaca en este primer año de gestión del presidente Horacio Cartes el retroceso en materia de políticas de desarrollo con enfoque de derechos humanos; el debilitamiento del sistema nacional de protección de derechos fundamentales y el abandono de la estrategia nacional de garantía del derecho a la alimentación adecuada, avanzada hasta el año 2012. Asimismo, debe ser mencionada la militarización de varios departamentos del país a través de una ley contraria a la Constitución⁶², dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Acentuación de la hegemonía empresarial en la dirección de las políticas estatales y abandono del enfoque de derechos: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030

La formulación de políticas y programas duraderos para lograr el desarrollo socioeconómico es considerada una clave para la efectivización del derecho a la alimentación adecuada. En el

⁶² Ley N° 5036 *Que modifica y amplía los artículos 2°, 3° y 56 de la Ley N° 1337/99 De Defensa Nacional y Seguridad Interna*, sancionada en el mes de agosto de 2013. Véase: Milena Pereira Fukuoka, “Dónde está el sistema nacional de protección de derechos humanos”, en: Coordinadora de *Derechos Humanos del Paraguay*, *Derechos Humanos en Paraguay* 2013, Asunción, Codehupy, pp. 559-581.

diseño e implementación de las políticas públicas los Estados deben respetar e incorporar los principios de derechos humanos, entre ellos: **participación e inclusión, transparencia, igualdad y no discriminación, atención prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad, y obligación de rendir cuentas.** La FAO considera que las políticas contra el hambre deberían emerger de acuerdos de Estado entre el Gobierno, la oposición, los movimientos de la sociedad civil y el sector privado, para garantizar su cumplimiento por un periodo de al menos 20 años⁶³.

Uno de los mayores avances institucionales logrados durante el gobierno iniciado en el año 2008 fue la elaboración e implementación de planes de desarrollo económico y social, con un claro enfoque de garantía de derechos humanos. Aunque hubiera sido deseable contar con un solo instrumento integrado, el Plan Estratégico, Económico y Social (PEES 2008/2013)⁶⁴, elaborado por el Ministerio de Hacienda, y la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS 2010/2020)⁶⁵, construida desde el Gabinete Social de la Presidencia de la República, apuntaban al fortalecimiento del Estado en su rol de promotor y garante de derechos fundamentales, con énfasis en la superación de las discriminaciones y exclusiones que caracterizan a la sociedad paraguaya.

La Política Pública para el Desarrollo Social 2010/2020 fue declarada de interés nacional por Decreto N° 4.316/2010, siendo socializada ampliamente. La PPDS asumía como marco orientador el concepto de desarrollo humano y el enfoque de derechos, explicitando que el fin último de la misma era el ejercicio y goce de sus derechos humanos por todos y todas. Establecía ejes

63 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Protección del derecho a la alimentación a nivel nacional. 10 propuestas concretas para los tomadores de decisiones*, Serie Hambre: un Problema de Todos, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe FAO, s.f.; FIAN Internacional, *Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación para monitorear las políticas públicas...* p. 15.

64 Gobierno de la República del Paraguay, *Plan Estratégico Económico y Social PEES 2008/2013*. Asunción, Equipo Económico Nacional, septiembre 2009, págs. 27-42.

65 Gobierno de la República del Paraguay, *Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, 2010-2020*. Asunción, Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2009.

estratégicos, programas, metas, indicadores e instituciones responsables. Definía los programas emblemáticos, y apuntaba al establecimiento de un Sistema de Protección Social, denominado “Sâso Pyahu”. Los ejes estratégicos eran: i. calidad de vida para todos y todas (incluía expresamente la soberanía y seguridad alimentaria), ii. inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad, iii. crecimiento económico sin exclusiones (incluía expresamente el trabajo decente y la reforma agraria), y iv. fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social.

La PPDS significó un avance, no solo por el diseño interinstitucional de un plan nacional de desarrollo de largo plazo con metas estratégicas acordadas y su socialización, sino porque había comenzado a ser utilizado por los ministerios y secretarías de Estado en la planificación presupuestaria del Poder Ejecutivo, hasta la interrupción del gobierno constitucional en junio de 2012. Fueron once los programas emblemáticos priorizados, de los cuales ocho se encontraban directamente relacionados con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

Por su parte, el PEES establecía seis objetivos estratégicos y ocho pilares que componían la Estrategia Nacional de Desarrollo. Todos los objetivos previstos contribuirían, de ser alcanzados, a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria para la población del país.

En el actual gobierno, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) lidera la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030 (PND), así como el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Combate a la Pobreza, como parte de aquel. Dada la falta de socialización y la interlocución gubernamental prácticamente exclusiva con las grandes cámaras del sector empresarial, recién en el mes de julio de 2014, a través del Informe del Presidente al Congreso Nacional, se han podido conocer los lineamientos básicos del nuevo Plan de Desarrollo, que dejará sin efecto al PPDS y al PEES.

Según lo publicado en dicho informe, el Plan es “el producto de un amplio proceso de consulta iniciado en el mes de noviembre de 2013, del que participaron 300 referentes de diversos sectores de la sociedad paraguaya: gobierno central, gobiernos

sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico”. Contrariamente a lo señalado, no ha existido ninguna amplitud en el proceso de consulta, ya que se ha ignorado a las principales organizaciones del movimiento campesino, las centrales sindicales, las federaciones de organizaciones indígenas y las articulaciones de derechos humanos, por citar a algunos de los sectores representativos excluidos.

El Plan se estructura en tres ejes de acción: i. reducción de la pobreza y desarrollo social, ii. crecimiento económico inclusivo, iii. inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada: “Cada eje de políticas públicas incorporará cuatro ingredientes (sic) transversales: (a) la igualdad de oportunidades, (b) la gestión pública eficiente y transparente, (c) el ordenamiento territorial, y (d) la sostenibilidad ambiental. La interacción de los 3 ejes de acción con los 4 ingredientes transversales, resulta en 12 objetivos estratégicos que guiarán las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030”. Los objetivos son muy diversos⁶⁶:

- Desarrollo por todas las personas de todos sus potenciales,
- Servicios sociales de calidad,
- Desarrollo local participativo,
- Hábitat adecuado y sostenible,
- Empleo y protección social para grupos vulnerables,
- Competitividad e innovación,
- Regionalización y diversificación productiva,
- Valorización del capital ambiental,
- Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado,
- Imagen país, fomento del comercio y atracción de inversiones,
- Integración económica regional,
- Sostenibilidad del hábitat global.

Al mes de septiembre de 2014, aún no se contaba con el Plan instrumentado. Sólo se encontraba disponible como información pública una presentación en power point en el sitio oficial de la STP⁶⁷. Esta presentación se limita a identificar algunas metas al

⁶⁶ Gobierno Nacional, Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación. Avanzando en el Nuevo Rumbo, Julio 2014, Anexo.

⁶⁷ Secretaría Técnica de Planificación, disponible en: http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=110, consultada en fecha 20 de septiembre de 2014.

año 2030, ninguna de corto ni mediano plazo. Con relación al eje de “reducción de la pobreza y desarrollo social” se exponen nada más que datos estadísticos, fundamentalmente sobre pobreza y desnutrición. En cambio, en los ejes “crecimiento económico inclusivo” e “inserción del Paraguay en el mundo”, es posible observar una perspectiva político-ideológica preocupante. A través de sucesivos datos comparativos se resaltan como factores y recursos disponibles y como ventajas competitivas con los demás países de la región: la baja presión tributaria, en especial, el bajo impuesto a la renta empresarial y de las personas físicas; el bajo costo salarial y las bajas “cargas sociales”; la disponibilidad de “materia prima de calidad a bajo costo”; y la “libertad económica” (medida por el “índice de libertad económica 2014” de The Heritage Foundation, confundiendo un derecho civil como es la libertad con la desregulación de los poderes económicos)⁶⁸.

A más de ello, el esbozo del PND se ufana de algunos de los principales privilegios de los que gozan en el país los grandes capitales extranjeros, a quienes se exonera de contribuciones al fisco de modo único en la región (se recuerda que es de 0% la tarifa de importación de máquinas y equipamientos, 0% de IVA a compra de bienes de capital de dentro y fuera del país, 0% de impuesto a remesas al exterior para pagos en concepto de capital, intereses y comisiones y 0% de impuesto a ganancias, aplicado a los dividendos y utilidades).

Con respecto a la industrialización, sólo se identifican los sectores en los que se estima que el país posee ventajas competitivas: vestimenta, calzados, autopartes, electrodomésticos, productos químicos y metalurgia. No se menciona la industrialización de materia prima agrícola producida por pequeñas y medianas fincas rurales, una de las principales reivindicaciones y exigencias de política pública del movimiento campesino y de algunas centrales sindicales⁶⁹, la que además contribuiría a la disponibilidad de alimentos y a la seguridad alimentaria nacional.

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Véanse: *Propuesta y acciones para la implementación de una Reforma Agraria en Paraguay*, Asunción, diciembre 2010, de la Federación Nacional Campesina (FNC), Organización de Lucha por la Tierra (OLT), Organización Campesina del Norte (OCN), Asociación

La reforma agraria ha sido suprimida de la estrategia de desarrollo, pese a lo ordenado por la Constitución Nacional de 1992. Se estaría contrariando de este modo lo dispuesto en los artículos 114 y 115 de la CN. En éstos se establece la obligación del Estado de implementar una reforma agraria que incluya la industrialización de la producción campesina, el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario (con lo cual se vería reducida la “ventaja competitiva” de materias primas de calidad a bajo costo); y la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural.

En síntesis, los aspectos de la planificación del desarrollo del actual gobierno en los que pueden observarse retrocesos son: la sustitución del PPDS y de los Programas Emblemáticos como instrumentos de priorización estratégica de recursos públicos, sustentados en la realización de derechos humanos; el abandono del enfoque de derechos; la supresión de la reforma agraria integral como pilar de la estrategia nacional de desarrollo y como programa emblemático (priorizado) hasta el 2012; la supresión de la soberanía y la seguridad alimentaria, el trabajo decente y la construcción de un sistema de protección social, como objetivos estratégicos. A ello se suma la reivindicación de factores generadores de pobreza, desigualdad y hambre como “ventajas competitivas” a ser mantenidas y fomentadas por las políticas estatales: la baja e inequitativa presión tributaria; la baja remuneración y el bajo nivel de protección social de las personas trabajadoras; y los bajos precios pagados a productoras y productores rurales de materias primas.

de Productores de Alto Paraná (ASAGRAPA), Coordinadora Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI), Coordinadora de Productores de San Pedro Norte, con apoyo de CODEHUPY y Base Investigaciones Sociales; y la *Propuesta de Política Nacional de Desarrollo con énfasis en la Generación de Empleo Decente y Expansión de Agroindustrias Alimentarias*, Asunción, octubre 2011, de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica.

De avances hacia un Estado de bienestar, a un programa focalizado de lucha contra la pobreza en clave asistencial

Hasta junio de 2012, el gobierno en ejercicio había asumido el desafío de avanzar en la construcción de un sistema de protección social, inexistente como tal en el Paraguay. El mismo implica la articulación de normas e instituciones, organizando el suministro y la financiación de prestaciones sociales, con vistas a garantizar niveles aceptables de bienestar y calidad de vida a toda la población. Ello requiere el fortalecimiento de los dos pilares básicos de un sistema de protección social: el sistema de seguridad social (polo contributivo) y el sistema de asistencia o promoción pública (polo no contributivo). Asimismo, se habían logrado avances en la universalidad y gratuidad de servicios públicos en el área de salud y educación; aspectos que, con la protección social, configuran lo que se conoce como Estado de bienestar.

Durante el primer año de gestión del gobierno del presidente Horacio Cartes no se evidenció la voluntad de seguir avanzando en este rumbo. Dentro de los objetivos estratégicos del PND 2014-2030, ya no se incluye la construcción de un sistema de protección social y en la práctica se ha experimentado un claro retroceso en áreas como la salud pública, generándose nuevamente gastos de bolsillo considerables en los sectores de menores recursos en casos de enfermedades.

La apuesta principal del gobierno en materia de políticas sociales ha sido hasta la actualidad la declaración de la reducción de la pobreza como prioritaria, encomendándose a la Secretaría Técnica de Planificación liderar el “Programa Nacional de Reducción de Pobreza” (artículos 1º y 2º del Decreto N° 291/2013). El artículo 3º establece:

Autorízase a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) a ejercer la coordinación para la implementación de las políticas, planes y programas del “Programa Nacional de Reducción de Pobreza”: los cuales involucrarán a Ministerios y Secretarías de la Administración Central, y a las Gobernaciones e Intendencias en el ámbito de los gobiernos regionales.

Se atribuye a la STP competencias propias del Gabinete Social de la Presidencia de la República en materia de coordina-

ción. Asimismo, el decreto aludiría a un programa que estaría integrado por políticas, planes y más programas, algo bastante confuso.

En cumplimiento de este mandato presidencial, la STP creó el “Programa Nacional de Reducción de Pobreza Extrema *Sembrando Oportunidades*”, del cual hasta septiembre de 2014 sólo se tenían informaciones parciales, sin haberse hecho público un instrumento oficial conteniendo el programa, sus metas de corto y mediano plazo y las instituciones responsables. A esta fecha, ni siquiera podía accederse a información sobre los funcionarios y funcionarias responsables de promover la ejecución del programa, cuyo único referente individualizable es el ministro de la STP.

El programa “tiene como **objetivo propiciar las condiciones para que las familias en situación de pobreza y pobreza extrema logren aumentar sus ingresos laborales y garantizar el acceso a los servicios sociales**. En el marco del Programa, se coordina y articula a los diferentes niveles, administración central, gobiernos departamentales y municipales. Igualmente participan de diversas iniciativas organizaciones de la sociedad civil y empresas”⁷⁰.

Como “principales elementos en la gestión de reducción de la pobreza extrema” se mencionan: “Enfoque de precisión, sobre un **listado de pobres extremos previamente identificados**, Centralidad de la inclusión productiva, Enfoque integral social y económico en territorios, Incorporación de tecnología de avanzada para el seguimiento en tiempo real, geo-referenciado, y Gestión efectiva de redes inter-institucionales, del sector público y privado”⁷¹.

Las líneas de acción de “Sembrando Oportunidades” son las siguientes:

⁷⁰ <http://www.informepresidencial.gov.py/web/guest/sembrando-oportunidades>. Los resaltados son nuestros.

⁷¹ Secretaría Técnica de Planificación, disponible en: http://www.stp.gov.py/v1/?wpfb_dl=17, consultado en fecha 26 de septiembre de 2014. Los resaltados son nuestros.

Generación de ingresos	Acceso a servicios sociales básicos
<p>Para familias con vocación agropecuaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica desde el Programa de Producción de Alimentos (PPA); el PRODERS y la DEAg. - Capacitación laboral a jóvenes para actividades agropecuarias. - Implementación del Decreto N° 1056, marco legal que permite a los pequeños agricultores(as) vender sus productos directamente a instituciones públicas como escuelas, hospitales, FFAA. - Alianzas productivas entre los actores de las cadenas de valor y los agricultores(as) 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación y fortalecimiento de las Unidades de Salud Familiar. - Matriculación del 100% de los niños, niñas y adolescentes, distribución de kits de útiles e implementación de almuerzos escolares. - <u>Recuperación de tierras y regularización de lotes sociales.</u>
<p>Para familias sin vocación agropecuaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación laboral a jóvenes para actividades comerciales, servicios y actividades industriales. - Generación de empleo a través de obras públicas pequeñas y medianas de gran impacto local, infraestructura comunitaria: construcción y mantenimiento de caminos vecinales, puentes y viviendas en los asentamientos priorizados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Soluciones habitacionales: construcción y mejoramiento de viviendas. - Acceso a servicios públicos: luz eléctrica, sistemas de agua potable y saneamiento. - Expansión de cobertura de la Pensión alimentaria de adultos mayores. - Fortalecimiento y expansión del programa Tekopora.

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en <http://www.informe-presidencial.gov.py/web/guest/sembrando-oportunidades>, consultado en fecha 26 de septiembre de 2014. El subrayado es nuestro.

El programa plantea una asistencia a “pobres extremos” para aumentar sus ingresos, no para promover el ejercicio efectivo de sus derechos, para lo cual el aumento de ingresos sería una estrategia clave. Sin el énfasis en el empoderamiento como sujetos de derechos, el objetivo del programa parece desplazarse hacia el aumento de ingresos de las personas en situación de pobreza de modo que puedan incorporarse como consumidores/as en el mercado, y como “mano de obra” proveedora de servicios y productora de materias primas baratas para cadenas empresariales ya existentes.

Por su parte, la estrategia de llegada articulada de instituciones estatales a territorios sociales para lograr impactos significativos en la mejora de las condiciones de vida de comunidades rurales, ya había sido desarrollada en detalle por la Coordinado-

ra Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), creada en el año 2008, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). La Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 atribuía a CEPRA la responsabilidad institucional de implementar el programa emblemático de Reforma Agraria Integral. El Programa “Sembrando Oportunidades” plantearía la estrategia de llegada articulada al territorio, pero sin el reconocimiento de las personas que viven en situación de pobreza como sujetos de derechos y agentes sociopolíticos y, en el caso de las personas campesinas en situación de pobreza, negándoles el carácter de protagonistas de un proceso de reforma agraria, a diferencia de lo que se planteaba desde CEPRA.

“Sembrando oportunidades” poseería un enfoque diferente al de derechos humanos, el cual implica la búsqueda de garantía de derechos, el reconocimiento del rol del Estado para ello y la aplicación de los principios de derechos humanos.

La lógica en este programa es asistencial en su visión de los sujetos “beneficiarios” y de gerencia empresarial en la implementación. Se hace referencia incluso a un “Tablero de Control Presidencial”, descrito como “un sistema de información para la gestión gerencial [...] que permite a autoridades y directivos usuarios del sistema visualizar y supervisar la información actualizada de las acciones coordinadas a nivel territorial”⁷². Podría entenderse al Presidente de la República como un gran gerente de empresa que controla a sus empleados en las interacciones con los clientes menos favorecidos, en un sistema de información que no se administra como público.

Puede notarse además un sesgo en los sectores a quienes se considera interlocutores y potenciales colaboradores del Programa: “Se convocará a participar a **empresas, cooperativas, ONG** que realizan actividades con objetivos similares a los que se plantea en esta propuesta”⁷³. Este programa de reducción de la

⁷² <http://www.informepresidencial.gov.py/web/guest/tablero-de-control-presidencial>, consultado en fecha 26 de septiembre de 2014.

⁷³ http://www.sembrandooportunidades.gov.py/#!about_us/csgz, consultado en fecha 25 de septiembre de 2014. Los resaltados son nuestros.

pobreza, no sólo no fue debatido con los diferentes sectores de la sociedad civil, sino que parecería insistir en la exclusión de los movimientos sociales, en especial, de las organizaciones campesinas e indígenas, cuya participación es necesaria como principio de una política con enfoque de derechos humanos. El programa plantearía una visión de las personas en situación de pobreza como beneficiarias de ayudas, y de los sectores empresariales como agentes benefactores de aquellas.

Con el Programa “Sembrando Oportunidades” se retrocedería hacia el viejo y conocido paradigma de las políticas sociales en el país: asistencialistas, concebidas como ejercicios de caridad, no de derechos, con servicios que deben ser agradecidos por los “beneficiarios-clientes”. Se ha dejado a un lado la apuesta hacia una política social, basada en acciones universales que sirvan al conjunto de la población, fundadas en la solidaridad social y la ciudadanía, que al mismo tiempo desarrolla acciones focalizadas para integrar a las personas más excluidas en un sistema de protección social que les posibilite ejercer derechos y paulatinamente desarrollar capacidades personales y comunitarias para satisfacer todas sus necesidades de manera autónoma. Se ha optado por el tipo de política social propio del neoliberalismo, basado en un programa de reducción de pobreza focalizado al máximo, en el cual el Estado no regula a los poderes económicos para tornar más justa la distribución primaria del ingreso (vía salarios y garantía de precios justos a la pequeña y mediana producción agrícola), sino que interviene básicamente para devolver al mercado a quienes han quedado fuera de él.

Del paradigma de política social que considera a las personas sujetos de derecho, a las acciones estatales como un proceso de restitución y garantía de derechos fundamentales, y que apunta a la respuesta necesaria, al recurso necesario que responda a la problemática estructural, nos encontraríamos retrocediendo hacia el enfoque que considera a las personas como clientes, usuarias, beneficiarias; que concibe a las acciones estatales como una oferta de medios; que se queda en la respuesta posible, conforme a los recursos públicos y privados disponibles, manteniendo o

acentuando las asimetrías y desigualdades sociales, que constituyen las causas profundas de la pobreza y el hambre.

Tratándose de personas en situación de extrema pobreza, las mismas se encuentran sufriendo violaciones al contenido mínimo de su derecho a la alimentación adecuada, por ende, no se trata de beneficiarias de un programa, sino de personas con derechos que exigir al Estado. Ello no se encuentra reconocido en *Sembrando Oportunidades*.

Debilitamiento del sistema nacional de protección de DDHH

Dentro de los niveles o sistemas institucionales que deben interactuar para la garantía del DHAA se encuentra el de las institucionales especializadas de derechos humanos. En Paraguay, el sistema nacional de protección de derechos humanos se caracteriza por su debilidad.

La Defensoría del Pueblo continúa siendo una garantía orgánica de DDHH, creada constitucionalmente, pero inutilizada. No se ha encontrado ningún tipo de acción desde esta institución para mejorar la garantía del derecho a la alimentación adecuada, ni siquiera recomendaciones para el tratamiento y aprobación del proyecto de ley marco de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación, presentado en el año 2013 en el Congreso Nacional, cuya vigencia implicaría un avance crucial en el cumplimiento por el Estado paraguayo de su obligación de protección del DHAA.

Tampoco se han promovido desde dicha institución acciones para la tutela judicial de derechos sociales, una obligación prioritaria dadas sus competencias y la situación de violaciones masivas y sistemáticas de numerosos derechos sociales, entre ellos, el derecho a la alimentación adecuada. Ni siquiera se ha accionado en el caso de la desprotección estructural a comunidades rurales frente a fumigaciones con agrotóxicos, cuando la Defensoría es la institución que posee los recursos y tiene la atribución y el deber legal de hacerlo⁷⁴.

⁷⁴ Ley N° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículo 10 sobre "Deberes y atribuciones": [...] 6) denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos

Hasta septiembre de 2014 el gobierno de la ANR, con mayoría en ambas cámaras parlamentarias, no había impulsado el proceso de nombramiento de nuevo titular en la Defensoría del Pueblo, pese a que el actual se encuentra con mandato vencido desde hace seis años.

Por su parte, al crearse el Ministerio del Trabajo en el mes de noviembre de 2013, el Poder Ejecutivo contaba con la oportunidad de jerarquizar la institucionalidad en materia de derechos humanos, ya que el máximo órgano especializado hasta entonces era el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo. Sin embargo, el actual gobierno optó por no crear un Viceministerio de Derechos Humanos y redujo a un rango institucional aún menor a la principal agencia especializada en DDHH dentro del Poder Ejecutivo, una Dirección General. Con la reestructuración del Ministerio de Justicia efectuada en el mes de junio de 2014, la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, coordinada por el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos hasta su reducción a Viceministerio de Justicia, ha pasado a ser coordinada en la práctica por la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

Por su parte, no se ha encontrado ninguna actuación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo que se vincule con la garantía del derecho a la alimentación adecuada, salvo un pronunciamiento emitido en fecha 17 de junio de 2014, instando a la Fiscalía General del Estado a fortalecer las investigaciones en el caso de la violencia sufrida por integrantes de la comunidad indígena Y'apo, a causa de acciones de guardias privados armados. Pese a que entre las principales obligaciones de dicha Red se encuentran la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos y la elaboración de un informe anual de carácter gene-

humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares; 7) interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares; 8) actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

ral, por capítulos temáticos de los derechos humanos en el país, no han existido avances en ninguno de los dos sentidos.

Retrocesos en el objetivo de lograr una estrategia nacional de respeto, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada

En la Observación General N° 12 del Comité DESC⁷⁵, la Directriz N° 3 sobre el Derecho a la Alimentación, en varios informes de la Relatoría sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas y en los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de la ONU del año 2012, se resalta la necesidad de que los Estados diseñen e implementen una estrategia nacional para la protección y realización del derecho a la alimentación adecuada, y cuenten con una ley marco que reconozca al DHAA como derecho fundamental y cree órganos de coordinación para facilitar la implementación de dicha estrategia. La misma debería ser parte de la estrategia general de desarrollo –incluida la estrategia de reducción de la pobreza– existente en cada país.

En Paraguay, además de las regresiones que ya se han señalado a nivel de estrategias de desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza –dejándose a un lado el enfoque de derechos y el objetivo de la soberanía y seguridad alimentaria en las mismas– es necesario mencionar que con la destitución presidencial forzada en junio de 2012 se ha interrumpido el proceso de adopción de una ley marco de soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, así como la implementación del *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay* (Planal), oficializado por decreto en agosto del año 2009⁷⁶.

El Planal constituyó la estrategia inicial de realización del derecho a la alimentación, construida por el gobierno asumido en el año 2008, con apoyo técnico de la FAO y la participación de representantes de diversos sectores sociales, a través de talleres sectoriales y departamentales. El proyecto de cooperación técni-

⁷⁵ Párrafos 21 al 28.

⁷⁶ Decreto N° 2789 del 26 de agosto de 2009.

ca⁷⁷ se había propuesto como resultado principal lograr en un periodo de 17 meses: una “Institucionalidad fortalecida de la lucha contra el hambre y la pobreza extrema en Paraguay, y posicionamiento de la Seguridad Alimentaria en las agendas políticas y en la política de Estado, así como la disponibilidad, al final del mes de mayo del año 2009, de la propuesta de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

A través del apoyo técnico para el diseño e implementación del Planal, y la posterior cooperación en la elaboración de un anteproyecto de ley marco de soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, la FAO contribuyó a que el Estado avance en la institucionalización de mecanismos de garantía del DHAA y en el posicionamiento de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en la agenda de políticas gubernamentales. La reversión de este enfoque y de los instrumentos construidos se inició durante el gobierno de facto de Federico Franco y se encuentra siendo formalizada en la actualidad por el gobierno del presidente Horacio Cartes.

El Planal creaba tres programas de acción directa que tenían al Ministerio de Agricultura y Ganadería como principal responsable de su implementación, incluyendo el Programa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria para la Agricultura Familiar (luego sustituido y mejorado por el Programa de Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar-PPA), el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena, y el Programa Nacional de Producción Orgánica y Agro-ecológica. Así también planteaba el rediseño y fortalecimiento de tres programas nacionales que ya existían: el Programa Nacional de Protección e Inclusión Social, a cargo de la SAS; el Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad, bajo responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la Soberanía y Seguridad

⁷⁷ Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria del Paraguay TCP/PAR/3102.

Alimentaria y Nutricional, a cargo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

El Gabinete Social de la Presidencia de la República era la institución encargada de la promoción, divulgación y coordinación de la implementación del Planal, siendo los ministerios y secretarías de Estado correspondientes los responsables de la ejecución de los programas, en coordinación con los Gobiernos Departamentales y Municipales. También correspondía al Gabinete Social el desarrollo y administración del *Observatorio de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay* y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondieran.

La implementación del Planal avanzó sobre todo en cuatro departamentos: San Pedro, Caazapá, Canindeyú y Alto Paraguay, con el apoyo de la FAO.

Aunque no se ha encontrado una derogación expresa del decreto que establece el *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay*, el mismo no ha vuelto a ser mencionado por las autoridades gubernamentales que han asumido funciones en agosto de 2013 y no se ha encontrado información alguna respecto de su continuidad.

Con relación a la ley marco sobre derecho a la alimentación, imprescindible para brindar un marco de garantías a este derecho a nivel nacional, el actual gobierno ha ignorado por completo el proyecto de ley presentado en el mes de octubre del año 2013 en la Cámara de Senadores. Los antecedentes de dicho proyecto datan de finales del año 2011, cuando el Viceministerio de Agricultura (VMA) retomó acciones para avanzar en la elaboración de una propuesta de ley sobre el derecho a la alimentación. Con apoyo de la FAO, bajo la coordinación del VMA y la Secretaría Técnica de Planificación, se desarrolló entre febrero y abril del año 2012 el proceso de construcción participativa de un anteproyecto de ley marco.

El anteproyecto fue el resultado de un arduo trabajo político-técnico, entre organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y las distintas agencias del Poder Ejecutivo con competencia en la materia, con base en anteproyectos trabajados por organizaciones sociales desde

hacía varios años. El mismo presenta una perspectiva integral respecto de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, desarrollando sus contenidos, estableciendo la estructura institucional para su realización efectiva, identificando las principales estrategias a ser implementadas desde el Estado para garantizar la disponibilidad, accesibilidad y adecuabilidad, instituyendo los mecanismos de participación social en la toma de decisiones sobre prioridades y en la evaluación de los avances, así como las herramientas de exigibilidad en casos de vulneración de este derecho. El 18 de abril del año 2012 fue entregada al presidente de la República, Fernando Lugo, la versión final del proyecto de normativa por representantes de movimientos y organizaciones sociales, y titulares de algunos ministerios y secretarías de Estado.

Ante el “cajoneo” de dicho anteproyecto luego del golpe de Estado parlamentario, el mismo fue presentado el 17 de octubre del año 2013 en la Cámara de Senadores por la bancada del Frente Guasu⁷⁸. Con posterioridad, se realizaron dos audiencias públicas sobre el derecho a la alimentación y dicho proyecto de ley (el 3 de diciembre de 2013 y el 16 de julio de 2014) en las que participaron numerosas organizaciones sociales, argumentando la importancia de la sanción de la ley marco. Sin embargo, el gobierno de Horacio Cartes ha ignorado dichos planteamientos y no ha activado ningún espacio de participación social plural al respecto hasta la actualidad.

Avances normativos

En cuanto a innovaciones normativas durante el periodo, en diciembre de 2013 fue promulgado el Decreto N° 1056, que establece la modalidad complementaria de contratación denominada “proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar”, al cual se hará referencia específica más adelante. A su vez, en junio de 2014 entró en vigencia la Ley N° 5210 “De Alimentación Escolar y Control

⁷⁸ Expediente S-136273. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil-2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F101631>

Sanitario”, en la cual se reconoce el derecho a la alimentación de los estudiantes, buscando fomentar el bienestar físico de los mismos. Esta ley establece las directrices de los programas de alimentación escolar, buscando mejorar la calidad nutricional de las meriendas y almuerzos escolares; ha planteando además la obligación de priorizar en dichos programas la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar.

Ambos instrumentos normativos constituyen avances. El problema en el caso del decreto de compras públicas estaría en su implementación; mientras que la ley de alimentación escolar plantearía un enfoque de garantía del derecho a la alimentación, pero circunscripto al ámbito escolar, faltando un marco general para la garantía del derecho a todas las personas.

Síntesis institucional

Salvo por los dos instrumentos mencionados como avances, durante el primer año de gestión del actual gobierno se retrocedió en todos los ámbitos que significaron avances institucionales hasta junio de 2012: el diseño e implementación de una política de desarrollo social con enfoque de derechos humanos; la construcción de un sistema de protección social como objetivo estratégico gubernamental y el avance hacia un Estado de bienestar; el logro de un Plan Nacional de Derechos Humanos validado socialmente; el fortalecimiento del Gabinete Social como ente coordinador de la política de desarrollo social; la creación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo con relevantes objetivos; el trabajo interinstitucional en torno a la definición de competencias para garantizar el derecho a la alimentación adecuada, efectuado durante la elaboración del anteproyecto de ley marco; la elaboración participativa del *Anteproyecto de ley marco de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación*, con respaldo de los principales ministerios y secretarías de Estado competentes; y el diseño, oficialización e inicio de implementación de un *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay*. Asimismo, con la falta de sanción de la ley marco se ha detenido el proceso sociopolítico que apuntaba a la estipulación expresa del derecho a la alimentación como dere-

cho fundamental y a la conformación de un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria para su garantía.

Desarrollo económico, sistemas de mercado, acceso a recursos⁷⁹

La realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada requiere promover desde el Estado un desarrollo económico de amplia base, que respalde las políticas de seguridad alimentaria estatales. A su vez, requiere de mecanismos institucionales que, reconociendo las deficiencias y limitaciones del mercado, aseguren el abastecimiento permanente en todo el territorio nacional de alimentos diversos e inocuos, la posibilidad de acceso a los mismos por los sectores en situación de mayor pobreza, la sanción de los abusos de posición dominante por las grandes empresas, el combate a los monopolios y oligopolios comerciales, y el establecimiento de condiciones que permitan la subsistencia de las pequeñas y medianas unidades productivas, comerciales e industriales.

Asimismo, la realización y protección del DHAA se encuentra directamente vinculada al acceso al empleo y a condiciones de trabajo decente de las personas asalariadas, a la existencia de una política de reforma agraria que posibilite el acceso a la tierra y demás recursos productivos en el caso de personas campesinas e indígenas, al acceso al agua, y a la protección y utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, como son las semillas y los recursos alimentarios tradicionales de las comunidades indígenas y campesinas.

La revitalización de la simbiosis entre el Estado y el gran empresariado

En el Paraguay, el modelo económico se caracteriza por la extrema concentración de los recursos productivos en un reducido número de empresas y familias; así como por la desregulación prácticamente total del mercado, sin mecanismos institucionales que garanticen la disponibilidad permanente de alimentos di-

⁷⁹ Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación N° 2, 4 y 8, sobre políticas de desarrollo económico, sistemas de mercado y acceso a los recursos y bienes.

versos, inocuos y accesibles económicamente en todo el territorio; ni protecciones que posibiliten condiciones de competencia y subsistencia a las pequeñas unidades de producción, y a los pequeños y medianos comercios e industrias.

Desde la década de 1970, pero con mucha mayor fuerza en los últimos 20 años (con la introducción de la soja transgénica), el agronegocio ganadero y de monocultivos para exportación ha ido desplazando y expulsando a las comunidades campesinas e indígenas de los territorios rurales. La producción de carne y granos transgénicos en el campo paraguayo inserta a las unidades que los producen en el sistema agroalimentario global, controlado por unas pocas y cada vez más poderosas empresas transnacionales. La producción de alimentos diversificados para el consumo interno va cayendo, los recursos y saberes alimentarios tradicionales se van destruyendo, cada vez más familias que producían alimentos para autoconsumo pasan a depender totalmente de la compra de productos industriales en el mercado; crece la distancia entre el lugar de producción de los alimentos y el lugar de consumo; la inocuidad se ve cada vez más afectada y el valor cultural de los alimentos se va perdiendo.

En vez de avanzar hacia la soberanía alimentaria y la efectivización cada vez mayor del derecho a la alimentación adecuada, la dinámica estructural en el colonialismo tardío destruye las culturas alimentarias locales y expropia a las personas, las comunidades y los pueblos de su poder de decisión sobre el modo de alimentación presente y futuro.

Siendo éste el contexto, cobran mayor dimensión aún los retrocesos que se han efectuado en el Paraguay a nivel de la institucionalidad estatal con la interrupción del gobierno de alternancia en junio de 2012. En los casi cuatro años de duración del mismo existieron algunas disputas en el ámbito de las políticas estatales, con ciertas instituciones que buscaron comenzar a cumplir el rol que la CN asigna al Estado, el de promover un desarrollo social inclusivo y sustentable, teniendo en cuenta los derechos de toda la población. Algunas medidas sociales y de control muy básicas, pero sobre todo el reconocimiento del derecho a la participación de los sectores populares y su tratamiento como interlocutores

válidos, habría marcado una diferencia con respecto a la histórica exclusión de aquellos en la definición de políticas públicas.

Tan histórica como dicha exclusión es la simbiosis entre el Estado y los grandes grupos empresariales que sustenta el esquema fraudulento de acumulación económica consolidado durante la dictadura stronista en el país; aspecto ya abordado en el apartado sobre institucionalidad pública.

La restauración de dicho esquema de funcionamiento político y económico se ha producido con el retorno de la ANR al Poder Ejecutivo en 2013. La apuesta de modernización neoliberal, promovida por el gobierno de Horacio Cartes durante su primer año, apuntaría a la revitalización de esta particular forma de alianza público-privada: una alianza en la cual el Estado (sus políticas, instituciones y agentes) es puesto al servicio de la máxima acumulación económica del bloque de poder.

Todos los factores estructurales causantes de la pobreza extrema y el hambre que afectan a más de un millón de personas en el Paraguay, en vez de ser revertidos, han sido reforzados por el nuevo gobierno: la desregulación de los grandes poderes económicos y la falta de combate a monopolios y oligopolios, la inequidad tributaria, la falta de avance en la reforma agraria, la desprotección de los sectores trabajadores que permite su explotación masiva, la permisividad estatal en la devastación ambiental producida por el agronegocio; la subvención estatal a las grandes empresas a través de privilegios, negocios, garantías en casos de pérdidas y hasta protección de sus actividades ilegales (como en los casos de cultivos sojeros que no cumplen la normativa ambiental). Sumado a ello, se ha acentuado la represión a las organizaciones de trabajadoras y trabajadores rurales y, pese a los discursos, no es esperable una disminución de la corrupción público-privada sin una reforma del Poder Judicial y el Ministerio Público que garantice su independencia del poder político.

Del patrimonialismo al Estado empresario

La adopción de medidas económicas que buscan favorecer a los grandes capitales nacionales y de origen extranjero es legitimada a través de un discurso gubernamental que considera que la prosperidad del gran empresariado es la clave del desarrollo,

que es a dicho sector al que el Estado debe proteger, “cuidar”, incentivar y “dejar hacer”, pues de sus inversiones y acciones conjuntas resultará el bien común, el cual se “derramará” incluso sobre los sectores más empobrecidos y excluidos.

Con base en dicha perspectiva ideológica, parecería considerarse innecesario mantener cierta apariencia de diferenciación, propia del liberalismo, entre la élite política que administra el Estado y la élite empresarial o “sector privado”. La simbiosis ya no requiere de mediadores, sino que el Estado pasa a ser gerenciado directamente por los empresarios. Los dueños del capital son quienes definen los términos de la relación capital-trabajo, desapareciendo la figura ideológica del Estado como institución neutral.

Muestra de ello es la asunción a la presidencia del propio Horacio Cartes, uno de los más poderosos empresarios del país; así como el nombramiento de Juan Carlos López Moreira, ex gerente de la empresa de tabacos del ahora presidente, como jefe del Gabinete Civil. Aún más categóricas han sido las designaciones del productor de soja y ex presidente de la Asociación de Productores de Soja (APS), Regis Mereles, como presidente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), órgano encargado de controlar que las explotaciones sojeras cumplan con las normativas en materia de uso de agrotóxicos; y la de Francisco Barriocanal Jiménez Gaona, gerente de la empresa Pulp, perteneciente al presidente Cartes y accionista de la empresa Aqua Group, como representante de la presidencia de la República en la Junta de Calificaciones que debe elegir a los integrantes de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, órgano que estará encargado de controlar a las empresas y sancionar las prácticas ilegales que afecten la libre competencia.

Regresiones en materia de reforma agraria

Antecedentes: la contrarreforma agraria stonista

Mucho ha pasado desde la creación del Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH) en el año 1944 y del Instituto de Reforma Agraria (IRA) en 1951. Mucho tiempo ha pasado también desde

la realización del Primer Seminario sobre Reforma Agraria, realizado en el país en 1958. Lo que no ha variado es la visión de las cámaras empresariales respecto del campesinado y la exclusión del mismo de los espacios de decisión sobre su futuro. No es casualidad que para hablar sobre qué hacer con ellos/as hayan sido convocados por el gobierno stronista terratenientes y empresarios, y ninguna persona campesina ni indígena. Tampoco parece casual que el participante del seminario que más defendió el importante papel que pueden tener los propios campesinos y campesinas en la reforma agraria haya sido el representante de la FAO en el país. Los exponentes de las cámaras de ganaderos y empresarios, en cambio, se centraron en desvalorizar al campesino paraguayo, afirmando por ejemplo que “vive en un ambiente de indiferencia sin desarrollar sus inquietudes espirituales [...], predispuesto en especial a vicios como el alcoholismo”, o que “el agricultor paraguayo es una entidad humana que se ha desviado, que no se ha podido encauzar”⁸⁰.

En 1963 se creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) en lugar del IRA, y en el año 2004 el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en sustitución del IBR. Millones de dólares fueron formalmente destinados a promover la reforma agraria en el país, con resultados cada vez más adversos para el campesinado que debía acceder a tierras y servicios productivos y sociales. Los resultados también han sido cada vez más perjudiciales para la sociedad en su conjunto, pues jamás se produjo la reforma de la estructura fundiaria paraguaya, basada en el latifundio y el minifundio, acentuándose hasta la actualidad la concentración de tierras en poder de empresarios nacionales y extranjeros, y el despojo campesino e indígena. Como paradójico resultado de las políticas de reforma agraria aplicadas durante seis décadas, el país se ha posicionado desde hace ya varios años como el más desigual del mundo en materia de distribución de tierras.

⁸⁰ Cfr. Luis Rojas, *La economía durante el stronismo*, Asunción, El Lector, 2014, pp. 39-41, basado en Carlos Pastore.

En realidad, existe coincidencia entre estudiosos de la realidad paraguaya en que la mayor parte de los procesos de colonización, implementados durante la década del sesenta y setenta, no fueron acompañados de políticas que posibilitaran el arraigo campesino y sirvieron finalmente para que los territorios ya listos para la producción, gracias al trabajo campesino, fueran incorporados luego a explotaciones agrícolas empresariales, favoreciendo la concentración territorial, la penetración del capital agrario y la transformación de campesinos y campesinas en fuerza de trabajo libre, es decir, privada de sus medios de producción. Además, desde la perspectiva política, las colonizaciones favorecieron la desmovilización campesina.

Por la similitud de lo que se propone en la actualidad como estrategia de reducción de la pobreza y desarrollo rural desde el gobierno de Horacio Cartes, vale recordar lo ocurrido, por ejemplo, con el “Proyecto de Desarrollo Rural Integrado”, implementado en la década del setenta. El mismo fue impulsado ideológica y financieramente por el Banco Mundial, buscando acelerar la modernización agrícola (entendida como paso al modo capitalista de producción) como supuesto medio de erradicación de la pobreza rural. Por ello, **pretendía eliminar la economía de subsistencia y transferirla a la economía de mercado**, esto es, que la familia campesina gane lo suficiente para comprar del mercado todo lo que necesita y ya no se dedique a la producción de autoconsumo, ni pierda tiempo en la preparación de alimentos tradicionales. El proyecto consistió en la entrega de créditos para la producción de renta (entre 500.000 y 600.000 guaraníes por productor), multiplicándose por diez la superficie cosechada de algodón en un principio. Posteriormente, la presión del mercado a la que se ha dejado siempre subordinadas a las familias campesinas (**disminución del precio real de venta del algodón producido y aumento del costo de los bienes de consumo que debían adquirir**), más la acumulación de intereses por incumplimiento forzado de las amortizaciones de los créditos, significaron para aquellas perder hasta sus propios lotes. Luego de 4 o 5 años de recibirse los primeros créditos, los lotes fueron quedando a dis-

posición del banco, pasando posteriormente a integrar fracciones más grandes de tierra pertenecientes a agroempresarios⁸¹.

El Estado no ha implementado nunca una política de promoción de la agricultura campesina que le garantizase a sus productos precios justos, ni un seguro agrícola que la proteja de condiciones naturales o económicas adversas (pese a que la creación del seguro agrícola es ordenada por la CN de 1992 en el art. 115 inc. 8). Por el contrario, “mientras los precios de insumos y consumo básicos que deben ser adquiridos por el productor y sus familias aumentan, los precios pagados en finca por su producción caen en términos relativos y en algunos casos, nominales”. Al mismo tiempo, el Estado ha permitido el contrabando de una gran cantidad de productos generados en la finca campesina, contrabando que ha servido de regulador de los precios pagados al productor, esto es, que ha hecho caer el precio que los productos campesinos deberían valer en el mercado, beneficiando con ello a grandes comerciantes e incluso industriales⁸². Las características de las “ayudas” oficiales al sector campesino constituyeron otras barreras a la reforma agraria, ya que consistieron básicamente “en una **asistencia pulverizada** (unas ovejas en Concepción, algunas azadas y machetes para tantos productores en Caazapá, semillas para familias en Caaguazú, etc.)”⁸³.

En síntesis, la tendencia estructural de expansión del agrogocio e integración del campo paraguayo al sistema agroalimentario neoliberal fue fuertemente apoyada por las políticas públicas. A diferencia de la idea que se ha buscado instalar de que el campesinado fue recurrentemente “ayudado” por el Estado, dicho sector habría sido expuesto a una doble extracción del resultado de su trabajo, la apropiación vía mercado y vía Estado (transferencia de valor del algodón y otros productos a los acopiadores y al sector estatal, construcción gratuita de caminos e instalaciones, etc.). Con relación al periodo stronista, Borda afir-

⁸¹ Cfr. Ramón Fogel, citado por Mauricio Schwartzman, *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*...pp.187-188.

⁸² Cfr. Tomás Palau, “Alimentación, agricultura y neoliberalismo en Paraguay”...pp. 328-329.

⁸³ *Ibíd.*, p. 329. Los resaltados son nuestros.

ma que la economía campesina se encontró sometida a la adversidad del mercado y al sesgo de las políticas públicas⁸⁴:

El Ministerio de Agricultura poco se preocupó, fuera de los rubros de exportación: algodón, tabaco y soja, de implementar programas para fortalecer la economía campesina, con programas de investigación que apunten a reforzar la diversificación agrícola y obtener mejoras genéticas de variedades de autoconsumo. En el aspecto financiero, la falta de crédito y el bajo nivel de dotación de capital de las fincas campesinas, no fueron suficientemente encarados por las políticas públicas para acompañar la incorporación de la agricultura campesina al mercado. La economía campesina ha estado sometida a la adversidad del mercado o al sesgo de las políticas públicas⁸⁵.

Si la política hacia el sector campesino no había sido ni suficiente ni adecuada, desde la década de los noventa se fueron desmantelando los muy escasos apoyos con los que podía contar el sector productivo campesino e indígena. Explica Palau:

Con Wasmosy vino la privatización que resultó altamente lesiva para los intereses nacionales y se terminaron de rematar los silos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que hasta entonces eran una opción campesina para la espera de mejores precios de algunas cosechas. La sustitución de la semilla Reba P279 de algodón adaptada a suelos locales, fue también sustituida por la Delta Pine, que terminó de arruinar el negocio algodonnero para la economía campesina. Se agudiza la ausencia del Estado con programas de asistencia técnica, financiera, de mercadeo y social⁸⁶.

El propio Marco Estratégico Agrario 2009-2018 ha reconocido que desde el inicio de los años noventa el MAG ha experimentado un deterioro de su capacidad de gestión administrativa y liderazgo interinstitucional al escindirse subsecretarías de Estado y direcciones del MAG sin un marco integrador. Las principales instituciones creadas en el mencionado proceso de desestructuración del MAG han sido: la Secretaría del Ambiente en el año 2000, el Indert y el SENAVE en 2004, el Instituto Forestal Nacio-

⁸⁴ Cfr. Dionisio Borda, op. cit., p. 51 y p. 71; y Mauricio Schwartzman, op. cit., pp.175-177 y 185-188.

⁸⁵ Dionisio Borda, op. cit., p. 71.

⁸⁶ Tomás Palau, op.cit., p. 323. Los resaltados son nuestros.

nal en 2008 y el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria - IPTA en el año 2010. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada, el debilitamiento del MAG en los últimos veinte años significó un repliegue aún mayor del Estado en sus funciones de protección y promoción de la agricultura campesina, generándose de ese modo una presión acentuada sobre las comunidades rurales. Frente al intenso avance del agronegocio productor de monocultivos transgénicos en los territorios, las familias campesinas e indígenas perdieron los pocos soportes de apoyo públicos con los que contaban y deben enfrentar un laberinto institucional si buscan alguna protección o prestación.

El breve paréntesis de disputa institucional

Entre agosto de 2008 y junio de 2012 fueron impulsadas iniciativas que, juntamente con un mayor control por el SENAVE sobre la forma de uso de agrotóxicos, apuntaban a generar básicos apoyos y protecciones para el campesinado, de modo a frenar la tendencia a la desintegración de las comunidades rurales, favorecida estatalmente desde hacía décadas:

- Fue creada la Coordinadora Ejecutiva Para la Reforma Agraria (CEPRA) bajo la coordinación del Indert⁸⁷. El objetivo de CEPRA era lograr la permanencia de las familias campesinas en el área rural, a través de la creación de condiciones que permitan su arraigo e integración al proceso de desarrollo nacional. Su primer componente era el fortalecimiento institucional para lograr una llegada coordinada a los territorios de modo a proveer infraestructura, servicios básicos, lograr la regularización de la tenencia de la tierra, y promover la soberanía y seguridad alimentaria a través de una producción sostenible. CEPRA era la responsable de avanzar en la reforma agraria como programa emblemático. Desde su creación,

⁸⁷ CEPRA fue creada por Decreto N°. 838 del 12 de noviembre de 2008, con las siguientes instituciones como integrantes: MAG, MI, MIC, MSPyBS, MEC, MOPC, MH, SAS, Seam, Indert, Procuraduría General de la República, CAH, Compañía Paraguaya de Comunicaciones, Consejo Nacional de la Vivienda, Senasa, Industria Nacional del Cemento, SENAVE, Infona; representantes de productores rurales beneficiarios de la reforma agraria, otras organizaciones sectoriales involucradas en procesos de reforma agraria, de los gobiernos departamentales y de los gobiernos municipales.

este organismo fue intensamente atacado por los gremios empresariales, lográndose su debilitamiento ya durante el gobierno de Fernando Lugo.

- El Programa de Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA) fue diseñado e implementado por el Viceministerio de Agricultura desde el año 2009. Sus objetivos eran aumentar la producción diversificada de alimentos de calidad a nivel nacional, a través del fomento de la producción campesina e indígena de alimentos. Se buscaba de este modo favorecer los rubros de autoconsumo familiar y, a la vez, que las familias agricultoras puedan producir excedentes de alimentos para ser comercializados en el mercado interno, mejorando su producción y aumentando sus ingresos. Ello contribuiría a acrecentar la seguridad alimentaria a nivel de hogares y a nivel nacional.
- La interacción y complementación de los Programas Emblemáticos priorizados por la PPDS 2010-2020 para lograr la seguridad alimentaria de las familias campesinas: el MAG, a través del PPA y las políticas diferenciadas para la agricultura familiar de créditos, inversiones y el sistema de compras públicas previsto; el Indert, vía distribución de tierras, regularización de la tenencia en los asentamientos y el financiamiento en los mismos de proyectos productivos (vía fondos del Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico y Social - FIDES); y la SAS a través de las transferencias monetarias con corresponsabilidades, acompañadas de una estrategia de fortalecimiento del capital humano y comunitario.
- El Programa Nacional de Fomento de la Competitividad Agropecuaria, lanzado por el MAG a finales del año 2010, el cual poseía como una de sus estrategias la promoción de Mesas de Desarrollo por Producto. Las Mesas buscaban acercar a los distintos sectores públicos y privados que intervienen en la producción, industrialización y comercialización de cada producto para generar en conjunto la política de desa-

rrollo del sector⁸⁸. Para el VMA dichos espacios iban a poder permitir visibilizar situaciones claves, como la cuestión de los precios pagados a los pequeños productores y productoras, de modo que finalmente los entes gubernamentales responsables tomaran las decisiones políticas requeridas para salvaguardar y promover el interés general.

- La elaboración de un *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* en el ámbito de la Secretaría Técnica de Planificación, publicado en octubre de 2011. El mismo planteaba la necesidad de implementar estrategias de ordenamiento del uso del suelo rural “que permitan garantizar el equilibrio entre desarrollo económico productivo y la sostenibilidad del medio ambiente en todos los Departamentos y Municipios del país”⁸⁹. El plan llamaba la atención sobre la necesidad de contar en el país con una Ley de Uso del Suelo que definiera directrices técnicas para asegurar los instrumentos de regulación del uso del suelo, estableciendo un organismo de coordinación.

La culminación del proceso de contrarreforma agraria por el gobierno Cartes

Con el retorno del Partido Colorado al Poder Ejecutivo se han realineado todos los dispositivos institucionales para favorecer la completa expansión territorial del agronegocio exportador de materia prima. Ello implica la supresión de estrategias de avance en la reforma agraria. Por el contrario, las políticas del actual gobierno apuntan a oficializar y potenciar la penetración del modelo de producción de monocultivos transgénicos en las colonias y asentamientos campesinos, a través de fuertes incentivos estatales. La “opción” a ello sería la producción de otros monocultivos,

⁸⁸ Así, por ejemplo, tratándose de la caña de azúcar, en la Mesa respectiva participarían tanto los pequeños como los grandes productores de caña, los productores orgánicos, las cooperativas azucareras, así como los industriales, los importadores, y los representantes del sector público competentes.

⁸⁹ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*. Informe Final. Asunción, 2011, p. 107.

de modo a garantizar materia prima barata para comerciantes, industriales y agroexportadores.

La apuesta al fortalecimiento de la producción diversificada de alimentos por las familias campesinas, como estrategia de seguridad alimentaria y de aumento de ingresos en torno al PPA, ha sido claramente sustituida por la de la incorporación de dicha población al modelo del agronegocio, con los riesgos que históricamente ha significado este tipo de producción para las unidades campesinas. Se ha interrumpido de este modo el fortalecimiento de una política que intentaba aminorar los daños a la economía campesina y a la disponibilidad de alimentos inocuos para el consumo interno, generados por el intenso avance de los monocultivos transgénicos.

Como si no fuese suficiente la propia fuerza del modelo agroexportador en los territorios, el Estado se suma a promover su expansión con importantes recursos presupuestarios e institucionales. Ello significa una presión todavía mayor sobre las comunidades campesinas e indígenas que producen alimentos en forma diversificada, sobre todo si han elegido desarrollar modelos agroecológicos u orgánicos.

Lineamientos, medidas, acciones

- Ya muy debilitada durante el gobierno de Federico Franco, desde la asunción a la presidencia de Horacio Cartes, CEPRA ha sido suprimida en la práctica. Al mismo tiempo, la reforma agraria fue excluida como objetivo del plan de desarrollo y del programa de reducción de la pobreza.
- El presupuesto del Indert se ha reducido sin justificación alguna, lo que significa una medida regresiva que afecta el acceso a la tierra y, por ende, la realización del derecho a la alimentación adecuada. Con la puesta en vigencia de la Ley N° 5061 en el mes de octubre de 2013⁹⁰, se privó al Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico y Social (FIDES) de recursos presupuestarios para realizar inversiones en los

⁹⁰ Ley N° 5061 Que modifica disposiciones de la Ley N° 125 del 9 de enero de 1992 “Que establece el nuevo régimen tributario” y dispone otras medidas de carácter tributario.

asentamientos campesinos (el 80% del Impuesto a la Renta Agropecuaria-Imagro y el 5% de los royalties derivados de la explotación hidroeléctrica). Esta merma de recursos representaría alrededor del 25% del presupuesto total del Indert, a lo cual debe añadirse el recorte adicional efectuado por el Poder Ejecutivo al presupuesto del Instituto con relación al año 2013 (31% menor).

- Se ha adoptado como política institucional la no compra de tierras para fines de reforma agraria y la aún más férrea oposición a las expropiaciones con dicha finalidad. De este modo se incumple lo dispuesto en el artículo 116 de la CN, que obliga al gobierno a adoptar medidas para eliminar progresivamente los latifundios improductivos, esto es, a través de un avance creciente y paulatino en este objetivo.

El presidente del Indert y sus asesores han informado que todo el presupuesto para compra de tierras ha sido utilizado para el pago de deudas anteriores por expropiaciones y que la institución no comprará más tierras, sino que se limitará a iniciar acciones judiciales para recuperar tierras estatales que se encuentran siendo utilizadas irregularmente⁹¹. En promedio unas 1.800 a 2.000 familias campesinas podían acceder cada año a su derecho a la tierra, a través de las compras del Indert. Por ende, dada la cantidad de familias rurales sin tierra en el país, la institución encargada del proceso de redistribución de las mismas debe aumentar la cantidad de familias que acceden a tierras a través de la compra, las expropiaciones de latifundios y la recuperación de las tierras mal habidas. En esta administración se ha eliminado el acceso vía compra de tierras, que ha sido en los últimos años el principal, al tiempo que se fustiga el hecho de que parlamentarios presenten pedidos de expropiaciones, con el argumento de que endeudarán al Estado paraguayo. Para este gobierno es exorbitante la expropiación de 20.000 hectáreas, que

⁹¹ Véase: Diario Última Hora, 30 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.ultimahora.com/indert-esta-obligado-no-comprar-tierras-saldar-millonaria-deuda-n834239.html>. Diario Abc Color, 3 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/el-indert-anuncia-recuperacion-de-8500-hectareas-de-tierra-1291993.html>.

equivaldrían a unos 70 u 80 millones de dólares, pese a que el Estado dispone de dinero para ello, dado el endeudamiento por 1.000 millones de dólares obtenidos a través de la venta de bonos en el mercado financiero internacional.

Con relación a las estrategias productivas, en el Programa Sembrando Oportunidades se identifican como tales: la “modernización y mecanización de la agricultura familiar”, la construcción de caminos y la “conexión a cadenas de valor en los territorios”. La modernización y mecanización apunta en lo fundamental a la producción de monocultivos. El gobierno ha informado que la intención de siembra en 40 asentamientos durante el año 2014 sería de 82 hectáreas de poroto, 359 hectáreas de soja, 748 hectáreas de maíz y 4.106 hectáreas de sésamo. No se ha encontrado ninguna cifra con relación a la meta de producción de frutas u hortalizas, de la mayor importancia para que las familias campesinas puedan beneficiarse con el decreto de compras públicas N° 1056/13. En agosto de este año el ministro de Agricultura y Ganadería anunció que se destinarán 50 millones de dólares, correspondientes a los bonos del Estado, para “seguir haciendo soja y maíz, a nivel de la gran extensión, y de la pequeña extensión vamos entrar con todo lo que es granja familiar”⁹².

Los 50 millones de dólares serán administrados por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Por cada crédito, 70% será entregado en calidad de subsidio y el 30% deberá ser reembolsado a cuatro años con el 15% de interés. Dichos fondos se destinarán exclusivamente a financiar tecnificaciones: invernaderos, sistemas de riego, mallas de media sombra, reservorios para agua, entre otras. Resulta del todo cuestionable que el Estado financie la producción de soja y maíz a gran escala. Asimismo, representantes de organizaciones campesinas han expresado su preocupación, respecto al hecho de que se utilicen esos recursos para promover la siembra de soja en los asentamientos⁹³.

Sin mayores precisiones, el titular del MAG ha señalado que llegarán a alrededor de 94 millones de dólares los subsidios que entre 2014 y 2015 se destinen a familias productoras rurales, al-

⁹² Diario La Nación, 22 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/174552-usaran-bonos-para-producir-soja-y-maiz-a-gran-escala.html>.

⁹³ Véase: <http://alainet.org/active/76560>, consultada en fecha 28 de septiembre de 2014.

canzando a unas 38.500 familias, con el objetivo de financiar más de 14 tipos de proyectos que apuntan al “desarrollo rural y lucha contra la pobreza”. Se trata de US\$ 34 millones correspondientes a los bonos y US\$ 60 millones de 100 prestados del Banco Mundial⁹⁴.

Con relación al PPA, al mes de julio de 2014 se habría asistido por medio de este programa a 45.000 familias⁹⁵. Debe recordarse que hasta el mes de junio del año 2012 se había proporcionado asistencia técnica a más de 94.500 familias, siendo notable la reducción de la llegada del mismo durante el presente gobierno.

Uno de los aspectos centrales para la sustentabilidad económica de la agricultura campesina e indígena es el aseguramiento de precios justos a su producción. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas ha llamado la atención a los Estados sobre este aspecto, señalando que deben procurar mejorar el poder de negociación de los pequeños agricultores/as frente a los compradores, a través de la prevención y sanción de prácticas abusivas en el comercio. Ha considerado además que entre los principales factores que contribuyen al hambre y la desnutrición en el mundo se encuentran el incremento de los sistemas duales de producción agrícola, bajo los cuales los campesinos y campesinas a pequeña escala tienen dificultades para sobrevivir de la agricultura y los mercados no regulados que no garantizan precios remunerativos a aquellos⁹⁶.

Si durante el gobierno de Fernando Lugo se avanzaba hacia la conformación de mesas por producto que permitieran cuanto menos dotar de una mayor transparencia a las negociaciones entre pequeños productores y productoras agrícolas y grandes compradores, en el actual gobierno directamente se descalifica y rechaza que agricultores/as demanden precios justos y apoyos institucionales para lograrlos. En el acto de lanzamiento de la campaña agrícola con el sistema de siembra líquida en Canin-

⁹⁴ Diario *Abc Color*, “Inician entrega de US\$ 15 millones de bonos como subsidio a labriegos”, 14 de octubre de 2014, p. 28.

⁹⁵ Entrevista realizada a la Sra. Mirta Denis, directora ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social.

⁹⁶ Cfr. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier De Schutter “La agroindustria y el derecho a la alimentación”*, 22 de diciembre de 2009, A/HRC/13/33, pp. 4-11.

deyú y en presencia del presidente de la República, el ministro de Agricultura y Ganadería expresó:

Estoy muy contento al escuchar al intendente de decirle a los agricultores algo que no suelo escuchar que se diga: que si los agricultores doblan la producción podrán tener también el doble de ingresos [...] Me preguntan los agricultores qué es lo que se puede hacer con los precios, para mejorarlos [...] y les digo que legalmente muy poco es lo que se puede hacer por los precios en un mercado libre. Donde los precios se han alterado, en cualquier país del mundo, todo ha caído [...] Donde han establecido precios mínimos, no ha habido ninguno que haya progresado⁹⁷.

En una afirmación que podría ser interpretada como una falta de respeto a la inteligencia del sector campesino, el titular de la cartera agropecuaria expuso su receta para mejorar precios, señalando que si el agricultor produce 400 kilos de sésamo, debe producir 800, y que de esta manera, consecuentemente, doblará sus ingresos y “el precio dejará de ser el problema de siempre”. También resaltó que el productor debe recurrir a la mecanización de sus fincas, así como a la utilización de la tecnología en el mejoramiento del suelo de sus áreas de cultivo: “Ese es el camino. La mecanización y la tecnología son el camino para progresar. Azadas y machetes en los cultivos solo sirven para huertas de autoconsumo”, sostuvo.

Desde esta perspectiva político-ideológica puede comprenderse que el aumento de la producción campesina e indígena, vía mecanización, implicará tanto la incorporación masiva de dichos sectores al modelo del agronegocio, pasando a depender de la compra de su paquete tecnológico con la concomitante destrucción de los modos de producción y los recursos productivos tradicionales; así como el aumento de la materia prima agrícola barata disponible, motivo de jactancia como ventaja competitiva por el actual gobierno, cuando en realidad se trata de la perpetuación de la explotación de la economía campesina y la apropiación

⁹⁷ MAG, “Lanzan Campaña Agrícola en Canindeyú con la novedosa siembra líquida”, 17 de septiembre de 2014, disponible en: http://www.mag.gov.py/index-renaf.php?pag=not_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&id=9381075

ción de buena parte del valor de sus productos por los sectores empresariales (industriales, comerciales, exportadores).

El posicionamiento del gobierno con relación a los precios de productos agrícolas campesinos resulta inconstitucional, al contradecir lo prescrito en el artículo 115 inciso 5 de la CN, en virtud del cual el Estado debe establecer “sistemas y organizaciones **que aseguren precios justos** al productor primario”⁹⁸, considerando que ello constituye una de las bases para la reforma agraria y el desarrollo rural.

La pérdida de recursos productivos propios, la mayor sujeción al mercado dependiendo de la compra de semillas transgénicas y agrotóxicos, todo ello sin la mejora de precios de los productos, conjuga al mismo tiempo a las principales causas históricas del empobrecimiento campesino y de la imposibilidad de desarrollo de su economía.

Ya se ha señalado en el capítulo relativo a los estándares del derecho a la alimentación adecuada que la persistencia de niveles de tributación insuficientemente progresiva puede considerarse una violación de la obligación de realización de este derecho que recae en el Estado. Asimismo, en Paraguay la CN manda a los poderes estatales la “adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural”. En la actualidad el sistema tributario nacional privilegia a las grandes explotaciones agropecuarias y a las grandes empresas transnacionales, las cuales no aportan conforme a su capacidad contributiva. Ello afecta el desarrollo nacional y viola el principio de igualdad tributaria (artículos 179 y 181 de la CN).

El gobierno de Horacio Cartes ha impedido el avance hacia un régimen tributario más equitativo al vetar la Ley N° 5082/2013⁹⁹ que creaba el impuesto a la exportación de soja, trigo, maíz y girasol en estado natural. En abril de 2014 el Congreso Nacional aceptó el veto del Poder Ejecutivo, dejándose de percibir unos

⁹⁸ Los resaltados son nuestros.

⁹⁹ Vía Decreto N° 487/13 de fecha 16 de octubre de 2013.

US\$ 470 millones, teniendo en cuenta que las exportaciones del rubro habrían orillado los US\$ 4.780 millones¹⁰⁰. Además de ello, el gobierno ha ignorado un proyecto de ley que permitiría comenzar a desalentar el latifundio como manda la CN. El mismo fue presentado en el mes de mayo de 2014 por la bancada del Frente Guasu y plantea el cobro de hasta 13% de impuesto inmobiliario a grandes propiedades de tierras, siendo el valor imponible el valor de mercado de la tierra¹⁰¹.

La promulgación en diciembre de 2013 del Decreto N° 1056 que establece un procedimiento simplificado para compras públicas de la agricultura familiar¹⁰², constituiría una excepción dentro del conjunto de medidas regresivas en materia de reforma agraria. Sin embargo, su aplicación en dos gobernaciones (Paraguarí y Misiones) y en una municipalidad (Yhú, departamento de Caaguazú) ha generado críticas, pues comités reales de agricultoras/es no fueron invitados a participar de los procedimientos y se ha vuelto a beneficiar mayormente a intermediarios y no a pequeños productores y productoras primarios¹⁰³.

El gobierno sin embargo presenta al sistema de adquisición como un éxito, afirmando que “800 pequeños productores se han convertido en proveedores del Estado y venden sus productos frutihortícolas a tres gobiernos locales para la preparación diaria de alimentos para niños y niñas de unas 250 escuelas públicas”¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Diario última Hora, 16 de octubre de 2014, disponible en: <http://m.ultimahora.com/colorados-sepultan-ley-que-obligaria-sojeros-pagar-mas-impuestos-n786633.html>.

¹⁰¹ Proyecto de ley “Que modifica y amplía los artículos 57, 60, 61 y que deroga los artículos 59, y los artículos 68 al 74 sobre la base imponible del impuesto inmobiliario, de la Ley 125/91, Que establece el nuevo régimen tributario”.

¹⁰² El decreto fue reglamentado a través de la Resolución de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas N° 178/2014, de fecha 20 de enero de 2014.

¹⁰³ Véase por ejemplo: Periódico E’a, “Intermediarios son los beneficiados en licitaciones de merienda escolar, advierten”, 3 de septiembre de 2014, disponible en: <http://ea.com.py/v2/intermediarios-son-los-beneficiados-en-licitaciones-de-merienda-escolar-advierten/>; Diario Última Hora, “Compra simplificada del Gobierno se desvirtúa y favorece a intermediarios”, 16 de octubre de 2014, p. 14.

¹⁰⁴ <http://www.sembrandooportunidades.gov.py/#!Pol%C3%ADticas-sociales-para-la-seguridad-alimentaria/c19t9/E24455F5-22F2-4D68-A163-5CC5A7268189>, consultada en fecha 18 de octubre de 2014.

Más impuestos a la compra de alimentos

Entre las modificaciones introducidas por la Ley N° 5061/13 se encuentra la imposición del IVA a los productos hortícolas y frutícolas en estado natural a una tasa del 5%, lo cual encarecerá aún más la canasta básica de alimentos. Si ya se cuestionaba desde el punto de vista del derecho a la alimentación que productos alimenticios básicos como arroz, fideos, harina, sal yodada, huevos, aceites comestibles estuviesen gravados con un 5% de IVA, la imposición del IVA a las frutas, hortalizas, legumbres recaerá nuevamente sobre las y los consumidores, afectando particularmente a los hogares en situación de extrema pobreza. Dicha medida entrará en vigencia en el mes de enero de 2015.

Tolerancia a la explotación laboral

Para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada es de fundamental importancia que los Estados promuevan políticas que proporcionen oportunidades de empleo rural y urbano, y cumplan su obligación de controlar las condiciones de trabajo de las trabajadoras y los trabajadores asalariados, de modo que los mismos puedan obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado y estar protegidos por la seguridad social.

En el país existe un alto porcentaje de trabajadoras/es que no acceden al salario mínimo legal, que no se encuentran cubiertos por la seguridad social y que a más de ello son sometidas/os a jornadas de trabajo superiores a las legalmente establecidas, no gozan de asignaciones familiares, etc. Ello se vincula con la extrema debilidad del sistema estatal de inspección de las condiciones de trabajo.

Durante el actual gobierno fue creado el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social¹⁰⁵. Sin embargo, ante las denuncias de las situaciones de explotación laboral que afectaban a trabajadores de empresas de transporte y el pedido de una central sindical de que los inspectores controlen las condiciones laborales en dicho sector, la respuesta del ministro habría sido admitir que

¹⁰⁵ Ley N° 5.115, promulgada el 29 de noviembre de 2013.

los inspectores no se encontraban cumpliendo sus funciones por su supuesto temor a que cedan ante la corrupción¹⁰⁶.

Asimismo, el viceministro del Trabajo admitió que existe un nivel de informalidad de más del 70% en materia de seguro social en el ámbito nacional y que el Estado solo cuenta con 25 inspectores/fiscalizadores para todo el país, anunciando que se preveía incorporar a 50 fiscalizadores más para el año 2015. Habiéndose creado un ministerio específico dicha cifra resulta ínfima, más aún ante el grado de desprotección y vulneración de derechos reconocidos por la propia autoridad administrativa del trabajo. Se reflejaría de este modo la falta de voluntad real de revertir la situación de extendida explotación laboral y cumplir efectivamente con la obligación estatal de control de las condiciones de trabajo de las personas¹⁰⁷.

Apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad

El contenido mínimo del derecho a la alimentación es la protección contra el hambre. Las personas que se encuentran en esa situación tienen derecho a un apoyo inmediato por parte del Estado. Tras su primer año de gestión, el actual gobierno ha informado que son 110.987 hombres y mujeres adultos mayores quienes se encuentran recibiendo la pensión alimentaria¹⁰⁸ y que “95.330 familias participan en el programa Tekoporã, que busca asegurar que los niños, niñas y jóvenes del hogar accedan a alimentación y otros cuidados, como condición para que sus padres reciban la transferencia monetaria”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Portal Hoy, “El ministro no les saca a sus inspectores por miedo a la corrupción”, 25 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/el-ministro-no-les-saca-a-sus-inspectores-por-miedo-a-la-corrupcion>.

¹⁰⁷ Diario Última Hora, “Ministerio del Trabajo prepara incorporación de policía laboral”, 18 de octubre de 2014, disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministerio-del-trabajo-prepara-incorporacion-policia-laboral-n839556.html>

¹⁰⁸ Ley N° 3728/09 que establece la pensión alimentaria para las personas adultas mayores de 65 años y más en situación de pobreza. A junio de 2012 la pensión llegaba a 31.454 personas, y se esperaba culminar el año llegando a 45.000. Para el año 2013 la meta era alcanzar a 65.000 personas adultas mayores.

¹⁰⁹ <http://www.sembrandooportunidades.gov.py/#!Pol%C3%ADticas-sociales-para-la-seguridad-alimentaria/c19t9/E24455F5-22F2-4D68-A163-5CC5A7268189>, consultada en fecha 18 de octubre de 2014.

Si bien ha aumentado considerablemente la cobertura de la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza, y se han regularizado las transferencias a las familias que forman parte del Programa Tekoporã, el llamado de atención con respecto a la política de reducción de la extrema pobreza, dentro de la cual se insertan los mencionados programas, se centra en el debilitamiento aún mayor del enfoque de derechos humanos y la acentuación del carácter de “ayudas condicionadas” de las transferencias monetarias.

Ya la Ley N° 4087/11 “De regulación de las transferencias monetarias condicionadas” significó un retroceso en ese sentido, impuesto por mayoría parlamentaria en abril de 2011, logrando rechazar el veto del Poder Ejecutivo. La normativa regula los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), sin reconocer el derecho de las familias en situación de extrema pobreza a recibir prestaciones, prohibiendo que estos programas puedan ser financiados con créditos internacionales reembolsables (como si la protección frente al hambre fuese menos prioritaria que el acondicionamiento de una ruta), reglamentando el procedimiento de calificación y prohibiendo el otorgamiento de TMC sin la imposición de las condiciones establecidas por la ley y su reglamentación.

Imposición del ethos capitalista para inclusión en programas de apoyo productivo: ¿una fumigación cultural?

Hasta el año 2012, el Programa Tekoporã se enfocaba en la promoción de los derechos de las familias en situación de extrema pobreza para mejorar su condición de vida, ejercer los derechos a la alimentación, a la identidad, a la salud y a la educación. Para ello se contemplaba el apoyo sociocomunitario, las iniciativas productivas (huertas comunitarias, elaboración de dulces y otros alimentos, cría de animales, organización de ferias) y comités de solidaridad (promover fondos solidarios, ayuda mutua, ayuda a personas enfermas).

El acompañamiento sociofamiliar apuntaba al empoderamiento comunitario y era el aspecto más cuestionado por los re-

presentantes de los partidos tradicionales, motivando la sanción de la Ley N° 4087/11, ya mencionada.

En general la mayor dificultad de este tipo de programas se encuentra en el acompañamiento sociofamiliar y en la articulación de las transferencias con acciones que apunten a superar las causas estructurales de la pobreza. Por este motivo eran de fundamental importancia el enfoque educativo y los contenidos previstos en los “cuadernos pedagógicos” elaborados para los facilitadores y facilitadoras de *Tekoporã*. En los mismos se planteaba el acompañamiento a las familias beneficiarias a través de cuatro etapas hasta que éstas llegasen al desarrollo de condiciones que les permitieran el egreso del programa. Los cuadernos pedagógicos buscaban que los facilitadores y facilitadoras pudieran brindar un apoyo socio-familiar desde el enfoque de proceso educativo con una metodología de educación popular, partiendo de la situación inicial en que se encuentra el hogar acompañado, respetando sus propios conocimientos, costumbres, cultura. A partir de ello, se priorizarían las necesidades más inmediatas y los temas a ser trabajados¹¹⁰.

Dentro de los ejes temáticos a abordar en cada etapa se transversalizaba el enfoque de derechos y se contemplaba como un eje la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Respecto del mismo, se incluían entre sus contenidos reflexiones sobre lo que es el derecho a la alimentación, lo que es la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, se analizaba la importancia del consumo de los productos de la huerta familiar y se promovían actividades de autoconsumo para la seguridad alimentaria. A su vez, como parte del eje de soberanía y seguridad alimentaria se incorporaban módulos que apuntaban a favorecer la participación comunitaria y grupal, el rol de las Madres Líderes y nociones básicas sobre organización comunitaria. Cada cuaderno incluía indicadores sencillos de avance sobre soberanía y seguridad ali-

¹¹⁰ Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, *Cuaderno Pedagógico Facilitadores/as Comunitarios. Programa Tekoporã*, Primera Etapa; Segunda Etapa; Tercera Etapa; Cuarta Etapa, Asunción, SAS, Noviembre 2010.

mentaria para que los facilitadores/as y la comunidad pudieran analizar si habían logrado progresos en estos aspectos.¹¹¹

Además del enfoque y contenido de los cuadernos pedagógicos, una práctica que se destacaba era la realización de ferias de productos agrícolas por parte de mujeres productoras que formaban parte del programa, realizadas en distritos de algunos departamentos del país.

Asimismo, a comienzos del año 2010 había comenzado a funcionar la Asesoría de Participación Ciudadana y Protagónica, dependiente del Gabinete Civil de la Presidencia de la República. La misma apuntaba a fomentar procesos de empoderamiento de personas y comunidades en territorios sociales en situación de vulnerabilidad, así como instancias institucionales para la construcción de una política de Estado en materia de participación ciudadana.

Todo este enfoque de derechos, de promoción del fortalecimiento comunitario y de participación protagónica de los sectores populares fue disuelto tras el golpe de Estado parlamentario.

El gobierno de Horacio Cartes se encuentra cambiando de modo radical el enfoque del Programa Tekoporã, que es el principal programa de reducción de la pobreza. Se ha creado el *Programa Tenonderã* de Inclusión Económica, “orientado a la generación de ingresos autónomos y sostenibles de las familias beneficiarias que se encuentren en la última etapa del Programa Tekopora”¹¹².

El antecedente de dicho programa fue el *Proyecto Kakuaa*, diseñado en conjunto por la SAS y la Fundación Capital. Según la SAS, el componente de Inclusión Financiera para las familias beneficiarias fue incorporado al Manual Operativo de Tekopora “como respuesta a la necesidad de acceso y utilización del sistema financiero formal”. Al jefe o jefa de la familia beneficiaria se le habilita una cuenta de ahorro en el Banco Nacional de Fomento (BNF) en la cual se depositan las TMC. Los beneficiarios/as reciben educación financiera por medio de capacitaciones pre-

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² Secretaría de Acción Social, “Informe de los Principales Avances. UN AÑO DE GESTIÓN 2013-2014”, disponible en: http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/2013-2014_xd7sdl0h.pdf

senciales, obras de teatro, audio clips y mensajes de texto en los que se abordan temas como el manejo de la cuenta de ahorro, planificación, ahorro y manejo de deuda¹¹³.

El gobierno considera que el siguiente paso es fortalecer el componente de Generación de Ingresos, para lo cual ha diseñado el *Programa Tenonderã* junto con la Fundación Capital. El objetivo del mismo es el:

*“Acrecentamiento de Capacidades Productivas de las Receptoras de Tekoporã”, se busca aumentar los activos productivos, financieros, humanos y sociales de las familias que van a egresar de Tekoporã de tal manera que los hogares se “gradúen”, es decir, se establezcan socioeconómicamente, incrementen su resiliencia y sigan por sí mismos en una senda de desarrollo. Se busca en esencia que estas familias no vuelvan a recaer en pobreza extrema, y de **generar mayor impacto y sostenibilidad a la inversión social que ha hecho el Estado durante el tiempo que las familias han recibido las transferencias monetarias***¹¹⁴.

El programa consta de cuatro componentes. Su diseño se inspira, entre otros, “en metodologías exitosas de salida de la pobreza extrema como la del programa “Targeting the Ultra Poor” de BRAC, las experiencias del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en la subregión andina, y el programa LISTA de Fundación Capital”.

*El primer componente es el **fortalecimiento de capacidades**. Para ello se prevé. i. Acompañamiento, diseñado para impartir educación financiera y en manejo de pequeños negocios, así como para dar seguimiento personalizado al negocio de los participantes. Se trata de facilitadores que visitan a los participantes del programa, “personas de la comunidad que han ‘salido adelante’”, y son considerados un eje central para el éxito del programa; ii. Capacitaciones, buscando “dotar a las familias de herramientas para llevar la ejecución del negocio y de esta forma maximizar la probabilidad de éxito. Paralelamente se orien-*

¹¹³ SAS, “Programa Tenonderã. Kyre’y me ñamoguata ñane reta. Documento de Proyecto”, disponible en: www.sas.gov.py/.../Material%20Proyecto%20TENONDER_sgcnrsv0.doc

¹¹⁴ Los entrecomillados y las cursivas corresponden al original. Las negritas son nuestras.

tarán esfuerzos de realizar talleres sobre temas de desarrollo personal y educación financiera”.

A continuación se expone el detalle del “proceso de capacitación” consignado en el documento oficial:

Para guías familiares

“Los gestores empresariales y las guías familiares del Programa Tekoporã se capacitarán de forma presencial y virtual en los temas básicos de manejo del negocio y de desarrollo personal, de modo que puedan replicar a las familias. Las guías familiares contendrán una tableta digital donde estarán los contenidos de los temas, para que en cada visita a los hogares se desarrolle un módulo con las familias”.

Para las familias participantes

Capacitación en temas sobre Desarrollo Empresarial y Personal

En el tema de Desarrollo Personal se pretende que los participantes conozcan y analicen su realidad en los ámbitos social, personal y de derechos humanos con el fin de que adquieran herramientas de análisis para lograr mejores estrategias de ejecución personal y, en definitiva, una mejora en su calidad de vida [...]

De manera más específica, en las tabletas digitales se contará con **22 módulos de capacitación** propuestos [que] se presentan a continuación. Cada unidad o módulo tiene una duración de aproximadamente 20 minutos. Se intercalan módulos de educación financiera y manejo de negocio (en rojo) con módulos de desarrollo humano (en verde): En el documento original las Unidades 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 17, 19 y 21 están escritas en rojo y las demás en verde.

Unidad 1: Soy un ser único e irreplicable, capaz de lograr mis sueños y manejar mi propio negocio.

Unidad 2: La responsabilidad de salir adelante, ¡está en nuestras manos!

Unidad 3: ¿Para qué tener mi negocio propio?

Unidad 4: El ABC del Ahorro – A de Ahorro.

Unidad 5: Soy un ser social: en la casa como en el negocio, ayudo a los demás y me apoyo en ellos.

- Unidad 6: Mejoro mi comunicación.
- Unidad 7: ¿A quién vendo mi producto o servicio?
- Unidad 8: Nos va mejor cuando hay acuerdos claros en el negocio y en la casa.
- Unidad 9: El ABC del Ahorro – B de Buen vivir.
- Unidad 10: ¿Cuánto gano con mi producto o servicio?
- Unidad 11: El ABC del Ahorro – C de Cuentas claras.
- Unidad 12: Aprendo a tomar buenas decisiones.
- Unidad 13: ¿Cómo llevo mis cuentas y tomo decisiones en mi negocio?
- Unidad 14: El ABC del Ahorro – D de Deudas saludables.
- Unidad 15: No me impongo, argumento.
- Unidad 16: Resolvemos nuestras diferencias.
- Unidad 17: ¿Cómo tener clientes fieles y contentos con calidad y buen servicio?
- Unidad 18: Las dificultades son oportunidades.
- Unidad 19: Los riesgos en mi negocio.
- Unidad 20: Si llegamos a acuerdos, todos ganamos.
- Unidad 21: El trabajo en equipo. ¿Vale la pena asociarme?
- Unidad 22: Si persisto, mis metas se cumplirán.

Cada unidad de capacitación concluye con un aprendizaje de oro, que se espera reforzar con un calendario. El canal que se empleará para las capacitaciones serán (sic) a través de: a) talleres grupales e individuales realizados por los facilitadores, técnicos del rubro y/o productores pares; b) mensajes de texto al celular; c) materiales impresos y cuadernillos de trabajo; d) tabletas pedagógicas; e) pasantías e intercambios; etc¹¹⁵.

Valga aclarar que no se ha logrado identificar ningún contenido vinculado a derechos humanos (cuáles son, quién es responsable de garantizarlos, qué instrumentos de exigibilidad tienen las personas a su disposición, etc.).

¹¹⁵ *Ibíd.*, pp. 10-12.

El otro ámbito de capacitación previsto es el de *técnicas específicas del rubro escogido por los participantes*: “Desarrollo de técnicas empresariales y cursos específicos según las actividades productivas donde se espera aumentar el conocimiento técnico del negocio identificado en el perfil de negocio (por ejemplo, cultivo de estevia (sic), cría de cerdos, entre otros)”.

El segundo componente del Programa es el **financiamiento, a través de un “capital semilla”**. Se prevé la transferencia de un recurso en efectivo que asciende a Gs 2.393.000 (USD 526) con el propósito de que el participante del programa adquiera los activos necesarios para iniciar o fortalecer una idea de negocio. El 80% de este monto será no reembolsable y el 20% reembolsable a unas condiciones mínimas y periodo de retorno ajustado al ciclo de la actividad productiva de cada participante. El Crédito Agrícola de Habilitación, institución financiera pública orientada a la (sic), será la entidad responsable de realizar la transferencia. Este único pago, que se hará a los participantes del piloto, se entregará sobre la base de unas condicionalidades:

1. Haber elaborado un perfil de negocio con el apoyo de los facilitadores del programa, y que éste haya sido aprobado por la Mesa de Participación de Tekoporá. 2. Que las participantes hayan avanzado en un porcentaje de las capacitaciones previstas por el programa.

La transferencia será depositada en la cuenta de ahorro de cada participante y se espera que las participantes inviertan Gs. 2.270.000 (500 US\$) y ahorren Gs. 118.300 (26 US\$) del total de Gs. 2.393.000 (526 US\$) que transfiere el programa¹¹⁶.

El tercer componente son las **alianzas público-privadas**.

Los desafíos para reducir o erradicar la pobreza extrema son tan numerosos y complejos que pocas organizaciones logran superarlos solas. Para varios programas, las alianzas forjadas con otras entidades sustentan el éxito del modelo. Partiendo de los núcleos geográficos ya definidos, se espera generar alianzas con los privados que se encuentran en la zona para: 1. Incentivar las compras locales. (Algunas empresas locales podrían estar interesadas en adquirir los productos ofertados por los participantes). Incluso, las familias podrían ser parte

¹¹⁶ *Ibíd.* p. 14.

*de la cadena de proveedores de la empresa 2. Mitigar riesgos derivados de la producción de los privados*¹¹⁷.

El cuarto componente es la **rendición pública de cuentas e incentivo por buen uso de la transferencia**. Para fortalecer el capital social, la cultura de rendición de cuentas, e incentivar el buen uso del dinero, se ha previsto una rendición pública de cuentas basada en un esquema de “incentivos”. Por cada una de las localidades se harán dos ferias, en las que a manera de fiesta, los participantes compartirán entre ellos, podrán escuchar música, asistir a una actividad cultural como una obra de teatro, y vender sus productos. Por sólo participar en la feria, los participantes recibirán Gs. 230.000 (US\$ 50), y se premiarán los proyectos por varias categorías, entre ellas: 1. El premio otorgado por la “Mesa de Participación Tekoporâ”. 2. El más votado por el público. 3. El más ambiental¹¹⁸.

En el documento se estipula incluso el monto de los “premios”: Gs. 1.000.000 al primer lugar, Gs. 600.000 al segundo lugar y Gs. 300.000 al tercer lugar. Además se aclara que en cada localidad serán 400 participantes, y se harán dos rendiciones de cuentas por cada localidad.

Llama la atención que en el apartado sobre “viabilidad y sostenibilidad” del Programa, se incluye lo siguiente:

Enfoque de derechos: La propuesta pone énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de las titulares de TMC y sus familiares, en tanto la capacidad de emprender un negocio y la implementación con éxito de sus iniciativas productivas con plena participación de ambas partes. Este enfoque garantiza la viabilidad del proyecto, puesto que impulsa el desarrollo integral de la familia [...]

Aspectos socioculturales: El segmento poblacional de bajo nivel de ingreso en Paraguay, el 63% de los trabajadores realizan su ocupación en pequeñas empresas y el 22% trabajan solos. A esto se suma, el interés de los participantes de realizar acciones en su comunidad¹¹⁹.

¹¹⁷ *Ibíd.* p. 15

¹¹⁸ *Ibíd.* p. 16.

¹¹⁹ *Ibíd.* p. 19.

La SAS ha informado que el *Programa Tenonderã* se implementa en una primera etapa en seis distritos: Abaí, San Patricio, Alto Verá, Cerrito, Yhú y Horqueta¹²⁰.

Así como la Estrategia Nacional de Reducción de la Extrema Pobreza “Sembrando Oportunidades” no fue resultado de un proceso en el cual hayan tenido participación los diversos sectores sociales, tampoco el *Proyecto Kakuua* ni el *Programa Tenonderã* incluyeron en su diseño la participación de organizaciones campesinas e indígenas. Ambos fueron elaborados por las autoridades del nuevo gobierno y una fundación extranjera, sin siquiera ser socializados para su conocimiento y validación con las organizaciones sociales. La participación es un principio de derechos humanos que no se ha respetado en el diseño e implementación de estos instrumentos de política pública.

El documento de proyecto del Programa Tenonderã hace referencia al “enfoque de derechos” sin que en el mismo se reconozca el derecho que tienen todas las personas en situación de pobreza extrema, sin discriminaciones, a ser apoyadas por el Estado para revertir dicha situación. Recordemos que en su último informe, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas señalaba que, si se basan en el reconocimiento del DHAA, los planes o sistemas de prestaciones que garanticen el acceso a la alimentación o promuevan el desarrollo agrícola y rural y niveles mínimos de protección social, debían consolidar las prestaciones en derechos protegidos jurídicamente. Para pasar “de la beneficencia a los derechos reconocidos jurídicamente”, el Relator identifica una serie de condiciones básicas: debe informarse a los beneficiarios acerca de sus derechos en el marco del programa; los mecanismos de reclamaciones a que deben tener acceso deberían establecerse a un nivel descentralizado y ser gratuitos y accesibles, sin trámites excesivos y sin barreras lingüísticas para los grupos étnicos; los mecanismos de reclamaciones deben tener la capacidad para tramitar las quejas y estar facultados para imponer soluciones; deben actuar de ma-

¹²⁰ www.sas.gov.py/.../Material%20Proyecto%20TENONDER_sgcnrvs0.doc.

nera que sean independientes e imparciales; y los reclamantes no deben verse expuestos a represalias por ejercer sus derechos¹²¹.

El Programa Tenonderã aleja aún más a Tekoporã de dicho enfoque, sobre todo por afectar otro principio de derechos humanos que es el principio de no discriminación. Para las familias en situación de extrema pobreza que se encuentran recibiendo TMC es muy importante poder acceder al programa estatal-público de apoyo para la generación de ingresos, clave para que las personas fortalezcan su autonomía y puedan a mediano plazo mantener un nivel de vida adecuado por sí mismas. En Paraguay la mayoría de estas familias son campesinas. Tal como se encuentra formulado el *Programa Tenonderã*, si aquellas desean acceder al mismo deben comprometerse a recibir una capacitación en “desarrollo personal y empresarial” que poco tendría que ver con su cultura y que considera a las personas en situación de extrema pobreza como meras receptoras de saberes, sin reconocer sus propios conocimientos. En realidad, tanto el contenido de las capacitaciones, las estrategias de acompañamiento, los incentivos dinerarios para la competencia entre familias en ferias, el ahorro cuasi-forzado, todo parecería apuntar en su sustrato a “corregir los problemas culturales del sector campesino”, como si su situación de pobreza se debiera esencialmente a factores culturales, de modo más preciso, a defectos culturales.

Las culturas campesinas e indígenas tienen una forma de relacionamiento con la naturaleza y un tipo de agricultura y economía fundados en valores diferentes a los que mueven al modelo capitalista. Las primeras se sustentan en relaciones de cooperación, ayuda mutua, solidaridad, economía del don y la reciprocidad. Ello permite la experiencia comunitaria, en la que se comprende que el futuro personal se encuentra ligado al futuro de las demás personas que conforman la comunidad. El *ethos* capitalista, en cambio, se basa en el individualismo, la competencia, la búsqueda de acumulación y en relaciones de dominio.

¹²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter...*párr. 20.

Si fundaciones privadas desean ofrecer sus proyectos de apoyo productivo al sector campesino o a cualquier otro sector, con las condicionalidades ideológicas de su preferencia, quedaría en la libertad de elección de las personas sumarse a los mismos o no. Pero si es el Estado el que impone estas condicionalidades, existen cuando menos dos vulneraciones: el avasallamiento cultural y la discriminación para acceder a un programa público de familias campesinas (e indígenas, en su caso) que forman parte de organizaciones que reivindican horizontes sociales alternativos y emancipatorios, distintos al capitalismo.

A más de ello, una política pública con enfoque de derechos debe respetar en su implementación la dignidad de las personas y ello conlleva reconocerlas como sujetos iguales en valor, como ciudadanas y ciudadanos con capacidades y saberes que deben ser reconocidos y considerados. Ello no se visualiza en el programa analizado, en el cual parecería desconocerse el “capital social” de las comunidades campesinas, al reducirse la medición del “progreso” sólo a la variable de acumulación dineraria. Desde esa perspectiva se trata a las familias campesinas en situación de pobreza, como simples receptoras necesitadas del saber y el poder empresarial, a lo cual accederán a través de la mediación del Estado.

4. ¿Quién garantiza el derecho a la alimentación? Vulneraciones masivas y resistencias crecientes

En este último capítulo se analizará la dimensión de inocuidad del DHAA, vinculada específicamente a la protección de los cultivos y demás recursos alimentarios de familias campesinas e indígenas ante las fumigaciones con agrotóxicos en grandes explotaciones agrícolas circundantes. En los últimos años esta problemática se ha agravado, con el aumento de la superficie sembrada de soja transgénica y otros monocultivos, constituyendo en la actualidad el más agresivo factor de expulsión y desplazamiento campesino e indígena del campo a las ciudades.

Frente a más de tres millones de hectáreas de cultivo de soja transgénica, el Estado no ha desarrollado regulaciones básicas para proteger los derechos humanos de la población (a vivir en un ambiente saludable, a la salud, a la alimentación adecuada, al agua), experimentándose regresiones en los pocos avances que se habían logrado en la materia durante el gobierno de Fernando Lugo.

Política estatal actual

- El país carece de un Plan de Ordenamiento Territorial que contemple la regulación del uso del suelo rural, de modo a asegurar que existan zonas que puedan ser destinadas a la producción agroecológica y orgánica, así como al desarrollo

de comunidades rurales en un entorno saludable. El mismo debería brindar un marco orientador a las municipalidades. En la actualidad, los monocultivos transgénicos avanzan por todo el territorio nacional, expandiéndose inclusive hacia la región chaqueña.

- La Ley N° 3742/09 *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola* fue objeto de numerosos cuestionamientos por organizaciones sociales y de defensa del ambiente, dadas sus deficiencias en materia de protección de la vida, la salud y el derecho a vivir en un ambiente saludable de personas y comunidades rurales expuestas a fumigaciones. Uno de los aspectos más graves tiene que ver con la definición de franja de protección. A más de que la extensión de las franjas previstas es de sólo cien metros tratándose de pulverizaciones terrestres, y de doscientos metros en casos de pulverizaciones aéreas, la franja es definida en la ley como la “distancia mínima que debe existir entre el sitio de aplicación de un producto fitosanitario determinado y el lugar que requiere protección”. Esta redacción permite que se siembren semillas transgénicas hasta los bordes de caminos vecinales, asentamientos humanos, escuelas, puestos de salud, cursos de agua, etc., ya que lo que la ley prohíbe es sólo la aplicación de agroquímicos, debiéndose realizar análisis de muestras para comprobar la aplicación de dichas sustancias dentro de la franja considerada de protección.

Además, dicha ley establece como única autoridad de aplicación, registro y control en materia de agroquímicos al SENAVE, excluyendo al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a la Secretaría del Ambiente.

- En diciembre de 2011, el entonces titular del SENAVE, Miguel Lovera, dictó la Resolución N° 1160 *Por la cual se reglamentan aspectos vinculados con la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola*. Con dicha reglamentación se buscaba subsanar, cuando menos mínimamente, las deficiencias de la Ley N° 3742/09. La citada reglamentación establecía, entre otros aspectos relevantes: a) que quienes realicen pulverizaciones aéreas debían contar con un seguro vigente de responsabilidad

civil contra terceros; b) la forma en que debía realizarse el aviso previo antes de proceder a pulverizaciones aéreas y terrestres en lugares cercanos a instituciones públicas o privadas o zonas pobladas; c) el establecimiento de prohibiciones expresas importantes; d) mecanismos de control y aplicación de sanciones, incluyendo la posibilidad de utilizar –entre otras herramientas tecnológicas– las imágenes satelitales para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones sobre barreras vivas y franjas de protección.

En fecha 30 de junio de 2012, un mes después de la destitución del presidente Lugo, el nuevo titular del SENAVE dictó la Resolución N° 092 por la cual se derogó en todos sus términos la Resolución N° 1160. Hasta septiembre de 2014 no se encontró reglamentación alguna de la mencionada ley.

A más de ello, demostrando que el lucro empresarial pasaba a ser nuevamente la única prioridad defendida por el SENAVE tras el Golpe Parlamentario, el 26 de marzo de 2013 la presidencia de la institución emitió la Resolución N° 256 “Por la cual se autoriza la utilización en finca de productos técnicos y formulados a base de Endosulfán en todas sus concentraciones, correspondientes a partidas remanentes”. En noviembre de 2010, bajo la presidencia de Miguel Lovera, el SENAVE había resuelto prohibir el uso de productos formulados en base a endosulfán en cultivos hortícolas y frutales, así como disponer que el uso del químico se suspenda gradualmente en los cultivos extensivos en el plazo de dos años¹²². Ello debido a la muy alta toxicidad del mismo¹²³.

Sin embargo, ante el fenecimiento del plazo de dos años, considerando que el Departamento de Uso y Manejo Seguro de Agroquímicos de la Dirección de Agroquímicos informó que existían aún remanentes de productos y formulados a base de endosulfán que no fueron utilizados en el periodo establecido y

¹²² Resolución N° 635/10.

¹²³ Cabe recordar que el endosulfán fue una de las sustancias encontradas en la muestra de agua de la vivienda donde ocurrió la muerte del joven campesino Rubén Portillo en el mes de enero de 2011, presumiblemente provocada por intoxicación ante la exposición a fumigaciones con agrotóxicos en condiciones de total ilegalidad en las explotaciones sojeras circundantes.

que la Asesoría Jurídica del SENAVE dictaminó que la prórroga del plazo de uso del mismo beneficiará a las empresas que posean en su stock productos en base a endosulfán, la presidencia del ente autorizó a seguir utilizando en finca, productos y formulados a base del tóxico durante la campaña agrícola 2012-2013¹²⁴.

La Ley N° 2459/04 que crea el SENAVE, establece la obligación de “constituir con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente”¹²⁵. Dichos comités deberían realizar de forma urgente un informe responsable que abarque la situación actual de los cursos hídricos, suelos, biodiversidad, así como del impacto en la salud humana de las personas que integran las comunidades rurales campesinas e indígenas expuestas a fumigaciones en toda la Región Oriental, sobre todo en los departamentos de mayor avance de cultivos transgénicos, incluyendo el estudio de las afectaciones a sus recursos alimentarios. Hasta septiembre de 2014 ningún comité de evaluación había sido puesto en funcionamiento.

Ni siquiera existirían protocolos de intervención del SENAVE (actas, informes técnicos, niveles de actuación del profesional técnico, etc.) en casos de emergencia con relación al uso y manejo de productos fitosanitarios e inocuidad de productos vegetales. La elaboración de dichos protocolos está prevista para diciembre de 2015 en la Resolución N° 554 “Por la cual se aprueba el plan estratégico institucional del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas SENAVE”, emitida en fecha 19 de diciembre de 2013. Menos aún se cuenta con un protocolo de actuación interinstitucional en caso de denuncias de intoxicaciones presuntamente producidas por la exposición de personas a fumigaciones.

Por su parte, son ínfimas las capacidades institucionales para controlar el efectivo cumplimiento de las disposiciones legales

¹²⁴ Véanse los Considerandos de la Resolución N° 256/13.

¹²⁵ Artículo 9, inciso O.

relativas a franjas de protección y barreras vivas. Del desmembramiento del MAG al que ya se ha aludido en este trabajo, surge el SENAVE, una institución estructurada para brindar servicios a las grandes empresas vinculadas al agronegocio. De acuerdo a la lista de funcionarios y funcionarias publicada por el SENAVE en el año 2014, sólo han podido identificarse entre los funcionarios permanentes un total de 33 inspectores fitosanitarios, auxiliares fitosanitarios, y fiscalizadores y auxiliares de fiscalización¹²⁶.

La extrema debilidad del marco administrativo de control del uso de agrotóxicos y sanción de prácticas ilegales, se articula en el país con el patrón de impunidad en la esfera penal para los responsables de las explotaciones agrícolas que no cumplen la normativa en materia de franjas y barreras, cometiendo de este modo el delito de producción de riesgos comunes (art. 203 Código Penal) y delitos ambientales tipificados en la ley penal especial. El incumplimiento de sus funciones por parte de las unidades fiscales especializadas en la persecución de delitos contra el medio ambiente y los jueces y juezas competentes constituye el factor institucional que permite la violación generalizada de las normas de uso de agrotóxicos en las explotaciones mecanizadas de todo el país, estabilizando este “estado de cosas” en la sociedad.

Ello se refuerza con el actuar del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y la Fiscalía General del Estado, instituciones que protegen a fiscales y jueces en su mal desempeño de funciones cuando el mismo se produce en perjuicio de las comunidades campesinas e indígenas, favoreciendo la impunidad de los empresarios agrícolas que violan las leyes ambientales¹²⁷.

¹²⁶ <http://www.SENAVE.gov.py/lista-de-funcionarios.html>

¹²⁷ Valga mencionar como ejemplos los casos de la comunidad indígena Campo Agua'e y de la comunidad campesina Yerutí, ambas del departamento de Canindeyú. En el primero, pese a existir desde el año 2009 denuncia formal de la comunidad ante la fiscalía de delitos ambientales de Curuguaty por fumigaciones sin barreras realizadas a menos de diez metros de la escuela y de las viviendas indígenas, incluso en horarios de clase, generando síntomas de intoxicación en niñas, niños, jóvenes y personas adultas; pese a haberse presentado querrela adhesiva y acusación, incluyendo un informe realizado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción junto con dos instituciones educativas francesas, dando cuenta de la contaminación de las fuentes de agua de la comunidad con glifosato, no se pudo lograr sanción alguna contra los empresarios brasileños responsables. El fiscal y el juez competentes cometieron todo tipo de irregularidades procesales en perjuicio de la comunidad denunciante.

Resistencias comunitarias a la perpetración impune de delitos y respuestas estatales

Ante la total desprotección de las comunidades campesinas e indígenas frente a la comisión de delitos que afectan el derecho de las personas que las integran a vivir en un ambiente saludable, a la salud, a la alimentación adecuada, al agua y a la propia vida, en el año 2013 pobladoras y pobladores de varias comunidades ubicadas en distintos lugares del país comenzaron a ejercer la legítima y legal facultad de impedir que delitos ambientales y comunes que los afectan de manera directa (como son las fumigaciones con agrotóxicos sin respetar las franjas de protección y sin las barreras vivas exigidas legalmente) sigan siendo perpetrados con impunidad en las explotaciones sojeras circundantes a sus territorios de vida.

Sin embargo, la respuesta estatal en dichas situaciones no ha sido la orden de suspensión de las fumigaciones y la detención de

En el caso de la colonia Yerutí, fue presentada una acción de amparo en enero del año 2011, tras la muerte del joven campesino Rubén Portillo y la intoxicación de más de veinte personas de la comunidad. A través del ejercicio de dicha garantía no se pudo lograr ningún tipo de protección por parte de la justicia a la comunidad afectada.

Por sus actuaciones en dichos casos fueron presentadas en diciembre del año 2012 y enero del año 2013 denuncias ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y ante la Fiscalía General del Estado contra el juez penal de garantías de la capital Pedro Mayor Martínez, por haberse negado sin causa legal a resolver el mencionado amparo, incurriendo en la prohibición prevista en el artículo 136 de la Constitución Nacional; contra el juez penal de garantías de Curuguaty, José Dolores Benítez, por la comisión de los delitos de frustración de la persecución penal, prevaricato y el delito ambiental agravado tipificado en la Ley N° 716/96, en la causa penal por hechos punibles contra la comunidad indígena Campo Agua'e y en el amparo promovido por personas pobladoras de la colonia campesina Yerutí; contra el exfiscal ambiental de Curuguaty Miguel Ángel Rojas -ascendido a juez civil de Coronel Oviedo- por la comisión del delito de frustración de la persecución penal y del delito ambiental agravado tipificado en la Ley N° 716/96, en la causa penal abierta por hechos punibles contra la comunidad indígena Campo Agua'e.

Si bien fueron presentados en el mes de marzo de 2013 urgimientos para el tratamiento de las denuncias al Jurado de Enjuiciamiento y al fiscal general del Estado, no hubo adelanto alguno en el proceso de juzgamiento de los magistrados denunciados. A ambas comunidades no les quedaba a nivel nacional ninguna acción legal por intentar para obtener algo de justicia. Por ello, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y Base Investigaciones Sociales (BASE IS) apoyaron la presentación de denuncias contra el Estado paraguayo ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por parte de representantes de ambas comunidades.

El 24 de junio de 2014, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) dictó una resolución, rechazando in limine la denuncia contra el Juez Penal Pedro Mayor Martínez, avalando la actuación del mismo en el amparo señalado.

las personas que se encontraban cometiendo en forma flagrante delitos de producción de riesgos comunes y delitos ambientales, sino: la represión violenta de campesinas y campesinos que resistían, la aprehensión y detención de dirigentes comunitarios, el procesamiento penal de varios de ellos imputándoles los delitos de coacción y amenaza de hechos punibles, así como la emisión de órdenes judiciales de custodia policial de explotaciones sojeras para que sigan operando, sin asegurarse de que las mismas estén cumpliendo lo dispuesto en la Ley N° 3742/09 y que las fumigaciones no están afectando derechos de las comunidades circundantes.

En la campaña sojera 2013, la Federación Nacional Campesina (FNC) resolvió iniciar un proceso de resistencia y oposición a las fumigaciones ilegales en campos adyacentes a sus comunidades, ante las afectaciones a la salud de las personas pobladoras y el daño a sus recursos alimentarios (muerte de sus animales de cría y destrucción de sus cultivos), causados sobre todo por el principal agrotóxico utilizado en los cultivos transgénicos, el glifosato.

Entre noviembre de 2013 y enero de 2014, algunos casos ocurridos que sirven como muestra fueron los siguientes¹²⁸:

Comunidad	Hechos	Principales respuestas estatales
Colonia Táva Jopói, distrito de Curuguaty	Pobladores denunciaron que ni una sola vez funcionarios del SENAVE se hicieron presentes para el control de las plantaciones de soja que prácticamente cubren el camino y la comunidad. Por la inacción de las instituciones responsables, los pobladores/as de la colonia se manifestaron para rechazar las fumigaciones que se realizan violando normas ambientales.	Agravando la situación, el juez Penal de Garantías de Curuguaty, José Benítez, otorgó una medida cautelar de urgencia a Cristino Eder Menuzzi, propietario de las plantaciones, a fin de que pueda contar con resguardo policial para realizar las fumigaciones del sojal (unas 150 hectáreas que no respetan las franjas de protección y no cuentan con las barreras vivas correspondientes).

¹²⁸ Fuentes: Informes de Base Is "Tierra, agronegocios y Derechos Humanos" correspondientes a Agosto - Noviembre, 2013; N° 1 Mayo 2014 (resumen agosto-noviembre 2013); N° 2 Agosto 2014 (abril-junio 2014); <http://ea.com.py/v2/campesinos-fueron-reprimidos-por-policias-que-resguardaban-fumigaciones-ilegales/>

Comunidad	Hechos	Principales respuestas estatales
<p>Colonia Maracan, distrito de Curuguaty</p>	<p>Unas 30 personas campesinas integrantes de la FNC intentaron resistir la fumigaci3n de un terreno arrendado por el colono brasileño Claudemir Mesías, quien realizaba las acciones con custodia policial.</p>	<p>Un contingente de policías con cuatro patrulleras lleg3 al lugar lanzando inmediatamente gases lacrim3genos para repeler a los labriegos. Luego intentaron detener a algunos de los campesinos que se oponían a la fumigaci3n, provocando resistencia y generándose un enfrentamiento con el grupo de campesinos/as. Uno de los labriegos recibí un proyectil de arma de fuego en el abdomen, otro en el brazo, y un policia recibí un golpe en la cabeza. Fueron aprehendidos cinco campesinos, entre ellos un adolescente, e imputados luego por el fiscal José Zarza por invasi3n de inmueble ajeno, coacci3n grave, coacci3n y amenaza de hechos punibles. El juez penal de Garantías José Benítez convirti3 en prisi3n la detenci3n de los cinco campesinos, y orden3 el traslado de todos a la Jefatura de Policia de Coronel Oviedo, además de emitir once nuevas 3rdenes de captura contra campesinas y campesinos por el supuesto delito de coacci3n grave.</p>

Comunidad	Hechos	Principales respuestas estatales
Compañía 8 de Diciembre de la Colonia San Vicente, distrito de General Resquín, San Pedro	Una primera resistencia de campesinos a fumigaciones en una parcela de soja de 12 hectáreas, ubicada en medio del vecindario, fue reprimida por fuerzas policiales.	<p>Los campesinos lograron reagruparse, pero fueron superados por las fuerzas policiales: cascos azules, policía montada y un helicóptero de la institución, resguardaron el cultivo de soja por orden de la fiscal Fany Aguilera de la localidad de Santa Rosa del Aguaray.</p> <p>14 campesinos fueron heridos con balines de goma y una persona fue detenida. El comisario Pedro Leguizamón, jefe de Policía de San Pedro, expresó que ellos actúan por orden fiscal: “Cumplimos una orden fiscal para resguardar a productores paraguayos que no pueden cultivar su soja”.</p>
Asentamiento Crescencio González, Ypehú, Canindeyú	Campesinos se opusieron a fumigaciones en la explotación sojera perteneciente a Evaldo Araujo. Efectivos policiales resguardaron la fumigación, produciéndose un enfrentamiento en el que ocho personas quedaron heridas, entre campesinos y policías.	<p>El jefe de Orden y Seguridad de la Policía Nacional en Canindeyú, Odilio González, aseguró que Evaldo Araujo, sojero, cuenta con amparo judicial otorgado por el juez de Santa Rosa del Aguaray Edgardo Martínez y que por ello dispuso el amparo de la fumigación con 200 efectivos policiales, patrulleras y ambulancias.</p>

Comunidad	Hechos	Principales respuestas estatales
Colonias Ara Verá y Crescencio González, distrito de General Resquín, San Pedro	<p>Un centenar de campesinas y campesinos integrantes de la FNC, se apostaron al costado del camino buscando evitar que se realicen pulverizaciones en un sojal adyacente a las colonias. Un tractor preparado para realizar fumigaciones llegó escoltado por una gran cantidad de antimotines, que apenas al llegar reprimieron a los campesinos/as situados en el camino vecinal.</p> <p>La represión dejó unos cinco heridos con balines de goma, que fueron trasladados al hospital de Santa Rosa, y varios resultaron afectados por los gases lacrimógenos.</p> <p>Esta sería la segunda vez que los labriegos fueron reprimidos por la policía por defender su derecho a vivir en un ambiente sano.</p>	<p>El 17 de enero de 2014 el juez penal de garantías de Santa Rosa del Aguaray, Edgardo Mauricio Martínez Moreno, emitió un amparo a favor de los sojeros disponiendo resguardo policial “todas las veces que fuese necesario para la realización de los trabajos agrícolas de cultivo, abono, fumigación y cosecha”. La medida judicial beneficia a los propietarios de cultivos transgénicos, a pesar de que realicen fumigaciones contraviniendo lo dispuesto en la Ley N° 3742.</p>

Ante situaciones como las descritas, el principal vocero gubernamental fue el ministro de Agricultura y Ganadería. A finales del mes de enero de 2014, ante la consulta de qué se haría ante las fumigaciones ilegales, el alto funcionario señaló:

“...en realidad de lo que yo había hablado es la fiscalía del medio ambiente la que tiene que hacer que se cumpla eso... lo que hace la autoridad del SENAVE es decir que se cumpla, el que tiene la fuerza de acuerdo a lo que yo averigüé es la fiscalía del medio ambiente. Por decirle, en Inglaterra hasta la costa del tren hay cultivos de lo que quieras, en Estados Unidos también, donde quiera que te vayes existe eso verdad...”¹²⁹

¹²⁹ Audio disponible en: <http://www.780am.com.py/index.php/noticia/2256-no-se-constata-mala-ultizacion-de-agroquimicos-en-cultivos-afirma-titular-del-mag>, 31 de

El ministro consideró que las protestas campesinas contra las fumigaciones respondían a un problema cultural de campesinos radicalizados contra la soja. Afirmó, que “la buena utilización de productos químicos no daña el medio ambiente ni a las personas”, así como la inexistencia de registros de contaminación por agroquímicos a través de pulverizaciones, insistiendo en que “hay que demostrar que realmente contamina. Existe en la economía ambiental el famoso impuesto, el que contamina paga, es un principio básico”¹³⁰. Con posterioridad, agregó que en su percepción como docente universitario, se necesita una masiva información sobre el tema, pero de la forma más neutra posible. Admitió que un mínimo porcentaje de productores no se ajustan a las leyes de nuestro país, y que deben hacerlo. Comparó la situación con el hecho de que nuestro país es visto como contrabandista en el extranjero por culpa de un reducido grupo de personas que se dedican a eso y, según él, lo mismo pasa con los productores que son llamados de contaminadores¹³¹.

Estas declaraciones sintetizan en buena medida la posición del gobierno Cartes frente a la problemática de masivas violaciones a la normativa ambiental en las explotaciones sojeras: se minimiza hasta la insignificancia el problema; se desconoce la responsabilidad estatal de garantizar efectivamente los derechos de la población rural y de evitar daños ambientales; y se discrimina, descalifica y agrede a las organizaciones campesinas que protestan contra la arista más directamente dañina del agronegocio.

La presión del movimiento campesino, en especial de la Federación Nacional Campesina (FNC), con sus acciones y denuncias sobre fumigaciones en sojales que dañan a las comunidades campesinas adyacentes, obligó al gobierno a mostrar alguna acción sobre el asunto. Se decidió conformar un equipo encargado de establecer un protocolo de procedimiento para los casos

enero 2014, consultada en fecha 02 de octubre de 2014. Los resaltados son nuestros.

¹³⁰ Diario *Abc Color*, 1 de febrero de 2014, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/protesta-por-agroquimicos-responde-a-radicalizados-contra-la-soja-dice-mag-1210660.html>; <http://www.presidencia.gov.py/noticia/12389--gattini-correcta-utilizacion-de-productos-quimicos-nunca-dana-el-ambiente.html>.

¹³¹ Diario *Última Hora*, 2 de marzo de 2014, <http://m.ultimahora.com/sin-agroquimicos-produccion-seria-muy-baja-segun-gattini-n771428.html>.

de conflictos entre campesinos y sojeros. El protocolo preveía en la práctica, que las personas que sospechen irregularidades en el procedimiento de fumigación con agroquímicos, podrían denunciar el hecho en la comisaría jurisdiccional para que se active un dispositivo coordinado con otras instituciones, a fin de verificar *in situ* la realidad de la denuncia. Sin embargo, al reunirse el Consejo Asesor Agrario, integrado por el Ministerio de Agricultura y los gremios empresariales, éstos rechazaron la idea instando a que sea solo el SENAVE quien se ocupe de intervenir. El emprendimiento interinstitucional quedó de este modo sin efecto.

Fracasado el intento de acción coordinada, la Comandancia de la Policía Nacional emitió el 30 de enero de 2014 la Resolución N° 87, disponiendo un protocolo de actuación policial en casos de conflictos generados por siembra, fumigación o cosecha de cultivos agrícolas. Conforme al mismo, los agentes deberán supervisar el cumplimiento de las normativas de aplicación de agroquímicos y protección al medio ambiente. En el protocolo se repasan las normativas cuyo cumplimiento debe observarse en las explotaciones agrícolas para realizar fumigaciones. Si se constata el incumplimiento de uno o más requisitos legales “el personal técnico interviniente de la Policía Nacional, como organismo competente y como medida de seguridad provisoria, dispondrá la suspensión total o parcial de los trabajos de siembra o fumigación debiendo comunicar a los afectados y al SENAVE como organismo de aplicación de la Ley N° 3742/09” (artículo 8°)¹³².

Este pequeño avance observado a partir de la decisión de la Policía Nacional de clarificar su rol en casos de conflictos por fumigaciones en condiciones de ilegalidad habría quedado en los papeles. La actuación policial continuó favoreciendo a las empresas agrícolas y siguieron las represiones a las resistencias campesinas para detener fumigaciones en condiciones de ilegalidad.

Uno de los casos más graves y que evidencia el grado de desprotección de las comunidades rurales y de violencia represiva

¹³² Cfr. Base Is, *Informe Tierra, agronegocios y Derechos Humanos N° 1*, mayo 2014, p. 32.

estatal contra las organizaciones que resisten es el que afecta al asentamiento Brítez Cue en Canindeyú. Entre los meses de agosto y septiembre de 2014, la comunidad organizada de dicho asentamiento, que forma parte de la FNC, logró detener en varias ocasiones el intento de introducir la siembra de soja en el núcleo poblacional, a través de movilizaciones, denuncias públicas y constantes asambleas realizadas en la comunidad. Los lotes en los cuales se pretendía iniciar la siembra están cercanos a la escuela del asentamiento, que cuenta con 10.781 habitantes, en sus 16.000 hectáreas. El 16 de setiembre se denunció un ataque a esta comunidad por parte de unos 25 civiles armados, presuntamente enviados por los productores sojeros, que buscaron amedrentar a las familias¹³³.

El 4 de octubre, la Federación Nacional Campesina denunció la detención arbitraria de Mateo Rodríguez, dirigente en el asentamiento Brítez Cue, y de otros dos pequeños productores del gremio que habían venido resistiendo e impidiendo de manera organizada la siembra de la soja dentro de la comunidad. La detención se produjo en la vía pública, luego de que el asentamiento organizado detuviera una vez más el intento de sembrar soja en un lote de la comunidad, cercano a la escuela del lugar.

Una manifestación de protesta contra dichas detenciones, efectuada el 6 de octubre en la ciudad de Curuguaty, fue brutalmente reprimida. 23 personas campesinas que integran la FNC fueron heridas con balas de plomo, balines de goma y gas lacrimógeno, entre ellas un adolescente de 17 años. La Federación Campesina denunció que la mayor parte de las personas heridas no pudo recibir asistencia médica en el hospital de Curuguaty debido a que tras la represión la Policía se apostó en el centro sanitario y antes de que pudieran recibir asistencia médica, aprehendían a los/as manifestantes que iban llegando heridos. Debido a esto, muchas personas, entre ellas el menor herido de bala, no se dirigieron al centro de salud y curaron como pudieron sus

¹³³ <http://ea.com.py/v2/policia-detiene-a-dirigentes-de-comunidad-que-fue-atacada-por-matones/>

heridas. La bala del menor recién pudo ser extraída seis días después, en el Centro de Emergencias Médicas de Asunción¹³⁴.

Tras una movilización nacional organizada por la FNC, dos de los campesinos presos fueron liberados y el dirigente Mateo Rodríguez quedó con una medida de prisión domiciliaria. En el marco de las protestas, representantes de la FNC expresaron que van a seguir en resistencia contra la penetración de la soja al interior de los asentamientos campesinos. Explicaron que en la anterior campaña sojera pudieron identificarse 22 focos de resistencia de la FNC y que en la actual campaña éstos se multiplicarían. Refirieron que alrededor de 160 integrantes de la Federación fueron imputados y varios de ellos encarcelados, en el contexto de resistencia a la sojización¹³⁵.

Estado de cosas inconstitucional

Ante la situación institucional y sociológica descrita consideramos que la única figura jurídica aplicable para caracterizar lo que ocurre en Paraguay con relación a las fumigaciones en explotaciones agrícolas es la del “estado de cosas inconstitucional”.

Se trata de una figura creada por la Corte Constitucional de Colombia, sobre todo para amparar derechos fundamentales de grupos en situación de vulnerabilidad afectados de manera masiva en sus derechos establecidos constitucionalmente, a través de la cual se indica a las autoridades competentes que adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal *estado de cosas*, en el marco de sus funciones y dentro de un plazo de tiempo razonable¹³⁶.

Los factores o causas que producen un estado de cosas inconstitucional son:

¹³⁴ <http://demoinfo.com.py/fnc-denunciara-violenta-represion-y-tortura-en-curuguay>

¹³⁵ <http://www.baseis.org.py/la-fnc-repudio-tambien-en-asuncion-la-violenta-represion-en-curuguay/>

¹³⁶ El “estado de cosas inconstitucional” no se refiere específicamente a un solo caso o a una norma específica. Se trata de una situación compleja que comprende un conjunto de circunstancias que la constituyen, la complican y la agravan. La concepción jurisprudencial sobre el estado de cosas inconstitucional ha evolucionado desde que la Corte Constitucional, lo declaró por primera vez en 1997 (Sent. T-227/97). La Corte se ha referido por lo menos siete veces al “estado de cosas inconstitucional” (Sentencia T-068/10 de la Corte Constitucional colombiana).

- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar estos derechos, lo que puede ser entendido como falta de voluntad política.
- La adopción de prácticas inconstitucionales.
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades para la adopción mancomunada de un conjunto de medidas multisectoriales.
- El hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela (o amparo) para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial¹³⁷.

Haciendo un ejercicio de aplicación de los elementos que definen y confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional a la situación actual de la población campesina e indígena afectada por las fumigaciones de agrotóxicos, puede sostenerse lo siguiente:

- Es muy significativo el número de personas campesinas e indígenas cuyos derechos a vivir en un ambiente saludable y a la salud se ven vulnerados por las cíclicas fumigaciones agrícolas efectuadas sin control estatal en las más de 3 millones de hectáreas, correspondientes solo a soja transgénica.
- La vulneración continuada de tales derechos es imputable a varias entidades de la estructura administrativa, en especial al SENA, la Seam, el Indert, el MAG y el MSPyBS, así como la Dirección Nacional de Aduanas.
- Desde el año 2004 el SENA omite la obligación legal de poner en funcionamiento comités interinstitucionales de evaluación del impacto de los agroquímicos en la salud humana, animal, en la sanidad vegetal y en el medio ambiente. Tampoco

¹³⁷ Sentencia T-068/10 de la Corte Constitucional colombiana.

ha cumplido su obligación de contar con protocolos de intervención en casos de emergencia con relación al uso y manejo de productos fitosanitarios. Pese a numerosos casos de intoxicaciones de personas en periodos de fumigaciones masivas, el MSPyBS, el SENAVE y la Seam tampoco han cumplido su obligación de desarrollar un protocolo de actuación interinstitucional en casos de denuncias de intoxicaciones presuntamente producidas por la exposición de personas a fumigaciones.

- La Ley N° 3742/09 *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola* es inconstitucional por la falta de un nivel de protección básico de los derechos a vivir en un ambiente saludable y a la salud en materia de franjas de protección. La derogación de la Resolución N° 1160 *Por la cual se reglamentan aspectos vinculados con la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola*, sin fundamentos válidos y sin una nueva reglamentación; las actuaciones de la Policía Nacional en la custodia y protección de fumigaciones realizadas sin observancia de las normas ambientales; así como la represión a las personas campesinas que resisten y se oponen a ello constituyen prácticas inconstitucionales.
- El número de funcionarios del SENAVE encargados del control del cumplimiento de la normativa legal en materia de fumigaciones es absolutamente insuficiente para una efectiva supervisión.
- La solución de la problemática de las fumigaciones con agrotóxicos que afecta de manera directa a miles de familias campesinas e indígenas requiere de una política de Estado, que articule un conjunto de medidas orientadas a garantizar que los productos agrícolas empleados en el país no poseen un nivel de toxicidad que comprometa la salud humana, la no entrada al país de agrotóxicos no autorizados, el establecimiento de niveles legales de protección de asentamientos humanos que asegure que no sean afectados los derechos a la salud y a vivir en un ambiente saludable de las personas que integran comunidades rurales, la adopción de sistemas interinstitucionales de control del adecuado uso de productos fitosanitarios en campo, la implementación de mecanismos

eficientes de sanción a los responsables de incumplimientos legales, el fortalecimiento institucional de los entes públicos responsables del control, incluyendo recursos humanos y financieros suficientes para dicha tarea, etc.

Indudablemente, de existir en el país una Corte Suprema de Justicia comprometida con el cumplimiento de la CN y la garantía de derechos sociales, exigiría a las autoridades nacionales competentes adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas. Sin embargo, ello no ocurre en Paraguay. El Poder Judicial en su conjunto y el Ministerio Público actúan sistemáticamente contrariando lo dispuesto en la CN en materia de derechos fundamentales, cuando quienes requieren protección frente a acciones arbitrarias del poder político o económico son personas en situación de vulnerabilidad, en especial, personas campesinas e indígenas.

Este estado de cosas en el cual también el Poder Judicial vulnera sistemáticamente derechos constitucionalmente establecidos excede a los términos del estado de cosas inconstitucional desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Se trata de la característica más grave y particular del sistema institucional paraguayo, vinculada a la continuidad de pilares del régimen político stronista, como la falta de independencia de la Justicia.

Conclusiones

Durante el breve periodo de alternancia gubernamental (2008-2012), se abrió un pequeño espacio de disputa dentro de la institucionalidad estatal consolidada a lo largo de la dictadura stronista. Existió la declaración de voluntad del Poder Ejecutivo de avanzar hacia un Estado garante de derechos humanos, formalizada en instrumentos de planificación del desarrollo y expresada en algunos cursos de acción adoptados en ciertas instituciones de la administración pública. Tras la interrupción del gobierno constitucional, se han realineado todos los dispositivos de la institucionalidad estatal en torno a la tradicional simbiosis entre el Estado y el gran empresariado, tanto en la orientación de las políticas públicas, como en la exclusión de los sectores populares en su carácter de interlocutores.

La perspectiva de derechos humanos ha dejado de poder ser identificada en las políticas públicas. La orientación actual es netamente neoliberal, tecnocrática, contraria a la participación popular y de discriminación abierta hacia la cultura campesina. Este horizonte de sentidos subyace a la apuesta gubernamental por el fortalecimiento del modelo agroexportador y por la búsqueda de atracción prácticamente incondicionada de capitales extranjeros. Se apunta de este modo al cumplimiento cabal del rol que se ha asignado al país dentro de la división internacional

del trabajo y, en particular, dentro del sistema alimentario global en el capitalismo tardío.

En el actual gobierno, el Estado ya no se limitará a garantizar el máximo lucro posible para el sector agroexportador, a través de la permisión de formas inconstitucionales y contra convencionales de acumulación de riquezas: defensa institucional de latifundios, privilegios tributarios, explotación laboral, depredación de la naturaleza. A ello se sumará el uso de millones de dólares del presupuesto público para expandir el modelo de producción de monocultivos transgénicos con su paquete tecnológico en los territorios de las comunidades campesinas, acompañados de programas de “cambio cultural para salir de la pobreza”. Se lograría de este modo no solo algún aumento en la producción de materias primas baratas para las cadenas empresariales del agronegocio, sino lo más estratégico, el debilitamiento aún mayor de la cultura campesina, sus formas alternativas de producción, de organización y de vida.

Con relación al derecho a la alimentación adecuada, la política estatal de expansión del agronegocio implica menos disponibilidad de alimentos diversos para consumo interno, menos producción de alimentos inocuos y nutritivos, y pérdida de recursos alimentarios tradicionales.

Durante este primer año de gobierno de Horacio Cartes, la regresividad ha sido la característica principal en el nivel de planes, estrategias e instituciones para la garantía del derecho a la alimentación adecuada. También en el ámbito del desarrollo económico, en particular en materia de reforma agraria.

El Estado ha continuado violando su obligación de respeto al DHAA a través de la realización de desalojos forzosos de comunidades rurales. Sin embargo, durante este periodo de gobierno se ha sumado una nueva forma de violación de la obligación de respeto: la complicidad directa del Estado en la afectación del derecho a la alimentación adecuada y otros derechos humanos de las personas que integran comunidades campesinas que resisten y se oponen a las fumigaciones con agrotóxicos en condiciones de ilegalidad. En estas situaciones, ya no solo se da un incumplimiento de la obligación de protección, sino que funcionarios es-

tatales participan en hacer posible la violación de derechos. Por las características de la política estatal en materia de control de uso de agrotóxicos, y la masiva desprotección y afectación de comunidades rurales con la aquiescencia estatal, incluyendo al Poder Judicial, puede afirmarse la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ponerse en seria duda la existencia real de un sistema institucional de garantía de derechos fundamentales en el país.

Respecto del cumplimiento de la obligación de protección, se ha retrocedido en los avances logrados entre 2011 y 2012 para contar con una ley marco de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación. El Estado sigue incumpliendo su obligación de controlar las condiciones de trabajo para evitar situaciones de explotación económica. De hecho, este gobierno reivindica como una ventaja competitiva el “bajo costo de la mano de obra” en el país. También se muestra contrario a cualquier tipo de regulación del mercado, al fortalecimiento de la posición de negociación de precios de venta de los productos de los pequeños productores/as agrícolas, continuando la tolerancia a la consolidación de monopolios y oligopolios empresariales, así como la falta de mecanismos de sanción de abusos de posición dominante y otras prácticas lesivas de la competencia. Existe una desprotección absoluta en materia de inocuidad de los recursos alimentarios de familias campesinas e indígenas afectados por fumigaciones con agrotóxicos.

El Estado ha adoptado medidas regresivas con relación a la política de reforma agraria, incumpliendo su obligación de contribuir a la realización del DHAA de la población campesina. Con relación a los programas de apoyo a las personas en situación de extrema pobreza, han existido avances en materia de cobertura, pero retrocesos en la perspectiva de derechos humanos que deben tener aquellos. En materia tributaria el gobierno ha rechazado la ley de impuesto a la exportación de granos en estado natural, mientras pasa a gravar con IVA hasta la compra de frutas, hortalizas y legumbres, con su consecuente impacto en los hogares en situación de pobreza extrema.

La protección del ambiente y el fomento de la producción agroecológica y orgánica de alimentos por familias agricultoras no constituyen prioridad alguna para la actual administración. Si a ello se suma el apoyo aún mayor a la expansión de monocultivos transgénicos en el país, puede concluirse que la dimensión de sustentabilidad del derecho a la alimentación adecuada se encuentra severamente afectada.

En síntesis, las políticas del gobierno favorecerían la desigualdad, una mayor concentración de recursos, una menor redistribución de la riqueza socialmente producida, y la ampliación de los privilegios de los que gozan el sector del gran empresariado en el país y los inversionistas extranjeros. A su vez, las políticas evidencian un menor reconocimiento y garantía de los derechos de los sectores populares, a los cuales se ha vuelto a ignorar como interlocutores en la esfera gubernamental. A más de ello, existen abiertas prácticas discriminatorias, sobre todo hacia el sector campesino y sus organizaciones.

De este modo parecerían fortalecerse dos estrategias de control social: la represión de las organizaciones sociales y la desactivación política de los sectores en situación de extrema pobreza, a través de una combinación de incentivos económicos y adoctrinamiento cultural.

En la actualidad, la principal barrera al avance neoliberal residiría en las relaciones comunitarias de solidaridad, más aún si logran consolidarse en organizaciones que resisten en los territorios, salvaguardando su identidad y sus modos alternativos de vivir, producir, distribuir y consumir. Es la potencia político-cultural del campesinado paraguayo, con su alto contenido emancipador, la que se encontraría en el centro de la violencia colonial que en la actualidad se encuentra implícita en cada grano transgénico y en cada envase de agrotóxico, fervorosamente promovidos por el actual gobierno.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas**, *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, Julio 2012. A/HRC/21/39.
- Asamblea General de las Naciones Unidas**, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier De Schutter*, Agosto 2013, A/68/288.
- Borda, Dionisio**. “La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay (1954-89)”, en: Estudios Paraguayos. Revista de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, vol. XVII, N° 1-2, Asunción, Años 1989-1993.
- Consejo de Derechos Humanos**, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier De Schutter “La agroindustria y el derecho a la alimentación”*, 22 de diciembre de 2009, A/HRC/13/33.
- De Schutter, Olivier**. “La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria Mundial: Un Nuevo Rol para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial”, en: Pan Para el Mundo, ICCO, FIAN, Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición 2009.
- Doughman, Richard**. *La chipa y la soja. La pugna gastro-política en la frontera agroexportadora del Este paraguayo*, Asunción, Base Is, 2011.

Ferrajoli, Luigi. “Constitucionalismo y teoría del derecho. Respuesta a Manuel Atienza y José Juan Moreso”, en: Luigi Ferrajoli, José Juan Moreso y Manuel Atienza *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, 2 ed. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

_____. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 6 ed. Madrid, Editorial Trotta, 2009.

_____. *Democracia y garantismo*, Madrid, Editorial Trotta, 2010.

FIAN Internacional, *Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación para monitorear las políticas públicas*, Heidelberg, FIAN Internacional, 2007.

Grain, Informe “Hambrientos de tierra. Los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial”, mayo 2014.

Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

La Vía Campesina. “Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos”, 2009, disponible en: <<http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>>

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Argentina; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica. *Estudio comparativo entre el cultivo de soja genéticamente modificada y el convencional en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. Coords. téc. P. Rocha, V.M. Villalobos. San José, IICA, 2012.

Monsalve Suárez, Sofía. “Estudio preliminar: los derechos humanos de las campesinas y campesinos”, en: HIC-AL y FIAN Internacional, *Manual para Juezas y Jueces sobre la Protección de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*, Ciudad de México, 2013.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Protección del derecho a la alimentación a nivel nacional. 10 propuestas concretas para los tomadores de decisiones*, Serie Hambre: un Problema de Todos, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe FAO, s.f.

- Palau Tomás et al.** *Dictadura, corrupción y transición*. Asunción, Base Investigaciones Sociales, 1990.
- Palau, Tomás.** "Alimentación, agricultura y neoliberalismo en Paraguay", en: Luis Rojas Villagra (comp.) *La economía paraguaya bajo el régimen neoliberal*, Asunción, Base Is, **SEPPY, RLS**, 2011.
- _____. "La política y su trasfondo. El poder real en Paraguay", en: BASE IS, *Es lógico que una sociedad agredida se defienda. Recopilación de artículos 2008-2011*, Asunción, Base Is, 2012.
- Pereira Fukuoka, Milena.** *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*. Asunción, Base Is, 2012.
- Rojas, Luis.** *La economía durante el stronismo*, Asunción, El Lector, 2014.
- Rosenzvaig, Eduardo.** "La segunda gran etapa colonial", en: Revista *Herramienta*, N° 25, Buenos Aires, abril de 2004. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-25/la-segunda-gran-etapa-colonial>
- Rossi J. y Abramovich, V.** "La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Martin, Claudia et al. (comps.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara-American University-Universidad Iberoamericana, México, 2004.
- Schwartzman, Mauricio.** *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*, Segunda edición revisada. Asunción, Secretaría Nacional de Cultura, 2011.
- Steinfeld H. et al.** *La larga sombra del ganado. Problemas ambientales y opciones*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009.
- Teubal, Miguel.** "Expansión de la soja transgénica en la Argentina", disponible en: http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesasPeligrosCh4Teubal.pdf
- Tischler Visquerra, Sergio.** "Tiempo de la reificación y tiempo de la insubordinación", en Revista *Herramienta*, N° 25, Buenos Aires, abril de 2004. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-25/tiempo-de-la-reificacion-y-tiempo-de-la-insubordinacion>

Zaffaroni, Eugenio Raúl, “Descolonización y poder punitivo”, en: *Contextos*, publicación del Seminario de Derecho Público de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 3, 1a ed. - Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2014.
Arandurã Editorial
Tte. Fariña 1028
Teléfono: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com
www.arandura.com.py