



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

食物权问题特别报告员访问巴拉圭的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交食物权问题特别报告员希拉勒·埃尔韦尔关于  
2016年11月4日至10日访问巴拉圭的报告。



## Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay\*

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Situación general: seguridad alimentaria y nutrición .....	3
III. Marco jurídico y marco institucional de las políticas públicas .....	4
A. Marco jurídico .....	4
B. Marco institucional y de políticas públicas .....	5
IV. Disponibilidad: sector y políticas agrícolas .....	6
A. La agricultura familiar y la agricultura a gran escala para la exportación .....	7
B. Acceso a la tierra del campesinado y de los pueblos indígenas .....	8
C. Desalojos forzosos y conflictividad social .....	9
D. Reforma agraria .....	10
V. Accesibilidad de los alimentos adecuados: lucha contra la pobreza rural y urbana .....	10
A. Protección social .....	10
B. Pobreza en el ámbito urbano.....	12
C. Alimentación escolar .....	12
VI. Adecuación de los alimentos: malnutrición, obesidad y dietas saludables .....	13
A. Baja talla y emaciación .....	13
B. Sobrepeso y obesidad .....	15
C. Lactancia materna .....	15
VII. Sostenibilidad: los riesgos asociados con la producción de soya a gran escala .....	16
A. Uso excesivo de plaguicidas .....	16
B. Organismos genéticamente modificados .....	17
VIII. Grupos de la población que requieren atención especial .....	18
A. Pueblos indígenas .....	18
B. Mujeres .....	18
C. Personas de edad .....	19
IX. Conclusiones y recomendaciones .....	19

---

\* Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

## I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, llevó a cabo una misión al Paraguay del 4 al 10 de noviembre de 2016, por invitación del Gobierno, con el propósito de evaluar los avances y los retos en el ámbito de la realización del derecho humano a la alimentación en el país. El informe final será presentado al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2017.
2. En primer lugar, a la Relatora Especial le gustaría agradecer al Gobierno del Paraguay por la invitación a visitar el país y por su cooperación durante su misión. Apreció el espíritu de apertura demostrado por el Gobierno, que le dio la oportunidad de entablar un diálogo con las autoridades.
3. Durante su estadía, la Relatora Especial se reunió con representantes gubernamentales del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Acción Social, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Instituto Paraguayo del Indígena, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, con la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia y miembros del Congreso. También se reunió con representantes e integrantes del equipo de las Naciones Unidas en el país, instituciones académicas, agencias de desarrollo, el sector privado, representantes de las comunidades indígenas y una serie de actores de la sociedad civil. Durante la misión, también tuvo la oportunidad de visitar la comunidad de San Juan, Puente Kyha, en el departamento de Canindeyú, así como la zona conocida como el Bañado Norte, en la periferia de la ciudad de Asunción.
4. La Relatora Especial está muy agradecida con la Asesora de Derechos Humanos para el Paraguay de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su equipo de trabajo por su invaluable apoyo tanto para la preparación de la visita como durante la misma. Le gustaría también expresar su más sincero agradecimiento a todas las personas que se tomaron el tiempo para reunirse con ella, sobre todo las que compartieron sus experiencias personales, y desea expresar que sus contribuciones han sido vitales para el éxito de su misión.

## II. Situación general: seguridad alimentaria y nutrición

5. Durante la última década, la economía paraguaya ha crecido a un promedio del 5% anual, un nivel de crecimiento mayor que la mayoría de los países vecinos<sup>1</sup>. Durante este período, los niveles de pobreza también se han reducido de forma impresionante desde el 44% en 2006 al 22% en 2016. En este sentido, la pobreza total y la pobreza extrema en el Paraguay se encuentran actualmente en sus niveles históricos más bajos desde el inicio de su medición en 1997, en 22,24% y 9,97%, respectivamente<sup>2</sup>.
6. A pesar de su impresionante crecimiento, el Paraguay ha tenido problemas para hacer frente a las desigualdades, como se refleja en un coeficiente de Gini de 48,3, todavía comparativamente más alto que en la mayoría de los países de la región<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Véase Banco Mundial, Paraguay: panorama general, disponible en [www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview](http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview).

<sup>2</sup> Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, *Principales Resultados. Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2015*, DGEEC, 2015.

<sup>3</sup> Véase Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, cuadro 2.9, disponible en <http://wdi.worldbank.org/table/2.9>.

7. Importantes segmentos de la sociedad siguen excluidos del desarrollo económico del país. La población en situación de extrema pobreza, cuyo ingreso mensual *per capita* no logra cubrir el costo de la canasta mínima de consumo alimentario, llega a 687.000 personas aproximadamente<sup>4</sup>. La exclusión es más fuerte en el área rural, donde las tasas de pobreza extrema son tres veces más altas que en el área urbana.

8. La discriminación es causa de gran parte de la exclusión en el Paraguay y un problema estructural y generalizado que afecta los derechos humanos de las personas, incluyendo el derecho a la alimentación, en particular de los pueblos indígenas, las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad y los pequeños agricultores.

9. La falta de acceso a una alimentación adecuada y nutritiva sigue siendo un desafío en el Paraguay para alrededor del 10% de la población, que sigue subalimentada<sup>5</sup>. De acuerdo con el recientemente publicado Índice Global de Seguridad Alimentaria, el Paraguay ocupa el puesto 67 de 112 países, penúltimo en Sudamérica<sup>6</sup>. Alrededor del 10% de los niños menores de 5 años actualmente sufre de talla baja, y entre los niños de los pueblos indígenas la tasa de desnutrición crónica llega al 41,7%<sup>7</sup>. Muchos de los efectos de la desnutrición son irreversibles. La falta de acceso a una alimentación adecuada y nutritiva tendrá un impacto negativo en las futuras generaciones del Paraguay, lo que debe ser abordado como cuestión urgente.

### III. Marco jurídico y marco institucional de políticas públicas

#### A. Marco jurídico

10. El Paraguay es Miembro fundador de las Naciones Unidas y actualmente miembro del Consejo de Derechos Humanos. Como Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Paraguay tiene el deber de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación y se ha comprometido a adoptar las medidas apropiadas, en la medida de la disponibilidad de sus recursos, para garantizar la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el acceso a alimentos adecuados, como se establece en los artículos 2, párrafo 1, y 11 del Pacto.

11. El Paraguay es también parte en otros tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, todos los cuales contienen disposiciones explícitamente vinculadas al derecho a una alimentación adecuada.

12. En el sistema interamericano, el Paraguay es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). El Protocolo menciona expresamente en su artículo 12, párrafo 1, que 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.

13. De acuerdo a los marcos internacionales, el Estado debe adoptar medidas concretas para realizar progresivamente el derecho humano a la alimentación, utilizando el máximo de sus recursos disponibles. El derecho humano a la alimentación es el derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a

<sup>4</sup> Véase Paraguay, *EPH 2015*.

<sup>5</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Mapa del hambre 2015 de la FAO, disponible en [www.fao.org/hunger/es/](http://www.fao.org/hunger/es/).

<sup>6</sup> Véase *The Economist*, Global Food Security Index, disponible en <http://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Paraguay>.

<sup>7</sup> Véase A/HRC/30/41/Add.1, p. ár. 49.

través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente; no obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

14. En el ámbito nacional, la Constitución del Paraguay en su artículo 137 resalta la importancia de los derechos fundamentales como componentes indispensables de un orden democrático y reconoce una amplia gama de derechos humanos, y ubica los instrumentos internacionales como parte integrante del derecho nacional, en un rango superior a las leyes dictadas por el poder legislativo.

15. El derecho a la alimentación está consagrado en la Constitución solo indirectamente o en relación con grupos específicos como son los niños y las niñas y las personas mayores de edad. El derecho a la alimentación está además protegido indirectamente en la Constitución en relación con los derechos a la vida y la salud.

16. La Relatora Especial desea subrayar la importancia del reconocimiento explícito en la legislación nacional del derecho a una alimentación adecuada. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una alimentación adecuada, permite a las personas que afirman ser víctimas de violaciones de estos derechos presentar una denuncia ante un órgano independiente e imparcial, solicitar remedios adecuados y hacer cumplir cualquier recurso. La Relatora Especial desea hacer hincapié en que, para proteger los derechos humanos, el recurso judicial es fundamental y que la ratificación de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño permitiría a las personas, incluidos los niños y las niñas, acceder a recursos eficaces.

17. Un marco jurídico general sobre el derecho a una alimentación adecuada podrá ayudar a asegurar la integración de una serie de políticas, estrategias y programas y deberíamos poner énfasis en la accesibilidad económica y física, así como en la disponibilidad y adecuación de alimentos<sup>8</sup>.

## **B. Marco institucional y de políticas públicas**

18. El Paraguay ha incorporado en los últimos años, entre sus prioridades políticas, la reducción de la extrema pobreza y la desnutrición infantil. Al adoptar el Plan Nacional de Desarrollo 2030, el Gobierno ha dado un paso importante en este sentido. El Plan tiene como objetivo coordinar las acciones a diferentes niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado para combatir la pobreza. El Plan está centrado en los sectores en mayor situación de vulnerabilidad del Paraguay, con un énfasis particular en los pueblos indígenas.

19. Durante su misión al Paraguay, la Relatora Especial observó los esfuerzos positivos realizados por la Secretaría de Acción Social para incluir un enfoque basado en los derechos humanos en la aplicación de sus programas sociales. La Relatora Especial alienta al Gobierno a proseguir sus esfuerzos para asegurar que este plan incorpore los indicadores de derechos humanos en relación con el derecho a la alimentación, desarrollados con el apoyo del equipo de la Asesora en Derechos Humanos para el Paraguay de la Oficina del

<sup>8</sup> Véase A/HRC/31/51/Add.1, párr. 60.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para asegurar un enfoque de derechos humanos.

20. Una condición esencial para la adecuada implementación de los programas sociales es que los poderes legislativo y ejecutivo garanticen los recursos suficientes para su implementación y sostenibilidad. En este sentido, la Relatora Especial felicita al Paraguay por haber aumentado su gasto social del 12% a alrededor del 17% entre 2007 y 2014. De todas formas, en números absolutos, en 2014 la inversión en gastos sociales *per capita* del Paraguay era menor a 500 dólares de los Estados Unidos *per capita*, mientras que países vecinos como el Uruguay y Chile, invirtieron 2.200 y 3.000 dólares respectivamente *per capita*<sup>9</sup>.

21. La Relatora Especial toma nota de la designación del Defensor del Pueblo para la protección y promoción de los derechos humanos. Esta designación se realizó durante la semana de su misión, después de un largo tiempo en que el puesto estuviera desocupado. El buen funcionar de una institución independiente que vela por los derechos humanos de acuerdo a los Principios de París es clave para la protección y la promoción de los derechos humanos.

22. La Relatora Especial felicita al Paraguay por su trabajo relacionado al mecanismo interinstitucional, el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones, que fue establecido por el Paraguay para dar seguimiento a las acciones realizadas de conformidad con las recomendaciones internacionales relacionadas a los derechos humanos.

23. Igualmente toma nota de que el Paraguay adoptó su Plan Nacional de Derechos Humanos en 2013; no obstante, recomienda que se implemente de acuerdo a las recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos Humanos en 2013.

#### IV. Disponibilidad: sector y políticas agrícolas

24. La disponibilidad de alimentos está relacionada con la presencia de alimentos suficientes procedentes de recursos naturales o para la venta en el mercado para satisfacer las necesidades de la población, o cultivando la tierra o la ganadería, o mediante otras formas de obtener alimentos, como la pesca, la caza o la recolección. Toda persona deberá ser capaz de obtener suficiente comida de calidad, ya sea a través de los sistemas de mercado o directamente de la tierra y otros recursos naturales.

25. El Paraguay es un país con un alto nivel de autosuficiencia alimentaria. Históricamente, la economía paraguaya se basó en la producción agraria y esta característica permanece vigente. La contribución del sector al producto interno bruto se mantiene en torno al 27%, y el mismo porcentaje de la población trabaja en el ámbito. En cuanto al ingreso de divisas, más del 75% de los ingresos por exportación de bienes se generan a través de productos agrarios y sus derivados.

26. El Paraguay posee una abundante dotación de recursos naturales. El aprovechamiento de los recursos naturales en actividades agrarias adquirió una significativa expansión en los últimos años, alcanzando, según el Censo Agropecuario Nacional 2008, más de 31 millones de hectáreas, equivalentes al 76% de la superficie total del país.

27. El Gobierno del Paraguay, mientras importa alimentos de la canasta básica, ha adoptado medidas para reforzar su sector agrícola, pasando de ser importador a ser un exportador a gran escala. El Paraguay es actualmente el cuarto mayor exportador de soya del mundo, con una producción que ha aumentado desde alrededor de 6 millones de

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

toneladas en 2007 a más de 9 millones en 2015<sup>10</sup>. El Paraguay es igualmente el tercer mayor exportador de carne bovina del mundo y cuenta con alrededor de 13,6 millones de cabezas de ganado. El país exporta alrededor de 2,6 millones de toneladas arroz, 2,4 millones de toneladas de maíz y media tonelada de trigo al año<sup>11</sup>.

28. Contradictoriamente, entre 2005 y 2015 el Paraguay incrementó el valor de la importación de hortalizas y legumbres aproximadamente en un 300%. En el mismo período el valor total de la importación de frutas tuvo un incremento de aproximadamente el 412%<sup>12</sup>.

## A. La agricultura familiar y la agricultura a gran escala para la exportación

29. Según la FAO, el sector rural del Paraguay está definido por dos grupos de productores bien diferenciados. El sector se caracteriza por dos modos diferenciados de producción: por un lado, la agricultura familiar, y por el otro la agricultura a gran escala para la exportación. Parece existir una brecha socioeconómica entre los dos grupos de agricultores, relacionada con un conjunto de factores que inciden tanto en el proceso productivo como en el acceso a medios y recursos que pudieran generar oportunidades de mejoras significativas de la calidad de vida en el sector. El grupo de la agricultura empresarial (productores de soya y trigo, entre otros), que representa el 9% de los productores, tiene acceso al 94% de las tierras fértiles mientras que, en contraste, el restante 91% de productores rurales solo tienen acceso al 6% de las tierras<sup>13</sup>.

30. La Ley núm. 2419/2004, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, en su artículo 6 conceptúa a la agricultura familiar campesina como “aquella en la cual el recurso básico de mano de obra [lo] aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial”<sup>14</sup>. Una mayoría de los alimentos servidos en las mesas en el Paraguay son productos de la agricultura familiar con su diversificada producción de huertos, frutas, animales, aves de corral, huevos, porotos y mandioca.

31. La agricultura familiar es una importante fuente de trabajo. Dos de cada cinco personas en el mercado laboral del Paraguay trabajan en el sector agrícola y la mayoría en el sector de la agricultura familiar<sup>15</sup>. La agricultura a gran escala de nivel industrial utiliza mucho menos mano de obra por hectárea que la que utilizan las técnicas de producción a pequeña escala. Un establecimiento típico de producción de soya en el Paraguay necesita un trabajador para alrededor de 400 ha, mientras que una familia campesina trabaja normalmente 10 ha.

<sup>10</sup> Estados Unidos, Departamento de Agricultura, <https://www.fas.usda.gov/data/paraguay-oilseeds-and-products-annual>.

<sup>11</sup> *Ibid.*, [http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual\\_Buenos%20Aires\\_Paraguay\\_4-15-2016.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Buenos%20Aires_Paraguay_4-15-2016.pdf).

<sup>12</sup> Ben fez, Gerardo, *Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2016.

<sup>13</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Mejoramiento de Ingresos de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en los Departamentos de la Región Oriental del Paraguay*, informe de diseño detallado, 2015.

<sup>14</sup> Riquelme, Quintán, *Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2016, pág. 17.

<sup>15</sup> Banco Mundial, “El talón de Aquiles de la agricultura en Paraguay”, artículo disponible en [www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/12/05/el-talon-de-aquiles-de-la-agricultura-en-paraguay](http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/12/05/el-talon-de-aquiles-de-la-agricultura-en-paraguay).

32. La baja demanda de trabajo en el ámbito de la agricultura a gran escala, en combinación con la disminución de la competitividad de la agricultura familiar campesina, ha obligado a muchos campesinos a abandonar sus medios de vida y sus comunidades en busca de empleo para poder alimentar a sus familias. Se estima que en el Paraguay aproximadamente 200.000 personas por año migran a las grandes ciudades como Asunción y Ciudad del Este.

33. El Paraguay sancionó la Ley núm. 1863/02, que establece el Estatuto Agrario, que en su artículo 25 considera prioritario el arraigo de las familias campesinas, para lo cual establece algunos criterios para la protección de las propiedades que albergan asentamientos, tales como la “recuperación, manejo y conservación del suelo [...] base fundamental de la sostenibilidad productiva” (apartado a)), y el “estímulo al desarrollo de sistemas diversificados de la producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la misma” (apartado b)).

34. No obstante, en vez de un esfuerzo por parte del Estado para fortalecer y estimular el sector se ha observado una disminución en el gasto público destinado a los programas dirigidos a la agricultura familiar. Este gasto representó alrededor del 0,14% del producto interno bruto en 2015, tasa muy inferior a la registrada en 2005 y 2012 con porcentajes de 0,42% y 0,41%, respectivamente<sup>16</sup>.

35. Después de varios años de buenos resultados y productividad, el sector agrícola paraguayo está actualmente bajo cierta presión: los precios de varios de los productos de exportación han bajado. En este sentido, los ingresos agrícolas apenas cubren los costos de producción y últimamente los productores se enfrentan a crecientes deudas<sup>17</sup>. Puede constituir un riesgo para el Paraguay depender fuertemente del sector de la agricultura a gran escala para la exportación, ya que el país se hace dependiente de los precios de los productos agrícolas a nivel mundial y pierde cierta autosuficiencia.

## B. Acceso a la tierra del campesinado y de los pueblos indígenas

36. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia también son esenciales para que los pequeños agricultores puedan lograr un nivel de vida digno. Como se señaló anteriormente, el derecho a la alimentación impone a los Estados la obligación de no privar a los particulares del acceso a los recursos productivos de los que dependen.

37. La distribución de la tierra en el Paraguay es una de las más desiguales en América Latina. Según los datos recabados durante la misión, entre el 60% y el 80% de la tierra pertenece al 2-3% de la población. Según el registro oficial de 2011 del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, hubo alrededor de 75.000 campesinos sin acceso a la tierra pero la organizaciones campesinas alegan que hasta 300.000 pequeños agricultores y sus familias carecen por completo de acceso a la tierra<sup>18</sup>. En los datos referentes a la situación de tierra de los pueblos indígenas se identifica que 357 comunidades declararon contar con tierra propia (72,4%) y 343 comunidades poseen título de propiedad<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Benítez, *Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público*.

<sup>17</sup> [http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual\\_Buenos%20Aires\\_Paraguay\\_4-15-2016.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Buenos%20Aires_Paraguay_4-15-2016.pdf).

<sup>18</sup> “Hay solo 74.179 campesinos ‘sin tierra’ en todo el país, según Indert”, *ABC*, 9 de marzo de 2011; disponible en [www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/hay-solo-74179-campesinos-sin-tierra-en-todo-el-pais-segun-indert-229566.html](http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/hay-solo-74179-campesinos-sin-tierra-en-todo-el-pais-segun-indert-229566.html).

<sup>19</sup> Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, 2012*.

38. El Paraguay registra la mayor desigualdad en cuanto a tenencia de tierra en su sector agrícola entre los países miembros del Mercosur. En la estimación de los promedios de superficie por cada unidad de explotación, el Paraguay tiene un nivel de 7 ha por unidad productiva, que es menor de lo indicado en el Estatuto Agrario de 2002. El Estatuto establece 10 ha como la unidad básica de producción para que el agricultor pueda desarrollar sus capacidades productivas<sup>20</sup>.

### C. Desalojos forzosos y conflictividad social

39. La desigualdad en la distribución de la tierra en el Paraguay se ve agravada por procedimientos complejos y burocráticos para obtener títulos de las tierras. La falta de un registro integral de las tierras ha conducido a títulos de propiedad superpuestos, y estos crean una base para múltiples reclamos por la misma parcela de tierra.

40. A la Relatora Especial le preocupa que sigan teniendo lugar desalojos forzosos de comunidades campesinas y comunidades indígenas en diferentes partes del país. En la mayoría de los casos, estos desalojos se ejecutan con el uso de violencia por parte de seguridad estatal o privada. Durante la misión se ha señalado a la atención de la Relatora Especial ejemplos de casos como la situación de Colonia Guahory, una colonia estatal reservada para beneficiar a las familias campesinas sin tierra, ubicada en el distrito de Tembiaporá del departamento de Caaguazú y el caso 15 familias indígenas Ava Guaraní que fueron desalojadas de una finca en Minga Porã departamento de Alto Paraná

41. Si bien la Relatora Especial no pudo verificar las denuncias recibidas a este respecto, los casos de que fue informada son indicativos de un creciente conflicto por la tierra y demoras en la implementación de la reforma agraria. En tal sentido, se debe implementar un mecanismo eficaz de protección contra tales desalojos forzosos.

42. Cuando una comunidad se ha asentado en una parcela de tierra y depende de esa tierra para su sustento, la obligación de respetar el derecho a la alimentación requiere que el desalojo de la comunidad de esa tierra esté prohibido a menos que se cumplan ciertas condiciones. No debe producirse ningún desalojo que no cumpla con los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Derechos Culturales en su observación general núm. 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada, ni en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo<sup>21</sup>. Estas directrices constituyen una herramienta práctica para ayudar a los Estados y los organismos a elaborar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan desalojos forzosos, para la prevención de la violencia, y para proporcionar reparaciones efectivas a las personas cuyos derechos humanos han sido violados.

43. La falta de resolución de las situaciones jurídicas lleva a conflictos sociales e incluso a episodios de violencia. La situación de Marina Kue, Curuguaty, en el departamento de Canindeyú es un ejemplo particularmente ilustrativo. Le informaron a la Relatora Especial que en este caso un conflicto no resuelto sobre acceso a la tierra condujo a un desalojo forzoso en 2012, durante el cual 6 miembros de la Policía y 11 miembros de la comunidad perdieron sus vidas. La situación legal de las tierras en este caso sigue sin

<sup>20</sup> Riquelme, *Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay*. El cálculo es 1.960.018/264.047.

<sup>21</sup> A/HRC/4/18.

resolución; la Relatora Especial insta a que se tomen medidas para resolver este y otros casos a fin de evitar potenciales tragedias futuras en el contexto de los reclamos de tierras<sup>22</sup>.

#### **D. Reforma agraria**

44. En presencia de una distribución muy desigual de la tierra en las zonas rurales, el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia puede no ser suficiente. Puede ser necesaria la redistribución de la tierra. El párrafo 2, apartado a), del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la conexión entre el derecho a la alimentación y el uso de los recursos naturales, por lo que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Esto debe entenderse como un estímulo a la reforma agraria que conduce a una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores, debido a la relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad y porque la agricultura en pequeña escala (y la vinculación más cercana a la tierra) puede conducir a un uso más responsable del suelo<sup>23</sup>.

45. Durante su misión, la Relatora Especial se reunió con varias comunidades de pequeños agricultores y pueblos indígenas y recibió quejas con respecto a la grave falta de apoyo del Gobierno en relación con varios temas, incluyendo el acceso a la tierra, el resguardo de las semillas, créditos, seguro agrícola, así como el acceso a mercados y el nivel de los precios al comercializar sus cosechas. Los testimonios ilustran la vital importancia de la aplicación plena de la reforma agraria.

46. El artículo 114 de la Constitución establece la reforma agraria como uno de los factores clave para lograr el bienestar rural y para asegurar la incorporación de la población rural en el desarrollo económico del país. La reforma agraria debe ir acompañada de insumos de asistencia técnica, acceso a microcréditos, provisión de servicios de capacitación, así como de inversión en infraestructura y sistemas de riego agrícola en favor de los pequeños agricultores. Los pequeños agricultores y los pueblos indígenas deben ser los principales beneficiarios de las inversiones públicas para que les permitan superar las desventajas derivadas de la falta de economías de escala.

### **V. Accesibilidad de los alimentos adecuados: lucha contra la pobreza rural y urbana**

47. Los alimentos deben ser físicamente accesibles para todas las personas, incluidas las que viven en zonas remotas y las personas físicamente vulnerables, como las personas mayores o las personas con discapacidad. Además, las personas deben poder comprar alimentos para una dieta adecuada y culturalmente aceptable sin comprometer ninguna otra necesidad básica, como la educación, la salud o la vivienda.

#### **A. Protección social**

48. El acceso a alimentos suficientes y nutritivos está limitado por la situación de pobreza y los niveles de ingresos. La protección social es un medio esencial para acceder a la alimentación de quienes no pueden trabajar o producir su propia comida. Puede incluir

<sup>22</sup> El Senado aprobó el 5 de noviembre, mediante la Ley n.º 5530/2015, la donación de la tierra de Marina Kue a favor de la Secretaría de Medio Ambiente para convertirlos en una zona protegida de vida silvestre.

<sup>23</sup> Véase el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (A/65/281).

una amplia gama de servicios, desde la ayuda alimentaria, el apoyo a la renta, la asistencia sanitaria, los subsidios de vivienda, los que tienen por objeto proteger a las personas de accidentes, pérdida de ingresos, ingresos inadecuados, paternidad y envejecimiento.

49. La Constitución del Paraguay se refiere a la seguridad social en su artículo 95, que estipula que “[e]l sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población”. La Dirección General de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, es la autoridad administrativa responsable de la seguridad social.

50. Analizando las tendencias del empleo informal del Paraguay entre 2010 y 2014, los datos revelan que la proporción de personas ocupadas en un empleo, clasificado como informal, fue del 69,2% en 2010, para luego ir reduciéndose hasta llegar al 63,2% en 2014. Se puede percibir que la población ocupada que vive en áreas rurales está más afectada por la informalidad. Se destaca también que es en el área rural donde se registró una mayor disminución de empleos informales en el período 2010-2014, dado que de 83,9% en 2010 se redujo a 74,3% en 2014. Al comparar por sexo, se observa que la tasa de informalidad femenina es mayor que la masculina, en las dos áreas de residencia y en todos los años del período en estudio. En 2014, el 65,9% de las mujeres ocupadas trabajaba en un empleo informal, mientras que 61,1% de los hombres estaban en tal situación<sup>24</sup>.

51. A través de una coordinación bajo el programa “Sembrando Oportunidades” y el trabajo de la Secretaría de Acción Social en la gestión de sus programas emblemáticos se observa una mejor focalización de los programas de las políticas sociales del Estado. A junio de 2016 se ha dado un aumento del 66% en la cantidad de familias participantes desde el inicio del Gobierno actual en su programa principal *Tekoporã*, logrando que 132.760 familias en situación de pobreza y vulnerabilidad reciban transferencias monetarias con corresponsabilidad y acompañamiento. En este sentido, un 30% de la población de los quintiles más bajos de ingresos está cubierto por la protección social (incluyendo el programa *Tekoporã*, pensiones y subsidio para adultos mayores). Es clave seguir ampliando y coordinando estos programas hasta llegar a una inclusión universal.

52. Las familias reciben un promedio de 16 dólares mensuales, con montos diferenciados basados en la composición familiar. La Relatora Especial aprecia que hay montos adicionales entregados a miembros de la familia con discapacidades leves y severas y para las familias indígenas (que reciben casi 40 dólares mensuales).

53. La inseguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la pobreza. Los programas de asistencia social han tenido una repercusión positiva en la seguridad alimentaria al aumentar el acceso a alimentos más variados y de mayor calidad. Los mismos programas también han mejorado la seguridad alimentaria mediante incrementos de la producción doméstica<sup>25</sup>. Los beneficiarios del programa de transferencias condicionales de efectivo *Tekoporã* invirtieron entre el 45% y el 50% más en producción agrícola y tenían un 6% más de posibilidades de adquirir pequeños animales de cría, como aves de corral y cerdos<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Dirección General de Estadísticas, *Empleo informal, EPH 2010-2014*, 2016.

<sup>25</sup> FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2015*, Roma, FAO, 2015.

<sup>26</sup> *Ibid.*

## B. Pobreza en el ámbito urbano

54. La pobreza y los bajos niveles de ingresos en las áreas urbanas impiden el acceso a una alimentación adecuada y la nutrición, así como a otros servicios. Es notable que mientras la pobreza extrema ha disminuido en las áreas rurales del Paraguay, no ha disminuido en el área urbana, donde se verificó hasta un pequeño aumento el año pasado a 4,67%, de acuerdo a la última encuesta de hogares.

55. El ritmo de la urbanización en el Paraguay entre 2010 y 2015 fue del 2,1% anual. Actualmente un 60% de la población vive en el área urbana, pero al ritmo actual se prevé una llegada de 1,5 millones de personas adicionales a los centros urbanos para 2025<sup>27</sup>. La Relatora Especial fue informada de iniciativas tomadas por el Gobierno para asimilar el proceso de urbanización, a través entre otros, del programa *Tekoha*, garantizando el acceso a la titularidad de las tierras de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad en las ciudades. De todas formas esta migración interna tiene impactos importantes en las personas que se ven obligadas a dejar sus medios de subsistencia en el área rural para migrar a las ciudades.

56. Durante su misión, la Relatora Especial observó importantes disparidades en Asunción. Mientras que algunos habitantes de la ciudad cuentan con condiciones de vida buenas, otros se ven obligados a vivir en circunstancias extremadamente precarias, como en los asentamientos informales del área conocida como el Bañado Norte. Esta zona sufre inundaciones periódicas provocadas por el río Paraguay, que pasa por la ciudad. La mayoría de los residentes de esta zona participan en la economía informal, por ejemplo, realizando el reciclado y mediante la cría de animales pequeños. Según el Gobierno, en los albergues y refugios habilitados en Asunción para familias afectadas por la crecida del río Paraguay, viven actualmente más de 60.000 personas desplazadas<sup>28</sup>.

57. La seguridad social suele tener menor cobertura en el área urbana, y en el Paraguay la cobertura de los programas sociales llega solamente al 12,4% de las personas en situación de pobreza en las ciudades, mientras que en el área rural esta cifra llega al 38%<sup>29</sup>. Muchas personas que viven en situación de pobreza en el área urbana enfrentan una lucha diaria para alimentar a sus familias. Sin ingresos estables y suficientes, estos hogares se esfuerzan por proporcionar a sus hijos alimentos adecuados, recurriendo a menudo a alimentos procesados y basura como alternativa. Incapaces de producir su propia comida, estas familias son vulnerables a los aumentos de los precios de los alimentos.

58. Las personas que viven en el Bañado Norte informaron a la Relatora Especial que se han visto obligadas en repetidas ocasiones a desplazarse. Actualmente, otra vez, están bajo amenaza de desalojo debido a un proyecto de construcción de una ruta a lo largo de la costa que pasará a través de esa zona, denominado la Costanera de Asunción. Las ofertas de reubicación por parte del Estado se encuentran muchas veces retiradas de sus lugares de residencia y las personas temen perder las oportunidades de trabajo, formales e informales, con las cuales ya cuentan.

## C. Alimentación escolar

59. La alimentación escolar es clave tanto para hacer frente a la desnutrición como para promover las dietas saludables. Con la promulgación de la Ley núm. 5210/14 de

<sup>27</sup> <http://fenix.fao.org/faostat/beta/en/#country/169>.

<sup>28</sup> Véase [www.informepresidencial.gov.py/servicios-sociales-eficientes-2016#ejel](http://www.informepresidencial.gov.py/servicios-sociales-eficientes-2016#ejel).

<sup>29</sup> [www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/condicion-vida-2015/Condiciones%20de%20Vida%20EPH2010-2015%20final.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/condicion-vida-2015/Condiciones%20de%20Vida%20EPH2010-2015%20final.pdf).

alimentación escolar y control sanitario, el Programa de Alimentación Escolar, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y Cultura, busca que los estudiantes ejerzan su derecho a la alimentación y adquieran hábitos alimentarios y de vida saludables.

60. Una parte importante de los recursos de la alimentación escolar está proporcionada por la Ley n.º 4758/12, que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo. La Ley además prioriza la adquisición de los alimentos de la agricultura familiar, para lo cual el Gobierno promulgó un decreto en 2013 para simplificar el proceso de adquisición pública de productos agropecuarios de la agricultura familiar, lo que permite a los agricultores familiares asegurarse un mercado y comercializar sus productos.

61. Los gobiernos locales cumplen un rol fundamental en la aplicación de la Ley fuera de la capital ya que son quienes deben garantizar la disponibilidad de la alimentación escolar en sus territorios bajo la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de Educación y Cultura. Es relevante potenciar la articulación para garantizar el derecho a la alimentación de los niños y las niñas.

62. En Asunción, todos los alumnos de nivel básico de escuelas públicas y subvencionadas tienen acceso a una alimentación escolar. En el área rural la cobertura es más limitada, aunque según la normativa vigente la cobertura debería ser universal. A nivel nacional, el 43% de los estudiantes tienen acceso al almuerzo escolar y el 77% a la merienda escolar<sup>30</sup>. Para que la política adhiera al principio de la no discriminación es clave un esfuerzo para acelerar la implementación en el área rural donde las incidencias de malnutrición y pobreza son más marcadas.

63. Un problema señalado por el Ministerio de Educación en relación con las dietas saludables, se refiere al hecho de que los estudiantes consumen en las cafeterías escolares privadas en vez de consumir el almuerzo que provee el Gobierno. Algunos estudiantes están consumiendo entre otros carne frita, papas fritas y gaseosas; comida de mala calidad y de alto contenido calórico, de azúcar y baja en micronutrientes y vitaminas, lo cual afectará la salubridad de su dieta.

## **VI. Adecuación de la alimentación: subnutrición, obesidad y hábitos alimenticios saludables**

64. La adecuación requiere que los alimentos satisfagan las necesidades dietéticas dependiendo de la edad, las condiciones de vida, la salud, la ocupación y el sexo de una persona, entre otros factores. La adecuación de los alimentos también requiere que los alimentos sean seguros para el consumo humano, libres de sustancias adversas, culturalmente aceptables y nutritivos.

65. El Paraguay está en camino de alcanzar un objetivo de reducir a la mitad la proporción de su población que sufre de hambre, según un informe del estado de inseguridad alimentaria elaborado por la FAO. La desnutrición se ha reducido en un 46,6% desde 1990, pero el 10,4% de la población sigue desnutrida<sup>31</sup>.

### **A. Baja talla y emaciación**

66. Los primeros 1.000 días de vida determinan el desarrollo físico e intelectual de las personas. Se estima que los niños que reciben una nutrición apropiada durante ese período

<sup>30</sup> Ministerio de Educación: en referencia a la cantidad de matriculados de educación inicial, primero, segundo y tercer ciclo de la educación escolar básica de instituciones del sector oficial.

<sup>31</sup> *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe 2015*, FAO, 2015.

tienen una probabilidad diez veces mayor de sobrevivir a enfermedades infantiles potencialmente mortales, y es probable que terminen 4,6 niveles escolares más y que tengan a su vez hijos más sanos<sup>32</sup>.

67. Los datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, sobre el estado nutricional de niños y niñas menores de 5 años, indican que en el período comprendido entre 2012 y 2015 la desnutrición crónica y la baja talla mostró un descenso del 14% al 11,3%, mientras que la desnutrición aguda y la emaciación aumentó del 5% al 5,6%<sup>33</sup>.

68. Las estadísticas sobre niños y jóvenes escolares y adolescentes (que asisten a escuelas públicas y privadas, de entre 5 y 18 años) muestran que el 3,8% de los jóvenes sufren de baja talla, mientras que el 16% están en riesgo<sup>34</sup>. El riesgo aumenta con la edad y es más alto en las zonas rurales que en las urbanas. En relación con la emaciación, el 2,2% tienen bajo peso mientras que el 8,8% están en riesgo. Los riesgos no varían con la edad y hay más incidencia en el área urbana.

69. Las mujeres embarazadas son particularmente vulnerables a la desnutrición. Aunque requieren un 35% menos de energía alimentaria al día que los hombres, necesitan la misma cantidad de nutrientes. En el Paraguay, casi el 27% de las mujeres embarazadas tiene un peso inferior a lo ideal. La nutrición deficiente de las madres, en especial durante el embarazo, tiene un impacto directo en el desarrollo y la supervivencia infantil. Las madres malnutridas tienen más probabilidades de dar a luz a bebés con peso inferior al normal, quienes, a su vez, tienen más probabilidades de morir antes de cumplir los 5 años<sup>35</sup>.

70. A través de la resolución ministerial n.º 65/2010 se creó el Programa Alimentario Nutricional Integral, para favorecer la recuperación nutricional de poblaciones vulnerables. El programa, en su forma ampliada, garantiza que todos los niños y las niñas menores de 5 años, así como las mujeres embarazadas, que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso o desnutrición, reciban mensualmente y de forma gratuita, un complemento nutricional y asistencia en su entorno familiar sobre buenas prácticas alimentarias. El programa obtuvo en 2016 un aumento de casi 6 millones de dólares para contar con un presupuesto de 19,5 millones de dólares. El 87% de este monto será destinado a la compra de leche enriquecida para grupos vulnerables<sup>36</sup>.

71. Las políticas nutricionales deberán ser multidimensionales y evitar promover las intervenciones aisladas contra la malnutrición, incluidos los enfoques medicalizados y basados en productos que se centran en alimentos listos para el consumo. Esas medidas han sido objeto de críticas por ser soluciones técnicas e insostenibles a los problemas sociales. Además, esas iniciativas pueden ser perjudiciales para la diversidad alimentaria, las prácticas alimentarias saludables y los productores locales en pequeña escala, porque se alejan de las fuentes de alimentos asequibles, sostenibles y culturalmente adecuados<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, 2016 (A/71/282).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Ministerio de Salud, "Situación nutricional de escolares y adolescentes que asisten a escuelas públicas y privadas 2007-2015".

<sup>35</sup> A/71/282.

<sup>36</sup> 19.523.100 millones de guaraníes ([www.informepresidencial.gov.py/servicios-sociales-eficientes-2016#ejel](http://www.informepresidencial.gov.py/servicios-sociales-eficientes-2016#ejel)).

<sup>37</sup> A/71/282.

## B. Sobrepeso y obesidad

72. La nutrición desequilibrada tiene lugar cuando el organismo recibe energía alimentaria en exceso por comer demasiado o consumir demasiados alimentos inapropiados o por no hacer suficiente ejercicio. La nutrición desequilibrada provoca sobrepeso y obesidad. En el pasado se consideraba que la desnutrición y el hambre oculta eran propias del mundo en desarrollo. No obstante, ahora se reconoce que en la mayoría de los países coexisten diferentes formas de malnutrición<sup>38</sup>.

73. El Paraguay se encuentra en una etapa de transición epidemiológica caracterizada por un marcado aumento de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles. Según la Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles, el exceso de peso en ambos sexos supera el 50%, y la obesidad el 20% en la población adulta<sup>39</sup>. Entre las mujeres embarazadas que asisten a los servicios de salud alrededor del 30% presentaban sobrepeso en 2014<sup>40</sup>. La obesidad se presenta en mayor proporción en la población urbana y muestra una tendencia ascendente con el aumento de la edad.

74. El aumento de la prevalencia de obesidad infantil en la población escolar y adolescente ha pasado a ser un problema de salud pública. Según los datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional, en 2007 el 21% de los escolares y adolescentes presentaba sobrepeso y obesidad. Actualmente, la cifra es cercana al 30%<sup>41</sup>. La promoción de dietas saludables y actividad física en las escuelas es fundamental en la lucha contra la epidemia de obesidad infantil. Como los niños y los adolescentes pasan una parte importante de su vida en la escuela, el entorno escolar es ideal para obtener conocimientos sobre opciones de alimentos saludables y la práctica de actividad física<sup>42</sup>.

75. La Estrategia nacional para la prevención y el control de la obesidad 2015-2025 incorpora cuatro ejes y tiene como propósito reducir la prevalencia de obesidad en la población del Paraguay. La Relatora Especial acoge esta estrategia recordando que su impacto debe evaluarse sobre la base de los indicadores de los derechos humanos pertinentes.

## C. Lactancia materna

76. La Organización Mundial de la Salud recomienda dar el pecho durante la primera hora después del parto y mantener la lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida; una vez transcurridos, deben introducirse alimentos complementarios adecuados y combinarse con la lactancia materna, que se debe continuar hasta los 2 años de edad como mínimo. La lactancia materna tiene efectos positivos sobre la salud materna además de los beneficios para los lactantes.

77. La Relatora Especial celebra la aprobación de la Ley de Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna, la cual es clave para asegurar una adecuada nutrición de los bebés, y la iniciativa “Hospitales Amigos de la Niñez”, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que promueve diez pasos para una mejor lactancia

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Estrategia nacional para la prevención y el control de la obesidad*, Asunción, 2015.

<sup>40</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “Situación nutricional de mujeres embarazadas que asisten a Servicios de Salud”.

<sup>41</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Estrategia nacional para la prevención y el control de la obesidad*.

<sup>42</sup> *Ibid.*

materna e insta a la no aceptación de muestras o utilización de fórmulas infantiles que compiten con la leche materna. La Relatora Especial recibió denuncias durante su misión sobre la distribución de paquetes que contienen fórmulas para bebés recién nacidos en algunos hospitales a nuevas madres y alienta mayores esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la ley.

## VII. Sostenibilidad: los riesgos asociados con la producción de soya a gran escala

78. Según el principio de la sostenibilidad, los Estados deben garantizar, mediante el desarrollo de medidas adecuadas y la regulación de los actores privados, que las prácticas que influyen en la alimentación, la tierra o los recursos naturales no pongan en peligro la disponibilidad de los alimentos a largo plazo ni su accesibilidad.

79. El modelo de desarrollo del Paraguay promueve el crecimiento económico rápido a través de actividades como el monocultivo, particularmente en el caso de la expansión masiva del cultivo de la soya y de la ganadería. Esto ha resultado entre otros en altas tasas de deforestación y el uso extensivo de fertilizantes químicos y pesticidas.

80. Como se describió más arriba, la soya se ha convertido en el mayor producto de exportación del Paraguay. En 2006, la producción de soya utilizaba alrededor de 1,6 millones de hectáreas de tierra, y aumentó hasta alrededor de 3,6 millones de hectáreas en 2016<sup>43</sup>. Últimamente se ha iniciado a producir bajo un modelo de dos zafras al año. Esta técnica potencialmente sobreexplota la tierra y la falta de rotación puede aumentar el riesgo de plagas. Por ejemplo, en el país vecino del Brasil, el principal estado productor de soya, Mato Grosso, implementa a partir de 2015-2016 un período libre de soya de casi un año como medida de protección, solo ante un potencial aumento de enfermedades y plagas<sup>44</sup>.

81. En el contexto de la agricultura industrial a gran escala, es vital que los planes y las políticas de desarrollo tomen en cuenta el verdadero costo de los métodos de producción sobre los recursos como suelos y agua, así como el impacto de la degradación ambiental en las generaciones futuras, en vez de enfocarse solo en la ganancias de corto plazo y el crecimiento económico.

### A. Uso excesivo de plaguicidas

82. La expansión del cultivo de soya en el Paraguay se ha visto acompañada por un uso excesivo de plaguicidas. De acuerdo al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, la importación de herbicidas aumentó en un 500%, pesticidas en un 300% e insecticidas en casi un 1.400% entre 2009 y 2013<sup>45</sup>. Solamente en octubre de 2016 el Paraguay importó 78.000 toneladas de plaguicidas<sup>46</sup>.

83. El derecho a un ambiente saludable está reconocido en la Constitución en su artículo 7 que dispone que “[t]oda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado”, y en su artículo 8 que se refiere a la protección ambiental,

<sup>43</sup> Véase Estados Unidos, Departamento de Agricultura, <https://www.fas.usda.gov/data/paraguay-oilseeds-and-products-annual>.

<sup>44</sup> Véase <http://m.agrimoney.com/news/risky-practice-to-lift-paraguay-soy-harvest-to-record-high--8011.html>.

<sup>45</sup> Informes estadísticos del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, cálculos hechos por parte de FIAN Internacional, Paraguay, y entregados a la Relatora Especial durante su visita en noviembre de 2016.

<sup>46</sup> Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, Boletín, octubre de 2016.

entre otros al hecho que “[l]as actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas”.

84. La utilización de las plaguicidas en el Paraguay está regulado por la Ley n.º 123/91. Es primordial una eficaz implementación de esta norma, ya que la Relatora Especial durante su misión al Paraguay recibió denuncias en relación con la falta de avisos previos y la utilización de plaguicidas en cercanías de comunidades vecinas y también por falta de control y utilización de las obligatorias franjas de protección.

85. La Relatora Especial tuvo conocimiento de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas y la Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes firmaron un acuerdo de cooperación con el objetivo de promover las buenas prácticas agrícolas, específicamente en el uso y manejo responsable de plaguicidas, y alienta su eficaz implementación.

86. La exposición a plaguicidas puede tener un impacto peligroso en la salud humana, siendo los niños y las niñas y las mujeres embarazadas particularmente vulnerables a sus efectos. La Relatora Especial tuvo la oportunidad de entrevistar a hombres y mujeres que fueron afectados por el uso excesivo de agroquímicos, aquejados, por ejemplo, de problemas de piel, y problemas digestivos y respiratorios.

87. Teniendo en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos, el impacto adverso de los plaguicidas, además violar el derecho de acceso a alimentos adecuados y seguros, viola otros derechos humanos. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales otorga el derecho al más alto posible nivel de salud (párr. 1) y obliga a los Estados a tomar medidas para mejorar todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (párr. 2, apartado b)). La exposición a plaguicidas, ya sea en el trabajo o en casa o por medio de residuos encontrados en los alimentos o en el agua, violaría el derecho de una persona al más alto nivel de salud alcanzable.

88. El uso indiscriminado de plaguicidas conduce igualmente a la contaminación del aire y el agua, y tiene impactos adversos de largo plazo sobre la calidad y la fertilidad del suelo.

## **B. Organismos genéticamente modificados**

89. La biotecnología es la tecnología de cultivos de más rápida adopción en la historia de la agricultura moderna. El Paraguay es el séptimo productor mundial de transgénicos con 3,6 millones de hectáreas<sup>47</sup>.

90. El Paraguay ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura<sup>48</sup>. La Relatora Especial tuvo conocimiento y alienta la aprobación de un proyecto de Ley de Semillas Nativas y Criollas que tiene como objeto proteger y conservar las semillas nativas y criollas y garantizar los derechos de los agricultores a conservar, utilizar e intercambiar sus semillas, a protegerlas de la biopiratería, de contaminaciones por genes patentados y a preservar los conocimientos tradicionales asociados con estos.

91. Como se señaló en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación requiere que los Estados participen activamente en actividades

<sup>47</sup> Para el 20º aniversario (1996-2015) de la comercialización global de cultivos transgénicos y puntos destacables de cultivos transgénicos en 2015, véase ISAAA Brief 51-2015, disponible en [www.isaaa.org](http://www.isaaa.org).

<sup>48</sup> Leyes n.ºs. 253/93 y 3194/07.

destinadas a fortalecer el acceso de las personas y la utilización de los recursos y medios para asegurar sus medios de subsistencia. Este acceso incluye ciertamente recursos de producción tales como semillas, y que los regímenes de propiedad intelectual y las políticas de semillas deben ser compatibles con el derecho a una alimentación adecuada y propicia para su realización.

## VIII. Grupos de la población que requieren atención especial

### A. Pueblos indígenas

92. Los derechos de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos territoriales colectivos, están protegidos internacionalmente por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (número 169), de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Su derecho a la alimentación está garantizado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

93. Conforme al último Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, realizado en 2012, la población indígena en el Paraguay consta de 117.150 personas (casi el 2% de la población total del país) quienes viven en 13 departamentos, tanto en la región Oriental como en la Occidental y en la ciudad de Asunción. En el Paraguay existen 19 pueblos indígenas pertenecientes a cinco familias lingüísticas: guaraní maskoy, matakó-mataguayo, zambuco y guaicura.

94. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas indicó que las tasas de pobreza y pobreza extrema de los pueblos indígenas eran del 75% y el 60%, respectivamente, y por consiguiente superiores a la media nacional, afectando su derecho a la alimentación en mayor grado que el resto de la población<sup>49</sup>. La razón de ello no es la falta de disponibilidad de alimentos, sino la discriminación. Muchos miembros de los pueblos indígenas han sido testigos de la desaparición de sus medios y modos de vida sin que se les haya concedido, a cambio, el acceso al sistema económico dominante del país.

95. Históricamente, muchos pueblos indígenas han sido expulsados de sus tierras y se han visto obligados a vivir en una situación de pobreza a los lados de las carreteras o en las ciudades. Cabe notar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el Estado paraguayo devolviera tierras ancestrales a tres comunidades indígenas: Yakyé Axa y Sawhoyamaxa, Xákmoc Kásec, y la Relatora Especial alienta a su efectiva implementación.

96. Durante 2016 el Gobierno brindó asistencia a familias indígenas en 11 de los 13 departamentos donde cuentan con territorios. La asistencia abarcó a un total de 16.372 familias que representan aproximadamente a 80.790 personas, abarcando casi el 70% de la población total indígena<sup>50</sup>. Es importante que todas las medidas que se tomen para asistir a los pueblos indígenas respeten sus derechos humanos.

### B. Mujeres

97. El análisis con enfoque de género es clave para entender las causas de la malnutrición. Las mujeres producen entre el 60% y el 80% de los alimentos en los países en desarrollo, lo que representa la mitad de la producción mundial. En el Paraguay, en el

<sup>49</sup> A/HRC/30/41/Add.1.

<sup>50</sup> *Ibid.*

Censo Agropecuario Nacional de 2008, sólo figura un 22% de mujeres rurales como productoras, mientras que los hombres representan el 78% en esta categoría. Las mujeres rurales que no son consideradas productoras no tienen acceso a créditos y no son beneficiarias de programas que las ayuden a aumentar sus conocimientos y capacidades para aumentar la productividad<sup>51</sup>.

98. Es clave que las mujeres sean visibilizadas y reconocidas oficialmente como productoras. La reciente Ley n.º 5446 de políticas públicas para mujeres rurales, tiene por objetivo promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, fundamentales para su empoderamiento y desarrollo. Este marco jurídico es un paso importante para el reconocimiento de sus derechos y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos.

99. Las posibilidades de ingresos a nivel general de las mujeres son más limitadas que las de los hombres. En el Paraguay, en 2014, la tasa de ocupación era del 64,5% pero solamente el 51% de las mujeres estaban trabajando (formal e informalmente) en comparación con el 78,8% de los hombres. Hay que enfrentar estas situaciones de discriminación para asegurar el derecho a la alimentación para todas las personas.

### C. Personas de edad

100. La población de personas de edad (más de 60 años), asciende a casi 744.000 personas en el Paraguay, aproximadamente el 10% de la población total del país. Las personas de edad son particularmente vulnerables a violaciones de derechos humanos y se encuentran en su mayoría de casos en una situación de dependencia económica<sup>52</sup>.

101. En el marco de la Ley n.º 3728/2009, la pensión para adultos mayores en situación de pobreza cumple un rol social y económico importante. Económicamente, el pago de la pensión constituye una inyección de recursos con cobertura en todos los municipios del país. En el período comprendido entre julio de 2015 y junio de 2016 se han transferido aproximadamente 122 millones de dólares (727.546 millones de guaraníes) para 132.849 adultos mayores<sup>53</sup>. En este sentido, este beneficio llega a alrededor de 2 de cada 10 personas adultas mayores, con lo que dejan de depender exclusivamente de sus familiares y otras personas ajenas para sus gastos alimentarios y otras necesidades esenciales.

## IX. Conclusiones y recomendaciones

**102. El Paraguay ha adoptado una amplia gama de políticas y programas para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la alimentación, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, como se pone de manifiesto en el presente informe persisten retos, sobre todo en lo que respecta a la brecha entre las personas de mayores y menores ingresos y la falta de aplicación de la legislación y las políticas de derecho a la alimentación.**

**103. Por otra parte, aunque el crecimiento de una economía de mercado libre ha contribuido al impresionante crecimiento experimentado por el país en los últimos años, este crecimiento no ha beneficiado a todas las personas.**

<sup>51</sup> Riquelme, *Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay*.

<sup>52</sup> [www.mtess.gov.py/application/files/2314/7765/9442/boletin-estadistico-2016-dgss.pdf](http://www.mtess.gov.py/application/files/2314/7765/9442/boletin-estadistico-2016-dgss.pdf).

<sup>53</sup> Véase [www.informepresidencial.gov.py/servicios-sociales-eficientes-2016#eje1](http://www.informepresidencial.gov.py/servicios-sociales-eficientes-2016#eje1).

104. La pobreza sigue siendo elevada en algunas partes del país, y se está arraigando no sólo en las zonas rurales, sino que también existe el riesgo de aumentar en los centros urbanos ante las altas tasas de migración interna hacia las áreas urbanas.

105. La situación es difícil para las personas que viven en zonas remotas, para los pueblos indígenas, así como para las personas que viven en la pobreza extrema. Hay que revisar los impactos del modelo de agricultura a gran escala para asegurar que no tenga impactos negativos en el disfrute del derecho a la alimentación mientras que se protege a los pequeños productores.

106. A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, el Paraguay debe:

a) Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño;

b) Elaborar y adoptar una ley marco nacional de derecho a la alimentación basada en derechos humanos y con puntos de referencia y planes de ejecución eficaces para cada región. El marco presupuestario deberá incluir también las medidas presupuestarias y fiscales necesarias, sostenibilidad a largo plazo, autoridades y organismos responsables de la aplicación y la adecuada supervisión y rendición de cuentas de los mecanismos establecidos y la participación plena y activa de todos los actores interesados, incluidos los más vulnerables al hambre;

c) Promulgar legislación pendiente, incluyendo la Ley contra Todas las Formas de Discriminación, la Ley de la Extensión de la Reforma Agraria Integral, la Ley de Semillas Nativas y Criollas, así como los proyectos de ley pendientes con relación al derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, en particular acelerar el proyecto de Ley del Derecho a la Soberanía Alimentaria y la Nutrición, y asignar los recursos presupuestarios y humanos para su efectiva implementación;

d) Establecer un marco jurídico eficaz para la protección del medio ambiente, que incluya, en particular, la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos, que establezca sanciones apropiadas para los que infringen la ley y una compensación adecuada de las personas afectadas y sistemas de monitoreo para su implementación;

e) Promulgar una ley introduciendo impuestos sobre la exportación de granos, incluyendo la soya, ya que podrá contribuir a aumentar el ingreso fiscal y por ende el gasto social;

f) Proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo. El apoyo y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes, deberán ser aumentados, asegurando el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos;

g) Implementar la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar, en línea con el decreto gubernamental núm. 2000;

h) Mejorar la protección contra los desalojos forzosos según los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

i) Velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria, con enfoque sobre el derecho de la mujer rural, con carácter prioritario;

- j) **Modernizar y actualizar el registro catastral, estableciendo un plazo fijo para su finalización. Hay que someter a revisión los títulos de propiedad existentes, incluyendo el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad y resolver duplicaciones;**
- k) **Crear políticas de nutrición integrales, dirigidas a todas las formas de malnutrición, incluyendo la obesidad y la deficiencia de micronutrientes adecuadamente financiadas. Su impacto debe ser monitoreado y evaluado sobre la base de los indicadores de los derechos humanos pertinentes;**
- l) **Expandir la cobertura de la alimentación escolar para cubrir el 100% de los niños y las niñas con prioridad en el área rural y aprovechando la modalidad de contratación denominada proceso simplificado (decreto gubernamental n.º 2000);**
- m) **Mejorar los sistemas de control y vigilancia contra el uso excesivo de plaguicidas;**
- n) **Implementar y monitorear cuidadosamente los reglamentos ambientales que protegen la salud humana, la degradación del suelo y la contaminación del agua que pueden ocurrir como resultado de la agricultura intensiva, así como la ganadería a gran escala;**
- o) **Crear bancos de semillas para mantener una diversidad genética de semillas y asegurar acceso a la participación equitativa de los beneficios que surjan de la utilización de tales recursos genéticos;**
- p) **Promover la agricultura orgánica, así como la agroecología, y prestarle apoyo, incluyendo mecanismos financieros e iniciación de programas de capacitación para la agricultura agroecológica;**
- q) **Reforzar la integración de la perspectiva de género en el marco institucional, jurídico y normativo sobre el derecho a estrategias y programas adecuados de seguridad alimentaria y nutricional, así como sobre el desarrollo rural, y apoyar a las agricultoras con incentivos adicionales y acceso al crédito, y otros recursos agrícolas;**
- r) **Implementar las recomendaciones de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay según su informe presentado en 2015 al Consejo de Derechos Humanos;**
- s) **Expandir la cobertura de la pensión y ampliar los alimentos para cubrir el 100% de las personas mayores en la pobreza sin discriminación alguna;**
- t) **Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, incluyendo a los que trabajan en favor de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales;**
- u) **Implementar las directrices voluntarias de la FAO para las actividades relacionadas a establecer políticas agrícolas nacionales, específicamente, las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; y los Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios;**

v) **Seguir esforzándose por aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el Objetivo 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, y establecer un sistema nacional de supervisión de la revisión con enfoque de derechos humanos.**

---