

Distr.: General
16 January 2019
Arabic
Original: Spanish

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الأربعون

٢٥ شباط/فبراير - ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الزيارة القطرية إلى الأرجنتين

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء**

موجز

قامت المقررة الخاصة، هلال إلفير، بزيارة إلى الأرجنتين في الفترة من ١٢ إلى ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨ في وقت يشهد فيه البلد أزمة اقتصادية ومالية لها تأثير مباشر على الأفراد.

ويتناول التقرير بالتحليل تأثير الأزمة على الحق في الغذاء. ويؤكد مجدداً أهمية حماية الزراعة الأسرية والترويج لها باعتبارها وسيلة من وسائل تحقيق التوازن بين نظام الزراعة الصناعية السائدة وبين نظام إنتاج المنتجات الزراعية المحافظ على البيئة.

ويشجع التقرير الحكومة على إعطاء الأولوية لرسم السياسات والإصلاحات الفعالة ولتنفيذها بمشاركة جميع شرائح المجتمع المعنية بغية كفالة الحق في الغذاء الكافي.

* يعمّم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. أمّا التقرير نفسه المرفق بهذا الموجز، فيعمّم باللغة التي قُدّم بها فقط.
** تمت الموافقة على إصدار هذا التقرير بعد التاريخ المتوقّع لصدور الوثيقة بسبب ظروف خارجة عن سيطرة من قُدّمه.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-00676(A)



* 1 9 0 0 6 7 6 *

Anexo

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su visita a la Argentina

I. Introducción

1. A invitación del Gobierno de la Argentina, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, realizó una visita a la Argentina del 12 al 21 de septiembre de 2018, a fin de evaluar el progreso logrado y los desafíos que aún se enfrentan en la realización del derecho humano a la alimentación.
2. En primer lugar, la Relatora Especial quisiera agradecer al Gobierno por su invitación a visitar el país y por la excelente cooperación recibida durante su visita. Agradece el espíritu de apertura del Gobierno que le permitió dialogar con las autoridades, tanto en el nivel nacional como provincial y con muchos actores de la sociedad.
3. Durante su estadía, la Relatora Especial mantuvo reuniones con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Justicia, incluida la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el Ministerio de Hacienda, y el Ministerio del Interior. También se reunió con funcionarios de las Secretarías de Trabajo, Agroindustria y Salud. Por otro lado, mantuvo un encuentro con el funcionario interinamente a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación y su equipo, así como con legisladores nacionales.
4. La Relatora Especial efectuó visitas de campo a las provincias de Buenos Aires y del Chaco, donde fue recibida por las autoridades locales. En la provincia de Buenos Aires mantuvo reuniones con pequeños productores en el Gran La Plata —que demostraron sus increíbles prácticas agroecológicas— y visitó la Isla Maciel, en la municipalidad de Avellaneda, donde pudo conversar con los miembros de la comunidad, entre los que se encontraban madres, jóvenes y niños que, ante la crisis económica reinante, se habían visto obligados a recurrir para su alimentación diaria a comedores comunitarios a cargo de voluntarios.
5. En la provincia del Chaco, en el noreste de la Argentina, la Relatora Especial visitó los hogares y conversó con miembros de la comunidad indígena qom en zonas urbanas y rurales. Además, visitó dos escuelas primarias y un hospital local.
6. Durante su misión se reunió con representantes de organizaciones internacionales, del sector académico, del sistema de las Naciones Unidas y representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil.
7. La Relatora Especial desea expresar su profundo agradecimiento a la asesora en derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la Argentina, a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a los demás funcionarios de las Naciones Unidas que prestaron su invaluable apoyo, tanto en la preparación de la visita como durante su desarrollo. También quisiera expresar su sincero agradecimiento a todos quienes dedicaron tiempo para reunirse con ella, en especial a quienes compartieron sus experiencias personales, ya que sus aportes han sido fundamentales para el éxito de su visita.

II. La crisis económica actual

8. La Argentina es un país de ingresos medio alto y una de las economías más grandes de América Latina. Sin embargo, a mediados de 2018, el país experimentó una serie de embates que, en conjunción con las vulnerabilidades económicas, ejercieron una gran presión sobre su moneda, el peso argentino. Una sequía severa y prolongada afectó la

producción de soja —que es el principal producto de exportación del país y una fuente de ingresos clave para el Gobierno— y redujo en aproximadamente un tercio la producción agrícola. Por lo tanto, en el momento de realizarse la visita, el país enfrentaba una crisis económica y financiera.

9. A fin de mitigar la crisis, el Gobierno lanzó un nuevo programa económico que incluye un recorte presupuestario, un aumento en los ingresos y un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un total de 57.000 millones de dólares de los Estados Unidos hasta el año 2021¹. El acuerdo con el FMI contiene una cláusula que tiene por objetivo proteger los niveles del gasto social, teniendo en cuenta las experiencias previas con medidas de austeridad.

10. Durante su visita, la Relatora Especial buscó evaluar las posibles implicancias del acuerdo con el FMI, así como los efectos directos e inmediatos de la crisis sobre el derecho a la alimentación de la población. En situaciones de crisis con una elevada inflación quienes más sufren son aquellos que ya son vulnerables a la inseguridad alimentaria, como los campesinos sin tierra, los trabajadores agrícolas, los migrantes y los pueblos indígenas, que ven peligrar sus medios de subsistencia. La Relatora Especial observó que una mayor cantidad de personas acudía a los comedores comunitarios, o se salteaba comidas, y que muchos niños dependían exclusivamente de los programas escolares de alimentación para recibir sus raciones diarias.

11. La Relatora Especial estima considera que no puede subestimarse el impacto indirecto de la crisis económica y que deben tomarse todas las medidas necesarias para que los medios de subsistencia, así como los derechos de las personas, no se vean afectados por la pérdida del poder adquisitivo y el aumento en los precios de los alimentos. Su preocupación no solamente se refiere a los grupos más vulnerables, que dependen más de la protección social, sino que se hace extensiva además a los integrantes de la gran clase media argentina, muchos de los cuales cayeron por debajo de la línea de pobreza durante la crisis financiera de 2001 y con posterioridad a ella.

12. La Relatora Especial también desea recordar que todos los derechos humanos se encuentran interconectados, y que el derecho a la alimentación no puede lograrse sin el derecho a vivienda, educación y salud adecuados para todos, incluidos los migrantes, los pueblos indígenas, los campesinos, los niños y los adultos mayores. Como Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Argentina debe utilizar “el máximo de los recursos de que disponga” para asegurar la plena efectividad de los derechos que allí se consagran, incluidos los derechos a la alimentación, salud, educación, seguridad social y trabajo. Este compromiso implica que el Estado tiene la obligación de asegurar que estos derechos sean debidamente atendidos antes de utilizar los recursos públicos para lograr otros objetivos del Estado que no se encuentran relacionados con los derechos humanos como, por ejemplo, el servicio de la deuda².

13. Por otro lado, la Relatora Especial se encontró con una falta de fuentes o datos oficiales actualizados que brinden información confiable sobre el hambre y la pobreza en los últimos diez años. En relación con esta visita, la última encuesta nacional de nutrición y salud se efectuó en 2004-2005³ y el último censo nacional agropecuario en 2002⁴. La ausencia de información actualizada hace más problemático un correcto análisis de la situación en relación con la realización del derecho a la alimentación.

14. La Relatora Especial reconoce los esfuerzos permanentes que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para reconstruir el Sistema Estadístico Nacional. Ha diagramado un programa de trabajo que abarca el período 2018-2020, con foco en cinco áreas estratégicas: promover el cambio institucional, desarrollar las capacidades

¹ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/21/pr18301-argentina-statement-by-the-imf-managing-director-on-argentina>.

² Véase los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23, anexo), párr. 6, que resaltan la primacía de los derechos humanos en relación con las decisiones de los Estados sobre concesión y solicitud de préstamos.

³ <http://ghdx.healthdata.org/record/argentina-national-survey-nutrition-and-health-2004-2005>.

⁴ https://www.indec.gob.ar/cna_index.asp.

estadísticas, coordinar en forma más estrecha con el sistema estadístico nacional, promover la difusión y un acceso fácil a las estadísticas, y desarrollar las relaciones internacionales.

III. Marco legal y de políticas

A. Derecho internacional

15. La Argentina ha ratificado todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. La reforma constitucional de 1994 explícitamente otorgó rango constitucional a varios tratados internacionales de derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también estableció que estos tratados debían considerarse complementarios de los derechos garantizados por la Constitución⁵.

16. Como Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Argentina tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación, y se comprometió a tomar las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para asegurar la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, lo que incluye una alimentación adecuada, conforme lo establecido en los artículos 2, párrafo 1, y 11 del Pacto.

17. La Argentina también es parte en otros tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, incluida 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 Personas con Discapacidad, y todas incluyen disposiciones explícitamente relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada.

18. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación, implica que las posibles víctimas de violaciones a estos derechos pueden presentar una demanda ante un órgano independiente e imparcial, a fin de solicitar una reparación adecuada, así como su aplicación. La Relatora Especial felicita a la Argentina por ser uno de los pocos países que ratificó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para brindar acceso a la justicia a los ciudadanos en caso de violaciones a los derechos humanos.

B. La Constitución

19. La actual Constitución de la Nación Argentina ha estado en vigencia desde la importante reforma aprobada en 1994⁶. Una de las enmiendas constitucionales más importantes de 1994 fue el reconocimiento de los tratados internacionales como parte del orden jurídico nacional, con la máxima jerarquía. Otra inclusión innovadora fue el reconocimiento de derechos nuevos como los derechos del consumidor, los ambientales, los relativos a los medios y aquellos sobre privacidad. Además, la Constitución consagró la figura del Defensor del Pueblo y del Procurador General, como actores independientes con papeles clave en la administración de justicia y la protección de los derechos individuales. Sin embargo, hasta la fecha no se ha designado oficialmente al Defensor del Pueblo, por lo que el cargo se encuentra aún vacante.

20. El Gobierno reconoce implícitamente el derecho a la alimentación en la Constitución de 1853, y en la enmienda de 1994 (art. 75, inc. 22), al otorgar un rango superior en la legislación nacional a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 75 de la Constitución otorga precedencia a los tratados internacionales de derechos humanos por sobre las leyes nacionales y provinciales, lo que permite su aplicación directa por parte de las autoridades y los

⁵ Artículo 75, inciso 22, de la Constitución.

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

tribunales nacionales. El Gobierno federal tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento con las obligaciones internacionales en todos los niveles de gobierno.

C. Marco para la política de alimentación

21. La Argentina ha promulgado varias políticas relevantes para su sector agrícola y de alimentos. En años recientes, la estrategia de desarrollo de la Argentina se ha orientado a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales tiene la responsabilidad de coordinar la implementación de la Agenda 2030. A fin de confirmar su compromiso, la Argentina decidió participar en el Examen Nacional Voluntario del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Bajo dicho Examen, la Argentina cuenta con una serie de políticas para proteger el derecho a la alimentación. La Relatora Especial ve con beneplácito el compromiso de la Argentina con la Agenda 2030 aunque dicha iniciativa parece no corresponderse con las realidades que observó en el terreno. Específicamente, hay una falta de apoyo a los pequeños productores y una falta de incentivos financieros para diversificar la economía agrícola.

IV. Impacto sobre el derecho a una alimentación adecuada

A. Disponibilidad

22. Conforme al derecho a una alimentación adecuada, todos deberían poder obtener suficientes alimentos de buena calidad, ya sea a través de sistemas de mercado, o produciendo sus propios alimentos, aprovechando la tierra y otros recursos naturales.

1. Producción agrícola orientada a la exportación: incremento de la producción de soja y la agricultura industrial

23. El sector agrícola de la Argentina tiene una participación de alrededor del 10 % en el producto bruto interno, ya que el país se encuentra entre los productores principales de soja, granos y hortalizas, así como de miel, limones, carne vacuna y aceite de girasol. Aunque la Argentina tiene una superficie cultivada suficiente para alimentar a su población de 42 millones de habitantes⁷, aproximadamente un 60 % de la tierra cultivada (19 millones de hectáreas) están dedicadas a la producción de soja, una gran parte de la cual se destina a la exportación. Solamente un 2 % de esta soja se consume en el país y el resto se procesa y exporta, principalmente a China⁸.

24. La expansión de los cultivos comerciales de exportación y la industrialización de la agricultura comenzó en los años noventa, en respuesta a la creciente demanda de China de soja y a la liberalización del comercio que introdujo organismos genéticamente modificados, en especial la soja resistente al glifosato, los fertilizantes y agroquímicos. La liberalización también trajo aparejada la importación de maquinaria agrícola más eficiente, lo que hizo factible el cultivo de áreas más extensas. La mayor parte de la producción agrícola se da en la región pampeana, que es una de las seis áreas de mayor productividad agrícola del mundo. En apoyo del surgimiento del modelo agrícola industrial, la Argentina prácticamente duplicó la superficie para cultivos como la soja fuera de la región pampeana entre mediados del decenio de 1990 y el año 2000⁹.

⁷ Roberto Juan Feeney y Pablo Mac Clay, "Food Security in Argentina: A Production or Distribution Problem?", 19, núm. 2 (2016), pág. 32.

⁸ Embajada de Dinamarca en la Argentina, "Fact Sheet: Agribusiness in Argentina. A Closer Look into Dairy, Grains and Livestock"; Walter A. Pengue, "Transgenic Crops in Argentina: The Ecological and Social Debt", *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 25, núm. 4 (agosto de 2005), págs. 314 a 322, disponible en <https://doi.org/10.1177/0270467605277290>.

⁹ Sergio H. Lence, "The Agricultural Sector in Argentina: Major Trends and Recent Developments", en *The Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide*, The Midwest Agribusiness Trade Research and Information Center, Iowa State University, Ames, Iowa (Estados Unidos), 2010.

25. Aun cuando los propietarios de las tierras son los beneficiarios primarios del comercio agrícola y, en particular, de la exportación de soja (se estima que el 22 % de los ingresos provenientes de la soja van a dichos propietarios), la tenencia de la tierra se encuentra altamente concentrada. Como resultado, solo un porcentaje pequeño de la población se beneficia en forma directa del modelo agrícola actual. Por ejemplo, en 2010, la mitad de la producción agrícola era controlada por solo un 2,6 % del total de productores agrícolas¹⁰. Esta concentración de la propiedad de la tierra se atribuye a la práctica de armar fondos comunes de siembra mediante contratos de arrendamiento o aparcerías, así como a un incremento en la inversión extranjera. Se estima que los inversores extranjeros poseen alrededor de 15 millones de hectáreas, lo que representa un 5,6 % del territorio¹¹.

26. El perfil productivo de la Argentina se ha tornado aún menos diverso en décadas recientes. En un esfuerzo por abordar la incertidumbre económica, la vulnerabilidad ante una inflación elevada y la deuda federal, la Argentina se ha concentrado en fomentar la inversión extranjera y las exportaciones agrícolas, creando incentivos para determinados productos básicos, en especial la soja y sus derivados. Dichas políticas económicas le han permitido a la Argentina convertirse en el principal exportador de productos agrícolas y también han perpetuado un modelo agrícola industrial que socava la seguridad alimentaria y la nutrición de la población. Las políticas existentes no apuntan a revertir esta tendencia ya que se proyecta un crecimiento de un 18 % en la producción de soja y harina proteica durante la próxima década¹².

27. La caída sin precedentes de la producción de soja esperada para este año debido a la sequía resaltó aún más la vulnerabilidad asociada al modelo agrícola actual de la Argentina. En marzo de 2018, las importaciones de soja del país alcanzaron un récord histórico de 928.000 t. Más del 95 % de la soja se importó del Paraguay, y el resto del Brasil. Por primera vez en más de dos décadas, la Argentina también ha comercializado con proveedores de soja de los Estados Unidos de América, con exportaciones estimadas en 500.000 t de soja en las campañas 2017-2018 y 2018-2019¹³. La crisis actual demuestra la vulnerabilidad de la economía agrícola argentina y puede ser una oportunidad para diversificar y reformar el sector.

2. Agricultura familiar

28. A pesar de la concentración de tierras por la expansión de la agroindustria, aún persiste la agricultura familiar en la Argentina. El 72 % de los predios productivos del país tiene agricultura familiar, lo que incluye actividades como la agricultura, ganadería, pesca, producción forestal, producción agroindustrial artesanal, cosecha tradicional, artesanías y turismo rural, y representan cerca del 20 % del producto bruto interno agropecuario¹⁴.

29. Según datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, la agricultura familiar se realiza en aproximadamente 250.000 predios, emplea a 2 millones de personas (aproximadamente el 5 % de la población total del país) y produce alrededor del 40 % de las hortalizas para consumo en el mercado interno.

30. Muchos pequeños productores no pudieron aprovechar la expansión de la economía agrícola de la Argentina debido a restricciones socioeconómicas. La falta de acceso a créditos y las tasas de interés elevadas no permiten que la mayoría de los pequeños productores pueda invertir en el sector agrícola. Hay además una disponibilidad limitada de biopesticidas debido a los procesos de acreditación que exige el Servicio Nacional de

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Perspectivas a mediano plazo de los principales productos básicos agrícolas 2017-2026: Argentina, OCDE-FAO *Perspectivas Agrícolas 2017-2026*, París, OECD Publishing, disponible en https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2017-es.

¹³ Estados Unidos, Departamento de Agricultura, *Argentina's Drought Leads to Purchase of US Soybeans* (2018), <https://www.fas.usda.gov/data/argentina-argentina-s-drought-leads-purchase-us-soybeans-0>.

¹⁴ FAO, Argentina, Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar, <http://www.fao.org/family-farming/countries/arg/es/>.

Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)¹⁵. Los regímenes fiscales del sector agrícola deberían proteger a los pequeños productores, así como el derecho a una alimentación adecuada, y no solo favorecer al sector industrial exportador.

31. El 17 de diciembre de 2014, la Argentina sancionó la Ley 27118, cuyo objetivo era promover la agricultura familiar. Aunque esta ley establece un marco normativo adecuado para el reconocimiento y la protección de la agricultura familiar, fue sancionada sin un financiamiento adecuado y, hasta la fecha, no ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo. La sociedad civil destaca además la falta de reglamentación y aplicación de la Ley de agricultura familiar a nivel provincial¹⁶, como así también la falta de tratamiento legislativo del proyecto de ley de régimen de compra a la agricultura familiar¹⁷.

32. Durante las entrevistas con funcionarios del Ministerio de Agroindustria, la Relatora Especial observó una mayor tendencia a apoyar el modelo agroindustrial, en detrimento de la agricultura familiar y a pequeña escala. El sector de agricultura familiar del Ministerio de Agroindustria, el que estaba más sobredimensionado, ha llevado adelante una reorganización de equipos de trabajo favoreciendo la presencia territorial y el fortalecimiento productivo. Si bien la medida ha implicado los despidos de más de 500 trabajadores, todavía más de 600 agentes y técnicos trabajan en conjunto en la atención del pequeño productor de la agricultura familiar. La Relatora Especial insta firmemente a que se fortalezcan estos programas a fin de apoyar y proteger a este sector de crucial importancia.

33. La Relatora Especial sostiene que el Gobierno debería apoyar al sector de la agricultura familiar a fin de proteger la disponibilidad de alimentos. Los agricultores familiares representan casi el 80 % de los productores de la Argentina y producen casi la mitad de las frutas y hortalizas consumidas en el país.

3. Ganadería

34. En tanto se ha reconocido en algún momento a la Argentina por su preponderancia en el comercio de carne vacuna, muchos de los campos de pastoreo del país se han convertido en áreas de monocultivo de la soja y el maíz para la exportación. Entre 2005 y 2013 la producción cárnica disminuyó en alrededor del 10 % y la producción bovina sigue disminuyendo en forma constante, con alrededor de 52 millones de cabezas de ganado en 2017, gestionadas por alrededor de 200.000 productores.

35. A pesar de esta caída, se proyecta que la producción de carne vacuna en la Argentina en 2019 será de 3 millones de toneladas métricas, el mayor volumen desde 2009¹⁸. Se estima que las existencias bovinas permanecerán en 54.200.000 cabezas en 2019 y el plan estratégico del Gobierno fija metas para aumentar la producción de carne bovina en un 46 %¹⁹. Aunque se espera que China siga siendo el principal mercado de exportación con el 50 % de los embarques en 2019, aproximadamente el 90 % de la producción de bovinos se destina al mercado interno. Se prevé que el consumo nacional de carne bovina se mantendrá en 2.400.000 t en 2019.

36. Aproximadamente el 80 % de la carne bovina se produce en la llanura pampeana donde, por el clima y el suelo, crecen pasturas naturales ideales para la producción bovina. Los establecimientos de engorde a corral empezaron a ocupar un lugar importante en la producción ganadera ya que permiten una producción intensiva de carne en menos tiempo y en una superficie menor. En la actualidad, entre el 65 % y el 70 % de los bovinos que se envían a los frigoríficos en la Argentina provienen de establecimientos de engorde a corral. La intensificación de la producción mejoró el rendimiento, pero causó una importante

¹⁵ Argentina, <http://www.fao.org/docrep/004/Y1669E/y1669e0h.htm#TopOfPage>.

¹⁶ Angel Strappazzon, Miguel Gómez, Rodolfo González Greco, Movimiento Nacional Campesino Indígena-La Vía Campesina, respuesta al cuestionario.

¹⁷ Laura Pautassi, Grupo de Trabajo Interdisciplinario sobre los Derechos Sociales y las Políticas Públicas, respuesta al cuestionario.

¹⁸ Estados Unidos, Departamento de Agricultura.

¹⁹ FAO, *Low-Emissions Development of the Beef Cattle Sector in Argentina: Reducing enteric methane for food security and livelihoods*, Roma, 2017, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i7671e.pdf>.

contaminación del suelo y de las napas. Es importante considerar que la ganadería no solo debe ser económicamente eficiente sino también ambientalmente sostenible. En la actualidad, la Argentina está realizando un nuevo censo ganadero que proporcionará datos estadísticos actualizados que son tan necesarios.

4. Pesquería

37. Aunque la pesquería comercial no ha sido una fuente directa de alimentos para la población en la Argentina, en parte por la preferencia de una dieta a base de carne, la pesca ofrece una importante fuente de empleo en todo el país. La mayor flota pesquera del país se encuentra en Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, donde una parte importante de la fuerza laboral trabaja de manera informal. La pesquería de merluza en la Patagonia argentina es uno de los ecosistemas más productivos del mundo, y en las últimas décadas ha sido número uno en captura total, tanto por volumen como por valor. Más del 50 % de los buques pesqueros en la Argentina se utilizan para la pesca de la merluza, que crea 12.000 empleos directos y representa entre el 40 y el 50 % de las exportaciones pesqueras de los últimos años.

38. Como parte de sus iniciativas económicas más recientes para atraer inversiones a largo plazo, el Gobierno ha decidido iniciar un proceso de licitación pública a fines de 2018 para otorgar una concesión para la cría de salmón. En tres o cuatro años, es decir para 2020, se espera que la producción de salmón en la provincia de Tierra del Fuego sea de 40.000 toneladas métricas. Es importante tomar en cuenta los impactos ambientales de un proyecto de tanta envergadura.

5. Agroecología

39. Durante su misión, la Relatora Especial tuvo la oportunidad de visitar predios en el Gran Buenos Aires que aplican prácticas agroecológicas que llevan a lograr no solo rendimientos impresionantes, sino que también promueven prácticas que respetan el medio ambiente. La agroecología es una alternativa importante para la agricultura industrial monocultivo que debería ser promovida por el Gobierno para la diversificación de la economía agrícola, la producción de alimentos en forma más sostenible, la protección de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, y el apoyo a los pequeños productores y a los programas de comedores escolares.

40. En mayo de 2018, la FAO firmó un acuerdo con el gobierno de la provincia de Santa Fe a fin de colaborar en el desarrollo de un programa para promover la producción sostenible de alimentos con un enfoque agroecológico en las áreas periurbanas. La Relatora Especial considera que esto es una buena práctica que debería extenderse a otras regiones y provincias.

6. Desperdicio de alimentos

41. Se desperdician alimentos a un nivel estimado de descarte anual de 16 millones de toneladas²⁰. En 2015, el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creó el Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos. Además, en 2016, se lanzó la campaña #NoTiresComida, en el marco de dicho programa nacional, con el objetivo de llegar directamente a los consumidores y concientizarlos sobre el problema del desperdicio de alimentos durante las etapas de consumo y posterior al consumo.

B. Accesibilidad

42. La alimentación debería estar físicamente accesible para todos, incluidas las personas que viven en áreas remotas, y aquellas físicamente vulnerables, como los adultos mayores o las personas con alguna discapacidad. También debería ser posible adquirir alimentos para una dieta adecuada y culturalmente aceptable, sin comprometer cualquiera de las otras necesidades básicas como, por ejemplo, la educación, la salud o la vivienda.

²⁰ Información aportada por la FAO durante la visita al país.

1. Reducción de la pobreza

43. La pobreza se encuentra estrechamente vinculada con la inseguridad alimentaria²¹. Según el Banco Mundial, la Argentina fue el país de la región con mejor desempeño en la reducción de la pobreza entre 2004 y 2008²². Los ingresos del 40 % de la parte inferior de la escala crecieron a una tasa anualizada del 11,8 %, en comparación con un aumento promedio en los ingresos del 7,6 %. Esta tendencia continuó, pero se desaceleró con posterioridad a 2008²³.

44. Las últimas estadísticas oficiales disponibles indicaron un índice de pobreza del 27,3 % y de extrema pobreza del 4,9 % en la segunda mitad de 2017. La inequidad sigue siendo elevada, con un coeficiente de Gini de alrededor de 0,422. Importantes segmentos de la sociedad siguen excluidos del desarrollo económico del país y 7.581.000 personas viven aún en situación de pobreza y casi 1.358.000 habitantes se encuentran en la extrema pobreza.

45. El noreste es la región más pobre del país, siendo la provincia del Chaco, que tuvo la posibilidad de visitar la Relatora Especial, la más pobre, y donde la pobreza llegó a casi el 40 %. La mayor cantidad de pobres en la Argentina vive en el Gran Buenos Aires, la región más poblada del país.

46. Según lo indicado por las Naciones Unidas en la Argentina, desde fines del año pasado, y en paralelo con la crisis económica, los índices de pobreza comenzaron a aumentar en forma alarmante, lo que afecta, en especial, a los niños. Se observa un incremento de la pobreza en 2018 en comparación con 2017, debido principalmente a la crisis económica y a la caída del peso. Sin embargo, aún es muy pronto para emitir una opinión final sobre este tema, en particular por la falta de estadísticas confiables para años anteriores.

2. Protección social

47. En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados se encuentran obligados a establecer sistemas de protección social para proteger en forma individual a mujeres, hombres y niños contra los riesgos de empobrecimiento en casos de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, vejez, fallecimiento de un integrante de la familia, elevados costos para la atención de la salud o costos para el cuidado de los niños, la pobreza en general y la exclusión social²⁴.

48. La Argentina tiene importantes programas de protección social y una parte significativa del presupuesto nacional está orientado hacia dicho sector. El gasto público en transferencias sociales creció en forma constante durante las últimas décadas. El componente principal fue la expansión del fondo de jubilaciones y pensiones, pero también se ha incrementado el gasto en políticas contra la pobreza. El gasto social tuvo un incremento en el porcentaje del presupuesto público del 56,2 % en 2016 al 62,3 % en 2017²⁵.

49. La Relatora Especial desea señalar una cláusula en el acuerdo firmado por la Argentina con el FMI que insta a proteger el nivel de gasto social, en vista de experiencias previas con las medidas de austeridad. Según el FMI, el proyecto de presupuesto federal para el año entrante apunta a fortalecer la red de seguridad social²⁶. Sin embargo, algunas organizaciones han planteado inquietudes en relación con los recortes que el Gobierno

²¹ <http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/UNDP%20Globales/PNUDArgent-HDI2018-Argentina.pdf>.

²² <https://www.worldbank.org/en/country/argentina/overview>.

²³ *Ibid.*

²⁴ Magdalena Sepúlveda y Carly Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection*, Erweko Oy (Finlandia), 2012, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>.

²⁵ Presentación de la Argentina anticipándose al examen de 2018 en el Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁶ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/10/26/pr18395-argentina-imf-executive-board-completes-first-review-under-argentina-stand-arrangement>.

pretende hacer refiriéndose a un impacto en la seguridad alimentaria de la población más vulnerable²⁷.

50. En ese mismo sentido, en 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le solicitó al Gobierno “[t]ener en cuenta que las medidas regresivas solamente son compatibles con el Pacto si son necesarias y proporcionadas; [...] deben mantenerse en vigor únicamente en la medida de lo necesario; no deberían causar discriminación; deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis [...] y no deberían afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el Pacto”²⁸.

3. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

51. Por medio de la Ley 25724 se creó en 2003 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Las líneas de acción del Plan incluyen: a) el uso de un programa de transferencias de dinero para la compra de alimentos; y b) la transferencia de fondos a los gobiernos provinciales para apoyar a los comedores escolares, así como las actividades de las organizaciones locales que ofrecen comedores comunitarios. Las transferencias de fondos se acompañan con actividades educativas relacionadas con la alimentación y la nutrición a fin de promover el desarrollo de las familias y los niños y niñas²⁹.

52. El Plan también incluye varios programas complementarios tales como el programa de familias y nutrición, que contribuye al desarrollo y fortalecimiento de las familias en temas de nutrición, alimentación y salud desde un enfoque holístico; el programa de abordaje comunitario, que promueve el desarrollo de organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios; el programa pro-huerta, que promueve el acceso a una dieta saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar y comunitario; el programa educación alimentaria nutricional, que se centra en generar habilidades con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable³⁰.

53. En relación con el programa de comedores escolares, la crisis económica actual parece tener un impacto negativo en la calidad de los alimentos debido al incremento de los precios. Los comedores escolares son fundamentales para los niños y, especialmente en tiempos de crisis, deberían fortalecerse aún más para asegurar que los niños tengan acceso a una alimentación y nutrición adecuadas.

4. Asignación Universal por Hijo

54. En 2009 se implementó la Asignación Universal por Hijo para niños de hasta la edad de 18 años, con el fin de reducir la pobreza y mejorar el bienestar en la niñez. La asignación actualmente es de 1.816 pesos y el programa benefició a 3.981.456 niños en 2018. Un programa similar para mujeres embarazadas incluye a 81.209 personas. La cobertura de la niñez, desde 2015 a la actualidad, se ha aumentado en un 18 %. En muchos casos es el único ingreso fijo que permite a las familias planificar su consumo de alimentos³¹.

55. Parece haber un esfuerzo constante por mejorar la eficiencia del programa, extendiendo la cobertura y simplificando los trámites para cumplir con la condicionalidad del programa. Cabe señalar que el 92 % de los niños menores de 18 años están cubiertos por algunos de los sistemas de seguridad social en la Argentina.

56. Sin embargo, a la Relatora Especial le preocupa que algunos de los beneficios sociales excluyan a ciertos grupos marginados y desfavorecidos, como los migrantes y sus hijos, ya que deben tener residencia en el país durante un tiempo determinado antes de tener el derecho de acceder a este beneficio. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) añade que el otorgamiento de la asignación por hijo requiere un período más

²⁷ Beverly Keene, Diálogo 2000-Jubileo Sur Argentina, respuesta al cuestionario.

²⁸ E/C.12/ARG/CO/4, párr. 6, apdo. e).

²⁹ Argentina: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, <https://plataformacelac.org/es/politica/106>.

³⁰ Argentina: Programa Educación Alimentaria y Nutricional, <https://plataformacelac.org/es/programa/288>.

³¹ ANSES, información recibida tras la visita.

corto de residencia (tres años) que el resto de los programas sociales. También le preocupa que estos programas no sean suficientes en vista del contexto económico actual. Le informaron que estos programas se ajustan por el índice de inflación y según las realidades económicas cambiantes, y que dichos esfuerzos se fortalezcan aún más.

5. La pobreza urbana

57. Más del 90 % de los argentinos viven en zonas urbanas³². Durante su misión, la Relatora Especial observó algunas disparidades significativas en las condiciones socioeconómicas en el Gran Buenos Aires. En tanto algunos habitantes de la ciudad gozan de buenas condiciones de vida, otros se ven forzados a vivir en circunstancias de extrema precariedad, en asentamientos informales. La mayoría de los pobres viven en las zonas urbanas del Gran Buenos Aires.

58. La seguridad alimentaria se torna más crítica a medida que aumenta la pobreza urbana debido a la crisis económica. La evidencia indica que los pobres que viven en las áreas urbanas tienen peores índices de seguridad alimentaria y nutrición que los pobres que habitan en las zonas rurales. Como no pueden producir sus propios alimentos, son vulnerables al incremento en los precios de los alimentos. Sin duda, los pobres en áreas urbanas enfrentan una lucha diaria por alimentar a sus familias. Sin ingresos estables que resulten suficientes, los hogares luchan por brindarle a sus hijos una alimentación adecuada y nutritiva, lo que resulta en mayores niveles de desnutrición.

6. Trabajadores informales y regularización del empleo

59. La Dirección de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC indicó que hay aproximadamente 13 millones de trabajadores activos, de los cuales cerca de 12 millones trabajan en los sectores públicos y privados. De 9 millones de asalariados, más de 3 millones no se encuentran registrados. Otros 3 millones son independientes.

60. El hecho de ser un trabajador informal o no registrado significa tener un trabajo en condiciones precarias. Cabe señalar que tras la aprobación de la Ley 27260 toda persona mayor de 65 años tiene derecho a la pensión universal para el adulto mayor. Un trabajo no registrado también significa salarios más bajos. En promedio, los trabajadores informales ganan 6.900 pesos al mes, un 55 % menos que los 15.500 que cobran en promedio los trabajadores registrados.

61. La Argentina hace esfuerzos por regularizar a sus trabajadores. El principal objetivo del Plan Nacional de Regularización del Empleo es incorporar a todos los trabajadores en el sistema de seguridad social para que puedan gozar de los derechos que les corresponden por ley. Con este fin, el Gobierno lanzó campañas de verificación en todo el país.

C. Calidad: diferentes formas de desnutrición

62. A fin de que una alimentación se considere como adecuada, debe satisfacer las necesidades nutricionales de una persona según su edad, condiciones de vida, salud, ocupación y género, entre otros factores. Los alimentos también deben ser inocuos para el consumo humano, libres de sustancias dañinas, ser nutritivos y aceptables según la cultura de cada uno.

1. Baja talla y emaciación

63. De acuerdo a la FAO, en la Argentina la prevalencia de personas que viven en situaciones de inseguridad alimentaria severa aumentó del 5,8 % (2.500.000 personas) en el período 2014-2016 a 8,7 % (3.800.000 personas) en el período 2015-2017³³.

³² <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR>.

³³ FAO, *Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago, 2018, disponible en <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>.

64. No hay cifras precisas disponibles sobre baja talla o emaciación y, tal como se mencionó más arriba, la última encuesta sobre hábitos alimentarios y nutricionales se efectuó en 2004-2005³⁴, y en la actualidad se está realizando una nueva encuesta.

2. Sobrepeso y obesidad

65. La dieta argentina tiende a una monotonía de alimentos, con un consumo concentrado en un pequeño número de grupos de alimentos y tres alimentos básicos principales: carne, leche y pan. La Argentina es uno de los principales consumidores mundiales de carne (en tanto el consumo de frutas y hortalizas es bajo, con solo un 6 % de la población que consume la cantidad de frutas y hortalizas recomendada por las guías alimentarias).

66. El consumo de productos alimenticios altamente procesados y ricos en grasa, azúcares, sal y aditivos también ha contribuido a una nutrición deficiente, en especial entre niños y adolescentes. La Argentina es el país de la región que consume la mayor cantidad de productos ultraprocesados *per capita* por año (194,1 kg) y lidera el consumo de gaseosas, con 131 l *per capita*, por año³⁵.

67. A su vez, la Argentina es el país de la región con los índices más elevados de obesidad, tanto en niños como en adultos, ya que un 60 % de adultos y un 40 % de niños tienen sobrepeso. Más aún, un 7,3 % de los niños menores de cinco años son obesos, el índice más elevado de obesidad infantil en América Latina³⁶.

68. En tanto los informes nacionales indican que la obesidad y el exceso de consumo se encuentran bien distribuidos entre toda la población³⁷, pueden observarse también diferencias regionales, en especial, un sobrepeso más pronunciado entre los niños de las provincias de Santa Cruz y Chubut.

69. Los estudios también han indicado que existe una correlación entre la condición socioeconómica y los índices de obesidad. Una encuesta encontró que el nivel educativo de los padres tiene un impacto en los índices de obesidad de sus hijos. En la muestra considerada, aquellos adolescentes cuyos padres tenían el menor nivel educativo, tenían un 31 % más de posibilidades de sufrir sobrepeso que aquellos con padres de un mayor nivel de educación³⁸.

70. En 2016, el Ministerio de Salud creó el Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad (resolución 732/2016)³⁹. Igualmente, el Gobierno anunció un plan integral para tratar la prevalencia de los índices de sobrepeso y obesidad entre niños y adolescentes. Algunas de las políticas específicas incluyen acuerdos con la industria sobre contenido de azúcar y sodio, etiquetado nutricional, impuestos sobre bebidas azucaradas y otros alimentos con bajo valor nutricional, y la capacitación de los municipios, a fin de crear programas de alimentación saludables. Es crucial que las políticas de nutrición sean integrales, aborden todas las formas de malnutrición, incluida la obesidad y la deficiencia de micronutrientes, y cuenten con un apoyo financiero adecuado.

3. Comercialización y publicidad

71. Aunque la Argentina cuenta con reglamentaciones sobre el contenido de la publicidad, no se han aplicado de un modo efectivo como para abordar los problemas de obesidad y nutrición deficiente. La Ley 26522 de servicios de comunicación audiovisual establece las reglas, principios y autoridades que se necesitan para poder contar con un

³⁴ Encuesta Nacional de Nutrición y Salud en la Argentina 2004-2005, disponible en <http://ghdx.healthdata.org/record/argentina-national-survey-nutrition-and-health-2004-2005>.

³⁵ Ministerio de Salud de la Nación, 2010.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Roberto Juan Feeney y Pablo Mac Clay, "Food Security in Argentina: A Production or Distribution Problem?", 19, núm. 2 (2016), pág. 32.

³⁸ Fundación Interamericana del Corazón – Argentina, <https://www.ficargentina.org/>.

³⁹ http://www.msal.gob.ar/ent/images/stories/programas/pdf/2016-09_resolucion-732-programa-nacional-alimentacion-saludable.pdf.

marco regulatorio de protección para niños y adolescentes en cuanto a la publicidad de productos no saludables⁴⁰.

72. Por otro lado, la Ley 24240 de defensa del consumidor establece la obligación de proporcionar información precisa, y la Ley 22802 de lealtad comercial regula la publicidad engañosa. Además, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, en su disposición 4980/05 establece que al publicitar productos “no deben vulnerarse los intereses de salud pública”.

73. No hay normas específicas en relación con las publicidades de alimentos y bebidas dirigidas a los niños, ni tampoco restricciones en relación con los criterios nutricionales⁴¹. Los niños menores de 12 años se encuentran expuestos a más de 60 anuncios de productos con bajo valor nutricional, que se difunden principalmente en los programas o canales dirigidos específicamente a este grupo etario⁴². En 2015, un estudio de la Fundación Interamericana del Corazón en la Argentina halló que nueve de cada diez anuncios de alimentos en programas de televisión para niños incluían productos con bajo valor nutritivo. Un estudio de 2017 que grabó más de 400 horas de programas para niños identificó que uno de cada cinco anuncios se refería a alimentos y bebidas, y solamente un tercio de los productos publicitados eran nutricionalmente saludables⁴³.

4. Etiquetado

74. Las reglamentaciones argentinas sobre etiquetado de alimentos e información nutricional y de salud tampoco parecen cumplir con las normas internacionales. El Código Alimentario Argentino establece que los elaboradores de alimentos deben mostrar la información sobre los ingredientes, su origen y la fecha de vencimiento, así como los valores nutritivos, pero no exige que se declare el contenido de azúcares, por lo que a los consumidores les resulta difícil elegir opciones más saludables⁴⁴.

5. Lactancia materna

75. Según lo que se informa, alrededor del 33 % de las madres se ciñen exclusivamente a la lactancia materna durante los primeros seis meses de vida del niño. Existe una creciente preocupación sobre los efectos sobre la salud de los sustitutos de la leche materna. La Ley 26873 de promoción y concientización pública de la lactancia materna, reglamentada en enero de 2015, establece la prohibición de publicitar los sucedáneos para niños menores de dos años, de conformidad con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna. De todos modos, hay informes que indican que las empresas que producen leche formulada para bebés hacen publicidad engañosa de “fórmulas para el crecimiento”, en contravención con lo establecido en la legislación. Los informes también sostienen que las empresas no cumplen con las guías de la OMS, que extienden la prohibición a la publicidad de alimentos sustitutos hasta la edad de tres años⁴⁵.

76. La Relatora Especial ve con beneplácito la ley que protege la lactancia materna, que es clave para asegurar una nutrición adecuada de los bebés, de conformidad con las recomendaciones de la OMS. Sin embargo, insta a que se realicen mayores esfuerzos para asegurar la aplicación de esta ley, junto con estrategias para promover y favorecer la lactancia materna exclusiva, en particular durante los primeros seis meses de vida del niño.

⁴⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>.

⁴¹ Laura Paggio, antropóloga social, integrante del equipo técnico del Programa Nutricional (Ministerio de Salud – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), respuesta al cuestionario.

⁴² Belén Ríos, Fundación Interamericana del Corazón – Argentina, respuesta al cuestionario.

⁴³ A. Rovirosa y otros, “Food and Beverage Advertising on Children's TV Channels in Argentina: Frequency, Duration, and Nutritional Quality”, *Archivos argentinos de pediatría*, 2017, 115 (1), págs. 28 a 34.

⁴⁴ Código Alimentario Argentino, cap. V, disponible en http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/Capitulo_V.pdf.

⁴⁵ Laura Paggio, antropóloga social, integrante del equipo técnico del Programa Nutricional (Ministerio de Salud – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), respuesta al cuestionario.

D. Sostenibilidad: riesgos de la inseguridad alimentaria asociados con el rápido crecimiento económico y el cambio climático

1. Organismos genéticamente modificados y protección de semillas

77. La Argentina es uno de los productores principales de semillas transgénicas y genera el 14 % de la producción mundial total de cultivos biotecnológicos. El país tiene más de 22 millones de hectáreas en regiones agrícolas dedicadas al cultivo de la soja (alrededor del 95 %), algodón y maíz, con tecnología genéticamente modificada⁴⁶. Su aprobación en la Argentina fue autorizada por la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria, integrada por las mismas empresas, por lo que su opinión resulta ilegítima debido al conflicto de intereses⁴⁷.

78. La Ley de semillas de 1973 permite a los productores utilizar semillas generadas en cosechas anteriores para su siembra futura. Esta postura no se condice con la de Monsanto (Bayer en la actualidad) —el mayor proveedor mundial de semillas transgénicas de soja— lo que llevó a la empresa a no entregar a la Argentina las variedades nuevas de semilla de soja en 2016. Existen presiones para modificar la actual Ley de semillas para que pueda aplicarse la restricción del uso propio, pero esa enmienda de la ley no ha sucedido aún. Además, el pago de regalías se haría por el plazo del derecho del sembrador (15 a 20 años según los diferentes proyectos de ley) pero no se pagarán de por vida.

79. La Ley de semillas y creaciones fitogenéticas y la Ley de promoción del desarrollo y producción de la biotecnología moderna no logran regular los organismos genéticamente modificados en la Argentina por lo que parece faltar en el país una reglamentación del uso de transgénicos, que se aprueba por recomendación de la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria, un ente creado por reglamentación ministerial.

80. La Relatora Especial recomienda que el Estado proteja el derecho de propiedad de los productores respecto de las semillas tradicionales, para que puedan comercializarlas libremente. Además, el Estado debería crear bancos de plantas a fin de mantener la diversidad genética de las semillas y asegurar el acceso a una distribución equitativa de los beneficios que surgen de la utilización de tales recursos genéticos.

2. Plaguicidas

81. Con el aumento de la producción de organismos genéticamente modificados y la industria agroquímica en la Argentina, se ha incrementado rápidamente el uso de plaguicidas. En los últimos 25 años, la aplicación de plaguicidas aumentó diez veces su volumen, de 38 a 370 millones de kilogramos, con un incremento del área cultivada de un 50 %, de 20 a 30 millones de hectáreas. Este incremento en el uso de plaguicidas se atribuye al modelo de agricultura industrial que prevalece, ya que el 98 % de la soja en la Argentina ha sido genéticamente modificada para ser resistente a los plaguicidas, principalmente el glifosato.

82. La Relatora Especial ha expresado su preocupación respecto del peligro que implican los plaguicidas, en especial los basados en glifosato, y las implicancias de estas sustancias químicas para el derecho a la alimentación (A/HRC/34/48). En 2015, la OMS declaró al glifosato como una sustancia probablemente carcinógena. La Relatora Especial advierte que el uso en exceso de los plaguicidas plantea peligros importantes para los trabajadores agrícolas que están en contacto directo con los plaguicidas. También advierte sobre los peligros para las poblaciones que habitan en derredor, que pueden verse indirectamente afectadas por la exposición debido a la contaminación o porque las partículas son transportadas por el viento. Se ha vinculado el uso persistente de plaguicidas, en particular los agroquímicos utilizados en la agricultura industrial, con una serie de efectos adversos para la salud, tanto a niveles altos como bajos de exposición. La fumigación de plaguicidas con avionetas es especialmente peligrosa ya que las sustancias

⁴⁶ Eduardo J. Trigo, "Fifteen Years of Genetically Modified Crops in Argentine Agriculture", s/f, 49.

⁴⁷ Grain, <https://www.grain.org/es/article/entries/5720-20-anos-de-soja-transgenica-en-el-cono-sur-de-america-latina-20-razones-para-su-prohibicion-definitiva>, y respuesta al cuestionario.

químicas pueden ser transportadas por el viento a lugares cercanos (A/HRC/34/48). Desafortunadamente, la Argentina no ha introducido legislación efectiva ni ha aplicado sus leyes como corresponde para reducir el uso de plaguicidas en la producción agrícola, ni para reparar el daño sufrido por las poblaciones expuestas a la contaminación. Sin embargo, hubo solamente dos casos —Loma Senés e Ituzaingó Anexo— en que se ha juzgado y responsabilizado a productores por la contaminación con plaguicidas.

83. En 2013, la provincia de Buenos Aires estableció una restricción respecto del uso de plaguicidas cerca de las ciudades. Esta medida prohíbe la fumigación con avionetas en las áreas que los municipios hayan definido a tal efecto, o en un área de 2 km entre las zonas rurales y urbanas. En 2016, el Gobierno adoptó la Ley 27262 que prohíbe el uso y/o tratamiento con cualquier tipo de plaguicidas de los cultivos, sus productos y derivados, cereales y oleaginosas durante la carga en camiones y vagones de ferrocarril de estos productos básicos, así como durante su transporte al destino final⁴⁸. Esta legislación fue propuesta después de que fallecieran siete camioneros en la provincia de Córdoba en 2009 y 2010 como resultado de su exposición al plaguicida denominado fosfina.

84. A pesar de estos esfuerzos, a la Relatora Especial le preocupan los informes sobre la exposición indirecta a los plaguicidas y sus efectos sobre la población. Un estudio realizado por la Universidad Nacional de La Plata determinó que la mayoría de la población consume frutas y hortalizas que han sido fumigadas con plaguicidas⁴⁹. El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) determinó que la leche de las madres que habían dado a luz en hospitales del Área Metropolitana de Buenos Aires contenía niveles de plaguicidas que eran un 15 % más elevados que los niveles considerados seguros por la ley⁵⁰.

85. En la Argentina parecieran no existir sistemas de monitoreo efectivos para regular la industria de los plaguicidas y controlar su uso en los agronegocios. Esta falta de monitoreo y reparación de los daños podría constituir una violación de los derechos humanos si no se abordase correctamente.

86. De todas formas, en respuesta a la situación el Gobierno creó el Grupo de Trabajo interministerial sobre buenas prácticas en materia de aplicación de fitosanitarios, integrado por expertos de entidades públicas relevantes. Su objeto es elaborar principios que regirán las políticas públicas sobre las aplicaciones de fitosanitarios en la agricultura y la alimentación, formular recomendaciones para mejorar la adopción de las buenas prácticas y fortalecer los sistemas de control y monitoreo.

87. Durante la visita de la Relatora Especial, un trabajador agrícola argentino y referente en la lucha contra el uso de plaguicidas, Fabián Tomasi, falleció a causa de una enfermedad causada por una constante exposición a los plaguicidas⁵¹. La muerte trágica del Sr. Tomasi recuerda las condiciones peligrosas a las que se encuentran expuestos los trabajadores agrícolas y sus familias, y la necesidad de repensar el actual modelo agrícola de la Argentina que depende tanto de las plaguicidas para producir los alimentos que se consumen.

3. Deforestación

88. El agotamiento del suelo y la degradación de las tierras asociados a la producción de soja constituyen una creciente preocupación en la Argentina. Desde 2008, se destruyeron más de 2.400.000 ha de bosques, de las cuales unas 750.000 ha eran de bosques protegidos. Un 80 % del desmonte se concentró en cuatro provincias del norte: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco⁵².

⁴⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=263770>.

⁴⁹ Aníbal Prienza, en su respuesta al cuestionario, cita un informe disponible en https://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/paginas/informe_agroquimicos_comprimido.pdf.

⁵⁰ Angel Strappazzon, Miguel Gómez, Rodolfo González Greco, Movimiento Nacional Campesino Indígena-La Vía Campesina, respuesta al cuestionario.

⁵¹ <https://www.france24.com/es/20180908-murio-fabian-tomasi-simbolo-de-la-lucha-contra-el-glifosato-en-argentina>.

⁵² <https://blog.greenpeace.org.ar/5-datos-clave-sobre-la-deforestacion-en-argentina-a-casi-10-anos-de-la-sancion-de-ley-de-bosques/18323/>.

89. La Ley 26631 de 2007 sobre protección de bosques fue un ejemplo extraordinario de participación de la sociedad civil en una política pública, y hoy en día es una herramienta importante para que el país cumpla con sus compromisos internacionales en la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad.

90. A pesar de la entrada en vigor de la ley, la FAO clasificó a la Argentina entre los países que habían perdido más bosques entre 2010 y 2015. Advierte que la deforestación continúa en áreas donde se encuentra prohibida, y que el Gobierno nacional ha mostrado una falta de interés considerable en aplicar la ley, lo que se refleja en la falta de fondos necesarios para financiar políticas de conservación.

91. En los últimos tres años, la deforestación fue considerablemente menor a lo sucedido con anterioridad a las reglamentaciones (300.000 ha por año): 190.000 ha en 2014; 159.000 ha en 2015; y 136.000 ha en 2016. El 42 % del desmonte se dio en bosques protegidos.

V. Sectores de la población que exigen una atención especial

A. Pueblos indígenas

92. Los derechos de los pueblos indígenas y, en especial, sus derechos colectivos a la tierra se encuentran protegidos por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Su derecho a la alimentación se encuentra 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. A través de los años, y como consecuencia de la expansión de las actividades agrícolas, incluida la soja, los pueblos indígenas han perdido grandes porciones de sus tierras tradicionales. Las familias indígenas se vieron forzadas a dejar las zonas en las que vivían y, en algunos casos, tuvieron que migrar hacia las ciudades cercanas en busca de trabajo, sufriendo en muchas ocasiones de una discriminación sistemática. Además, el desmonte como parte de la expansión de la frontera agrícola, limitó severamente la disponibilidad y el acceso a las plantas, así como a los animales de caza y la pesca.

94. Durante su viaje al Chaco, la Relatora Especial visitó a integrantes de las comunidades qom con quienes pudo conversar. Habían migrado de sus tierras tradicionales a ciudades cercanas para poder sobrevivir, aunque sin poder sustentarse debido a una discriminación sistémica.

95. Además, durante esa visita al Chaco, realizó el seguimiento de una decisión de 2007 como resultado de un reclamo que presentó el Defensor del Pueblo de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia, y que involucra el fallecimiento de integrantes de la comunidad originaria qom en la región conocida como El Impenetrable. En dicha causa, se denunciaron niveles extremos de malnutrición y abandono por parte del Estado nacional y del provincial. La Corte Suprema ordenó a los Gobiernos nacional y provincial que tomaran una serie de medidas para asegurar que los habitantes de la región recibieran atención de la salud y alimentos adecuados.

96. Además, el programa de relevamiento territorial de las comunidades indígenas del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas se lanzó en el marco de la Ley 26160, y se prorrogó hasta 2021, lo que suspende los desalojos de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas. La Relatora Especial ve con beneplácito esta política y debería dársele prioridad a fin de proteger el acceso de los pueblos originarios a la tierra y al derecho a la alimentación.

B. Trabajo infantil

97. El trabajo infantil vulnera los derechos del niño y perpetúa el ciclo de pobreza de los niños afectados, sus familias y comunidades y, por ende, su derecho a la alimentación.

98. En el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil que se realizó en Buenos Aires en noviembre de 2017, el entonces Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Jorge Triaca, anunció las cifras oficiales de trabajo infantil en la Argentina, obtenidas a través de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes⁵³. La Encuesta indica que hay 715.484 niñas y niños entre las edades de 5 y 15 años que participan en actividades productivas en las áreas urbanas y rurales en todo el país, lo que representa un 9,4 % de la población⁵⁴.

99. El trabajo infantil en sí ya es una violación de los derechos humanos, pero también es un síntoma y una causa del recrudecimiento de la pobreza. El derecho a la alimentación de los niños puede verse socavado por las condiciones de explotación en que trabajan sus padres, en especial las madres, por los salarios bajos, horario extendido, falta de licencia por maternidad y apoyo para la lactancia materna (A/73/164).

C. Mujeres

100. Las mujeres en la Argentina enfrentan más dificultades que los hombres para lograr acceso al mercado laboral y aún más para acceder a un empleo formal. Junto con las brechas económicas persistentes, las trayectorias laborales de las mujeres se ven condicionadas por los papeles que se les asignan en la tarea del cuidado. Según aparece en el Informe de la Brecha Global de Género, trabajan el 55 % de las mujeres y el 82 % de los hombres⁵⁵.

101. En la Argentina se lograron numerosos avances en relación con la igualdad de género, respecto de las normas legislativas y otras medidas que apuntan a reconocer la igualdad de derechos de hombres y mujeres y combatir todas las formas de discriminación contra la mujer. Estas iniciativas constituyen avances importantes, aunque en el terreno existe aún la inequidad. Por ejemplo, las mujeres aún le dedican el doble del tiempo que los hombres al cuidado de otros (6,4 horas por día comparado con 3,4 horas).

102. Las mujeres en las áreas rurales se enfrentan con una situación más dura ya que su trabajo en el cuidado de otros, así como en la agricultura resulta muchas veces invisible. Conforme el Censo de 2010, un total de 651.597 mujeres trabajan en los poblados y pueblos rurales, y 1.070.510 se encuentran dispersas por las zonas rurales, lo que hace un total de 1.722.107 de mujeres rurales. Las mujeres en las zonas rurales resultan decisivas para la seguridad alimentaria, la diversidad en la dieta y la salud de los niños.

VI. Conclusiones y recomendaciones

103. La Argentina tiene abundantes recursos naturales que permiten la autosuficiencia y brindan apoyo a un sector agrícola productivo. En tanto no debería haber problemas para garantizar la disponibilidad de alimentos para la población, el modelo actual de la agricultura industrial, que promueve la soja y otros cultivos comerciales para la exportación por sobre un sector agrícola diversificado, ha socavado la seguridad alimentaria de la población.

104. Además, el derecho a una alimentación adecuada requiere una accesibilidad económica. Aunque el impacto de una economía de mercado libre ha contribuido al crecimiento económico impresionante de la Argentina en años recientes, este

⁵³ <http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/EANNAcompleta.pdf>.

⁵⁴ *Ibid.*; http://www.trabajo.gob.ar/downloads/trabajoinfantilno/trabajoInf_PlanNacional.pdf; <https://www.ilo.org/buenosaires/temas/trabajo-infantil/lang-es/index.htm>.

⁵⁵ Foro Económico Mundial, *Global Gender Gap Report 2015*, disponible en <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/economies/#economy=ARG>.

crecimiento no ha beneficiado a todos de una manera inclusiva. La pobreza sigue siendo elevada en algunas partes del país y se está arraigando no solamente en las áreas rurales, sino que existe el riesgo de que aumente en los centros urbanos. La crisis económica reciente amenaza con profundizar esta brecha de pobreza.

105. A pesar de la existencia de una estructura legal y de estrategias bien formuladas e intencionadas para asegurar la realización del derecho a la alimentación, la Argentina no cuenta con una protección constitucional explícita de dicho derecho en el país. Por lo tanto, la Argentina no cuenta con las herramientas para abordar los problemas relacionados con la alimentación dentro de un marco legal exigible, con claros lineamientos para promover e implementar políticas integrales y multidimensionales. La Relatora Especial insiste en que el marco jurídico para el derecho a una alimentación adecuada debería incluir la soberanía alimentaria para todos⁵⁶.

106. La Relatora Especial confía en que el Gobierno le dará prioridad al diseño y la implementación de políticas efectivas con la participación de todas las partes interesadas, a fin de asegurar el derecho a una alimentación adecuada, y hará todo lo posible para evitar los efectos negativos de la crisis financiera entre los más vulnerables.

107. La Relatora Especial observó que la Argentina se encuentra en el proceso de implementar su Plan Nacional de Derechos Humanos. Recomienda que se aplique en consulta con representantes de la sociedad civil.

108. Finalmente, la Relatora Especial desea reiterar su compromiso de continuar el diálogo iniciado durante su visita. Espera poder trabajar con el Gobierno en el marco de un espíritu de cooperación a fin de poder implementar las recomendaciones que formula a continuación.

109. A fin de cumplir plenamente con sus obligaciones en relación con los derechos humanos y, más específicamente, con el derecho a la alimentación, la Argentina deberá:

a) Desarrollar y adoptar un marco legislativo nacional en relación con el derecho a la alimentación basada en los derechos humanos, con referentes y planes para una efectiva implementación en cada región. El presupuesto deberá también incluir las fuentes financieras necesarias, teniendo en cuenta la sostenibilidad en el largo plazo. Las autoridades responsables de la implementación, el monitoreo adecuado y la rendición de cuentas deberán desarrollar un mecanismo para una participación plena y activa de todos los actores en cuestión en la toma de decisiones, incluidos los más vulnerables;

b) Cumplir con sus obligaciones legales de sostener el derecho a la alimentación en tiempos de una crisis económica nacional, cuando el Gobierno debe tener en cuenta aún más los efectos directos e indirectos de sus medidas de austeridad sobre la accesibilidad a los alimentos de los más pobres dentro de la sociedad argentina;

c) Proteger y promover la agricultura familiar como un modelo productivo, ya que esta representa casi un 80 % de los productores de la Argentina que producen casi la mitad de las frutas y hortalizas que se consumen en el país;

d) Mejorar los sistemas de control y vigilancia para evitar el uso excesivo de plaguicidas;

e) Implementar y monitorear cuidadosamente las reglamentaciones ambientales que protegen la salud humana, degradación y agotamiento del suelo y la contaminación del agua que pueden darse como consecuencia de la agricultura intensiva, así como de la cría de ganado a gran escala;

⁵⁶ Existe un precedente legislativo importante, el proyecto de ley sobre el derecho a una alimentación adecuada, en un marco de seguridad y soberanía alimentaria.

- f) Crear bancos de semillas a fin de mantener la diversidad genética de las semillas y asegurar de que se compartan en forma justa y equitativa los beneficios que surgen de la utilización de dichos recursos genéticos;
- g) Promover la agroecología y brindarle apoyo, lo que incluye mecanismos financieros y el inicio de programas de capacitación;
- h) Implementar las directrices voluntarias de la FAO para actividades relacionadas con las políticas agrícolas nacionales, en especial, las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, así como 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;
- i) Cerciorarse de que la agenda de desarrollo nacional incluya una perspectiva de derechos humanos, alineada con la protección de los pequeños productores;
- j) Promulgar leyes en relación con las etiquetas en los envases de alimentos, asegurándose de que contengan información nutricional, y planificar el trabajo en colaboración con la industria alimenticia a fin de diseñar e implementar etiquetas innovadoras que puedan ayudar a los consumidores a elegir dietas saludables;
- k) Cumplir con el código de sucedáneos de la leche materna publicado por la OMS, y monitorear y sancionar cualquier violación de dicho código;
- l) Activar el mecanismo de selección y designar al Defensor del Pueblo de la Nación, de conformidad con los principios sobre el papel de las instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París).
