

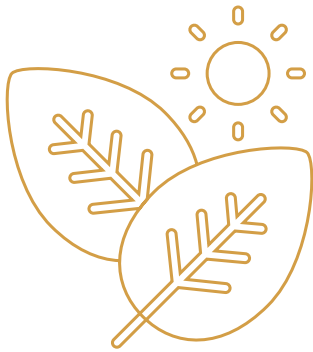


Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL PARAGUAY

Marco Normativo e Institucional
y desafíos en el ámbito jurídico



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL PARAGUAY: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL Y DESAFÍOS EN EL ÁMBITO JURÍDICO

Por
Milena Pereira Fukuoka
Consultora

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Asunción, 2020

Cita requerida:

Pereira Fukuoka, M. 2020. *El derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay - Marco normativo e institucional y desafíos en el ámbito jurídico*. Asunción, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9963es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-133010-4

© FAO, 2020



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.



ÍNDICE

Agradecimientos	v
Abreviaturas y siglas	vii
Resumen Ejecutivo	ix
Introducción	1
Capítulo 1	5
Elementos conceptuales	
Capítulo 2	15
Situación Alimentaria y Nutricional en el Paraguay	
Capítulo 3	29
Marco institucional	
Capítulo 4	45
Marco jurídico	
Capítulo 5	51
Conclusiones y recomendaciones	
Bibliografía y fuentes consultadas	54

Figuras y cuadros

Figuras

1. Cadenas de suministro de alimentos y entornos alimentarios	10
2. Esquema de sectores y mecanismos institucionales que inciden en el derecho a la alimentación y cuya articulación puede ser facilitada a través de leyes marco	30
3. Evolución de la prevalencia (%) subalimentación en el Mundo, América Latina y el Caribe, subregiones y en Paraguay, 1999-01 y 2014-16	16
4. Evolución de la obesidad en personas adultas, prevalencias (%)	17

Cuadros

1. Recomendaciones a los Estados para la integración del enfoque del sistema alimentario centrado en la nutrición en las políticas públicas	11
2. Prevalencia de subalimentación e inseguridad alimentaria en América del Sur y en el Paraguay	16
3. Indicadores del derecho a la alimentación aplicados a algunos grupos poblacionales, conforme a datos disponibles	20
4. Marco de competencias institucionales para la garantía del DHAA en el Paraguay, conforme a la legislación vigente	31
5. Normativas nacionales vinculadas al derecho a la alimentación adecuada en sus diferentes componentes	47



AGRADECIMIENTOS

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) expresa su agradecimiento a todas las personas que de distintas formas hicieron posible el desarrollo de este informe. En especial, se agradece a:

- Todas las personas referentes de instituciones del sector público, del ámbito académico, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, que participaron en los espacios de diálogo y en el curso semipresencial sobre *Políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación*, realizados en el marco de este proyecto.
- La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social y el Frente Parlamentario contra el Hambre — Capítulo Paraguay, por los apoyos institucionales para la implementación del proyecto y por promover avances en la aplicación práctica del derecho a la alimentación adecuada en el país.
- Milena Pereira Fukuoka, consultora nacional jurista para la coordinación y ejecución de acciones del proyecto *Apoyo para la implementación del derecho a la alimentación adecuada* y redactora de este informe.
- Jorge Meza Robayo, Representante de la FAO en Paraguay, y el equipo nacional del proyecto, integrado por Fabiola Alcorta, Ana Louteiro, Benicia Almeida y Noelia Riquelme (+).
- Manuela Cuvi, Oficial Jurista del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO, por la supervisión técnica del informe y el valioso acompañamiento en la implementación del proyecto; así como a Valeria Pasarín, Consultora Jurista del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO y María Gloria Riethmuller, Consultora Jurista del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO.



ABREVIATURAS Y SIGLAS

AE	Alimentación Escolar
AF	Agricultura Familiar Campesina e Indígena
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CRP	Constitución de la República del Paraguay de 1992
DEA	Dirección de Educación Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería
DEAG	Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
EBY	Entidad Binacional Yacyretá
EEA	Emprendimientos Estratégicos Articuladores
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
HLPE	Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INTN	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PDA	Las pérdidas y el desperdicio de alimentos
PGN	Presupuesto General de Gastos de la Nación
PLANAL	Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay
PLAN SAN CELAC	Plan para la Seguridad Alimentaria, la Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENADIS	Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SISVAN	Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
TMC	Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República
SEDECO	Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario



RESUMEN EJECUTIVO

El documento constituye una síntesis del estudio de diagnóstico sobre la situación general del derecho a la alimentación adecuada y su grado de aplicación en el Paraguay. El propósito de este material es brindar una visión del contexto institucional y jurídico, relacionado con el derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay, con vistas al fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales para su reglamentación normativa y para la coordinación intersectorial en la materia.

A continuación, se resume el contenido más relevante de cada uno de los cinco capítulos del informe:

I. Elementos conceptuales: La Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas define el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) en los siguientes términos: «El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla». El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece el derecho humano a la alimentación como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, con una doble vertiente. El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre constituye el nivel mínimo del derecho a la alimentación, se encuentra íntimamente vinculado al derecho a la vida y es considerado una norma absoluta que debe garantizarse a todas las personas. Por ello, representa para los Estados una obligación de carácter más inmediato. El derecho a la alimentación adecuada, por su parte, abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios. Los componentes del derecho a la alimentación son la **disponibilidad**, la **accesibilidad**, la **adecuación**, la **estabilidad** y la **sostenibilidad**. Por tratarse de un derecho humano, los Estados se obligan a respetar,

proteger y contribuir al derecho a la alimentación adecuada del que son titulares todas las personas. En razón del carácter complejo y multisectorial de este derecho, varios países de la región han establecido las leyes marco sobre el derecho a la alimentación, que buscan ofrecer una definición precisa del alcance y contenido de este derecho humano, establecer las obligaciones de las autoridades del Estado, así como los mecanismos institucionales necesarios a fin de proporcionar las bases jurídicas para la legislación subsidiaria y otras medidas necesarias que deberán adoptar las autoridades competentes.

II. Situación alimentaria y nutricional en el Paraguay: La prevalencia de la subalimentación en el Paraguay es del 11,2%. Actualmente, alrededor de 800 000 personas no cuentan con los alimentos suficientes para llevar una vida sana y activa. A principios del 2000, la prevalencia de la subalimentación se encontraba en un 12,9% y tendió a disminuir, llegando al 11% en el trienio 2002-2004. Sin embargo, mantuvo una tendencia al alza hasta el periodo 2007-2009, llegando a los mismos niveles en que se encontraba a principios de la medición. El índice de subalimentación en el país supera la media subregional que era, en el periodo 2015-2017, del 4,9%. El sobrepeso y la obesidad han aumentado en las últimas décadas, siguiendo la tendencia exhibida por los países de la región. En 1980, el 3,6% de los hombres y el 6,5% de las mujeres padecían obesidad en el país. En 2014 las proporciones subieron, afectando al 15% de los hombres y al 22% de las mujeres. En 2016 se llegó a una prevalencia del 20,3% de la población, sufriendo de obesidad el 17% de los hombres y el 23,4% de las mujeres. En el Informe final sobre su misión en el Paraguay, la relatora especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas consideró como grupos de la población que requieren atención especial a los pueblos indígenas, a las mujeres y a las personas mayores. Es fundamental generar datos actualizados y fidedignos que permitan conocer las condiciones de salud alimentaria nutricional de la población y sus tendencias.

III. Marco institucional: Las instituciones públicas con competencia en la garantía del derecho a la alimentación adecuada, conforme al ordenamiento jurídico paraguayo, son numerosas y de diverso carácter: instituciones del Estado central, departamentales y municipales; órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y extrapoderes; instituciones de planificación, e instituciones ejecutivas de diferentes sectores: agrario, salud, educación, trabajo, comercio, desarrollo social, agua y saneamiento, ambiente, inocuidad, defensa del consumidor; debiendo mencionarse también las instituciones con competencia económica y los entes de carácter financiero. En el informe se identifican las instituciones con competencia más directa en cada una de las áreas contempladas en las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación del año 2004* y en el Plan SAN CELAC. En materia de pérdidas y desperdicio de alimentos, y en la implementación de mecanismos de participación social en las estrategias generales de SAN, no se han encontrado competencias institucionales estipuladas.

IV. Marco jurídico: Aunque la Constitución de 1992 no estipula de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada, lo contempla de modo implícito en otros derechos, como el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la calidad de vida (art. 6), el derecho a la defensa de los intereses difusos (art. 38) y, en especial, en el artículo 72 que establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios en las etapas de producción, importación y comercialización. Asimismo, la CRP garantiza explícitamente el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de los niños y las niñas (arts. 53, 54 y 75) y de las personas mayores (art. 57). Desde 1989, fueron ratificados por el Paraguay los principales tratados de protección de derechos humanos tanto los concertados en el ámbito del sistema uni

versal como del sistema interamericano. El derecho humano a la alimentación adecuada se encuentra reconocido por el Estado paraguayo a través de la incorporación al ordenamiento jurídico interno del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de otros tratados internacionales en los términos en los que ha sido establecido convencionalmente, conforme a los lineamientos desarrollados por los órganos autorizados de interpretación internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Paraguay aún no cuenta con una ley marco sobre el derecho a la alimentación. No obstante, disposiciones vinculadas al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria se encuentran contenidas en diversos tipos de normas jurídicas, las cuales se mencionan en el informe, según el componente del DHAA al que aluden.

V. Conclusiones y recomendaciones: El derecho humano a la alimentación adecuada es un derecho complejo y multisectorial, pues para su realización efectiva es necesario abordarlo desde numerosos sectores de la economía de un país y, consecuentemente, a través de variadas políticas públicas y medidas legislativas de diverso contenido y carácter. Considerando las principales áreas sectoriales y mecanismos que inciden en el derecho a la alimentación, tras el análisis del marco jurídico vigente en el Paraguay realizado en este informe, se observa que más de cuarenta instituciones públicas poseen competencias vinculadas con la garantía del derecho a la alimentación, entre ellas los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional). A su vez, más de treinta leyes de origen nacional (códigos, estatutos y leyes) contienen disposiciones vinculadas a los distintos componentes del derecho a la alimentación adecuada. En los últimos años, el Paraguay ha logrado importantes avances de carácter normativo, institucional y político en ámbitos sectoriales vinculados al derecho a la alimentación. Por el número y la diversidad de instituciones con competencia en la garantía del derecho a la alimentación se torna necesario contar con un sistema institucional que posibilite la coordinación intersectorial en materia de SAN y el derecho a la alimentación. A su vez, la cantidad de instrumentos normativos vigentes plantea el reto de la armonización jurídica desde el enfoque del derecho a la alimentación. En materia de política pública, el país carece de una estrategia o plan nacional de SAN, el cual permitiría dotar de una perspectiva integral a las acciones en la materia, complementarlas y transformar en políticas de Estado los programas y proyectos existentes. En la actualidad, la principal brecha jurídica existente en el Paraguay para la aplicación del derecho a la alimentación es la inexistencia de una ley marco que establezca una institucionalidad adecuada y proporcione elementos concretos para materializar ese derecho. La aprobación de una ley marco contribuiría al avance decidido en la Agenda 2030, en especial, de las metas de los ODS 1, 2 y 3 en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, se daría respuesta a un requerimiento de organizaciones de la sociedad civil y su adopción significaría el cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Estado paraguayo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2015) y por la relatora especial sobre el derecho a la alimentación (2017).



INTRODUCCIÓN

Desde el año 1992 se han realizado significativos avances en torno a la implementación del derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay. En dicho año fue ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Estado paraguayo (Ley N° 400, 1992). A su vez, fue sancionada y promulgada una nueva Constitución de la República, fundada en los principios centrales del derecho internacional de los derechos humanos. En 1992 se celebró la primera Conferencia Internacional sobre Nutrición, convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Como resultado de los compromisos asumidos por el país en dicho ámbito, se avanzó hacia el establecimiento de una entidad rectora en las áreas de nutrición y alimentación, conformándose el Departamento de Nutrición, dependiente de la Dirección General de Programas de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2018, INAN).

En mayo de 1996, inició sus actividades el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) con el propósito de integrar y conducir las tareas relacionadas con los programas y servicios en el área alimentaria y nutricional, en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2018, INAN). En el 2000 fue promulgado el Decreto N.º 10.559 que creaba la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, bajo el impulso de los acuerdos emanados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y de los objetivos de la Cumbre del Milenio del año 2000.

Con posterioridad, en el marco de la «Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza» (2006), el Gobierno paraguayo expuso la necesidad de diseñar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en el país (Decreto N° 8.152, 2006). Para el efecto, solicitó el apoyo técnico de la FAO a fin de preparar el borrador de dicho Plan e instalar la seguridad alimentaria como política de Estado.

El Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) fue elaborado a través de un proceso participativo, desarrollado entre 2007 y mediados de 2009. Di-

cho plan se oficializó en agosto de 2009 (Decreto N° 2.789, 2009), encomendándose al Gabinete Social de la Presidencia de la República la promoción y coordinación de su funcionamiento.

En febrero de 2011, a través del Decreto N.º 6179, se modificó la competencia institucional respecto de la promoción, divulgación y coordinación de la implementación del PLANAL. La Secretaría Técnica de Planificación fue designada como responsable de dichas funciones, con el apoyo de los gobiernos departamentales y municipales. También se le encomendó el desarrollo del Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondieran (Decreto N° 6.179, 2011).

El PLANAL se propuso como meta lograr que en el 2025 todas las personas que vivieran en el Paraguay accedieran, en todo momento, a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades, conforme a sus preferencias y pautas culturales, a fin de llevar una vida activa y sana. Aunque se planteaba alcanzar a toda la población, se consideraba a los pueblos originarios y a las poblaciones urbanas y rurales en condiciones de vulnerabilidad como grupos meta principales (2009, STP).

Entre los años 2009 y 2011 se enfatizó la implementación interinstitucional del PLANAL a nivel del territorio, a través de la metodología del enfoque territorial participativo. Los avances se dieron en cuatro departamentos: San Pedro, Caazapá, Canindeyú y Alto Paraguay. Los principales instrumentos empleados fueron los Planes de Acción Concertados y Pactados a nivel local y los Emprendimientos Estratégicos Articuladores (EEA). Los emprendimientos comprendían mecanismos de acción comunitaria que propiciaban el trabajo coordinado y complementario entre las instituciones públicas y la comunidad, dirigidos a lograr la seguridad alimentaria y nutricional, avanzar hacia la soberanía alimentaria, disminuir la pobreza y acabar con el hambre. Los EEA que se lograron desarrollar fueron las Escuelas integrales, ubicadas en las comunidades campesinas, las Escuelas integrales y de cultura, ubicadas en las comunidades indígenas, y los Circuitos de producción, acopio, comercialización y consumo, instalados en el departamento de San Pedro.

En materia de monitoreo y evaluación, se logró avanzar en el diseño de una Plataforma informática de monitoreo y evaluación del PLANAL y de los Planes de acción concertados y pactados para el departamento de San Pedro.

Aunque el PLANAL careció de operatividad en los últimos años, es preciso notar que la mayoría de los instrumentos legales y programáticos en materia nutricional y de apoyo a la agricultura familiar que se han logrado implementar desde 2009 han estado inspirados en los programas contemplados en el PLANAL.

Las mayores dificultades del PLANAL se habrían encontrado en el nivel de la coordinación política. No llegó a conformarse la Comisión interministerial de seguridad y soberanía alimentaria nacional, prevista en el documento principal. Tampoco pudo avanzarse en el establecimiento del Observatorio de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional del Paraguay.

Dicha situación ha evidenciado la necesidad de contar con una ley marco sobre el derecho a la alimentación que proporcione una perspectiva integral sobre el tema y que facilite la coordinación interinstitucional en materia de SAN.

Cabe recordar que distintos órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas han recomendado al Estado paraguayo la sanción de una ley marco sobre el derecho a la alimentación.

En el año 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas recomendó al Estado redoblar sus esfuerzos para proteger el derecho a una alimentación adecuada y acelerar sus esfuerzos para adoptar el proyecto de ley de seguridad alimentaria y nutricional.¹¹

A su vez, en el 2017, la relatora especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas subrayó la importancia del reconocimiento explícito en la legislación nacional del derecho a una alimentación adecuada.¹² A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, la especialista encomendó al Estado paraguayo lo siguiente:

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 debería 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.¹³



1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

1.1 El derecho a la alimentación adecuada

Al derecho a la alimentación adecuada, reconocido como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales, se lo define, según la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en los siguientes términos: «El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla».

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece el derecho humano a la alimentación como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, con una doble vertiente. El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre constituye el nivel mínimo del derecho a la alimentación, se encuentra íntimamente vinculado al derecho a la vida y es considerado una norma absoluta que debe garantizarse a todas las personas. Por ello, representa para los Estados una obligación de carácter más inmediato. El derecho a la alimentación adecuada, por su parte, abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

Los componentes del derecho a la alimentación son la disponibilidad, la accesibilidad, la adecuación, la estabilidad y la sostenibilidad.

- La disponibilidad se relaciona con la oferta de alimentos, comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda.

- En materia de accesibilidad, todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Ello implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.
- La adecuación significa que la alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.
- Se requiere, además, una estabilidad en la oferta de alimentos, la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar, así como debe estar asegurado el debido acceso a los alimentos de manera permanente.
- La sostenibilidad implica que la gestión de los recursos naturales debe hacerse de forma que se garantice la disponibilidad de alimentos suficientes no sólo para las generaciones presentes sino también para las futuras.

La realización progresiva del derecho a la alimentación implica acciones legales, políticas, económicas, sociales e institucionales basadas en los siguientes principios de derechos humanos: transparencia, rendición de cuentas, participación, no discriminación, empoderamiento, dignidad humana y Estado de derecho.

Al ser la alimentación una realidad multidimensional, existen estrechas relaciones entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos, como, por ejemplo, el derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho al trabajo.

A su vez, el derecho a la alimentación tiene un carácter multisectorial, afecta y se ve afectado por numerosos sectores. Las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional son una herramienta de gran utilidad ya que identifican las principales áreas sectoriales que pueden tener una relación directa con la realización del derecho a la alimentación.

1.2 Las obligaciones jurídicas del estado para la garantía del derecho a la alimentación

Conforme a lo dispuesto en el PIDESC, los Estados asumen obligaciones generales y obligaciones específicas para la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada.

Son obligaciones generales de los Estados parte adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación de toda persona bajo su jurisdicción; ampliar la protección existente del derecho a la alimentación, mientras que reducir el nivel de protección ya alcanzado equivale, en términos generales, a una violación de este derecho (el principio de «no regresión»). También constituye una obligación general la no discriminación, la cual debe entrar en vigor de forma inmediata, tal como ocurre con la obligación de garantizar la protección contra el hambre.



En la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se identifican las obligaciones específicas de los Estados en materia del derecho a la alimentación.

I. La obligación de respetar exige que los Estados parte no adopten medidas —ya sea a través de las actuaciones, las políticas o la falta de acción de sus propios organismos o funcionarios públicos— que resulten en impedir o privar a las personas o grupos de la posibilidad de alimentarse por sus propios medios.

II. La obligación de proteger requiere la adopción de medidas específicas, tanto legislativas como de otro tipo, que regulen las actividades de terceros al objeto de asegurar que no produzcan un efecto negativo en el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación.

III. La obligación de realizar implica que los Estados parte deben adoptar medidas positivas para facilitar y efectivizar el ejercicio de los derechos de las personas. Facilitar el ejercicio del derecho a la alimentación exige la adopción por parte del Gobierno de medidas de mayor envergadura en el sentido de identificar a las personas vulnerables y aplicar políticas y programas que les permitan acceder más fácilmente a los alimentos y mejorar su capacidad para alimentarse. La obligación de efectivizar el derecho a la alimentación suministrando alimentos directamente se aplica en caso de que las personas o grupos no puedan alimentarse por sus propios medios. La obligación de suministrar también incluye la obligación de garantizar, como mínimo, que nadie padezca hambre en el país.

En algunas de sus últimas observaciones generales, el Comité DESC consideró que la obligación de realizar también incorpora la obligación de promover. El Estado debe promover el conocimiento pleno de los derechos humanos tanto entre sus propios agentes como en el sector privado.

1.3 Las leyes marco sobre el derecho a la alimentación

En el plano nacional existen tres niveles complementarios de medidas legislativas que se pueden adoptar respecto del derecho a la alimentación: i) la incorporación del derecho a la Constitución nacional; ii) la adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación; y iii) el examen global de todas las leyes sectoriales, o las más importantes, que puedan afectar al ejercicio del derecho a la alimentación, para determinar su compatibilidad con este derecho humano.

El derecho a la alimentación es un derecho complejo. En razón de su carácter complejo y multisectorial, varios países de la región han establecido leyes marco sobre el derecho a la alimentación. Cabe señalar, además, que en la Observación General N.º 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas convocó a los Estados parte a adoptar una ley marco como principal instrumento para la aplicación del derecho a la alimentación.

Una ley marco es aquella que se utiliza para legislar sobre materias multisectoriales de una forma consistente, coordinada e integral, fijando los principios y obligaciones generales, dejando los detalles para normas de menor rango y delegando en las autoridades competentes la definición de las medidas necesarias dentro del marco establecido por la ley.

Las leyes marco sobre el derecho a la alimentación buscan ofrecer una definición precisa del alcance y contenido de este derecho humano, establecer las obligaciones de las autoridades del Estado, así como los mecanismos institucionales necesarios y proporcionar las bases jurídicas para la legislación subsidiaria y otras medidas necesarias que deberán adoptar las autoridades competentes.

En diciembre de 2012, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) aprobó la «Ley Marco de derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria», con el objetivo de establecer un marco jurídico de referencia, que permita a cada Estado establecer políticas y estrategias para garantizar de manera permanente y con carácter de prioridad nacional el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Entre los contenidos centrales que dicha normativa recomienda contemplar en una ley marco sobre el derecho a la alimentación, se encuentran, además del objeto, finalidad, alcance, definiciones y principios, los siguientes:

- El principio de aplicación de la interpretación más favorable para el reconocimiento de los derechos protegidos.
- Los ámbitos específicos de protección del derecho a la alimentación: condiciones generales, grupos que deben gozar de especial protección para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación.
- Las obligaciones del Estado para la garantía del derecho a la alimentación adecuada.
- Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.
- Disposiciones sobre el sistema de vigilancia (monitoreo y evaluación).
- Disposiciones sobre la representación y la participación de la sociedad civil.

- Disposiciones en materia de recursos para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación.

La importancia de que las leyes marco sobre el derecho a la alimentación pongan énfasis en la arquitectura institucional que permita una mejor coordinación de actores, mandatos y programas (leyes de institucionalidad) ha sido resaltada en la doctrina jurídica.

1.4 El derecho a la alimentación y los sistemas alimentarios sostenibles

La realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada no puede lograrse sin sistemas alimentarios eficientes y sostenibles que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición para todas las personas ahora y en el futuro, que proporcionen alimentos saludables, en cantidad y de calidad suficientes, asequibles, inocuos y aceptables desde el punto de vista cultural, y que propicien la elección de este tipo de alimentos.

Un sistema alimentario es la suma de los diversos elementos, actividades y actores que, mediante sus interrelaciones, hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos. Engloba todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.

Los sistemas alimentarios determinan las dietas de las personas, sus resultados en materia de salud y nutrición y su bienestar general. La manera en que se producen, distribuyen y consumen los alimentos también repercute en la integridad del planeta y la estabilidad de las naciones.

El Estado, siendo un actor fundamental, es la entidad responsable de normar, regular y direccionar la implementación de un sistema alimentario, con base en las necesidades específicas y la cultura, para que éste sea sostenible en el tiempo y sensible a la nutrición, además de involucrarse en la regulación de la inocuidad de los alimentos, el funcionamiento de los mercados y la elaboración de estándares de agricultura y alimentación.

Se considera que un sistema alimentario es sostenible cuando garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de la seguridad alimentaria de futuras generaciones. Un sistema alimentario es inclusivo cuando todos los miembros de la sociedad tienen la oportunidad de participar de él, tanto como consumidores como productores, generando una distribución equitativa de los beneficios.

Pueden distinguirse tres componentes de los sistemas alimentarios que interactúan entre sí: las cadenas de suministro de alimentos, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores. Estos influyen en la capacidad de las personas consumidoras para adoptar dietas sostenibles.

La cadena de suministro de alimentos abarca todas las etapas que recorren los alimentos desde su producción hasta su consumo, en concreto: producción, almacenamiento, distribución, elaboración, envasado, venta al por menor y comercialización.

El entorno alimentario se refiere al contexto físico, económico, político y sociocultural que enmarca la interacción de los consumidores con el sistema alimentario con miras a la adquisición, la preparación y el consumo de alimentos. Los elementos centrales del entorno alimentario que influyen en las elecciones alimentarias, la aceptabilidad de los alimentos y las dietas son el acceso físico y económico a los alimentos (proximidad y asequibilidad); la promoción y publicidad de los alimentos y la información sobre estos; y la calidad e inocuidad de los alimentos.

El comportamiento de los consumidores refleja las elecciones de los consumidores, tanto en el hogar como a título particular, sobre los alimentos que se adquieren, almacenan, preparan y consumen y sobre la distribución de los alimentos en la familia (por ejemplo, el reparto por sexo y la alimentación de los niños). En el comportamiento de los consumidores influyen las preferencias personales determinadas por el sabor, la comodidad, la cultura y otros factores. Dicho comportamiento también depende del entorno alimentario existente.

Figura 1. Cadenas de suministro de alimentos y entornos alimentarios



Fuente: HLPE. *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, 2017, p. 43.

En la actualidad, la malnutrición en todas sus formas (desnutrición, carencias de micronutrientes, sobrepeso y obesidad) sigue afectando a todos los países del planeta y constituye un importante impedimento para lograr tanto la seguridad alimentaria mundial y una nutrición adecuada como el desarrollo sostenible. Estas diversas formas de malnutrición pueden coexistir dentro de un mismo país o comunidad, a veces, hasta en el mismo hogar, por lo que han de combatirse de forma conjunta.

Todas las formas de malnutrición son el resultado de dietas deficientes, conocimientos y recursos inadecuados y entornos no saludables, y todos estos tienen causas subyacentes. Los sistemas alimentarios influyen en los tipos de alimentos que se producen y en la índole de su trayecto desde la explotación agrícola hasta la mesa.

Para alcanzar sistemas alimentarios sostenibles y sensibles a la nutrición, la FAO ha propuesto los siguientes principios de sostenibilidad para los sistemas alimentarios:

- Gestión y conservación de recursos naturales.
- Uso eficiente de recursos naturales para la producción.
- Protección de los medios de vida rurales.
- Mejora de la equidad y el bienestar rural.
- Aumento de la resiliencia de las personas y comunidades.
- Establecimiento de mecanismos de gobernanza responsables y eficaces, fortaleciendo la institucionalidad y la inversión.

Asimismo, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (HLPE) ha desarrollado recomendaciones de diversa índole respecto de los sistemas alimentarios para contribuir al logro progresivo del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. Se citan, seguidamente, las propuestas generales relativas al ámbito nacional, dirigidas a los Estados, para integrar la nutrición en las políticas, los programas y los presupuestos nacionales.

Cuadro 1. Recomendaciones a los Estados para la integración del enfoque del sistema alimentario centrado en la nutrición en las políticas públicas

Ámbito	Recomendación
Diversidad de sistemas alimentarios	Reconocer la diversidad de los sistemas alimentarios (tradicional, mixto, moderno) y formular políticas y programas específicos para cada contexto, que respalden la coexistencia de diferentes sistemas alimentarios y dietas.
Planificación	Integrar un enfoque del sistema alimentario centrado en la nutrición en los planes nacionales de salud, economía y desarrollo.
Diálogo	Facilitar un diálogo inclusivo y elaborar estrategias de nutrición en las esferas local y nacional orientadas a mejorar los entornos alimentarios.
Coordinación intersectorial para la coherencia política	Promover la coherencia de las políticas a fin de mejorar las dietas y la nutrición, a través de una mayor coordinación entre los diferentes sectores, en especial agricultura, medio ambiente, energía, agua, saneamiento e higiene, salud, educación, políticas fiscales y desarrollo económico y social.

Presupuesto	Aumentar la consignación en los presupuestos nacionales para gasto en nutrición y maximizar las sinergias para mejorar los resultados nutricionales sin incrementar el gasto actual en sistemas agrícolas y alimentarios.
Conocimientos sobre alimentación y nutrición	Mejorar los conocimientos sobre alimentación y nutrición de toda la sociedad mediante programas populares de educación y otros planes adecuados.
Profesionales	Promover la formación de especialistas en nutrición y educarlos en esta disciplina a fin de formar una nueva clase de profesionales del sistema alimentario.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de HLPE. *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, 2017, p. 43.

1.5 El abastecimiento de alimentos

Desde la perspectiva de los sistemas alimentarios sostenibles, se enfatiza la importancia de promover centros de abastecimiento y distribución que tengan la capacidad de generar acceso físico y económico a alimentos saludables por parte de la población.

1.6 Las pérdidas y el desperdicio de alimentos

La problemática de las pérdidas y el desperdicio de alimentos (PDA) en el mundo ha recibido mucha atención en los últimos años. De acuerdo con la FAO, casi una tercera parte de los alimentos producidos para el consumo humano —aproximadamente 1 300 millones de toneladas anuales— se pierden o desperdician a escala mundial.

La distribución de las PDA a lo largo de la cadena alimentaria varía considerablemente en función de la región y del producto. En los países de ingresos medios y altos la mayor parte de las PDA tienen lugar en la distribución y el consumo, mientras que en los países de ingresos bajos se concentran en la producción y la fase postcosecha.

Se distinguen, a continuación, las definiciones empleadas por el HLPE.

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos (PDA) hacen referencia a una disminución de la masa de alimentos destinados originalmente al consumo humano, independientemente de la causa y en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la cosecha hasta el consumo.

Las pérdidas de alimentos hacen referencia a una disminución de la masa de alimentos destinados originalmente al consumo humano, independientemente de la causa y en todas las fases de la cadena alimentaria antes del ámbito de consumo.

El desperdicio de alimentos hace referencia a los alimentos apropiados para el consumo humano que se descartan o se deterioran en el ámbito del consumidor, independientemente de la causa.

La pérdida o el desperdicio de la calidad de los alimentos (PDCA) se refiere a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos (nutrición, aspecto, etc.) debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la cosecha hasta el consumo.

Las PDA repercuten tanto en la seguridad alimentaria y la nutrición como en la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

En la seguridad alimentaria y la nutrición impactan de tres maneras. En primer lugar, reducen la disponibilidad mundial y local de alimentos. En segundo lugar, ocasionan efectos negativos en el acceso a los alimentos para quienes participan en las operaciones de cosecha y poscosecha, y se enfrentan a pérdidas económicas y de ingresos relacionadas con las PDA, así como para los consumidores, debido a la contribución de las PDA a la contracción del mercado de alimentos y la subida de los precios de estos. En tercer lugar, se produce un efecto a más largo plazo en la seguridad alimentaria, debido al uso insostenible de los recursos naturales de los que depende la producción futura de alimentos.

Las PDA también afectan a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios en las tres dimensiones: económica, social y ambiental. Ocasionan pérdidas económicas, reducen el rendimiento de las inversiones, obstaculizan el desarrollo y dificultan el progreso social. Tienen importantes repercusiones en el medio ambiente debido a la utilización superflua de recursos para producir los alimentos que se pierden y desperdician y a la eliminación de desperdicios de alimentos en los vertederos, lo que genera, entre otros efectos locales y mundiales, emisiones de metano, un potente gas de efecto invernadero.

El Grupo de Alto Nivel de Expertos distingue tres niveles en los cuales pueden ocurrir las pérdidas y desperdicios de alimentos, y de acuerdo a ello es que se establecen áreas de intervención.

A nivel micro, las pérdidas y desperdicios de alimentos ocurren en toda la cadena alimentaria, asociados a la mala planificación, al transporte de los alimentos, a las condiciones de almacenamiento, a las condiciones de los puntos de venta (temperatura, humedad, entre otros), a prácticas de manipulación, a pérdidas a nivel de los hogares, etc.

A nivel medio se destaca la falta de equipo o de buenas prácticas, la organización, coordinación y comunicación inadecuadas entre los actores de la cadena alimentaria, la infraestructura insuficiente y las condiciones económicas incorrectamente adaptadas a lo largo de la cadena alimentaria (producto no comercializable, etc.).

Una causa sistémica de nivel macro, en tanto, es la ausencia de un buen entorno propicio que respalde la coordinación entre actores, la inversión y la mejora de las prácticas.



1.7 La Agenda 2030 y el principio «Que nadie quede atrás»

En la región de América Latina y el Caribe, las oportunidades y desafíos en términos de gobernanza de los sistemas alimentarios podrán ser abordados a partir de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el Fin de la pobreza (ODS1), el Hambre Cero (ODS2), la Producción y consumo responsables (ODS12) y las Alianzas para lograr los Objetivos (ODS17).

El nuevo marco propuesto por los ODS requiere de un enfoque holístico que aborde los problemas vinculados al hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición de manera integrada y coherente con un desarrollo económico y social equitativo, inclusivo y sostenible.

En general, el rol de la reducción de la pobreza en la lucha contra el hambre se encuentra reconocido; sin embargo, es necesario comprender mejor los vínculos y las complejas relaciones existentes entre la seguridad alimentaria y la nutrición; así como sobre los factores determinantes de la inseguridad alimentaria y de la malnutrición.

Uno de los aspectos más desafiantes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el compromiso de garantizar que nadie se quede atrás y que ningún objetivo se considerará cumplido a menos que todo el mundo lo haya alcanzado. Se trata de un reconocimiento mundial de que todas las personas cuentan y se merecen oportunidades justas, sin importar sus ingresos, su género, edad, grupo étnico, estado migratorio, discapacidad, ubicación geográfica o cualquier otra característica relevante para los contextos nacionales.

El compromiso de no dejar a nadie atrás refuerza la importancia del principio de igualdad y no discriminación, y torna imprescindible el análisis de las brechas que impiden el disfrute del derecho a la alimentación adecuada, así como la toma de medidas correctas para superarlas.

2. SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PARAGUAY



Tras un descenso prolongado, el número de personas subalimentadas a nivel mundial aumentó a 821 millones en 2017, en comparación con los 777 millones de 2015. Se calcula un aumento en la prevalencia de la subalimentación hasta el 10,9% en 2017. Aproximadamente, una de cada nueve personas en todo el mundo se encuentra subalimentada.

Al mismo tiempo, emergen nuevos motivos de preocupación, vinculados con la creciente prevalencia del sobrepeso en niñas y niños, y el aumento acelerado de la obesidad en personas adultas. Casi todos los países del mundo están experimentando múltiples formas de malnutrición al mismo tiempo, y la inseguridad alimentaria coexiste a menudo con la obesidad.

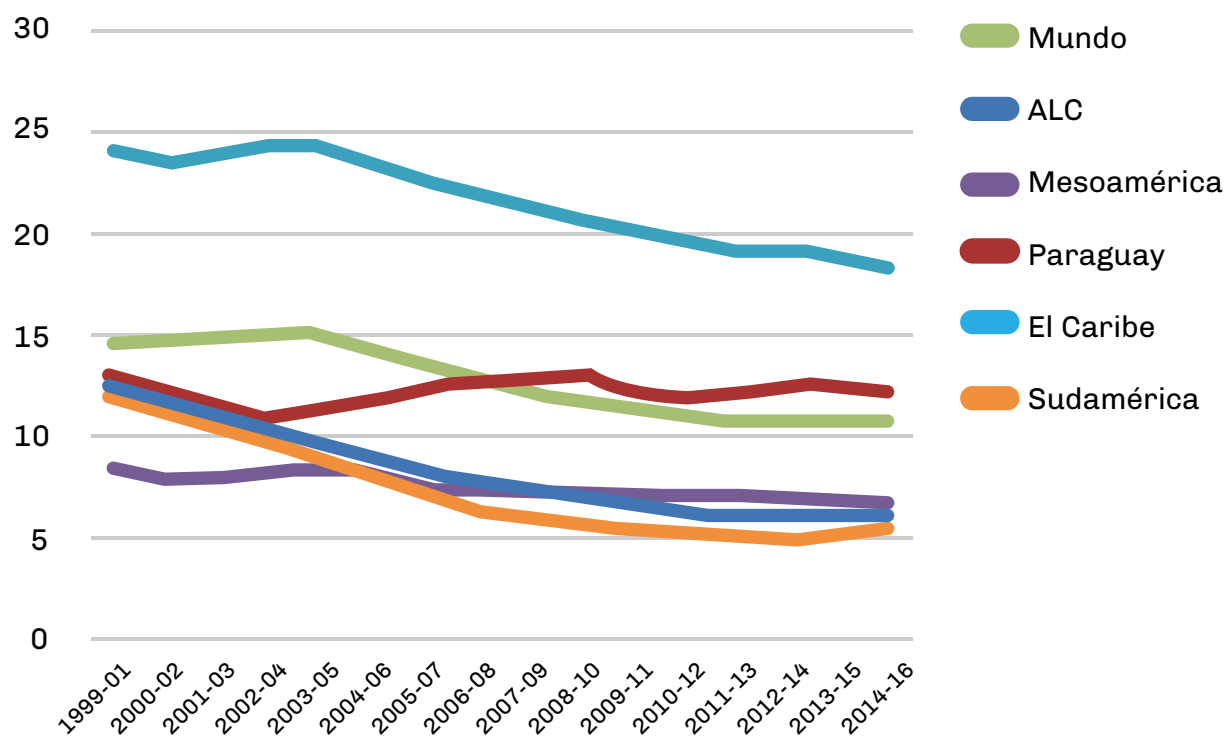
La coexistencia de la inseguridad alimentaria y la obesidad —incluso en el mismo hogar— se considera a menudo paradójica, pero hay numerosas explicaciones para ello. A medida que escasean los recursos para la obtención de alimentos, las personas optan a menudo por consumir alimentos más baratos, menos saludables y más hipercalóricos; estas opciones pueden dar lugar a que las personas padezcan sobrepeso y obesidad a medida que disminuyen sus medios para acceder a alimentos sanos.

2.1 Situación general

La prevalencia de la subalimentación en el Paraguay es del 11,2%. Actualmente son alrededor de 800000 personas las que no cuentan con los alimentos suficientes para llevar una vida sana y activa.

A principios del 2000 la prevalencia de la subalimentación se encontraba en 12,9% y disminuyó al 11% en el trienio de 2002-2004. Sin embargo, mantuvo una tendencia al alza hasta el periodo 2007-2009, llegando a los mismos niveles en que se encontraba a principios de la medición.

Figura 3. Evolución de la prevalencia (%) subalimentación en el Mundo, América Latina y el Caribe, subregiones y en Paraguay, 1999-01 y 2014-16



Fuente: FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2017.

El índice de subalimentación en el país supera la media subregional que era en 2015-17 del 4,9%.

La Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas ha llamado la atención sobre este aspecto, mencionando además que, de acuerdo con el Índice Global de Seguridad Alimentaria, el Paraguay ocupaba el puesto 67 de 112 países, penúltimo en Sudamérica. Esta situación mejoró en el Índice Global de 2017, pasando el Paraguay a la ubicación 59.

Cuadro 2. Prevalencia de subalimentación e inseguridad alimentaria en América del Sur y en el Paraguay

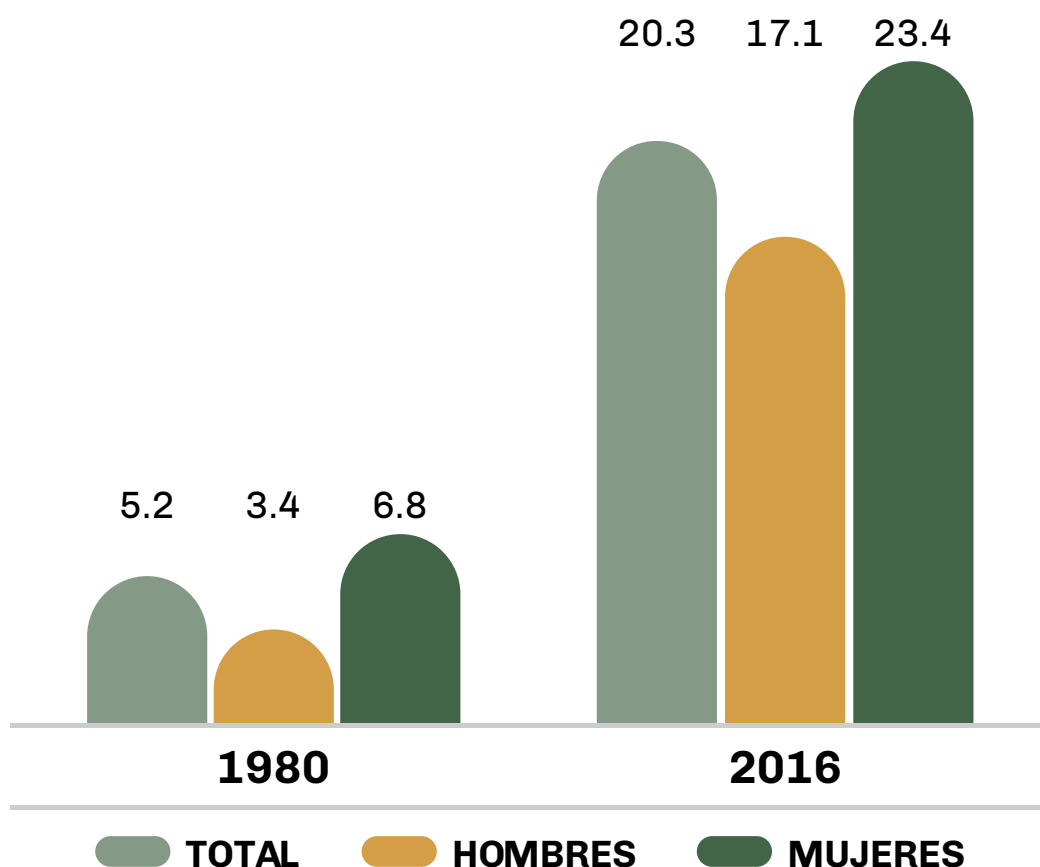
Región/País	Prevalencia de la subalimentación en la población total		Prevalencia de la inseguridad alimentaria grave en la población total
	2004-06	2015-17	2015-17
América del Sur	7,9	4,9	6,9
Paraguay	11,9	11,2	

Fuente: FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO, Roma, 2018, p. 135.

Con respecto al sobrepeso y la obesidad, los índices han presentado un alza en las últimas décadas, siguiendo la tendencia exhibida por los países de la región.

En 1980, el 3,6% de los hombres y el 6,5% de las mujeres padecían obesidad en el país. En 2014, las proporciones habían subido y afectaban al 15% de los hombres y al 22% de las mujeres. En 2016, se llegó a una prevalencia del 20,3% de la población, el 17% de los hombres y el 23,4% de las mujeres sufrían de obesidad.

Figura 4. Evolución de la obesidad en personas adultas, prevalencias (%)



Fuente: OMS, Global Health Observatory data repository, disponible en: <http://apps.who.int/gho/data/node/home#>.

El país se encuentra en una etapa de transición epidemiológica caracterizada por un marcado aumento de los factores de riesgo de Enfermedades No Transmisibles (ENT). Esta transición se acompaña de un cambio en la nutrición de la población, con un aumento del consumo de grasas, azúcares y alimentos procesados y la coexistencia de deficiencias nutricionales y obesidad.

Conforme a la Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles, realizada en el Paraguay, el exceso de peso en ambos sexos supera el 50%, y la obesidad el 20% en la población adulta (57,6% y 22,8% respectivamente). Conforme a estos hallazgos, prácticamente 1 de cada 4 paraguayos o paraguayas presenta obesidad y 2 de cada 3 presenta algún grado de sobrepeso u obesidad. La obesidad se presenta en mayor proporción en la población urbana y muestra una tendencia ascendente con el aumento de la edad: a mayor edad, mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad.

2.2 Grupos poblacionales especialmente afectados

En el Informe Final sobre su misión al Paraguay, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación consideró como grupos de la población que requieren atención especial a los pueblos indígenas, a las mujeres y a las personas mayores.

En 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas solicitó al Estado paraguayo que incluya en su siguiente informe periódico datos estadísticos anuales comparativos sobre el ejercicio de cada uno de los derechos consagrados en el PIDESC, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana y rural y otros criterios pertinentes. Uno de los derechos establecidos en dicho Pacto es el derecho a la alimentación adecuada.

La última encuesta alimentaria-nutricional realizada en el Paraguay data de 1962-1965. Hace más de 50 años que no se lleva a cabo una encuesta que permita identificar los hábitos alimentarios y el riesgo en la ingesta de energía y de nutrientes de la población del país. Por lo tanto, es fundamental generar datos actualizados y fidedignos que permitan conocer las condiciones de salud alimentaria nutricional de la población y sus tendencias.

El INAN ha diseñado la metodología e instrumentos para realizar la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición (ENAN), con apoyo de la FAO, la cual tendrá como objetivo determinar el perfil nutricional, consumo y prácticas alimentarias de la población y factores relacionados.



Se espera que la ENAN abarque siete componentes: aspectos sociodemográficos, evaluación nutricional por antropometría, actividad física, ingesta alimentaria, alimentación del menor de 2 años, seguridad alimentaria y evaluación de perfil bioquímico para evaluar factores de riesgo (glicemia, perfil lipídico, entre otros) y también deficiencia de micronutrientes (anemia, zinc) en poblaciones focalizadas.

Seguidamente, se efectúa un ejercicio de aplicación de algunos indicadores del derecho a la alimentación, conforme a los datos disponibles, comprobándose grupos poblacionales en estado desventajoso. Puede notarse, además, el cruce de condiciones que generan desigualdad, por ejemplo, la peor situación en materia de ingresos de las mujeres pobres que viven en el área rural. Las brechas en la garantía del derecho a la alimentación vulneran el principio de igualdad y no discriminación, y demandan acciones diferenciadas para mejorar el ejercicio de derechos de los sectores más vulnerables.

Asimismo, el Paraguay requiere de información adecuada sobre el estado alimentario y nutricional de la comunidad nacional y sobre los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Se precisa el diseño y puesta en marcha de un sistema integrado de monitoreo y evaluación en la materia, que permita medir los impactos de las políticas públicas y desarrollar las mejoras requeridas para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas estatales relativas a este derecho humano.



Cuadro 3. Indicadores del derecho a la alimentación aplicados a algunos grupos poblacionales, conforme a datos disponibles

Grupo poblacional	Indicador		Situación
Población rural y urbana	Proceso/ Acceso	Tasa de pobreza y pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> • En 2013, la pobreza afectaba al 37,9% de la población rural y al 21,3% de la población urbana; en tanto la pobreza extrema alcanzaba al 10,9% de la población rural y al 2,2% de la población urbana. • En 2016, el 39,7% de la población rural se encontraba en situación de pobreza, frente al 21,9% de la población urbana. La pobreza extrema alcanzaba al 12,2% de la población rural y al 1,6% de la población urbana.
Mujeres	Proceso/ Acceso	Tasa de pobreza y pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> • En 2013, el 24,5% de las mujeres se encontraba en situación de pobreza frente al 23,2% de los hombres. En el área urbana esta diferencia disminuía, mientras que en el área rural se ampliaba. El 35,6% de las mujeres rurales se encontraba en pobreza frente al 32,2% de los hombres. • La pobreza de los hogares rurales con mujeres jefas de hogar era 6 puntos más alta que en los de jefatura masculina —38,5% frente al 32,3%—. Es decir, la probabilidad de ser pobre aumenta cuando se trata de hogares liderados por mujeres campesinas.
Mujeres	Proceso/ Acceso	Tasas de participación en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres presentaban en 2013 una mayor incidencia de la subocupación que los hombres: 22,3% frente al 15,3%. • La tasa de subutilización total (desempleo más subempleo) en condiciones de pobreza llegaba al 35,2%, proporción que se incrementaba al 43,4% de las mujeres, frente al 29,9% de los hombres.
Mujeres	Proceso/ Acceso	Tasa promedio de salarios	<ul style="list-style-type: none"> • El promedio de ingreso de las mujeres en 2013 era relativamente bajo: guaraníes 1 751 745, superando en poco más del 5% al salario mínimo vigente para ese año (guaraníes 1 658 232). El promedio de ingreso masculino superaba en 48,7% al salario mínimo. • El ingreso de las mujeres pobres representaba un tercio del salario mínimo y tratándose de mujeres campesinas apenas el 26,3%.

		<ul style="list-style-type: none"> Las más afectadas por la falta de un ingreso propio eran las mujeres campesinas. El 37,3% de ellas se encontraba en esta situación, cifra que triplicaba la proporción de hombres y superaba la proporción de mujeres del sector urbano (28,6%). La situación empeoraba en condiciones de pobreza. El 46,5% de las mujeres campesinas pobres no tenían ingresos propios.
Proceso/ Nutrición	Prevalencia de embarazadas con bajo peso	<ul style="list-style-type: none"> En 2016, del total país, el 28,2% de las mujeres embarazadas presentaba bajo peso. Tratándose de embarazadas adolescentes (14 a 19 años), la cifra ascendía al 42,6%.
Proceso/ Nutrición	Prevalencia de embarazadas con obesidad	<ul style="list-style-type: none"> En 2016, el 28,8% de las mujeres embarazadas padecía obesidad.
Proceso/ Nutrición	Prevalencia de anemia	<ul style="list-style-type: none"> En 2016, el 22,8% de las mujeres de entre 15 y 49 años sufría anemia, presentándose un aumento de dicha proporción en los últimos diez años.
Proceso/ Nutrición	Prevalencia de lactancia materna Exclusiva en niños/as hasta el sexto mes de vida	<ul style="list-style-type: none"> El 31,3% de niños y niñas de menos de 6 meses de edad toman solo leche materna.10 Indica una mejora, ya que en 2005 el porcentaje era de 21,9%.
Proceso/ Nutrición	Prevalencia de niños y niñas menores de cinco años con talla baja	<ul style="list-style-type: none"> La desnutrición crónica o la prevalencia de baja talla para la edad de niños y niñas de menos de 5 años es de 5,9%.
Niñas, niños y adolescentes	Prevalencia de niños y niñas menores de cinco años con bajo peso	<ul style="list-style-type: none"> La desnutrición global o la prevalencia de bajo peso para la edad es de 1,3%.
	Prevalencia de niños y niñas menores de cinco años con sobrepeso	<ul style="list-style-type: none"> La prevalencia de sobrepeso de niños y niñas de menos de 5 años es de 12,5%.
	Proporción de niños, niñas escolares y adolescentes con sobrepeso y obesidad	<ul style="list-style-type: none"> El sobrepeso afecta al 20,2% de niños, niñas escolares y adolescentes. La obesidad afecta al 10,7%. Las cifras indican un aumento, en 2014 el sobrepeso afectaba al 18,7% y la obesidad al 8,5%.
	Proceso/ Nutrición	

Pueblos indígenas	Proceso/ Acceso	Tasa de pobreza y pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> • En 2014, el 61% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza, frente a una afectación del 30% en la población no indígena. • En 2014, el 36% de la población indígena se encontraba en situación de extrema pobreza, en tanto el 11% de la población no indígena se encontraba en indigencia.
	Proceso/ Inocuidad	Porcentaje de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable	<ul style="list-style-type: none"> • En 2008, el acceso al agua procedente de ESSAP/SENASA llegaba a 1,4% de los hogares indígenas, mientras que la Red Comunitaria proveía de agua a 4,5% de los hogares. • El 37,8% solo tenía acceso a tajamar o río 37,8%.
	Proceso/ nutrición	Prevalencia de niños y niñas menores de cinco años con talla baja	<ul style="list-style-type: none"> • En 2008, la desnutrición crónica afectaba al 41,7% de los niños y las niñas indígenas menores de 5 años.
	Proceso/ nutrición	Prevalencia de niños y niñas menores de cinco años con bajo peso para la edad	<ul style="list-style-type: none"> • En 2008, la prevalencia de desnutrición global de niños y niñas indígenas menores de 5 años ascendía al 9,8%.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales disponibles, considerando los indicadores establecidos en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights Indicators. Guide to Measurement and Implementation*, HR/PUB/12/5, Nueva York y Ginebra, 2012, p. 89; y en el avance de Indicadores del derecho a la alimentación, elaborados por FAO/STP en 2017-2018.

2.3 Factores que impactan en la seguridad alimentaria, señalados por la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación

Tras su misión al Paraguay en noviembre de 2016, Hilal Elver, relatora especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, presentó un informe en el que señalaba los principales factores que inciden en cada una de las dimensiones del derecho humano a la alimentación en el país.

De manera general, llama la atención sobre los altos niveles de desigualdad que persisten, pese a los elevados índices de crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la última década.

a) Disponibilidad

La disponibilidad de alimentos se encuentra vinculada al sector agrícola.

- La relatora señala la contradicción entre los altísimos niveles de exportación de carne, soja y cereales, y el incremento de la importación de hortalizas, legumbres y frutas.

El Paraguay es actualmente el cuarto mayor exportador de soya del mundo, con una producción que ha aumentado desde alrededor de 6 millones de toneladas en 2007 a más de 9 millones en 2015. 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. [...]

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%.

- Resalta el carácter dual del sistema de producción agrícola y la problemática de la desigualdad en la estructura de tenencia de la tierra.

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. 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.

- Remarca la importancia del acceso a la tierra del campesinado y de los pueblos indígenas para el logro de un nivel de vida digno, y la problemática de las familias campesinas sin tierra.

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 las organizaciones campesinas alegan que hasta 300 000 pequeños agricultores y sus familias carecen por completo de acceso a la tierra. 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.

- Destaca la necesidad de las políticas de reforma agraria y de una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y agricultoras.

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.

b) Accesibilidad

- En materia de la accesibilidad de los alimentos adecuados, la relatora especial se centra en la necesidad de luchar contra la pobreza rural y urbana.
- Explica que la inseguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la pobreza. Considera que 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.

c) Adecuación de los alimentos

En la dimensión de adecuación, la relatora especial sobre el derecho a la alimentación se centra en los problemas de subnutrición y obesidad, y en la necesidad de promover hábitos alimenticios saludables.

- Con relación a la subnutrición, destaca el problema de la desnutrición, sobre todo en niños y niñas menores de 5 años, en niños y jóvenes escolares y adolescentes, y en mujeres embarazadas.
- En materia de políticas de lucha contra la subnutrición, subraya la importancia del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) y de la garantía que brinda en su forma ampliada.
- Respecto del sobrepeso y la obesidad, señala que el aumento de la prevalencia de obesidad infantil en la población escolar y adolescente ha pasado a ser un problema de salud pública.
- En materia de políticas, reconoce la Estrategia nacional para la prevención y el control de la obesidad 2015-2025, que tiene como propósito reducir la prevalencia de obesidad en la población del Paraguay.
- Con relación a la lactancia materna, 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 materna.

d) Sostenibilidad

- En la dimensión de sostenibilidad del sistema alimentario, la relatora se centra en los riesgos asociados con la producción de monocultivos en gran escala, sobre todo en la deforestación y en el uso excesivo de agroquímicos.

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.

- La relatora especial señala la problemática del uso excesivo de plaguicidas, haciendo notar que su impacto adverso viola el derecho de acceso a alimentos adecuados y seguros, vulnera otros derechos humanos, genera contaminación del aire y el agua, afectando a largo plazo la calidad y fertilidad del suelo. En materia de políticas, insta a la eficaz implementación de la Ley N.º 123/91 "Que adoptan nuevas Normas de Protección Fitosanitaria".

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. Solamente en octubre de 2016 el Paraguay importó 78 000 toneladas de plaguicidas.

- Otro aspecto destacado por la relatora especial sobre el derecho a la alimentación es el relativo al acceso a semillas y otros recursos de producción, señalando que el régimen de propiedad intelectual y el de las políticas de semillas deben ser compatibles con el derecho a una alimentación adecuada y propicios para su realización.

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 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.

2.4 Situación de la Agricultura Familiar

La relatora especial sobre el derecho a la alimentación ha resaltado la necesidad de fortalecer las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar.

En el Paraguay, la Agricultura Familiar es responsable de generar gran parte de los alimentos que se consumen en el país, así como materias primas para las industrias. Entre los principales rubros alimenticios se encuentran la mandioca y el poroto cuya producción es proporcionada en ambos casos en un 94%, por la AF, como también es el caso del maní (38%). Estos rubros son básicamente de autoconsumo y para el mercado local. Entre los productos para la venta y la obtención de ingresos monetarios, denominados rubros de renta, se destacan la producción de caña de azúcar, algodón y tártago con producciones de 53%, 90% y 92%, además de sésamo (89%).

Pese a su importancia, el sector muestra cierto estancamiento durante estos últimos años debido a la fuerte expansión del agronegocio y la falta de articulación de los programas públicos. Esta situación genera una relación inversa entre la demanda y la producción de alimentos, esto es, existe un aumento progresivo de la población y a la vez una merma en la producción como consecuencia de la disminución en la superficie cultivada y el aumento sostenido del agronegocio.

*En el año 1991, la superficie cultivada por la agricultura familiar era de 2 326 673 ha
Para el 2008 esta superficie se redujo a 1 960 081 ha*

La disminución en la cantidad ofrecida de alimentos provoca un aumento de los precios, obligando a la importación de productos agropecuarios de modo a cubrir la demanda interna. Este mecanismo genera elevados costos de transacción y repercute de forma directa en el bienestar de las personas consumidoras.

En los últimos años se observa una persistente disminución del aporte paraguayo en la producción de alimentos fruti-hortícolas y una mayor dependencia externa. El Ministerio de Agricultura y Ganadería señala que Paraguay importa de los países vecinos varios productos para cubrir la demanda interna. Entre los más destacados, durante el año 2015, se encuentran la cebolla cuya demanda se cubre en un 73% con producción del Brasil y 20% de Argentina; la papa casi en su totalidad se importa desde la Argentina; el locote se importa en un 54% del Brasil y el resto se cubre con producción local; el tomate en un 37% y la naranja en un 95% procedente de la Argen-



tina. Estos números reflejarían la falta de capacidad de autoabastecimiento del país en rubros alimenticios básicos y los déficits en la asistencia adecuada a la agricultura campesina del país.

2.5 Pérdidas y desperdicio de alimentos

Otro aspecto que se estima necesario considerar dentro del análisis de los aspectos que inciden en la seguridad alimentaria, con vistas al fortalecimiento de sistemas alimentarios sostenibles, es el relativo a las pérdidas y desperdicio de alimentos.

De acuerdo a la FAO, en el Paraguay, solo a nivel de venta al detalle se desperdiciarían unas 495 millones de calorías, las que bastarían para satisfacer las necesidades nutricionales de 269 000 personas al año, cantidad equivalente a la población de una ciudad como San Lorenzo.

En el Mercado de Abasto se desperdiciarían al día unas 60 toneladas de alimentos, de acuerdo a datos del Banco de Alimentos.

Por su parte, conforme al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), el 54% del almuerzo escolar proveído en la ciudad de Asunción se estaría desperdiciando. Esta pérdida ascendería a guaraníes 52 377 millones y 1 500 personas podrían alimentarse diariamente si se evitara este desperdicio.

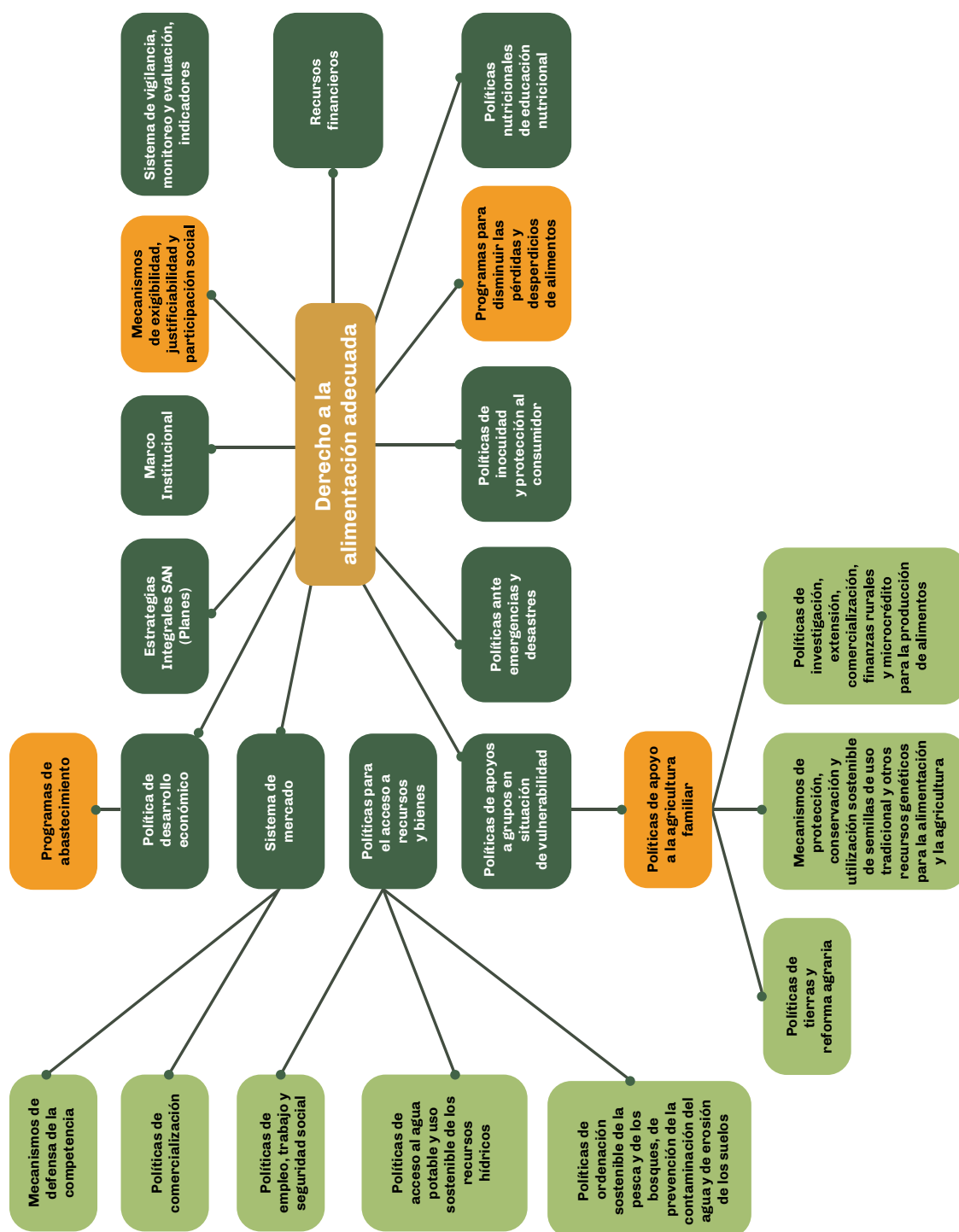




3. MARCO INSTITUCIONAL

Las instituciones públicas con competencia en la garantía del derecho a la alimentación, conforme al ordenamiento jurídico paraguayo, son numerosas y de diverso carácter: instituciones del Estado central, departamentales y municipales; órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y extrapoderes; instituciones de planificación e instituciones ejecutivas de diferentes sectores: agrario, salud, educación, trabajo, comercio, desarrollo social, agua y saneamiento, ambiente, inocuidad, defensa del consumidor; deben mencionarse también las instituciones con competencia económica y los entes de carácter financiero.

Figura 2. Esquema de sectores y mecanismos institucionales que inciden en el derecho a la alimentación y cuya articulación puede ser facilitada a través de leyes marco



En el siguiente cuadro, se identifican las instituciones con competencia más directa en cada una de las áreas contempladas en las «Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación del año 2004» y en el Plan SAN CELAC. Con relación a las funciones municipales, se mencionan solo algunas de las más relevantes para la seguridad alimentaria y nutricional.

En materia de pérdidas y desperdicio de alimentos, y en la implementación de mecanismos de participación social en las estrategias generales de SAN, no se han encontrado competencias institucionales estipuladas.

Cuadro 4. Marco de competencias institucionales para la garantía del DHAA en el Paraguay, conforme a la legislación vigente

Área/ Mecanismo institucional	Temática	Institución pública con competencia	Normativa	Observaciones
Acceso a recursos y bienes	Empleo, trabajo y seguridad social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)	Ley N.º 5115/13 Que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	<p>Entre las principales funciones del MTESS se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad. • La formulación, planeamiento, dirección, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, formación profesional y capacitación para el trabajo (art. 3).
	Acceso al agua potable y uso sostenible de recursos hídricos	Instituto de Previsión Social (IPS)	Decreto-Ley N.º 1.840/43 De creación del Instituto de Previsión Social, Ley N.º 375/56 que aprueba modificaciones.	Institución encargada de administrar el seguro social en el Paraguay.
	Acceso al agua potable y uso sostenible de recursos hídricos	Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	Ley N.º 1.614/00 General del Marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay.	El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y de alcantarillado sanitario, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia (art. 10).
		Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)	Ley N.º 1.615/00 General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central.	Empresa encargada de la prestación del servicio público de provisión de agua potable y de alcantarillado a nivel nacional.

	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) – MSP y BS	Ley N.º 369/72 Que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental SENASA y sus modificatorias.	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de la provisión de agua potable y saneamiento en localidades de hasta 10000 habitantes. • Construcción de sistemas de agua y servicios básicos de saneamiento en asentamientos indígenas, campesinos u otros conglomerados humanos, con recursos presupuestarios de fuente nacional o internacional. • Promoción de Juntas de Saneamiento en los distritos.
	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)	Ley N.º 3.239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.	La ley establece el derecho de toda persona física a acceder a una cantidad mínima de agua potable por día, suficiente para satisfacer sus necesidades elementales (art. 16). Designa a la Secretaría del Ambiente (actual Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible) como la Autoridad de Aplicación de la ley, hasta tanto se defina el marco institucional que se encargará de aplicar todas las disposiciones de la normativa (art. 52).
Tierra y reforma agraria	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	Ley N.º 1.863/02 Que establece el Estatuto Agrario y sus modificatorias.	Define y reglamenta el régimen de la propiedad rural; reglamenta la política de reforma agraria prevista constitucionalmente, define a los sujetos beneficiarios de dicha política, el régimen de adjudicación de tierras y el orden de preferencia para dichas adjudicaciones.
	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Ley N.º 2.419/04 Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.	Define al INDERT como la institución competente para la implementación de la política de reforma agraria y la formulación e implementación de la política de colonización agraria del Estado. Establece al INDERT como la Autoridad Administrativa de aplicación del Estatuto Agrario (arts. 4 y 8).
	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Ley N.º 81/92 Que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Define al MAG como la institución competente para establecer la política sectorial en el ámbito agrario, orientar las estrategias de intervención y coordinar la ejecución de la política agraria (art. 3).
Protección, conservación, utilización sostenible de semillas de uso tradicional y otros recursos genéticos	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	Ley N.º 2.459/04 Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE).	Autoridad de aplicación de la Ley N.º 385/94 de Semillas y Protección de Cultivares (art. 7).

	Institución competente para la capacitación, diagnóstico, sanación y mejora genética de animales de cría de familias productoras de alimentos, por ejemplo, para aumentar la producción lechera.		El Instituto tiene por objetivo general la generación, rescate, adaptación, validación, difusión y transferencia de la tecnología agraria, y el manejo de los recursos genéticos agropecuarios y forestales (art. 5).
	Ley N.º 2.426/04 Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA).	Ley N.º 3.788/2010 Que crea el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA).	Ley N.º 3.788/2010 Que crea el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA).
para la alimentación y la agricultura	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA)	Ley N.º 1.028/97 General de Ciencia y Tecnología. (CONACYT)
Investigación	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA)	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA)	Ley N.º 1.028/97 General de Ciencia y Tecnología. (CONACYT)
Investigación y transferencia tecnológica			
Extensión agrícola	MAG, Viceministerio de Agricultura, Dirección de Extensión Agraria (DEAG)	Ley N.º 81/92 Que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	La Dirección de Extensión Agraria tiene a su cargo la asistencia técnica integral al productor, mediante el desarrollo de acciones conducentes, para que el productor adopte los materiales biológicos y los métodos más ventajosos, concernientes a la producción, manejo y comercialización de sus productos; así como la aplicación de técnicas de conservación de sus recursos productivos y del medio ambiente (arts. 14 y 17).
Comercialización agrícola	MAG, Dirección de Comercialización	Ley N.º 81/92 Que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	La Dirección de Comercialización debe estudiar y analizar permanentemente el mercado nacional e internacional, para los productos del sector agropecuario y forestal; y elaborar con la participación de otros organismos oficiales competentes y entidades privadas, los estándares y las normas para la comercialización interna y externa de los productos y sub-productos del sector agropecuario y forestal (arts. 6 y 10).
	Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Viceministerio de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Ley N.º 904/63 que establece las funciones del MIC y modificatorias.	Compete al MIC promover, reglar, proteger y fomentar la actividad industrial y el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, y la inserción de los mismos en el mercado internacional (Ley N.º 2961/06, art. 1).

		Decreto N.º 9261/12 Por el cual se crea el Viceministerio de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria y Comercio.	El Viceministerio de Mipymes es competente para apoyar la formalización de micro y pequeños emprendimientos en el área alimentaria.
	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	Ley N.º 167/93 Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N.º 5, de 27 de marzo de 1991, "Que establece la estructura Orgánica y Funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones".	El MOPC es una institución coadyuvante de las políticas de comercialización de productos de la agricultura familiar.
Finanzas rurales y créditos para la producción de alimentos	Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)	Ley N.º 119 Orgánica del Crédito Agrícola de Habilitación y modificatorias.	El CAH tiene el propósito de favorecer a aquellos agricultores y agricultoras que no estén en condiciones de recibir un crédito común adecuado al complejo de sus necesidades, prestándoles en forma conveniente ayuda de carácter técnico, económico y social (Ley N.º 382/56, art. 1).
Ordenación sostenible de la pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Nacional de Fomento (BNF) • Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) • Ministerio de Agricultura y Ganadería - Viceministerio de Ganadería (MAG-VMG) • Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) 	Decreto Ley N.º 281/61 Por el cual se crea el Banco Nacional de Fomento. Ley N.º 3.556/08 De Pesca y Acuicultura.	Una de las funciones del BNF es la de conceder préstamos a corto y mediano plazo, destinados a fines productivos de los pequeños agricultores, granjeros, tamberos, fruticultores, silvicultores y horticultores, y para la pequeña industria (art. 3). Se constituye en autoridad de aplicación de la Ley de Pesca y Acuicultura la Secretaría del Ambiente (actual Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible), en los temas que conciernen a su ámbito de competencia y en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG-VMG) y el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), a fin de establecer políticas nacionales de conformidad a las características de las cuencas, de las subcuencas hidrográficas y lagos sobre el desarrollo, la producción, el comercio e industrialización en los productos de la acuicultura (art. 8).

	<ul style="list-style-type: none"> • El INFONA es el órgano de aplicación de la Ley N.º 422/73, de la Ley N.º 536/95 y de las demás normas legales relacionadas al sector forestal. • Su competencia en materia alimentaria se acentúa al ser la institución responsable del manejo de productos no maderables provenientes del aprovechamiento de los bosques, los cuales incluyen recursos alimentarios, como la miel y los frutos silvestres. 	<p>La SEAM (actual MADES) es una institución coadyuvante de las políticas forestales. Forma parte del Consejo del INFONA.</p>	<p>La SEAM (actual MADES) es la autoridad de aplicación de la Ley N.º 3.239/07.</p>	<p>El SENAVE es la autoridad de aplicación de la Ley N.º 3.742/09 De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola.</p>	<p>La SEAM (actual MADES) es la autoridad de aplicación de la Ley N.º 970/96.</p>	<p>El MAG y todas las instituciones que componen el sector público agrario son coadyuvantes en la prevención de la erosión de los suelos.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N.º 422/73 Forestal. • Ley N.º 536/95 De fomento a la forestación y reforestación. • Ley N.º 3.464/08 Que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA). 	<p>Ley N.º 3.464/08 Que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA).</p>	<p>Ley N.º 3.239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.</p>	<p>Ley N.º 3.742/09 De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola.</p>	<p>Ley N.º 970/96 Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, en los países afectados por la sequía grave o desertificación.</p>	<p>Constitución de la República del Paraguay art. 7.</p>
<p>Instituto Forestal Nacional (INFONA)</p>	<p>Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)</p>	<p>Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos</p>	<p>Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)</p>	<p>Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)</p>	<p>MAG – Sector Público Agrario</p>	
<p>Ordenación sostenible de los bosques</p>		<p>Prevención de la contaminación del agua</p>		<p>Prevención de la erosión de los suelos</p>		

Sistema de mercado	Defensa de la competencia	Comisión Nacional de la Competencia (CONA-COM)	Ley N.º 4956/13 Defensa de la Competencia.	La aplicación de mecanismos antimonopolio y de defensa de la competencia incide en materia alimentaria, por ejemplo, al prevenir y sancionar el alza o baja artificiales de precios de productos alimenticios.
	Abastecimiento	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Ley N.º 81/92 que establece la estructura orgánica y funcional del MAG.	La Dirección de Comercialización debe estudiar y analizar permanentemente el mercado nacional e internacional, para los productos del sector agropecuario y forestal; y elaborar con la participación de otros organismos oficiales competentes y entidades privadas, los estándares y las normas para la comercialización interna y externa de los productos y sub-productos del sector agropecuario y forestal (art. 10).
		Ministerio de Industria y Comercio (MIC)	Ley N.º 904/63 que establece las funciones del MIC, modificada por Ley N.º 2961/06.	<ul style="list-style-type: none"> • El MIC debe adoptar, en coordinación con otros organismos oficiales, la política económica nacional más conveniente, relacionada con las fuentes de abastecimiento de bienes y servicios, con el volumen de la demanda actual de los mismos y en previsión de futuro, con la comercialización de dichos bienes, y con los problemas relacionados con los transportes (art. 2 inc. a). • Poner en ejecución, en casos de emergencia declarados por el Poder Ejecutivo, las medidas necesarias para el normal abastecimiento de materias primas, productos intermedios y artículos terminados, de producción nacional o extranjera, con el objeto de evitar combinaciones que tiendan a su acaparamiento, a la especulación indebida sobre sus precios, a suprimir la libre concurrencia, y para hacer frente a eventuales situaciones de escasez de los mismos, y regulando su producción y su comercialización internas su importación, y/o exportación (art. 2 inc. j).
		Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS)	Código Sanitario Ley N.º 836/80.	El MSP y BS debe suministrar a los organismos de planificación nacional, pautas referentes a la producción necesaria en materia alimentaria con indicación de los problemas nutricionales y alimentarios existentes (art. 151).
		Municipalidades	Ley N.º 3.966/10 Orgánica Municipal.	Es función de las Municipalidades la regulación, así como la organización y administración de los centros de abasto, mercados, mataderos y ferias municipales, y similares (art. 12, numeral 2, inc. g).

				El MIC debe promover, reglar, proteger y fomentar el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional (art. 2, inc. c).
Apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad	Comercialización de alimentos	Ministerio de Industria y Comercio (MIC)	Ley N.º 904/63 que establece las funciones del MIC, modificada por Ley N.º 2961/06.	
	Apoyo a personas en situación de pobreza	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N.º 6137/18 Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de Acción Social y pasa a denominarse Ministerio de Desarrollo Social. • Decreto N.º 367/18 Por el cual se reglamenta la Ley N.º 6137. • Decreto N.º 1020/18 Por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social a instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza. 	<p>Es objetivo del MDS el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, mediante la coordinación interinstitucional de acciones tendientes a reducir las desigualdades y a mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.</p> <p>También la implementación de planes relativos a la reducción de la pobreza.</p>
	Apoyo a mujeres	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)	Ley N.º 6152/18 Que crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y establece su carta orgánica.	<p>Las condiciones adecuadas de vivienda favorecen el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada.</p> <p>Entre las competencias del MUVH (que sustituye a la SENAVITAT) se encuentra el diseño, ejecución y supervisión de la implementación de programas específicos para sectores de la población en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad.</p>
		Ministerio de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N.º 4675/12 Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer. • Decreto N.º 630/13 Por el cual se reglamenta la Ley N.º 4675. 	<p>El Ministerio de la Mujer es la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas del Gobierno central, dirigidas a promover la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y a fomentar la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito.</p>

<p>Apoyo a niños, niñas y adolescentes</p>	<p>Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MNNA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N.º 1.680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia. • Ley N.º 6174/18 Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MNNA). 	<p>El MNNA es la institución encargada de cumplir y hacer cumplir las políticas elaboradas por el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia, así como cooperar con los gobiernos departamentales y municipales en materia de niñez y adolescencia, conforme a lo dispuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia (art. 1 de la Ley N.º 6.174/18).</p>
<p>Apoyo a personas con discapacidad</p>	<p>Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)</p>	<p>Ley N.º 4720/12 Que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.</p>	<p>Es función de la SENADIS formular las políticas nacionales relacionadas con las discapacidades acorde a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos en materia de personas con discapacidad, y las acciones necesarias para dar cumplimiento a los programas nacionales.</p>
<p>Apoyo a pueblos indígenas</p>	<p>Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)</p>	<p>Ley N.º 904/81 Que establece el Estatuto de las Comunidades Indígenas.</p>	<p>El INDI es la institución rectora de la política indígena y autoridad de aplicación del Convenio 169 y del Estatuto de las Comunidades Indígenas.</p>
<p>Apoyo a personas mayores</p>	<p>Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Instituto de Bienestar Social, Dirección de Adultos Mayores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N.º 1.885/02 De las Personas Adultas Mayores. • Decreto N.º 10.068/07 Por el cual se establece la reglamentación de la Ley N.º 1.885/02 "De las Personas Adultas Mayores" y crea la Dirección de Adultos Mayores y establece su estructura básica. 	<p>Es competencia de la Dirección de Adultos Mayores elaborar normas y ejecutar las acciones destinadas al cumplimiento de la Ley N.º 1.885/02, con vistas a promover la atención y protección integral de la Persona Adulta Mayor velando porque se respeten sus derechos, se promuevan sus valores y se mejore su calidad de vida.</p>
	<p>Ministerio de Hacienda (MH)</p>	<p>Ley N.º 3.728/09 Que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, reglamentada a través del Decreto N.º 4.542/10.</p>	<p>El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas, es el responsable de administrar el fondo cuyo objetivo es financiar el pago de la pensión para las personas adultas mayores en situación de pobreza, otorgada en carácter de subsidio alimentario.</p>

	<p>Apoyo a personas privadas de libertad</p>	<p>Ministerio de Justicia (MJ), Dirección General de Establecimientos Penitenciarios</p>	<p>Ley N.º 15/48 Que crea el Ministerio de Justicia y Trabajo. Desde el 1 de enero del 2014, el Ministerio de Justicia quedó separado de la cartera de Trabajo.</p>	<p>Es responsabilidad del MJ la administración del Sistema Penitenciario Nacional asegurando y promoviendo la atención y el tratamiento adecuado de las personas privadas de libertad para una efectiva reinserción social. Ello incluye el suministro de una alimentación suficiente y adecuada a las personas privadas de libertad en centros penitenciarios.</p>
	<p>Emergencias y desastres</p>	<p>Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)</p>	<p>Ley N.º 2.615/05 Que crea la Secretaría de Emergencia Nacional.</p>	<p>La SEN es la institución encargada de prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como asimismo promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia o desastre (art. 2).</p>
<p>Inocuidad</p>		<p>Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Dirección de Inocuidad y Control de Alimentos</p>	<p>Resolución S. G. N. 246/ 96 Por la cual se crea el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.</p>	<p>Entre las responsabilidades y funciones básicas del INAN se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular la política sanitaria del Gobierno nacional y su plan correspondiente en materia de alimentación y nutrición. • Planificar y desarrollar programas y actividades relacionados con el control y la protección de alimentos.
		<p>Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)</p>	<p>Ley N.º 2.575/05 De reforma de la Carta Orgánica del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN).</p>	<p>Entre las funciones del INTN se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La elaboración y armonización de normas técnicas. • La coordinación de todas las actividades pertinentes del Codex Alimentarius. • La certificación de productos, sistemas, servicios y personal; basados en los lineamientos internacionales aceptados.

Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	Ley N.º 2.459/04 Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE).	El SENAVE es la autoridad de aplicación de la Ley N.º 123/91 Que Adopta Nuevas Normas de Protección Fitosanitaria y de la Ley N.º 3.742/09 De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola (art. 7). Autoriza los productos fitosanitarios que podrán emplearse, es responsable de controlar el cumplimiento de las normas sobre barreras vivas y franjas de protección en caso de uso de agroquímicos, y de controlar el nivel de residuos de agroquímicos en hortalizas y frutas destinadas al consumo humano.
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	Ley N.º 2.426/04 Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA).	Entre las funciones del SENACSA se encuentra la de elaborar, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política nacional de sanidad animal, calidad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal (art. 7).
Ministerio de Industria y Comercio (MIC)	Ley N.º 904/63 que establece las funciones del MIC, modificada por Ley N.º 2961/06.	El MIC expide las licencias para la importación de productos, entre estos, los productos cárnicos y administra los registros de importadores.
Dirección Nacional de Aduanas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N.º 2.422/04 del Código Aduanero. • Decreto 4.672/05 que reglamenta el Código Aduanero y establece la estructura de la Dirección Nacional de Aduanas — DNA. 	La DNA es responsable del control del ingreso de productos alimenticios al país y de combatir las prácticas de contrabando, ya que en materia de inocuidad dichas prácticas generan riesgos para la salud de las personas consumidoras.
Municipalidades	Ley N.º 3.966/10 Orgánica Municipal.	<p>En materia de salud, higiene y salubridad es función de las Municipalidades (art. 12, numeral 7):</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de manipulación, producción, traslado y comercialización de comestibles y bebidas. • La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de los locales donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza. • La organización de la policía municipal para [...] el control de la salubridad e higiene de los alimentos y los comercios.
Municipalidades	Ley N.º 3.966/10 Orgánica Municipal.	<p>En materia de salud, higiene y salubridad es función de las Municipalidades (art. 12, numeral 7, inc. e):</p> <ul style="list-style-type: none"> • La protección de los derechos de los consumidores.

Protección al consumidor

				La SEDECO es la autoridad de aplicación de la Ley N.º 1.334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario.
			<ul style="list-style-type: none"> • Ley N. 1.334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario. • Ley N. 4974/13 De la Secretaría de Defensa del Consumidor y del Usuario. 	El INAN es el ente rector en nutrición humana e inocuidad de los alimentos.
	Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Dirección De Nutrición y Programas Alimentarios	Resolución S. G. N. 246/ 96 Por la cual se crea el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.	La Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad se ha elaborado en el marco del Plan de Acción para la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles 2014-2024. La Unidad de Prevención y Control de la Obesidad y la Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles promueven su implementación.
			Resolución N. 887/16 por la que se aprueba la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad 2015-2025.	
	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles, Unidad de Prevención y Control de la Obesidad	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles, Unidad de Prevención y Control de la Obesidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N. 5210/14 De alimentación escolar y control sanitario. • Ley N. 5479/17 Que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias. 	El MEC es la autoridad de aplicación de la Ley N. 5210/14 De alimentación escolar y control sanitario.
			Ley N. 5210/14 De alimentación escolar y control sanitario.	Los Gobiernos departamentales son responsables de la organización, planificación y fiscalización de los programas de alimentación escolar y control sanitario; para ello deben coordinar sus tareas con las Municipalidades, el MEC y el MSP y BS.
Bienestar nutricional y educación nutricional			Gobernaciones	

	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC). Viceministerio de Comunicación	Ley N. 6207/18 Que crea el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación y establece su Carta Orgánica.	<p>El MITIC es la entidad técnica e instancia rectora, normativa, estratégica y de gestión, especializada para la formulación de políticas e implementación de planes y proyectos en el ámbito de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector público, y de la comunicación del Poder Ejecutivo.</p> <p>En su ámbito de competencia cabe la dimensión técnica en materia comunicacional de campañas masivas orientadas a la educación nutricional de la población.</p>
Recursos financieros	Ministerio de Hacienda (MH)	Ley N. 109/91 Que aprueba con modificaciones el Decreto - Ley N.º 15, de fecha 8 de marzo de 1990 «Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda» y su modificatoria.	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Hacienda es la Secretaría Estatal que se encarga de administrar el patrimonio y el proceso presupuestario del Estado Paraguayo. • Realiza la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario del sector público.
Estrategias integrales	Congreso Nacional	Constitución de la República del Paraguay	Artículos 202, inc. 5, 216, 217.
	Frentes Parlamentarios contra el Hambre (FPH)	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración N. 150/11 de la Honorable Cámara de Diputados "Que se adhiere a la creación del Frente Parlamentario contra el Hambre". • Resolución N. 1016/11 de la Honorable Cámara de Diputados "Que crea el Frente Parlamentario contra el Hambre". • Resoluciones N. 658/15 y N.º 659/15 de la Honorable Cámara de Senadores por las cuales se crea e integra el Frente Parlamentario contra el Hambre. 	Dado que en el Parlamento reside la responsabilidad de sancionar leyes para enfrentar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación adecuada, además de la asignación presupuestaria y la fiscalización de su uso, los FPH de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados se conforman para la promoción de la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, así como para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en el país.
	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	Decreto N. 2.789/09 Por el cual se adopta el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL).	Corresponde a la STP la promoción, divulgación y coordinación del funcionamiento del PLANAL, con el apoyo de los gobiernos departamentales y municipales.

<p>Vigilancia, monitoreo y evaluación</p>	<p>Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)</p>	<p>• Decreto N. 6179/11 Por el cual se modifica el artículo 2. del Decreto N. 2.789, del 26 de agosto de 2009.</p>	<p>Es función de la STP el desarrollo del Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondan.</p>
<p>Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)</p>	<p>Decreto N. 3087/15 Por el cual se reorganiza, se establecen las funciones, los objetivos y el ámbito de competencia de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República.</p>	<p>La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) es la institución del Estado encargada de generar, sistematizar, analizar y difundir la información estadística del país. Entre sus responsabilidades se encuentra la dirección técnica sobre todo trabajo estadístico, cualquiera sea su forma, fines y dependencia gubernativa ejecutora.</p>	
<p>Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)</p>	<p>Resolución S. G. N.° 246/ 96 Por la cual se crea el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.</p>	<p>Entre las funciones del INAN se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar un sistema de información en el área alimentaria y nutricional a nivel nacional, que constituya la base de datos sobre la materia. • Implementar un sistema de vigilancia epidemiológica en coordinación con las dependencias del área ministerial responsables del control de enfermedades alimentarias nutricionales. • Planificar y desarrollar el programa Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (art. 3). 	
<p>Unidad Técnica del Gabinete Social</p>	<p>Decreto N.° 751/13 Por el cual se reestructura el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones y atribuciones.</p>	<p>El Gabinete Social es el órgano encargado de promover, coordinar y dirigir la gestión de los programas y las políticas públicas del gobierno nacional en el área social (art 1.°).</p> <p>La Unidad Técnica del Gabinete Social se constituye como órgano técnico y operativo responsable de la dirección, administración, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social (art. 11)</p>	
<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>Ley N. 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo.</p>	<p>Es competencia de la Defensoría del Pueblo la elaboración y divulgación de informes sobre la situación de los derechos humanos (art. 10, inc. 5).</p>	

Exigibilidad y justiciaabilidad	Mecanismos cuasi judiciales	Defensoría del Pueblo	Ley N. 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo.	En la Ley N. 631/95 se encuentra reglamentado el Recurso de Queja por actos de autoridad que violen derechos humanos (arts. 12 al 27).
	Mecanismos judiciales	Poder Judicial Corte Suprema de Justicia Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia	Constitución de la República del Paraguay.	La Constitución Nacional establece las garantías del amparo y de la inconstitucionalidad para hacer efectivos los derechos consagrados constitucionalmente (arts. 131, 132, 134, 136, 247). La Carta Magna define las funciones del Poder Judicial, y los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Constitucional de la CSJ (arts. 247, 259 y 260).
Pérdidas y desperdicio de alimentos		No identificada		
Participación social		No identificada		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de normas jurídicas vigentes del Estado paraguayo.



4. MARCO JURÍDICO

4.1 El derecho a la alimentación en el marco jurídico nacional

Desde la sanción de la Constitución de 1992 (CRP), el Paraguay adoptó un nuevo paradigma jurídico, fundado en los principios centrales del derecho internacional de los derechos humanos.

Aunque la carta magna no estipula de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada, lo contempla de modo implícito en otros derechos, como el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la calidad de vida (art. 6), el derecho a la defensa de los intereses difusos (art. 38) y, en especial, en el artículo 72 que establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios tanto en las etapas de producción como de importación y comercialización. Asimismo, garantiza explícitamente el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de los niños y las niñas (arts. 53, 54 y 75) y de las personas mayores (art. 57).

Otras disposiciones constitucionales muy vinculadas al DHAA son las relativas a la reforma agraria y el desarrollo rural (arts. 114, 115 y 116); las que establecen el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (art. 86) y el derecho a la seguridad social (art. 95). Asimismo, el derecho a la igualdad y no discriminación obliga al Estado a atender las brechas existentes para el ejercicio de derechos, removiendo los obstáculos que propicien discriminaciones (arts. 46, 47 y 48).

Con relación a las normas jurídicas de origen internacional, la CRP regla el orden de prelación normativa en el artículo 137. De acuerdo a esa disposición, la ley suprema de la República es la Constitución y luego vienen los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados que se encuentran en un nivel superior al de todas las demás normas jurídicas de origen nacional de inferior jerarquía.

Desde el año 1989, fueron ratificados por el Paraguay los principales tratados de protección de los derechos humanos tanto los concertados en el ámbito del sistema universal como del sistema interamericano.

El derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) fue reconocido en el art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, reafirmado posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 11) y, mediante el derecho a la vida, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6). Fue incluido también en otros convenios internacionales vinculantes del sistema universal de protección, relativos a poblaciones específicas: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A su vez, el derecho a la alimentación adecuada ha sido reconocido en instrumentos regionales, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (art. 12).



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

El derecho humano a la alimentación adecuada se encuentra reconocido por el Estado paraguayo a través de la incorporación al ordenamiento jurídico interno del PIDESC y de otros tratados internacionales, en los términos en los que ha sido establecido convencionalmente, conforme a los lineamientos desarrollados por los órganos autorizados de interpretación internacionales, como el Comité DESC.

4.2 Normas jurídicas nacionales vinculadas al derecho a la alimentación

El Paraguay aún no cuenta con una ley marco sobre el derecho a la alimentación. No obstante, las disposiciones vinculadas al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria se encuentran contenidas en diversos tipos de normas jurídicas, las cuales se citan a continuación, según el componente del DHAA al que aluden.

Cuadro 5. Normativas nacionales vinculadas al derecho a la alimentación adecuada en sus diferentes componentes

Normativas nacionales vinculadas al derecho a la alimentación adecuada
Disponibilidad
<ul style="list-style-type: none">• Ley N.º 385/94 <i>De Semillas y Protección de Cultivares</i>.• Ley N.º 1.863/02 <i>Estatuto Agrario</i>, modificado por las Leyes N.º 2531/04 y N.º 5881/17.• Ley N.º 6286/19 <i>De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina</i>.• Decreto N.º 4565/15 <i>Por el cual se reglamenta la aplicación de las leyes agrarias y demás normas atinentes a la agricultura familiar</i>.• Decreto N.º 3000/15 <i>Por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones</i>.• Resolución N.º 2915/15 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas <i>Por la cual se aprueba el reglamento que establece el mecanismo para la aplicación de los requisitos de calificación de la compra a los productores de la agricultura familiar registrados en el Ministerio de Agricultura y Ganadería establecido en el artículo 17 inciso a) del Decreto N.º 3000 de fecha 27 de enero de 2015 "Por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones"</i>.

Accesibilidad

- Ley N.º 1183/86 Código Civil.
- Ley N.º 213/93 Código del Trabajo.
- Ley N.º 1.680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley N.º 1.885/02 De las Personas Adultas Mayores.
- Ley N.º 3.728/09 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.
- Ley N.º 4087/11 De regulación de transferencias monetarias condicionadas.
- Ley N.º 4698/12 De garantía nutricional en la primera infancia.
- Ley N.º 5281/14 Que modifica los artículos 1.º y 3.º de la Ley N.º 4698/12 De garantía nutricional en la primera infancia.
- Ley N.º 5407/15 Del Trabajo Doméstico.
- Decreto N.º 4.542/10 Por el cual se reglamenta la Ley N.º 3.728/09 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.
- Decreto N.º 4.876/10 Por el cual se modifican los artículos 7.º y 11.º y se deroga el artículo 8.º del Decreto N.º 4.542/2010 Por el cual se reglamenta la Ley N.º 3.728/09 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.
- Decreto N.º 291/13 Por el cual se declara como prioridad nacional del Gobierno la meta de «Reducción de la pobreza» y se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración e implementación del “Programa Nacional de Reducción de la Pobreza” (decreto derogado por el decreto N.º 1020/18).
- Decreto N.º 1020/18 Por el cual se encomienda al Ministerio de Desarrollo Social a instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza.

Adecuación – Bienestar nutricional

- Ley N.º 1.478/99 De comercialización de sucedáneos de la leche materna.
- Ley N.º 3.481/08 De fomento y control de la producción orgánica.
- Ley N.º 4949/12 Para la prevención y tratamiento de trastornos de la alimentación y sus efectos dañinos a la salud.
- Ley N.º 5372/14 De prevención y atención integral a la diabetes.
- Ley N.º 5210/14 De alimentación escolar y control sanitario.
- Ley N.º 5598/15 Promoción protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna.
- Decreto N.º 2.0830/98 Que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comercializada en el país), con hierro y vitaminas.
- Decreto N.º 3.597/99 Por el cual se reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario relativo a la yodización de la sal común destinada al consumo humano y animal.
- Decreto N.º 2366/14 Por el cual se reglamenta la Ley N.º 5210/14 De alimentación escolar y control sanitario.
- Resolución N.º 02/2003 Por la cual se reglamenta la prestación de servicio de cantinas escolares en las instituciones educativas. Ministerio de Educación y Cultura, 28 de octubre de 2003.
- Resolución N.º 270/2003. Por la cual se aprueban las “Guías Alimentarias del Paraguay”, las “Guías Alimentarias para las Niñas y Niños Menores de 2 años del Paraguay” y los documentos técnicos N.º 1, N.º 2 y N.º 3 que fundamentan dichas guías, así como los materiales de apoyo (cartilla, tríptico y afiche) y se los declara de interés para la salud pública. MSPyBS, 24 de abril de 2003.
- Resolución S. G. N.º 128/2015 Por la cual se establecen requisitos y condiciones generales para la provisión del almuerzo escolar.
- Resolución S. G. N.º 792/2015 Por la cual se reglamenta el contenido de sal (cloruro de sodio) en productos panificados de consumo masivo.
- Resolución N.º 15866/15 del MEC que aprueba el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay y los lineamientos técnicos y administrativos estándares para la implementación del PAEP.
- Resolución N.º 887/16 Por la que se aprueba la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad 2015-2025.
- Resolución S. G. N.º 452/2017. Por la cual se amplía la Resolución S. G. N.º 128, de fecha 24 de Marzo de 2015, por la cual se establecen requisitos y condiciones generales para la provisión de almuerzo escolar.

Adecuación - Inocuidad

- Ley N.º 836/80 *Código Sanitario*.
- Ley N.º 123/91 *Que adoptan nuevas Normas de Protección Fitosanitaria*.
- Ley N.º 808/96 *Que declara obligatorio el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio nacional*, modificada por Ley N.º 2044/02 y por Ley N.º 2655/05.
- Ley N.º 1.160/97 *Código Penal* (arts. 208 y 212).
- Ley N.º 1.334/98 *De defensa del consumidor y del usuario*.
- Ley N.º 3.742/09 *De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola*.
- Decreto N.º 1.635/99 *Por el cual se reglamenta el artículo 175 del Código Sanitario relativo al registro de fabricantes, representantes e importadores de productos alimenticios o bebidas*.
- Decreto N.º 16.611/02 *Por el cual se faculta a los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social y de Agricultura y Ganadería a otorgar Habilitación y Registro de Establecimientos, Bebidas y Aditivos destinados al consumo humano*.
- Decreto N.º 21.004/03 *Por el cual se establece el procedimiento administrativo único para la sustanciación de los procesos sumariales en materia de Defensa del Consumidor que se tramiten dentro del Sistema Nacional Integrado de Sumación al Consumidor*.
- Decreto N.º 6115/2011 *Por el cual se crea el Registro Nacional de Envases en contacto con alimentos y se lo declara obligatorio en todo el territorio de la República*.
- Resolución S. G. N.º 559/2008 *Por la cual se aprueba el Manual de Calidad, conforme a la Norma NP-ISO/IEC 17020 "Criterios Generales para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos de inspección" a ser aplicado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición -INAN; se asigna al INAN la gerencia de calidad, y se establecen normas generales para su implementación*.
- Resolución S. G. N.º 361/2011 *Por la cual se deroga la Resolución S. G. N.º 141 del 31 de marzo de 2008 "Por la cual se disponen los requisitos para el registro de establecimiento de productos alimenticios y aditivos alimentarios, aprueba el formulario para la solicitud de habilitación y renovación de dicho registro"; y dispone requisitos para el registro de establecimiento de alimentos, su renovación, normas generales, y aprueba los formularios e instructivo para su presentación*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Resolución S. G. N.º 398/2011 *Por la cual se aprueba el Programa de Vigilancia de Alimentos a ser implementado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición — INAN, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en el año 2011*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Resolución S. G. N.º 154/2015. *Por la cual se establece un régimen especial, destinado a las Micro Empresas (MIE) elaboradoras o fraccionadoras de alimentos para la obtención del registro de establecimiento y registro sanitario de productos alimenticios y aditivos alimentarios para el consumo humano*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Resolución S. G. N.º 0666/2017. *Por la cual se establece que el Registro Sanitario de Productos Alimenticios de temporada y otros, que por su naturaleza o por necesidad pública, requieran de una respuesta rápida de la autoridad de aplicación, se tramitará por un procedimiento abreviado*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Resolución S. G. N.º 0252/2018. *Por la cual se abroga la Resolución N.º 634 de fecha 31 de Octubre de 2017, y se establecen requisitos para la obtención, renovación, actualización, transferencia, suspensión y cancelación de registros sanitarios de productos alimenticios, bebidas y aditivos destinados al consumo humano*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Adecuación cultural

- Ley N.º 904/81 *Que establece el Estatuto de las Comunidades Indígenas*.
- Ley N.º 43/89 *Por la cual se modifican disposiciones de la Ley N.º 1372/88 Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas*.
- Ley N.º 3231/07 *Que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena*.
- Ley N.º 5469/15 *De salud indígena*.
- Decreto N.º 1039/18 *Por el cual se aprueba el "Protocolo para el Proceso de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado con los Pueblos Indígenas que habitan en el Paraguay"*.

Estabilidad

- Ley N.º 2.615/05 *Que crea la Secretaría de Emergencia Nacional.*
- Decreto N.º 11632/13 *Por el cual se reglamenta la Ley N.º 2.615/05.*
- Resolución N.º 433/06 *Que crea el Sistema de Información y Soporte para la Toma de Decisiones (SISTD), cuya unidad ejecutora es la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR).* Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Sostenibilidad

- Ley N.º 42/73 *Forestal.*
- Ley N.º 294/93 *Evaluación de impacto ambiental, y sus leyes modificatorias.*
- Ley N.º 536/95 *De fomento a la forestación y reforestación.*
- Ley N.º 716/96 *Que sanciona delitos contra el medioambiente.*
- Ley N.º 1.561/00 *Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.*
- Ley N.º 3.239/07 *De los recursos hídricos del Paraguay.*
- Ley N.º 3.556/08 *De pesca y acuicultura.*
- Ley N.º 6123/18 *Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría del Ambiente y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

Fuente: Elaboración propia.



5.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El derecho humano a la alimentación adecuada es un derecho complejo y multisectorial. Para su realización efectiva, es necesario abordarlo desde numerosos sectores de la economía de un país y, consecuentemente, a través de variadas políticas públicas y medidas legislativas de diverso contenido y carácter.

Considerando las principales áreas sectoriales y mecanismos que inciden en el derecho a la alimentación, tras el análisis del marco jurídico vigente en el Paraguay realizado en este informe, se observa que más de cuarenta instituciones públicas poseen competencias vinculadas con la garantía del derecho a la alimentación, comprendiendo a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional).

A su vez, más de treinta leyes de origen nacional (códigos, estatutos y leyes) contienen disposiciones vinculadas a los distintos componentes del derecho a la alimentación adecuada.

En los últimos años, el Paraguay ha logrado importantes avances de carácter normativo, institucional y político en ámbitos sectoriales vinculados al derecho a la alimentación. Entre los más significativos pueden mencionarse:

- la Ley de Garantía Nutricional en la Primera Infancia del año 2012, ampliada en el 2014, y el Programa Alimentario Nutricional Integral;
- la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario del 2014 y el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay;
- la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales del 2015;
- el Decreto N.º 3000/15 que establece la modalidad complementaria para compras públicas de productos de la agricultura familiar; y

- la Ley de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina del año 2019.

Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre han desempeñado un rol de central importancia en la consecución de estos avances normativos.

Cabe mencionar también la implementación del Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PC SAN), entre los años 2015 y 2018, que involucró a varias instituciones estatales y organismos internacionales de cooperación, y constituye una experiencia relevante en la promoción del derecho a la alimentación de personas campesinas e indígenas en situación de extrema pobreza, con enfoque intercultural.

En materia de coordinación interinstitucional, se han conformado la Mesa Técnica Interinstitucional de Compras Públicas de la Agricultura Familiar, el Equipo Técnico Interinstitucional de Alimentación Escolar y la Comisión Interinstitucional de Aplicación de la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales. Asimismo, se ha creado la Comisión Interinstitucional de coordinación, implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Por el número y la diversidad de instituciones con competencia en la garantía del derecho a la alimentación se torna necesario contar con un sistema institucional que posibilite la coordinación intersectorial en materia de SAN y derecho a la alimentación. A su vez, la cantidad de instrumentos normativos vigentes plantea el reto de la armonización jurídica desde el enfoque del derecho a la alimentación.

En materia de política pública, el país carece de una estrategia o plan nacional de SAN, el cual permitiría dotar de una perspectiva integral a las acciones en la materia, complementarlas y transformar en políticas de Estado los programas y proyectos existentes.

En la actualidad, la principal brecha jurídica existente en el Paraguay para la aplicación del derecho a la alimentación es la inexistencia de una ley marco que establezca una institucionalidad adecuada y proporcione elementos concretos para efectivizar ese derecho.

Las leyes marco sobre el derecho a la alimentación se encargan de lo complejo y multisectorial que es el DHAA, legislando de forma consistente.

Una ley marco sobre el derecho a la alimentación en Paraguay permitiría:

1. La definición precisa del alcance y contenido del derecho a la alimentación adecuada.
2. La adopción de la base normativa para establecer la política de Estado de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación.
3. La dotación de una perspectiva integral y consistente a las diferentes materias sectoriales involucradas en la garantía del derecho a la alimentación.
4. La definición de las prioridades en materia de SAN y el mandato de diseñar e implementar un plan o estrategia nacional de carácter integral.

5. El establecimiento del sistema SAN, esto es, de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación, encargada de la definición, coordinación y ejecución de la política de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, considerando los tres niveles de gobierno.
6. La institución de un sistema integrado de información, monitoreo y evaluación en materia de SAN.
7. La creación de los mecanismos de participación social.
8. La explicitación de los recursos para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación.

Asimismo, en la ley marco podrían establecerse directrices relativas a temas claves que aún no se encuentran explícitamente contempladas ni en el ámbito jurídico ni en el programático, como son las acciones para disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el Paraguay.

Podrían incluirse también garantías normativas que aseguren las asignaciones presupuestarias requeridas para la realización periódica de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición (ENAN) y para la implementación de programas alimentarios y nutricionales prioritarios.

La aprobación de una ley marco contribuiría al avance decidido en la Agenda 2030, en especial, de las metas de los ODS 1, 2 y 3 en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, se daría respuesta a un requerimiento de numerosas organizaciones de la sociedad civil y su adopción significaría el cumplimiento de las recomendaciones remitidas al Estado paraguayo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2015) y por la relatora especial sobre el derecho a la alimentación (2017).

La FAO saluda las iniciativas que se han dado en el Congreso nacional para avanzar en esta materia y queda a disposición de los organismos del Estado para dar su acompañamiento técnico en conseguir que el derecho humano a la alimentación adecuada sea plenamente reconocido en el ordenamiento interno de Paraguay.



BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

AECID & FAO. 2011. *Estrategia Regional contra el hambre y la desnutrición crónica infantil. Proyecto GCP/RLA/169/SPA Componente Nacional 3 — SAN Paraguay. Manual de Monitoreo y Evaluación*. Asunción.

Benítez, G. 2016. *Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público*. Asunción, CADEP.

CELAC. 2016. *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre CELAC 2025: elementos para el debate y la cooperación regionales*. Santiago de Chile; CELAC, FAO, CEPAL & ALADI.

CEPAL. 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

CESCR. 1999. *Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada*. Ginebra (Suiza).

CESCR. 2015. *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Paraguay.

Decreto de Ley N.º 8.152. Congreso de la Nación Paraguaya, Asunción, Paraguay, 08 de setiembre de 2006.

Decreto de Ley N.º 2.789. Congreso de la Nación Paraguaya, Asunción, Paraguay, 26 de agosto de 2009.

Decreto de Ley N.º 6.179. Congreso de la Nación Paraguaya, Asunción, Paraguay, 11 de febrero de 2011.

Dirección de Enfermedades Crónicas No Transmisibles del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. 2015; *Estrategia Nacional para la Prevención y Control de la Obesidad 2015-2025*. Asunción (Paraguay).

FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF. 2017. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA & OMS. 2018. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma.

FAO & OPS. 2017. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

HLPE. 2014. *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma.

HLPE. 2017. *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma.

INAN. Disponible en: http://www.inan.gov.py/site/?page_id=24#mision, último acceso: 5 de junio de 2018.

ONU. 2015. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*. Paraguay.

FAO. 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma.

FAO. 2011. *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica*. Roma.

FAO, Parlatino. 2013. *Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Panamá.

FAO. 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N°1. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*. Roma.

FAO. 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N°2. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*. Roma.

FAO. 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N°3. Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación*. Roma.

FAO. 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N°7. Evaluación del derecho a la alimentación*. Roma.

FAO. 2014. *Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay*. Asunción (Paraguay).

FAO. 2017. *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Ley N.º 400. Congreso de la Nación Paraguaya, Asunción, Paraguay, 19 de marzo de 1992.

PNUD & ONU Mujeres. 2015. *Documento de Trabajo. Pobreza y oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión*. Asunción (Paraguay).

STP. 2009. *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay PLANAL*. Asunción, STP & FAO. Volumen 1.

STP & FAO. 2013. *Enfoque Territorial Participativo. Metodología válida para el diseño de emprendimientos estratégicos articuladores vinculados a la Soberanía y Seguridad Alimentaria*. Asunción, STP & FAO.

Vivero Pol, J.C. 2010. *El enfoque legal contra el hambre; el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria*. Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública. Erazo, X.; Pautassi, L.; Santos, A. (eds); Editorial LOM.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Representación de la FAO en Paraguay
Alberdi 226 entre Pte. Franco y Palma
Asunción, Paraguay
Tel.: +595 21 3286247 / 3298686
Correo electrónico: FAO-PY@fao.org

ISBN 978-92-5-133010-4



9 789251 330104

CA9963ES/1/09.20