

**DERECHO
A LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA**



Mercedes Nopera - Tobati

Seguridad alimentaria: cada vez menos segura, cada vez menos alimentaria

Tomás Palau Viladesau
BASE Investigaciones Sociales

Debe quedar claro que la salud alimentaria no es solo un problema de acceso al alimento, sino que básicamente es un problema de acceso a alimentos de mínima calidad.

“Cualquiera que pueda hacer que crezcan dos espigas de cereal o dos bojas de hierba en un suelo donde antes solamente crecía una, merecerá mayor agradecimiento de la humanidad y hará mejor servicio a su país que toda la raza de políticos juntos”.
Johnathan Swift (1667 – 1745)¹

INTRODUCCIÓN

En el Informe de Derechos Humanos del año 2002 ya se había mencionado una realidad que se acentúa con el paso de los años mientras siguen aplicándose las mismas medidas de tipo económico: el neoliberalismo y la seguridad alimentaria de los pueblos son incompatibles.

En un informe relativamente reciente² se sostiene que una de las razones de fondo que explica el constante aumento de los subsidios a la agricultura de los países ricos (que no es precisamente un instrumento de política neoliberal) es la seguridad

¹ La cita de Swift fue hecha por Walter Alberto Pengue (2003) “Mirar hacia el mercado interno”, *Le Monde Diplomatique*, Año V, No. 52, octubre, 6-7.

² Teixeira, Gerson (2002) *As razões históricas, os efeitos e os novos discursos de legitimação do protecionismo agrícola nos países desenvolvidos. A opção neoliberal do Brasil.* Núcleo de documentação da liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados (NUD). São Paulo, Brasil.

alimentaria³. Mientras gobiernos como el paraguay continúan desregulando las relaciones económicas, laborales y adoptando posturas aperturistas acríicas en materia de comercio exterior, la pobreza se acentúa y, naturalmente, la inseguridad con respecto al acceso al alimento crece.

En efecto, pocos días después de asumir el nuevo gobierno en agosto de este año, la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República dio a conocer datos poco alentadores⁴ con respecto al número de personas que en el país son consideradas pobres. Nada menos que una cuarta parte⁵ (1.324.700 personas) de la población es considerada pobre extrema, vale decir, tiene dificultades de acceso al alimento. Esta situación es peor y se agrava más rápidamente en las zonas urbanas. La razón principal mencionada por la dependencia gubernamental como causa del deterioro es “la disminución del ingreso y la recesión económica”.

DEFLACIÓN Y POBREZA. LOS PROBLEMAS DE ACCESO ESTRUCTURAL AL ALIMENTO

Si bien resulta obvio que la pobreza aumenta cuando cae el ingreso de las personas, y el ingreso cae porque hay recesión económica, los datos conocidos en mayo (proveídos por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay - BCP) sobre cómo se comportó la economía paraguaya durante el 2002 fueron contundentes: una caída del 2.2% del Producto Interno Bruto (PIB), considerada la peor recesión desde el año 1983, o sea, en 20 años. El monto del indicador es de apenas US\$ 5.389 millones. De este modo el ingreso por habitante (téngase en cuenta que la concentración del ingreso en el país es una de las más altas en América Latina) cayó a apenas US\$ 940, como estaba hace 17 años.

Hasta aproximadamente abril de 2003 el guaraní tuvo un comportamiento errático con respecto al dólar, situación propicia para que los comerciantes en general remarcaran precios hacia el alza en prácticamente todos los rubros.

Cuando el dólar, a pesar de las fluctuaciones (con una cotización máxima de Gs. 7.400 en enero), empieza a caer y situarse a partir de mayo en la franja de Gs. 6.000 – 6.200, los precios no disminuyen. Esto hace caer notablemente el valor real de los ingresos de la población trabajadora y su capacidad de acceso al alimento. El desempleo abierto en áreas urbanas, mientras tanto, se situaba a comienzos de año en el 15.0%.

A comienzos de abril, el BCP publicaba la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) mostrando un dato de máximo interés para afirmar la creciente inseguridad alimentaria de la población: mientras el costo de vida había aumentado en el

³ “ainda que nem remotamente ameaçada no período histórico recente, a segurança alimentar das respectivas populações permanece como alvo permanente das políticas agrícolas na Europa e nos EUA, a despeito, conforme veremos, das amplas implicações do modelo agrícola produtivista sob o qual está assentada”. (Teixeira, 2002, 6)

⁴ Contenidos en Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2003) Pobreza en el Paraguay: resultados de la Encuesta Permanente de Hogares. DGEEC, Secretaría Técnica de Planificación y Fondo de Población de las Naciones Unidas. Asunción.

⁵ Nótese que mientras en América Latina la pobreza afecta al 43.4% (según datos del Panorama Social de América Latina 2002-2003 de la CEPAL), en Paraguay lo hace al 49.0%, mientras que la pobreza extrema en el país es del 25,0% en América Latina es del 18.2%.

período enero-abril 2003 en un 7.7%, el índice sólo para alimentos lo había hecho en 14.4% (el interanual abril 2002 - abril 2003 fue respectivamente de 20.2% y 29.6%⁶.

Entre los alimentos, además de los aumentos en aceites, huevos, hortalizas y azúcar, los incrementos más notorios fueron los de productos lácteos, que entre diciembre de 2002 y enero de 2003 se incrementaron en nada menos que 22%. Según un periódico local, la segunda quincena de enero fue la quincena más cara en 20 años para el consumidor paraguayo. Hasta fines de abril, de hecho, la prensa local se dedicó profusamente a documentar tanto el drama de la suba del precio de los alimentos como la creciente dificultad de la población por mantener sus estándares alimentarios.

A partir del mes de mayo, el escenario cambió da un vuelco. El dólar empieza a caer y se estabiliza. De acuerdo al BCP⁷, en junio el IPC cae 1.5%. De nuevo en este caso fueron los alimentos los que tuvieron un mayor descenso en sus precios. Sin embargo, esta caída no puede considerarse relevante en términos de consumo ya que según la misma fuente “el resultado se dio principalmente por la caída del dólar pero se siente en términos marginales en la economía de los consumidores por los efectos de la fuerte caída del poder adquisitivo en los últimos años, la misma inflación, la devaluación del guaraní y el bajo nivel de la economía, que impidió mejores pagas a los asalariados”⁸. En suma, esta situación de deflación momentánea no ha beneficiado a la población.

En medio de esta generalizada situación de desesperanza de la población en general, la asunción de las nuevas autoridades el 15 de agosto trajo una cierta recuperación de la confianza para algunos. Se llegó a escuchar incluso algunos planteamientos sensatos (muy escasos durante la administración González Macchi), como los del nuevo gobernador del Departamento de San Pedro, quien se mostró convencido de que la pobreza en el país se superará “con ayuda a los campesinos”. En la zona quizás más conflictiva del país, el nuevo gobernador considera que se debe apoyar a las organizaciones campesinas en sus proyectos productivos, y “promover el cultivo del algodón y el sésamo”. Esto es: mantiene una orientación hacia el mercado de exportación, la cual ha sido precisamente una de las causas principales del abandono de rubros de autoconsumo por parte de la sociedad campesina.

Los consumidores casi sin derechos

Además de los problemas estructurales de pobreza que vuelven cada vez más difícil el acceso de los pobres al alimento y la producción de los mismos por parte de las familias campesinas, otro tema relevante del año en el análisis de la situación alimentaria es la indefensión en que se encuentran los consumidores paraguayos.

⁶ Téngase en cuenta que las cifras proveídas por el BCP con respecto al IPC estarían fuertemente subvaluadas. En efecto, considerándose el caso del mes de febrero, el Informe de Coyuntura del CEPPRO correspondiente a ese mes encontró que el IPC alimentario había subido 8.0% y no 3.7% como lo había difundido el BCP. Los rubros que más incrementaron sus precios ese mes fueron: las frutas frescas, los vegetales frescos y en conserva, las hortalizas y tubérculos y los lácteos.

⁷ El departamento encargado de calcular el IPC es el de Cuentas Nacionales y Mercado Interno

⁸ A mediados del mes de mayo, el presidente de la Cámara de Supermercados dijo que la fuerte caída del dólar “tendrá repercusiones favorables en los consumidores”, en especial de los productos importados, que bajarán “a medida que se repongan las mercaderías”. La disminución de dichos precios fue, sin embargo, mínima.

La vulnerabilidad sanitaria quedó manifestada en el entredicho surgido a mediados de setiembre entre la Asociación de Amas de Casa del Paraguay y el Centro de Regulación, Normas y Estudios de Comunicación (CERNECO). La primera había manifestado el interés de que los supermercados y locales de expendio de alimentos sigan comercializándolos a granel y al menudeo, tal como algunos de ellos venían haciéndolo. Esta solicitud fue hecha al ministro de Industria y Comercio ante la presentación del CERNECO a la Dirección General de Defensa del Consumidor que se regule tal forma de venta ya que implica un “alto costo sanitario...atendiendo que los productos se encuentran expuestos al manoseo de los consumidores a la contaminación y sobre todo a la adulterabilidad”. Las Amas de Casa sostienen que esa forma de venta favorece a los pobres. Es cierto lo apuntado por CERNECO y lo solicitado por los consumidores, pero también es cierto que el empaquetamiento de productos supone un valor agregado por parte de industriales (nacionales, extranjeros o multinacionales) y todo valor agregado supone mayor costo.

Debe quedar claro que la seguridad alimentaria no es sólo un problema de acceso al alimento, sino que es también un problema de acceso a alimentos de mínima calidad. Pues bien, a pesar de haberse aprobado en 1998 la Ley N° 1334 de Defensa al Consumidor, las falencias en su implementación son múltiples. Parte del problema surge de la misma falta de información del consumidor acerca de sus derechos⁹.

Pero la mayoría de los problemas hacen relación a la inmoralidad de los proveedores:

- éstos están obligados por dicha ley a entregar las facturas de consumo por lo menos 10 días antes su vencimiento;
- la obligación de atender los reclamos por parte del consumidor en casos de sobrefacturación;
- la obligatoriedad de que los productos y servicios ofertados tengan informaciones claras y visibles en idioma español;
- la prohibición explícita que el vendedor se aproveche del desconocimiento de las personas para hacer que compren un determinado producto o servicios; v. la prohibición de hacer propaganda engañosa, y varios otros.

En resumen, la falta de información del consumidor y la mala saña de los proveedores acentúan los problemas de seguridad alimentaria en el país.

Desnutrición en la infancia paraguaya

A raíz de los problemas de acceso a una alimentación adecuada, la prensa se hizo eco durante el año del aumento de la desnutrición infantil. Quizás el caso más dramático (conocido, que no es lo mismo que existente) es el de las localidades de Nanawa, Puerto Elsa y Falcón. De acuerdo a un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el 11% de la población menor de 4 años

⁹ Entre ellos: adecuada educación y divulgación sobre las características de los productos y servicios ofertados; información clara sobre los diferentes productos y servicios con la correspondiente especificación sobre composición, calidad, precio y riesgos; adecuada protección contra la publicidad engañosa, los métodos comerciales coercitivos o desleales; efectiva prevención de los daños patrimoniales y morales, y varios otros.

presenta desnutrición aguda y el 25% tiene talla inferior a la edad (síntoma de desnutrición crónica). El mal afecta principalmente a los menores de dos años. Si bien se trata sólo de dos localidades, puede suponerse que el resto del país no está mejor¹⁰.

Por otra parte, la directora del Programa de Salud Integral de la Niñez dio a conocer a mediados de año que la tasa de mortalidad infantil es de 19 por mil nacidos vivos en menores de un año, y de 25 en menores de cinco años. Son tres las principales causas de la mortalidad infantil en el país: las infecciones respiratorias agudas, las diarreas y la *desnutrición*. Estas tres disfunciones explican el 63% de las muertes infantiles. El total de muertes de niños por año es de 2.038.

Al parecer, las autoridades tienen alguna noción del problema, pero los intentos gubernamentales de abordarlo son escasos. El mismo proyecto antes mencionado del UNICEF y el PNUD manifiesta en su parte central que la malnutrición extrema de 35 mil niños paraguayos puede ser solucionada sólo con el 5% de las regalías (royalties) que el país recibe por las hidroeléctricas, equivalentes a unos US\$ 11.4 millones anuales. Si se invirtiera el doble durante 11 años, la cobertura en materia de salud y alimentación alcanzaría a toda la infancia del país.

COMO GOTAS EN EL DESIERTO

La intensificación agrícola, presentada como la única alternativa productiva, si bien generó y genera beneficios a unos pocos, supone también la desaparición de paisajes enteros (piénsese en el San Rafael), desaparición de pequeñas fincas campesinas¹¹, pérdida de la diversidad productiva (caída del cultivo de rubros de autoconsumo), inaccesibilidad de los sectores sociales más vulnerables a los productos de la canasta básica de alimentos, dependencia y pérdida de la capacidad gerencial del productor, pérdidas de información y formación adecuada, aceleración de los procesos degradatorios, muchas veces ocultos detrás de las variedades de altos rendimientos¹².

A principios de año se anunció oficialmente la apertura de la oficina nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el Paraguay. El nuestro era uno de los pocos países en América Latina que no contaba con oficinas de ese organismo. Es de esperar que a pesar de la precariedad de recursos con la que ha operado durante este primer año, dicha oficina promueva —con apoyo del gobierno— proyectos que apunten directamente al restablecimiento de ciertos niveles mínimos de garantía alimentaria para la población más pobre.

Por lo demás, son escasísimas las medidas que el gobierno adopta: algún programa de repartición de semillas de autoconsumo, algún apoyo dado a familias de áreas de

¹⁰ Según el Proyecto Gasto Social, presentado por el UNICEF y el PNUD a las comisiones de Hacienda y Presupuesto del Parlamento días antes de la asunción presidencial en agosto, la cifra para el país de la desnutrición infantil sería del 5%. Otro dato interesante es que el 30% de las mujeres embarazadas ya padecen desnutrición (450 mil mujeres).

¹¹ Según la reciente Encuesta Agropecuaria por Muestreo de la región oriental del país, en el lapso de los últimos 11 años desaparecieron 12.765 explotaciones de menos de 5 hectáreas en dicha región.

¹² Según la misma encuesta antes citada, el área cubierta por montes naturales y forestales disminuye 20.1% en ese mismo período.

frontera por el programa de OPS sobre municipios fronterizos saludables o algún programa de alguna gobernación, como la de Itapúa, que puso en marcha el proyecto de “fortalecimiento de la seguridad alimentaria” a través del cual se benefició a 500 familias con semillas para huertas y frutas.

Por parte del gobierno es mucho lo que se dice pero prácticamente nada lo que se hace sobre el tema de la seguridad alimentaria, avasallada estructuralmente por el avance de la frontera de la soja transgénica. El gobierno no ha manifestado tener conciencia de los perjuicios que manejos altamente intensivos pueden generar en la base de recursos del país. Los pequeños, medianos y grandes productores (soja, algodón, caña de azúcar) no se percatan de que si bien sus ingresos aumentan año a año con buenos rendimientos o arrendamientos, sus campos se degradan cosecha tras cosecha con el actual uso intensivo del suelo. La “sojización” del modelo, eliminando la diversificación productiva, está transformando al país en un área de cuasi monocultura sojera.

RECOMENDACIONES

- Existe una necesidad en el país de una Política Agropecuaria Nacional que debe constituirse en el verdadero desafío en esta materia para el nuevo gobierno. En ella, lo importante es que contemple un horizonte de largo plazo y las múltiples demandas de todos los actores del sector y la sociedad, que de un marco de protección y sostenibilidad a los recursos involucrados y que no sólo refuerce y satisfaga demandas de la agroexportación¹³ de soja y algodón.
- Es necesario que el gobierno ponga freno a la expansión descontrolada hacia cultivos que interesan a los mercados, pero pueden ser perjudiciales para los productores y el conjunto de la sociedad.

Asimismo, se debe frenar el creciente monopolio de los *traders*, las agroquímicas y las compañías de semillas que continúan su marcha.

- En suma, el gobierno debe hacerse cargo de la necesidad de resolver el problema asegurando el apoyo a las economías campesinas, sosteniendo al pequeño productor en el campo, rescatando el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, considerando adecuadamente la amplitud de los impactos por la utilización masiva de organismos genéticamente modificados y, por cierto, reconstruyendo un sistema productivo que mire también hacia el mercado interno.

¹³ Este apartado se basa fundamentalmente en las ideas de Pengue (2003), ya citado.