

Documento de Trabajo N° 130
ISSN 1810-584X

Estado, Mercado y Derechos Humanos.
El caso “CASA Grütter”

Milena Pereira Fukuoka
Raúl Lezcano

BASE Investigaciones Sociales
Asunción, mayo 2010



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

Introducción	3
1. Los hechos publicados.....	4
2. El Estado y los gremios empresariales.....	5
3. El Estado paraguayo: ni República, ni Estado Social de derecho.....	7
4. La actuación del Estado en el caso “Casa Grütter”.....	7
5. Derechos humanos afectados: el derecho a la alimentación adecuada y a la calidad de vida.....	10
6. A modo de conclusión: las obligaciones incumplidas de los tres poderes del Estado paraguayo.....	12
Instrumentos normativos consultados.....	14
Anexo 1. Algunas marcas que dejaron de proveerse a Casa Grütter.....	16
Anexo 2. Lista de distribuidores y productos que no proveen a Casa Grütter.	17
Bibliografía.....	18

Introducción

En abril de 2010 la empresa Casa Grütter hizo público un comunicado en el que denunciaba presiones de proveedores para la suba de precios de productos, en su mayoría productos alimenticios y de higiene personal; clarificándose luego que eran los grandes supermercadistas los que presionaban a los proveedores para que fueren a las casas comerciales mayoristas-minoristas a elevar sus precios de venta.

En el siguiente trabajo, tomando como *caso testigo* el suscitado en torno a Casa Grütter, se estudia el problema que representan las prácticas oligopólicas empresariales, agravadas por la renuncia del Estado a su deber de regulación; y la lesión que ello produce al derecho humano a la alimentación adecuada y a la calidad de vida, así como al principio de libre concurrencia prescrito constitucionalmente.

Luego de un análisis del marco jurídico vigente en el Paraguay, se concluye que, si bien el Poder Legislativo posee una responsabilidad central en el desamparo actual de los comercios afectados y de la población, por su doloso bloqueo de una Ley de Competencia desde hace nueve años; también el Ministerio de Industria y Comercio posee facultades legales que no ha ejercido. La ley que establece las funciones del MIC determina que corresponde a este órgano reglar y proteger el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, autorizándole a aplicar sanciones administrativas. Por ende, -cuanto menos vía decreto reglamentario del Poder Ejecutivo- el MIC debería haber cumplido su obligación de garantizar en la práctica los derechos que la CN reconoce y que el Poder Legislativo se niega a desarrollar en su debida forma.

Es de suma importancia, a su vez, el rol que puede asumir el Poder Judicial en este conflicto en el que dos poderes del Estado abdican de sus obligaciones de regular el mercado y garantizar los derechos humanos de la población, lesionando así la Constitución Nacional vigente.

Este trabajo forma parte de un programa de investigación de BASE. Investigaciones Sociales sobre soberanía alimentaria que está integrado –entre otros- por los autores. El proyecto está apoyado por Observatorio DESC de España.

1. Los hechos publicados

El 11 de abril de 2010, la empresa Casa Grütter S.A. de venta mayorista y minorista, publicó en la prensa una carta abierta en la que denunciaba que varios de sus proveedores se veían forzados a dejar de venderles, salvo que aumentaran los precios de venta de sus productos, porque si no lo hacían, otros clientes dejarían de comprarles a ellos¹.

Casa Grütter poseía tres locales en mercados municipales en los cuales aplicaba una política empresarial de ofrecer productos a precios bajos; esto es, reducir el margen de ganancia por producto y apostar a un mayor volumen de venta. El problema surgió cuando la mencionada empresa habilitó un cuarto local, a cuadras del Mercado de Abasto, pero fuera de éste.

Con motivo de esta publicación, la Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay (ASUCOP) expresó días después lo que en su carta abierta Casa Grütter omitió especificar. Se refirió a que son los grandes supermercados los que tienen personas que monitorean los grandes almacenes y tiendas. “Si encuentran que los precios de éstos son más bajos que los suyos, entonces ellos presionan a los proveedores para que obliguen a sus demás clientes a subir sus valores”. “Los proveedores son sancionados financieramente por los supermercadistas, cuando no se adecuan a esos precios sugeridos. La CAPASU tiene mucha responsabilidad en todo esto, porque sabe lo que está ocurriendo; en el gremio están las cadenas más grandes que hacen el oligopolio y hasta se puede decir monopolio, porque la mayor parte del mercado es cubierto por dos supermercados del mismo dueño”. ASUCOP señalaba que el Estado no interviene para solucionar el problema y que, salvo que el MIC tome cartas en el asunto, esto seguirá².

A ello, se sumó el pedido de las Asociaciones de Comerciantes y Productores y Vendedores Frutihortícolas del Mercado de Abasto, de que el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) intervenga para solucionar el problema de las presiones que reciben de empresarios para obligarlos a aumentar sus precios³.

Asimismo, el propietario del supermercado La Bolsa afirmó que su comercio, así como otros situados en la zona de Garibaldi, sufren la misma problemática denunciada por Casa Grütter. “Los llamados precios sugeridos, que en realidad son imposiciones, rigen en el mercado desde hace aproximadamente 10 años”. “En la práctica no existe el libre mercado, ya que los supermercados trajeron los precios *stándar* desde el año 2000. [...] Cuando te consideran competencia, los grandes comienzan a atacarte. Los supermercadistas, valiéndose de su gran volumen de compras, presionan a los proveedores para que éstos firmen un contrato privado con sus demás clientes, en el cual se establece el rango del precio sugerido”. “El MIC debería tomar cartas en el asunto, ya que los monopolios y oligopolios perjudican principalmente al comprador final”⁴.

Comerciantes de la zona de Garibaldi indicaron que “La mafia que envuelve a grandes cadenas de supermercados y a proveedores es tal que hasta se generan multas millonarias para los abastecedores, en caso de que se descubran negocios que venden a precios más bajos que los

¹ Diario ABC Color, domingo 11 de abril de 2010, pág. 19.

² Diario ABC Color, 13 de abril de 2010, pág. 20. CAPASU, Cámara Paraguaya de Supermercados.

³ Diario ABC Color, 14 de abril de 2010, pág. 25.

⁴ Diario ABC Color, 21 de abril de 2010, pág. 23.

“sugeridos”. Los grandes supermercados hacen su comparativo de precios y por la diferencia le hacen una boleta de crédito al proveedor. Por ejemplo, a mí me venden un vino a G. 12.000 y yo vendo a G. 12.500 y el supermercado vende a G. 15.000, entonces hacen la diferencia y le cobran los G. 2.500 al proveedor. Esta es la forma en que las grandes tiendas extorsionan a los proveedores y lo que ocasiona es que dejen de surtirle a los comercios minoristas-mayoristas que no respetan los precios establecidos por determinadas marcas”⁵.

El gerente general de la cadena de supermercados Stock y Superseis, admitió que realizan la práctica de monitoreo y control de los precios de la competencia; aunque sostuvo que era al sólo efecto de conocer los precios promedios y no justamente para controlar a los proveedores⁶.

Entre los treinta y cinco proveedores que dejaron de vender a Casa Grütter porque no quiso adecuarse a los precios sugeridos, el gerente de lácteos La Holanda señaló que la mencionada casa comercial genera conflicto en el mercado porque vende productos por debajo de los valores estándar, con una mínima ganancia y eso “no es razonable”. Al ser consultado por la prensa de si es correcto intervenir en el mercado, respondió que es una práctica que impusieron los supermercados desde hace diez años. “El tema de precio sugerido viene del gremio supermercadista. Desde 1999 o 2000 se viene usando precios estandarizados a nivel de mercado, donde todos los comercios prácticamente venden a un valor”, expresó⁷.

Por su parte, el cuestionamiento de los proveedores a Casa Grütter es que esta aprovecharía su situación de mayorista, pero incursionando a su vez en el mercado minorista con esa ventaja comparativa.⁸ Llamativamente, nada han dicho los proveedores respecto de la práctica de los supermercados de incursionar masivamente, por ejemplo, en el área de la producción de panificados, aprovechando las ventajas comparativas que les genera su posición, compitiendo con las panaderías que se ven seriamente afectadas desde hace años por las dificultades que esta forma de competencia les genera.

La explicación dada por Casa Grütter, así como por los demás comercios que denunciaron prácticas extorsivas de parte de los proveedores, es que pueden vender al comprador/a final productos a menor precio porque optan por un menor margen de utilidades, que ya les permite cubrir sus costos y obtener ganancia; siendo esos precios bajos el atractivo que ofrecen al público⁹. En el caso de los supermercados ofrecen cada vez más lujosas instalaciones, patios de comidas, jugueterías, etc., es decir, la ventaja de tener “todo” en un solo y comfortable lugar.

2. El Estado y los gremios empresariales

Respecto de los órganos con competencia estatal en la materia, el Viceministro de Industria y Comercio dio como respuesta al conflicto la excusa de que no existe marco legal para castigar el oligopolio ya que “la Constitución Nacional menciona el tema pero no en forma taxativa”. Por ende,

⁵ Diario La Nación, 22 de abril de 2010, pág. 14.

⁶ Diario La Nación, 21 de abril de 2010, pág. 11.

⁷ Diario ABC Color, 17 de abril de 2010, pág. 21.

⁸ Diario Última Hora, 19 de abril de 2010, pág. 24.

⁹ A su vez, Casa Grütter explicó que los proveedores les venden a un precio de mayorista en razón del volumen de compra, el pago en fecha, el no exigir la presencia de promotores para cargar las góndolas, lo que queda a cargo de sus propios empleados/as del local. Véase: Diario última Hora, 23 de abril de 2010, pág. 30.

la solución para dicha autoridad se encuentra supeditada a la sanción y promulgación de una ley de competencia, ya que en Latinoamérica solo el Paraguay y Guatemala carecen de este tipo de legislación, afirmó¹⁰.

“Me gustaría actuar, pero no puedo”, expresó por su parte el titular de la Dirección General de Defensa del Consumidor (DGDC) del MIC. “Vamos a acompañar en todo lo que se pueda, pero Defensa del Consumidor no tiene nada que hacer en ese caso, porque es una “guerra” entre empresarios y no entre un comprador y una firma”. Según el funcionario, la Ley 1334/98 de Defensa del Consumidor no tiene cómo defender al comprador del abuso de precios que ocurre a causa del oligopolio. A su vez, la Ley 904 que establece las funciones del MIC señala que éste puede intervenir en el mercado pero sólo excepcionalmente, en el caso de emergencia declarada por el Poder Ejecutivo. Coincidiendo con el Viceministerio de Industria y Comercio, la autoridad pública sostuvo que la única posibilidad de solución sería la promulgación de una ley de competencia, explicando que en el 2001 el MIC presentó un proyecto que no fue aprobado y desde el 2008 se está estudiando de nuevo¹¹.

En el marco de la polémica generada, la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) presentó al Senado un proyecto de ley de defensa de la competencia, el cual prevé una multa de hasta el 10% de la facturación bruta del producto afectado como “castigo” propuesto para los infractores o distorsionadores del mercado que pretenden imponer los precios sugeridos. Se trataría de un proyecto consensuado por una “Comisión *ad hoc* para la Ley de Defensa de la Competencia”, en la que participaron la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Cámara de Farmacias del Paraguay, empresarios, técnicos y especialistas. Según sus propulsores, con este proyecto se pretende “garantizar una competencia efectiva en el mercado nacional, maximizando la eficiencia de la producción de las empresas, asegurando la libertad de comercio y acceso a los mercados, promoviendo condiciones justas y equitativas para las pequeñas y medianas empresas”¹².

A diez días de publicado el comunicado de Casa Grütter, la gestión de mediación realizada por el MIC no generó mayores resultados, ya que sólo dos de los treinta y cinco proveedores que dejaron de vender al comercio, volvieron a suministrarle productos. Unos días más tarde, la gerente de Grütter denunció que los proveedores involucrados en el conflicto empezaron directamente a aumentarles el precio de venta¹³.

Los comercios cuyo desabastecimiento fue dado a conocer fueron, además de Casa Grütter, Supermercado Mburukuja, La Bolsa, Garibaldi y tiendas mayoristas del Mercado de Abasto y el Mercado 4.

¹⁰ Diario ABC Color, 13 de abril de 2010, pág. 20.

¹¹ Diario ABC Color, 14 de abril de 2010, pág. 25.

¹² Diario La Nación, 21 de abril de 2010, pág. 14.

¹³ Diario Última Hora, 23 de abril de 2010, pág. 30.

3. El Estado paraguayo: ni República, ni Estado Social de derecho

Todo análisis respecto de la actuación del Estado paraguayo, más aún si el examen implica evaluar garantías en materia de derechos humanos, debe partir de la forma en que la Constitución Nacional de 1992 (CN) define al mismo, los atributos que le confiere, y las características que, por ende, debe poseer la actuación estatal.

En general, las constituciones post-dictatoriales adoptadas en América Latina entre las décadas de 1980 y 1990, establecen un sistema político que combina instituciones republicanas, liberales y democráticas. En el caso paraguayo, los tres principios se encuentran presentes; pero existe la clara preeminencia del principio republicano.

Por no ser el objeto de este estudio un análisis exhaustivo de la tradición republicana, baste recordar que las características centrales de dicha tradición son, la reivindicación de la preeminencia del interés público, general, por sobre los intereses particulares -y el rol decisivo de la comunidad política organizada para lograr esta finalidad de bien común- así como el reconocimiento de la pluralidad que caracteriza a la sociedad.

La CN del Paraguay establece en su artículo 1° que el Paraguay es una *República*, constituida en la forma de *Estado Social de Derecho*; que adopta como forma de gobierno la *democracia representativa, participativa y pluralista*, fundada en el reconocimiento de la *dignidad humana*.

El principio de la democracia republicana se ve no sólo reafirmado en el preámbulo, sino consagrado expresamente en el artículo 128 “*De la primacía del interés general y del deber de colaborar*”: En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general [...].”

Por su parte, la noción de Estado Social de Derecho alude a un modo de organización de la convivencia social en el cual tanto las y los particulares como las autoridades estatales se encuentran sujetas a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente; ordenamiento legal e institucional que debe estar orientado al logro del mejoramiento de las condiciones de existencia y de calidad de vida de la población, en especial, de aquellos sectores que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad y lesión de sus derechos.

Por ende, de acuerdo a lo establecido en la CN, al Estado Paraguayo le corresponde un rol activo en la construcción de las condiciones que posibiliten el bienestar general de la población; siendo éste el encargado de arbitrar respecto de los intereses particulares contradictorios y velar por la primacía del interés general.

4. La actuación del Estado en el caso “Casa Grütter”

En la discusión generada a través de medios de prensa a partir del comunicado a la opinión pública emitido por Casa Grütter, el debate se centró en lo fundamental en torno a la falta de una ley de competencia que permita garantizar efectivamente la libre competencia prevista en el artículo 107 de la CN, que establece “Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un *régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de*

precios que traben la libre competencia. La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la Ley Penal”¹⁴.

La Ley N° 904/63 “Que establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio”, prevé entre las facultades del MIC las de: “Promover, ***reglar***, proteger y fomentar la actividad industrial y el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional”; y “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 competencia***, 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”¹⁵.

Varias puntualizaciones corresponden efectuar sobre estas disposiciones legales. La primera es que la Ley 904 del año 1963 fue modificada por la Ley 2961 del año 2006 en algunos aspectos. Uno de ellos fue la introducción del término “reglar” dentro de las facultades del MIC; por ende, corresponde al MIC reglar el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional; esto es, reglamentar su forma de ejercicio de modo que cumpla los lineamientos previstos en la CN. En segundo término, tanto el Viceministro de Industria y Comercio como el Director General de Defensa al Consumidor del MIC, sostuvieron ante la opinión pública que esta institución no contaba con las facultades legales para intervenir en la solución del conflicto generado por las prácticas oligopólicas del sector de los grandes supermercadistas. Se mencionó que la ley 904 sólo autorizaba al MIC a adoptar medidas para garantizar la libre competencia en casos de emergencia declarados por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, de una lectura del artículo 2 inciso j, interpretado sistemáticamente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, lo que dicha disposición establecería es la facultad que tiene el MIC de –en caso de emergencia- adoptar las medidas que sean necesarias, y que pueden ser más estrictas que las previstas en las reglamentaciones para tiempos de normalidad, para evitar y combatir en esas condiciones excepcionales la especulación, el acaparamiento y demás conductas lesivas.

Así también, [la Ley N° 904/63](#) prescribe que el MIC podrá aplicar sanciones por infracciones a la Ley y sus reglamentaciones, y contempla las sanciones que dicho órgano puede aplicar¹⁶.

Por su parte, la Ley 1334/98 De Defensa del Consumidor y del Usuario establece en su artículo 6 que entre los derechos del consumidor/a se encuentra el derecho a la “adecuada protección contra [...] los métodos comerciales coercitivos o desleales”¹⁷. Dicha ley señala que la autoridad de aplicación de la misma en el ámbito nacional es el Ministerio de Industria y Comercio. Es el MIC por tanto el que tiene la obligación general de reglar el comercio, y dentro de la misma, la obligación específica de atender que se protejan adecuadamente los derechos de las y los consumidores contra los métodos comerciales coercitivos o desleales.

¹⁴ Las negritas son nuestras.

¹⁵ Ley N° 904/63, modificada por la Ley 2961/06, artículo 2, incisos c y j, respectivamente. Las negritas son nuestras.

¹⁶ Artículo 4°.

¹⁷ Ley 1334/98, artículo 6, inciso e.

La Ley De Defensa del Consumidor establece sanciones que los jueces, a petición de parte, pueden imponer para garantizar los derechos de las consumidoras/es, entre ellas, ordenar el cese de la actividad de las personas o entidades en operaciones o acciones prohibidas en esta ley. A su vez, el artículo 52 establece “***A petición de parte los jueces podrán ordenar medidas cautelares tendientes a evitar hechos que importen*** flagrante violación de lo normado en esta ley, impliquen ***inminente peligro para*** la salud o ***bienestar de los consumidores o usuarios*** o pueda provocar daños graves a la comunidad; ***o para hacer cesar esos hechos, todo ellos sin perjuicio de las medidas que las reparticiones públicas adopten en el ámbito de sus competencias***”¹⁸.

En la página web oficial del MIC se enuncia cuál es el rol del Estado en la protección del consumidor: “Correcto ensamble de las distintas piezas que componen el aparato estatal y que intervienen en cada uno de los diferentes aspectos de su difusión, implementación y aplicación” y “Principal garante y responsable por la efectiva protección de los consumidores. Él es el único en condiciones de equilibrar esa desvirtuada relación de fuerzas”¹⁹.

Otra dirección existente en el MIC es la *Dirección de Normas y Disciplinas Comerciales*. En el seguimiento de publicaciones escritas que hemos dado al caso de Casa Grütter, no hemos encontrado ningún posicionamiento público de este órgano²⁰. Según lo expuesto por el MIC en su sitio web oficial, esta Dirección tiene por función trabajar bajo dos ejes principales, el primero de los cuales es la “Defensa de la Competencia: Mecanismo de antimonopolio, a través de la proposición de una Ley Nacional, y de la Ley 1143/97 (MERCOSUR)”. Esta Ley 1143 lo que hace es establecer un protocolo de defensa de la competencia dentro del MERCOSUR, para evitar actos que afecten el comercio entre los Estados Partes.

Las autoridades del MIC han sostenido que no pueden hacer nada más que llamar a reuniones para mediar entre la casa comercial afectada y los proveedores que se niegan a venderle productos si aquella no sube sus precios; esgrimiendo siempre la razón de la falta de una Ley de Competencia.

Cabe recordar, sin embargo, que por Resolución 753/05 el MIC reglamentó sanciones aplicables al sector de combustibles líquidos y gaseosos, considerando como fundamento de dicha resolución la Ley 904/63 que establece las funciones del MIC, atendiendo el artículo 2º que establece sus facultades y el artículo 4º que le autoriza a aplicar sanciones.

¿Podría haber hecho el MIC algo más hasta hoy?

Si el artículo 2º de la mencionada ley determina que es facultad del MIC reglar y proteger el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional y el artículo 4º le autoriza a aplicar sanciones; atendiendo además el marco jurídico de origen nacional e internacional en materia de derechos humanos que obliga al Estado paraguayo en su conjunto a respetar, proteger y realizar, en este caso, los derechos humanos a la alimentación adecuada y a la calidad de vida; y considerando que existe una dolosa paralización por el Poder Legislativo de los proyectos de ley que regulan la

¹⁸ Las negritas son nuestras.

¹⁹ http://www.mic.gov.py/?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=26, consultada en fecha 30 de abril de 2010.

²⁰ http://www.mic.gov.py/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=45, consultada en fecha 30 de abril de 2010.

competencia comercial en el país ¿podría el Ministerio de Industria y Comercio en ejercicio de las competencias que le asigna la ley haber reglamentado, cuanto menos de forma mínima, las prácticas comerciales prohibidas por ser graves y claramente contrarias a la libertad de competencia? ¿Debería haberlo hecho? Consideramos que, cuanto menos, vía decreto reglamentario del Poder Ejecutivo, el MIC debería haber cumplido su obligación de garantizar en la práctica los derechos que la CN reconoce y que el Poder Legislativo se niega a desarrollar en su debida forma.

5. Derechos humanos afectados: el derecho a la alimentación adecuada y a la calidad de vida

Hasta aquí hemos sostenido la insuficiente actuación del MIC fundados, principalmente, en su obligación de reglar el comercio y garantizar la libre competencia consagrada constitucionalmente. Sin embargo, la falta de una reglamentación debida por parte del Estado paraguayo de las prácticas que afectan el libre comercio, la igualdad de competencia y provocan la suba artificial de precios de productos de la canasta familiar, no lesionan sólo la libre competencia, sino afectan los derechos humanos a la alimentación adecuada y a la calidad de vida, tutelados por la Constitución Nacional de 1992 y por tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del ordenamiento jurídico paraguayo, por haber sido ratificados por el Estado²¹.

Los principales instrumentos internacionales que consagran el derecho a la alimentación y obligan al Estado paraguayo a su garantía son la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (art. 25); y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que establece que los Estados partes reconocen “el derecho fundamental de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11) y en el párrafo 2 se reconoce “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

Este artículo 11 del PIDESC ha sido interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General N°. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. En dicha Observación, el Comité establece cuáles son las obligaciones para el Estado que

²¹ La Constitución Nacional reconoce el derecho a la alimentación a través de diversas disposiciones que lo suponen como ser el artículo 4 del derecho a la vida; art. 6 de la calidad de vida; art. 38 del derecho a la defensa de los intereses difusos; art. 54 de la protección del niño y la niña, que prevé específicamente la protección contra la desnutrición; art. 57 de la tercera edad; art. 66 de la educación y asistencia de los pueblos indígenas y grupos étnicos; art. 70 del régimen de bienestar social; art. 115 de las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural; y 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. A su vez, disposiciones vinculadas al derecho a la alimentación se encuentran contenidas en el Código Civil Ley N°. 1183/86; el Código de la Niñez y la Adolescencia Ley N°. 1680/01; el Código Penal Ley N°. 1160/97; el Código Sanitario Ley N°. 836/80, y diversas leyes, decretos y resoluciones; como ser la Ley N°. 808/95 *que declara obligatorio el programa nacional de erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio nacional*, posee relevancia por su implicancia en la comercialización de la carne vacuna; la Ley N°. 1.334/98 *de defensa del consumidor y del usuario*; el Decreto N°. 20830/98 *que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo* (industrializada, importada, fraccionada o comercializada en el país), con hierro y vitaminas; la [Ley N°. 1443/99, que crea el sistema de complemento nutricional y control sanitario en las escuelas](#); modificada y ampliada por Ley N°. 1.793/01; la Ley N°. 1.478/99 *de comercialización de sucedáneos de la leche materna*.

derivan del derecho a la alimentación, los principios que lo rigen, los atributos de su contenido normativo, y las medidas que el Estado debe adoptar para su implementación nacional²². En esta Observación General se establece que: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. [L]os Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”. Los elementos específicos del derecho a la alimentación son pues *la adecuabilidad, la disponibilidad y la accesibilidad*. Cuando los mismos no son garantizados plenamente, se generan violaciones del derecho.

En razón del tema de este trabajo, nos centraremos sólo en el elemento de la accesibilidad, el cual implica que los alimentos no solamente deben estar disponibles, sino que las personas deben poder acceder a ellos para su consumo. La accesibilidad tiene varias dimensiones. Una de ellas es la *accesibilidad económica*, que significa que las personas deben tener la oportunidad de acceder a actividades económicas y recursos productivos, y ***deben estar en capacidad de cubrir los costos financieros de la adquisición de los alimentos necesarios para la alimentación adecuada para sí y sus familias***.

En un contexto de crisis alimentaria y de suba generalizada de los precios de los alimentos a nivel global, los Estados que actuaron con responsabilidad mínima adoptaron medidas para evitar la suba de precios de alimentos en el mercado interno que pudiera afectar el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de sus poblaciones. Ello, en virtud de que los Estados que han ratificado el PIDESC, como es el caso del Estado paraguay, tienen obligaciones jurídicas específicas respecto de la garantía del derecho a la alimentación adecuada de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Estas obligaciones son la de *respetar*, la cual implica que el Estado no puede interferir en el acceso de las personas a una alimentación adecuada; debe abstenerse de llevar a cabo

²² Las Observaciones Generales son empleadas por el Comité para transmitir la experiencia adquirida en el examen de los informes periódicos, sugerir mejoras y estimular las actividades de los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados interesados en lograr la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto, de manera progresiva y eficaz. En la práctica, las observaciones generales del Comité DESC han constituido un medio eficaz para generar "jurisprudencia" consensuada entre los miembros del mismo, que interpretan de manera autorizada el contenido y alcance de las normas consagradas en el PIDESC. Véase: Villán Durán, Carlos, “El derecho a la alimentación en el derecho internacional”, en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, Nro. 4, 2001.

Además de estos instrumentos básicos, otros convenios internacionales vinculantes -relativos a poblaciones o temáticas específicas- han reconocido el derecho a la alimentación como un derecho humano que genera obligaciones para el Estado, como ser la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Estatuto de Roma.

En el marco del sistema interamericano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador establece en el artículo 12.1: "Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual". Para hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, el Art. 12.2 establece el compromiso de los Estados Partes en “perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

actividades o adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso, eliminar la disponibilidad o afectar la calidad de los alimentos²³.

En virtud de la *obligación de proteger, el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada*. Y por la obligación de *garantizar/satisfacer*, el Estado debe facilitar y, en su caso, proveer el derecho en caso de necesidad²⁴.

Con la falta de adopción de una reglamentación que sancione las prácticas oligopólicas y la suba forzada de precios de productos alimenticios, el Estado paraguayo vulnera el derecho a la alimentación adecuada de la población, en especial de aquellos sectores que se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema, pues la accesibilidad económica a los alimentos básicos se ve afectada. Incumple de esta manera su obligación de proteger a las personas en su derecho humano a la alimentación, y compromete así su responsabilidad ante organismos internacionales de derechos humanos.

6. A modo de conclusión: las obligaciones incumplidas de los tres poderes del Estado paraguayo

En materia de responsabilidad internacional por violación de derechos humanos, el Estado paraguayo en su conjunto es considerado como un todo. Por ello, si bien cada uno de los poderes tiene sus propias competencias y responsabilidades en la garantía –en este caso, del derecho humano a la alimentación adecuada y a la calidad de vida- las deficiencias de cualquiera de éstos comprometen al Estado en su conjunto.

En el caso que nos ocupa, los tres poderes del Estado deben velar por la realización de estos derechos humanos y por la vigencia real del principio de libre concurrencia.

Un principio básico que rige las obligaciones del Estado tratándose de derechos económicos, sociales y culturales es el deber de realización progresiva y la prohibición de adoptar medidas regresivas. Esto significa que los tres poderes del Estado deben adoptar todas las medidas necesarias, con el máximo de los recursos presupuestarios de los que puedan disponer, para hacer efectivo cada vez más, en este caso, el derecho a la alimentación adecuada.

El Poder Legislativo ha venido lesionando su obligación de proteger el derecho humano a la alimentación adecuada al no sancionar una Ley de Competencia que sancione las prácticas ilegales que afectan la posibilidad de las personas de adquirir alimentos a precios accesibles. A su vez, el Paraguay carece de una ley marco sobre el derecho a la alimentación que lo ubique como prioridad

²³ Se incluye dentro de esta obligación la prohibición del desalojo forzoso de grupos en situación de vulnerabilidad de sus bases de subsistencia; la necesidad de mecanismos para la compensación e indemnización en caso de desalojos forzosos ya realizados, y la revisión de todas las formas de discriminación existentes en las medidas legislativas y presupuestarias.

²⁴ La obligación de hacer efectivo el derecho implica que cuando un individuo o un grupo sea incapaz -por razones que escapen a su control- de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada haciendo uso de los medios a su alcance, el Estado tiene la obligación de proveer recursos para que dichas personas accedan a alimentos, entregando, incluso, los propios alimentos, o el dinero para adquirirlos. Esta obligación también se aplica con respecto a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

nacional y que facilite la armonización y la revisión de diferentes leyes y políticas sectoriales para que todas se ajusten a las obligaciones que surgen del derecho a la alimentación.

El Poder Ejecutivo posee responsabilidad por la falta de implementación de una política de Estado que asegure la soberanía alimentaria, esto es, la posibilidad efectiva de que la sociedad defina qué produce, qué consume y recupere las herramientas jurídicas, técnicas y políticas que necesite para ello. Esta política nacional de soberanía alimentaria y derecho a la alimentación adecuada, debería potenciar y priorizar los mercados internos y locales de producción y consumo. En el caso del Ministerio de Industria y Comercio y la asunción de un simple rol de mediador en el conflicto ocurrido en torno a la denuncia de Casa Grütter, dicho órgano ha venido interpretando sus funciones de un modo que consideramos no adecuado a las competencias y responsabilidades que le asigna la ley, se ha autodeclarado impotente, cuando que las leyes vigentes le confieren la función de reglar el comercio y aplicar sanciones administrativas a las prácticas que lo distorsionen.

El Poder Judicial aún no ha tenido ocasión de ejercer su competencia en el conflicto específico que analizamos, pues ninguna de las partes afectadas ha recurrido a instancias judiciales para el amparo de sus derechos. No lo han hecho las casas comerciales afectadas, ni las asociaciones de consumidores/as, ni otro tipo de organización civil. Si esta situación de judicialización se produjera, el Poder Judicial tendría una importante responsabilidad, pues es cierto que ni el Congreso Nacional, ni el Poder Ejecutivo han cumplido sus obligaciones de reglamentación de las prácticas comerciales ilegales y de sus correspondientes sanciones; sin embargo el ordenamiento jurídico nacional consagra el derecho humano a la alimentación adecuada y a la calidad de vida; los principales tratados internacionales de Derechos Humanos de carácter vinculante se encuentran vigentes en el país; la CN establece el principio de la libre competencia y, además, prevé en su artículo 45 que “La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”. A su vez, el Código Civil vigente señala en su artículo 6° que “Los jueces no pueden dejar de juzgar en caso de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes. Si una cuestión no puede resolverse por las palabras ni el espíritu de los preceptos de este Código, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos o materias análogas, y en su defecto, se acudirá a los principios generales del derecho”. Por ende, el Poder Judicial se vería obligado cuanto menos a exigir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo a adoptar las reglamentaciones requeridas; e inclusive, a adoptar medidas cautelares que impidan que se sigan lesionando dichos derechos.

En realidad, el problema suscitado en torno a las prácticas monopólicas y oligopólicas de las grandes corporaciones comerciales se enmarca dentro de una discusión mayor. El desamparo en el que se ven situados tanto los comercios afectados por no querer incurrir en una suba exagerada de precios, es decir, por querer cumplir en forma mínima su responsabilidad social empresarial; y toda la población como titular del derecho humano a la alimentación, es una muestra de la inexistencia de un Estado cuyas políticas públicas económicas, sociales y culturales se orienten a garantizar todos los derechos humanos a todas las personas y colectivos que componen la población. Y no, como ha venido ocurriendo hasta la actualidad, que la dinámica real favorezca la acumulación de privilegios para unos pocos grupos, en perjuicio de las grandes mayorías sociales.

Instrumentos normativos consultados

Nacionales

- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992
- Ley N°. 1183/86 Código Civil Paraguayo
- Ley N°. 1680/01 Código de la Niñez y de la Adolescencia
- Ley N°. 1160/97 Código Penal Paraguayo
- Ley N°. 836/80 Código Sanitario
- Ley N°. 1.863/02 Estatuto Agrario
- La Ley N° 904/63 “Que establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio”, modificada por Ley 2961/06.
- Ley N° 1034/83 Del Comerciante
- Ley N° 1.334/98 De Defensa del Consumidor y del Usuario

Sistema Universal

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Estatuto de Roma.
- Comité DESC. Observación General N°. 3 *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) E/1991/23.
- _____ . Observación General N°. 9 *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* E/C.12/1998/24.
- _____ . Observación General N°. 12 *El derecho a una alimentación adecuada.* E/C.12/1999/5
- Cumbre Mundial de la Alimentación FAO. *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, 13 de noviembre de 1996.
- FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, CL 127/10-Sup.1, 2004.
- Asamblea General ONU. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier De Schutter en Misión a la Organización Mundial del Comercio*, A/HRC/10/5/Add.2, febrero 2009;
- Asamblea General ONU. *Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, Informe del Secretario General.* A/64/665, febrero 2010.

Sistema Interamericano

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador.
- CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA-CIDH, julio 2008. [OEA/Ser/L/V/II.132 Doc. 14]
- Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Anexo 1. Algunas marcas que dejaron de proveer a Casa Grütter²⁵.



²⁵Fuentes: Diario La Nación, 20 de abril de 2010, p. 12; Diario ABC Color, 16 de abril de 2010, p. 19;
<http://archivo.abc.com.py/blogs/post/1147/boicot-contra-el-oligopolio>

Anexo 2. Lista de distribuidores y productos que no proveen a Casa Grütter

Lista de Proveedores	
Productos con baja provisión	
Empresa	Productos/Marcas
Nicovinos	Garoto, Toddy, Cusenier, Coqueiro
Distribuidora del Paraguay	Pulp
Profarco	Zucaritas
Arcor	Golosinas, galletitas
Ancla	Bagley, Gillette
Beiersdort	Nivea
Distribuidora Gloria	Cerveza Miller, Fideo Terrabusi
Productos inexistentes o desabastecidos	
Paraguay Trading	Caricia, Carozzi, Poett, Frutika
Trovato	Mar, La Serenisima, Ser, Lago Azul
Ac Importaciones	Plusbelle
La Holanda	Lactolanda, Quesos, Yogures
Laboratorio San Margarita	Kurupi, Té Guaraní
Saprocal	Lácteos La Pradera, quesos, yogures
Indega	Primicia
Comercios afectados	
Casa Grütter	
Supermercado La Bolsa	
Supermercado Mburukuja	
Garibaldi	
<u>Tiendas mayoristas del Mercado de Abasto y Mercado N° 4</u>	
Observación: Monitoreo de productos y empresas vinculadas aparentemente a la imposición de precios de referencia.	
Fuente: Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay (ASUCOP) La Nación, 20-04-2010, p. 12	

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002.

_____. “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los Derechos Sociales”, en Abramovich, Víctor, Añón, María José y Courtis, Christian, *Derechos Sociales: Instrucciones de uso*. Buenos Aires, Distribuciones Fontamarra, 2003.

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

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

Suárez, Ana María. *Guía Práctica para Abogados. La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación a nivel nacional*. Heidelberg, FIAN, 2007.

_____. *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*. Heidelberg, FIAN Internacional, 2007.

Villán Durán, Carlos, “El derecho a la alimentación en el derecho internacional”, en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, Nro. 4, 2001.

Wolpold-Bosien, Martin. *Promover el derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional. Algunas lecciones aprendidas*. Heidelberg, FIAN Internacional, marzo 2009.

Situación del derecho a la alimentación en Paraguay:

Segovia, Diego y Palau, Tomás, “Relatoría temática del derecho a la alimentación y al agua”, en Ayala, Oscar et al. (coord.). *Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2000-2005)*. Asunción, Tierra Viva, CIPAE, BASE-IS, Asunción, 2006.

Luna, Cecilia, *Avances y consolidación del marco legal e institucional del derecho a la alimentación en América Latina*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2008.