

Documento de trabajo **2**

Proyecto R4D:
Hacia la sustentabilidad
alimentaria en Bolivia y
Kenia

RECONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y TEMAS RELACIONADOS ESTUDIO JURÍDICO–POLÍTICO EN BOLIVIA

Ciro Kopp Valdivia



u^b

UNIVERSITÄT
BERN
CDR
CENTRE FOR DEVELOPMENT
AND ENVIRONMENT



Swiss Programme for Research
on Global Issues for Development



Documento de trabajo 2

Proyecto R4D:

**Hacia la sustentabilidad
alimentaria en Bolivia y
Kenia**

RECONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y TEMAS RELACIONADOS. ESTUDIO JURÍDICO-POLÍTICO EN BOLIVIA

Ciro Kopp Valdivia

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

CDE
CENTRE FOR DEVELOPMENT
AND ENVIRONMENT



Swiss Programme for Research
on Global Issues for Development



Documento de trabajo N° 2
Proyecto R4D: Hacia la sustentabilidad
alimentaria en Bolivia y Kenia

**RECONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL
DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN
ADECUADA Y TEMAS RELACIONADOS.
ESTUDIO JURÍDICO-POLÍTICO EN BOLIVIA**

Ciro Kopp Valdivia

Impreso: Impresiones Poligraf

Cochabamba - Bolivia
2016



Swiss Programme for Research
on Global Issues for Development



Contenido

INTRODUCCIÓN	9
El contexto	9
<i>Geografía y población</i>	9
<i>Reseña histórica</i>	11
<i>El proceso de la Asamblea Constituyente y características de la CPE</i>	20
<i>Entorno Constitucional</i>	22
<i>La relación entre las leyes nacionales y las internacionales</i>	22
<i>Pluralismo Jurídico</i>	24
Objetivo, ordenamiento y metodología del estudio.....	24
I. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA	26
1.1 Status legal del derecho a la alimentación en la legislación nacional.....	26
1.1.1 <i>El DHAA en la CPE</i>	26
1.1.2 <i>Marco legal del DHAA</i>	27
1.1.3 <i>Leyes consuetudinarias</i>	28
1.1.4 <i>Instrumentos de política pública</i>	30
1.1.5 <i>Jurisprudencia</i>	31
1.1.6 <i>Garantes de derechos e implementación</i>	32
1.1.7 <i>Reclamo de derechos</i>	33
1.2 El Derecho al agua	34
1.2.1 <i>El derecho al Agua en la CPE</i>	34
1.2.2 <i>Marco legal del agua</i>	35
1.2.3 <i>Leyes consuetudinarias</i>	36
1.2.4 <i>Instrumentos de política pública</i>	39
II. ACCESO A LA TIERRA Y SEGURIDAD DE TENENCIA	40
2.1 El acceso a la tierra en la CPE	40
2.2 Marco legal del acceso a la tierra	42
2.3 Leyes consuetudinarias.....	44
2.4 Instrumentos de política pública	46
2.5 Jurisprudencia.....	46
2.6 Garantes de derechos e implementación	47
2.7 Reclamo de derechos	48

III. AGRICULTURA, GANADERÍA Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS	48
3.1 La producción de alimentos en la CPE.....	48
3.2 Producción agrícola.....	50
3.2.1 <i>Las metas productivas de la Agenda Patriótica 2025</i>	57
3.2.2 <i>La Cumbre “Sembrando Bolivia”</i>	58
IV. INTEGRIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE.....	59
4.1 Protección del medio ambiente, de la biodiversidad y de áreas naturales...59	
4.1.1 <i>El medio ambiente en la CPE</i>	59
4.1.2 <i>Marco legal sobre el medio ambiente</i>	60
4.1.3 <i>Ley consuetudinaria</i>	63
4.1.4 <i>Instrumentos de política pública</i>	63
4.1.5 <i>Jurisprudencia</i>	64
4.1.6 <i>Garantes de derechos e implementación</i>	64
4.1.7 <i>Reclamo de Derechos</i>	64
4.2 Regulación de semillas OGM	65
V. TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL	68
5.1 El trabajo y la protección social en la CPE	68
5.2 Marco legal de trabajo y protección social.....	68
5.3 Programas de transferencia condicionada	70
5.3.1 <i>Renta Dignidad</i>	70
5.3.2 <i>El Bono Juancito Pinto</i>	70
5.3.3 <i>Bono Juana Azurduy</i>	72
5.4 Ley Consuetudinaria	73
5.5 Jurisprudencia.....	73
VI. ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN.....	74
6.1 La alimentación y la nutrición en la CPE	74
6.2 Marco legal de la alimentación y nutrición.....	75
6.3 Instrumentos de Política Pública	76
6.4 Jurisprudencia.....	78
6.5 Garantes de derechos e implementación	79

VII. OTRAS LEYES NACIONALES Y LOCALES	80
7.1 El Marco de las Autonomías.....	80
7.1.1 <i>Las autonomías en la CPE</i>	80
7.1.2 <i>Ley Marco de Autonomías</i>	84
7.1.3 <i>Leyes departamentales y municipales</i>	86
VIII. COHERENCIA DE LAS LEYES Y POLÍTICAS	88
IX. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES	89
X. BIBLIOGRAFÍA	93
XI. ANEXOS	97

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Instrumentos internacionales que reconocen el DHAA ratificados por Bolivia	23
Cuadro 2. Informes sobre el DHAA en Bolivia	32
Cuadro 3. Principales leyes referidas al acceso y uso del agua.....	36
Cuadro 4. Principales leyes referidas al acceso y tenencia de la tierra.	43
Cuadro 5. Comparación de los modelos de desarrollo en relación a la seguridad alimentaria	51
Cuadro 6. Principales leyes referidas al apoyo a la producción de alimentos	52
Cuadro 7. Reglamentación de la ley 144, Decretos Supremos promulgados.....	56
Cuadro 8. Principales leyes referidas a la protección del Medio Ambiente.....	62
Cuadro 9. Marco legal sobre la utilización de OGM.....	67
Cuadro 10. Principales leyes referidas a alimentación y nutrición.....	76
Cuadro 11. Programas de la Política de Alimentación y Nutrición.....	77
Cuadro 12. Pilares de la AP2025 y del PDES 2016 – 2020 relacionados con seguridad y soberanía alimentaria	78
Cuadro 13. Distribución de las competencias en los niveles central y autonómico	81

ACRÓNIMOS

CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CNTCB	Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
CONAN	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición
CORACA	Corporación Agraria Campesina
CSUTCB	Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CT CONAN	Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición
CPE	Constitución Política del Estado
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
FNMCB “BS”	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”
INC	Instituto Nacional de Colonización
LAF	Ley Agraria Fundamental
LVC	La Vía Campesina
MAS	Movimiento Al Socialismo
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OECA	Organización Económica Campesina
OECOM	Organización Económica Comunitaria
OGM	Organismo Genéticamente Modificado
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PAM	Personas Adultas Mayores

RECONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y TEMAS RELACIONADOS. ESTUDIO JURÍDICO-POLÍTICO EN BOLIVIA

Ciro Kopp Valdivia

INTRODUCCIÓN

El contexto

Geografía y población

El territorio boliviano está ubicado en el centro del continente sudamericano. Desde la “Guerra del Pacífico” (1879–1883) Bolivia es un país “enclaustrado” sin salida a la costa marítima. Tiene una superficie algo mayor de 1 millón de km². El territorio se divide políticamente en 9 departamentos y 339 municipios y geográficamente en dos grandes regiones ecológicas con marcadas diferencias: la región andina, que ocupa un tercio de la superficie, y la región de los llanos con dos tercios¹.

La región de los Andes comprende alturas desde los 800 hasta más de 6.000 m.s.n.m., se divide a su vez entre altiplano y valles. Las diferencias de altura determinan una gran variedad de climas y biodiversidad. El altiplano, en general, tiene bajas temperaturas, las precipitaciones y la vegetación natural son escasas, alternándose áreas áridas y suelos salitrosos al sur, con vegetación de pasturas en la parte central, y precipitaciones, suelos y clima más favorables en la zona de influencia del Lago Titicaca al norte.

¹ Instituto Geográfico Militar. 2005. Atlas Escolar del mundo y de Bolivia, mapa físico de Bolivia. Santillana.

Por su parte, la región de los valles se caracteriza por fuertes pendientes y pocos lugares planos al borde de los ríos. Los valles de los Yungas están cubiertos de bosques y abundan las precipitaciones que, en el caso del Chapare (parte central) llegan a 5.000 mm al año. Los valles del norte tienen menos precipitaciones con vegetación natural de pastos y bosques rales. Los valles mesotérmicos del sur presentan áreas planas con vegetación típica de zonas semiáridas.

La región de los llanos, llamadas también tierras bajas o trópico, tiene alturas de entre 200 y 800 m.s.n.m., las tierras son planas, interrumpidas por las serranías de baja altura del escudo brasileiro. Las temperaturas son altas, a excepción de las temporadas de los vientos fríos y húmedos del sur. La vegetación natural son bosques, desde húmedos al norte, semisecos al centro y secos al sur. Acorde a las precipitaciones, en las tierras bajas se distinguen, de norte a sur, la Amazonia, las pampas del Beni, las tierras del este o Chiquitanía, y el Chaco.

Con toda esta diversidad de ecoregiones en el clima existe una marcada diferencia entre la época de lluvias (verano, de noviembre a abril), y la época seca (invierno, de mayo a octubre).

Bolivia tiene una población algo superior a los 10 millones de habitantes, lo que representa un promedio de solo 10 habitantes por km². Sin embargo, la distribución de la población es sumamente desigual. Actualmente dos tercios viven en los centros urbanos, con tendencia al incremento, y un tercio en comunidades rurales. Esto significa que la densidad demográfica en el campo es sumamente baja, siendo mayor en la región andina y muy reducida en las zonas rurales del trópico.

Los pueblos originarios de la región andina son los aymaras y quechuas, junto a los urus de población muy disminuida. A pesar de las difíciles condiciones climáticas, históricamente la región andina ha sido la más poblada. Desde al menos 4.000 años se han desarrollado civilizaciones en base a sistemas agrícolas y ganaderos altamente sofisticados. En la agricultura lograron convertir en alimentos una amplia variedad de tubérculos, de quinua, de maíz y una diversidad de otros granos. Las técnicas en el manejo de semillas y suelos, la rotación de áreas de cultivo, junto a los sistemas de riego, constituyen un patrimonio de saberes que sigue presente en la conciencia de los actuales agricultores y que ha pervivido al impacto de los regímenes colonial y republicano.

En las tierras bajas se cuentan en la actualidad más de 30 naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, formando la mayoría los chiquitanos, guaraníes y mojeños. En la opinión común se trata de pueblos itinerantes de cazadores, recolectores y pescadores. Sin embargo, pruebas arqueológicas dan cuenta de que en las planicies inundadas del Beni, los antiguos mojeños habían desarrollado una agricultura sedentaria desde hace miles de años, aplicando técnicas de manejo de los cauces de agua y cultivos en camellones. La actual población apenas tiene recuerdos de ello, puesto que durante la Colonia los pueblos de los llanos fueron víctimas de los cazadores de esclavos, y en la República, muchos perecieron en las barracas gomeras de la Amazonia.

Reseña histórica

Después de la declaración de independencia, en 1825, el Estado republicano fue dirigido, durante más de un siglo, por los descendientes de los españoles, los llamados criollos. Su poder político se asentó en el despojo de las tierras a los pueblos indígenas que fueron obligados al trabajo gratuito, denominado “*pongueaje*”, en el sistema semifeudal de las haciendas. En las últimas décadas del siglo XIX, la explotación de los recursos naturales a manos de empresas privadas –estaño en la región andina y goma en la Amazonia– dio pie a la aparición de nuevos grupos de poder económico y político. Por la alianza entre terratenientes y las grandes empresas mineras, el sistema político-económico de la primera mitad del siglo XX suele denominarse el “Estado feudal-minero”.

Toda la época republicana estuvo marcada por la exclusión de la población originaria de todos los derechos civiles y políticos, pero también por periódicos levantamientos indígenas centrados en la recuperación de sus tierras.

Para los fines del estudio, a continuación se hace un breve análisis del Estado boliviano moderno instaurado por la Revolución Nacional a mediados del siglo pasado y previo a la instauración del “gobierno de cambio”, en 2006. Se divide esta parte en tres etapas que se diferencian por sus sistemas político-económico-sociales:

2 El término de “*pongo*” se deriva de la palabra “*punku*”, que en los idiomas quechua y aymara significa “puerta”. Con ello se señala que el indígena, entre otras obligaciones, tuvo que dormir en la puerta de la casa del hacendado fungiendo como perro cuidador.

1952 – 1964: Gobierno de la Revolución Nacional

1964 – 1982: Gobiernos Militares de Facto

1982 – 2005: Régimen Democrático: Periodo “neoliberal” (fase dura, fase blanda).

Paralelamente a la caracterización de las políticas oficiales, se introducen los acontecimientos y resoluciones principales de los movimientos indígena-campesinos que influyeron en las decisiones de los gobernantes y que son antecedentes muy importantes para comprender las transformaciones definidas en la nueva Constitución Política de 2009 y las políticas del Estado Plurinacional.

1ª. Etapa: Gobiernos de la Revolución Nacional (1952-1964)

A mediados del siglo pasado, a raíz de la derrota de Bolivia en la Guerra del Chaco contra Paraguay (1932 -1935), el Estado feudal-minero entró en crisis. En 1952, bajo la conducción del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y con el apoyo de trabajadores mineros y movilizaciones indígenas, se gestó la Revolución Nacional que introdujo el primer cambio sustancial del Estado Republicano. Los principales objetivos de la Revolución consistieron en la modernización de las estructuras del Estado, la promoción de formas capitalistas en la economía y la liberación de las poblaciones indígenas de las relaciones de servidumbre de las haciendas con el fin de incorporarlas a la sociedad nacional. Creó un Estado corporativo de “alianza de clases” entre trabajadores, transportistas, cooperativistas, docentes, campesinos y empresarios. La disputa de intereses debía establecer el equilibrio entre los sectores y generar así una sociedad nacional unida.

En lo económico, adoptó el denominado “capitalismo de Estado” con la nacionalización de la minería y la formación de empresas públicas; en lo social declaró el voto universal, incluso para mujeres y analfabetos, y la incorporación de todas las comunidades rurales a la educación pública. En tanto que la medida de mayor impacto fue la Reforma Agraria, dictada en 1953, con los objetivos de abolir el latifundio en la región andina y restituir las tierras usurpadas por los patrones a las comunidades aymara y quechua.

La Reforma Agraria no fue producto únicamente de la ideología del partido revolucionario, sino ante todo de las fuerzas indígenas reconstituidas bajo la dirección de múltiples protagonistas. Un ejemplo es la escuela-ayllu de Warisata³, fundada en 1931, que inició un proceso educativo como instrumento de liberación al “asumir la defensa del indio frente a la explotación; al expresar las necesidades inmediatas de la población campesina en relación a su medio, y en fin, imponerse la tarea de modificar las condiciones de desarrollo del campo” (Salazar, 1986). Fueron también decisivos los dos Congresos Indígenales, organizados por el gobierno progresista de entonces a mediados de 1940.

Con sus afanes de “modernización del Estado”, el gobierno revolucionario no tuvo simpatía por las estructuras comunitarias ancestrales, consideradas sinónimo de atraso. Bajo la consigna de que “la tierra es de quien la trabaja”, entregó a cada familia individualmente las parcelas que habían trabajado dentro de la hacienda, convirtiendo a los anteriores “*pongos*” en “trabajadores campesinos”. A fin de facilitar la entrega y titulación de las tierras, además para asegurarse la lealtad política de los campesinos, el gobierno fundó la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), equiparándola con los sindicatos obreros, lo que se consagra con su afiliación a la recién creada Central Obrera Boliviana (COB).

Como órganos ejecutivos creó el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), y posteriormente el Instituto Nacional de Colonización (INC)⁴. Cabe destacar que los pueblos indígenas de las tierras bajas, definidos acorde a la mentalidad de ese tiempo como “silvícolas en estado salvaje”⁵, fueron excluidos de estas medidas, y por tanto, no se les reconoció el *status* de ciudadanos o sujetos de derechos.

Sin embargo, la Reforma Agraria no aspiraba a la distribución equitativa de las tierras. Muestra de ello es la clasificación de las propiedades en pequeña, mediana y empresarial. En esta definición, la pequeña propiedad es la superficie que garantiza la subsistencia de la familia; la mediana permite al anterior patrón

3 Por el Profesor Elizardo Pérez y la autoridad indígena Avelino Siñani. El Ayllu es la organización regional precolombina que, en la terminología de hoy equivale a un conjunto de comunidades.

4 Con la estrategia de evitar una organización campesina nacional demasiado poderosa, en 1964 el gobierno de facto creó la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), paralela a la CNTCB.

5 Gaceta Oficial de Bolivia. 1976. Disposiciones Legales Agrarias, Decreto Ley 03464 de Reforma Agraria, Título IX de las organizaciones campesinas, capítulo III de las reducciones silvícolas, art. 129.

conservar las mejores tierras con el fin de producir alimentos con tecnología moderna; y la propiedad empresarial es una superficie lo suficientemente extensa para que el propietario pueda desarrollar una agricultura o ganadería comercial-capitalista. Con ello quedaron selladas las desproporciones en el acceso a la tierra.

De hecho, el propósito de fondo de la Reforma Agraria era introducir el capitalismo al agro por lo que privilegiaba la propiedad empresarial⁶. Las condiciones para ello no se daban en la región andina, sino en las regiones boscosas “extensas y despobladas” de las tierras bajas. En su empeño de desarrollar la agroindustria en el oriente boliviano, el MNR siguió las propuestas de las misiones de consultores internacionales, en particular del “*Plan Bohan*” de 1942. Los componentes centrales de estas propuestas fueron: rol dominante del Estado en la distribución de las tierras y en la política agraria; instalación de plantas de procesamiento de la producción agrícola-ganadera; construcción de vías de comunicación entre oriente y occidente a fin de facilitar el transporte y la exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales. En las décadas 1950 – 60 la “sustitución de importaciones” de productos alimentarios⁷, fue una consigna clave de estos planes.

Adicionalmente, tanto la cooperación internacional, liderada por USAID⁸, como la política del gobierno nacional, promovieron los programas de colonización, con varios propósitos: trasladar a contingentes de campesinos de la región andina al oriente a fin de mitigar los efectos del crecimiento poblacional y el minifundio; habilitar tierras forestales para la agricultura; y proveer mano de obra local a la agroindustria.

En la época del MNR se cumplió gran parte de estas políticas: construcción de caminos asfaltados de vinculación; promoción de cultivos, principalmente

6 Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. 2008. La nueva Política de Tierras, pág. 7.

Fundación Tierra. 2016. Segunda Reforma Agraria, una historia que incomoda, pág. 61.

7 Principalmente azúcar, arroz y carne de res. Actualmente estos productos están dentro de los 10 principales de la canasta básica de alimentos de Bolivia (INE).

8 *United States Agency for International Development*. A partir de 1961, se dictaron leyes agrarias en casi todos los países de América Latina gracias al impulso dado por la Conferencia Interamericana de Punta del Este (Uruguay) y al apoyo político y económico prestado por el Gobierno de los Estados Unidos en el marco del programa «Alianza para el Progreso» (<http://hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Reformas%20agrarias%20en%20Iberoam%C3%A9rica.htm>).

caña de azúcar y arroz, y la dotación de grandes superficies de tierra para la ganadería destinada a la producción de carne en el departamento de Beni, junto a la instalación de plantas procesadoras; apoyo a los programas de colonización, como los principales. En tanto, el aporte de los pequeños agricultores campesinos al abastecimiento con alimentos para la población fue persistentemente subestimado. Considerados como “agricultores de subsistencia” se los atendió a través de proyectos puntuales de asistencia técnica –poco adecuada– y de formación de cooperativas de producción y comercialización, que fueron exitosas en algunos casos en áreas de colonización⁹.

2ª. Etapa: Gobiernos Militares de Facto (1964 – 1982)

En 1964, el gobierno revolucionario del MNR fue derrocado por un golpe militar, que dio inicio a una cadena de gobiernos de facto de casi dos décadas hasta 1982. Durante este periodo quedaron suspendidos los derechos civiles y la libertad de expresión.

En la década de los 70 se abandonó gran parte de los objetivos de la Reforma Agraria: en las comunidades campesinas de la región andina y de colonización se desatendieron las necesidades de asistencia técnica, infraestructura y el acceso a mercados seguros; en las tierras bajas el gobierno procedió a la dotación de grandes extensiones de tierras forestales “baldías y ociosas” a pocos propietarios de su clientela política. Con ello se transfirió la responsabilidad del reparto de tierras a los privados, los cuales debían buscar a los compradores que estuvieran dispuestos y que tuvieran capacidad técnica y de capital para promocionar la agroindustria (Kopp, 2015). En la práctica, el CNRA y el INC entraron a una etapa de corrupción dando lugar al mercado informal de tierras y a un nuevo latifundio de tipo especulativo. Como parte de este modelo fomentó las cooperativas agropecuarias de tipo empresarial a través de créditos del Banco Agrícola. Con pocas excepciones, la creación de cooperativas fue ficticia y con el fin de participar en la dotación de tierras y en el acceso a créditos que nunca fueron devueltos

9 El debate sobre el aporte de los pequeños agricultores al abastecimiento de alimentación para la población sigue hasta la actualidad. Hay posiciones que por su enfoque teórico consideran que los pequeños “productores de subsistencia” no reúnen las condiciones de producir para el mercado. En cambio muchos observadores afirman que el aporte de los pequeños productores al mercado se ha mantenido durante décadas en torno al 70% (Prudencio, 2016). Las escasas estadísticas que existen son poco confiables lo que dificulta llegar a conclusiones debidamente fundamentadas.

provocando la posterior quiebra del Banco. En este contexto, la agroindustria no pudo desarrollarse plenamente teniendo que esperar hasta el periodo neoliberal que se inició en 1985.

En todo este proceso, los pueblos indígenas de las tierras bajas jugaron un papel de peones carentes de derechos civiles y laborales. En haciendas ganaderas del Chaco¹⁰ y en las barracas¹¹ gomeras del norte amazónico esta dependencia tuvo características cercanas a la esclavitud.

En 1973, en la clandestinidad, las organizaciones indígena-campesinas de la región andina se reunieron en el sitio emblemático de los templos de Tiwanaku. En su Manifiesto, bajo la consigna “oprimidos pero no vencidos”, rememoran su secular sometimiento a los invasores, sus héroes de las luchas contra la Colonia y la República, reivindicaron los derechos históricos sobre sus territorios y sus valores culturales a tiempo de postular un Estado acorde a los valores de los pueblos originarios. El “Manifiesto de Tiwanaku” se lo debe considerar como un anticipo de la demanda por la fundación de un nuevo Estado mediante la celebración de una Asamblea Constituyente, demanda que se cumpliría décadas más tarde.

3ª.Etapa: Régimen Democrático - Periodo “neoliberal” (1982 – 2005).

En 1982, la presión popular logró la recuperación del régimen democrático. En la etapa de transición, los campesinos andinos, en 1979, reconstruyeron su organización bajo el nombre de Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), y su brazo femenino, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCB”BS”), proclamando su independencia respecto a los partidos políticos. En forma contestataria al espíritu individualista de la Reforma Agraria y a las múltiples desviaciones por corrupción, la CSUTCB formuló su ideario en la propuesta de Ley Agraria Fundamental (LAF)

10 El pueblo Guaraní había resistido su incorporación a los regímenes colonial y republicano hasta el año 1892 cuando fueron derrotados en la batalla de Kuruyuqui. A partir de ésta fecha fueron despojados de sus territorios y esclavizados en las haciendas ganaderas. Este sistema sobrevivió las medidas de la Reforma Agraria y perduro de una u otra forma hasta la nueva CPE de 2009.

11 Las unidades de explotación de la goma fueron llamadas barracas, cuyo dueño a través de sus capataces organizó el trabajo de los indígenas que vivían en la barraca en una relación de total dependencia o de esclavitud. El sistema de las barracas entró en crisis con el bajo precio de la goma en 1985, dando inicio a un proceso de liberación. La goma fue sustituida por la recolección de la castaña que hoy en día está en manos de indígenas-campesinos independientes.

que postula la recuperación de las formas comunitarias de administración de las tierras y de las tecnologías tradicionales. Propone la creación del “brazo económico” de las comunidades, la Corporación Agraria Campesina (CORACA), con vigencia en todos los niveles de la organización, en sustitución del ineficiente ministerio de agricultura¹². A pesar de que la LAF no llegó a debatirse a nivel del Legislativo, su influencia sobre los futuros planteamientos campesinos fue considerable; en algunas regiones la CORACA sigue funcionando y representa un ejemplo para las futuras Organizaciones Económicas Campesinas (OECA).

En 1982, el mismo año de la recuperación democrática, se fundó en la ciudad de Santa Cruz la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) con la participación inicial de cuatro pueblos indígenas, guaraní y ava, chiquitano, ayoreo y guarayo, que contó con la cooperación solidaria de algunas ONG. En la década subsiguiente se afiliaron todos los pueblos indígenas de la Amazonía, Chiquitanía y Chaco, de manera que la CIDOB se constituyó en referente para el Estado y organización gemela de la CSUTCB. En 1990 luego de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, sin modificar su sigla, en adelante se denomina “Confederación”.

En 1985, tras el fracaso político y económico del primer gobierno democrático post-dictadura, la política del Estado adoptó con decisión el modelo neoliberal. Bajo la conducción del mismo MNR y sus antiguos líderes, y con el lema de “Bolivia se nos está muriendo”, se promulgó el Decreto Supremo 21060 que contiene los “ajustes estructurales” del recetario del Fondo Monetario Internacional (FMI). Si bien el Decreto frenó la hiperinflación, por otra parte la “flexibilización del mercado laboral” anuló ampliamente las conquistas y derechos de los trabajadores teniendo como consecuencia despidos masivos, en particular de los mineros; se procedió a la privatización de las empresas públicas, incluyendo a las más rentables; el Estado se retiró de los programas de asistencia social entregándolos a actores privados; la desregularización de los precios para alimentos condujo a una carestía generalizada y a un mayor flujo migratorio de campesinos a los centros urbanos o al exterior.

A esta fase “dura” sucedió un periodo “blando” en el cual se promulgó una serie de leyes de “segunda generación”. Entre ellas sobresalen: la Ley de Participación

12 La denominación es: Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA).

Popular (1992), la Ley de Medio Ambiente (1992), Ley de Reforma Educativa (1994), la Ley Forestal (1996) y la nueva ley agraria, denominada Ley INRA (1996). Todas ellas apuntan a una mayor participación de las organizaciones de base en las decisiones políticas y a un manejo sostenible de los recursos naturales sin abandonar la óptica de su valor comercial. Esta nueva legislación fue acompañada de programas y proyectos cuya ejecución estuvo a cargo de la cooperación internacional y de organizaciones privadas. En este período “blando” los gobiernos comenzaron a asumir responsabilidades en materia de seguridad alimentaria creando un incipiente marco institucional y programas correspondientes, todos ellos dependientes de la cooperación internacional. Estas leyes y programas serán objeto de análisis en los capítulos subsiguientes del presente estudio. Sin embargo, por su importancia sobre la vida de las comunidades indígenas y campesinas, la Ley INRA merece un breve repaso en esta introducción:

En 1992, a fin de terminar con la corrupción y por presión de los organismos internacionales, el CNRA y el INC fueron intervenidos. Con asistencia del Banco Mundial, una nueva ley debía “reencauzar la Reforma Agraria”. En su formulación participaron los gremios empresariales, las organizaciones campesinas e indígenas. La Ley N° 1715, o Ley INRA, fue promulgada en octubre de 1996. Parte medular de la ley es el “saneamiento” de la propiedad agraria como instrumento para regular el mercado de tierras. Al margen de mantener las clásicas categorías de la propiedad agraria, se crea la novedosa figura legal de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) por la cual son reconocidos los derechos de los pueblos de tierras bajas sobre sus territorios históricos. Pronto la figura de las TCO fue asumida también por muchas comunidades de la región andina que con este fin fundaron el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Kollasuyu (CONAMAQ, 1997) que desde entonces compite espacios con los campesinos sindicalizados.

En este proceso de progresivo reconocimiento de derechos de los pueblos originarios fueron decisivos los eventos, movilizaciones y proclamas, desde fines de la década de 1980, en torno a los 500 Años de Resistencia¹³, y que contaron con manifestaciones solidarias de amplios sectores de la sociedad.

13 En conmemoración de año 1492, fecha aceptada como el inicio de la colonización europea del continente americano y del sometimiento de los pueblos originarios. Los eventos fueron el punto de partida de la conformación de La Vía Campesina (LVC) en 1993 y de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) en 1994.

Las organizaciones campesinas andinas, en la tradición del “Manifiesto de Tiwanaku”¹⁴, demandaron la eliminación de los resabios coloniales y republicanos, la recuperación de los recursos naturales en beneficio de la población y la transformación profunda del Estado. Comenzaron los debates por la conformación de un propio “Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos” (IPSP) como herramienta para lograr sus aspiraciones dentro de las reglas democráticas. Con anterioridad a las políticas públicas asumieron el tema de la alimentación en términos adelantados a su tiempo: *“Debemos estar claros que no hay Soberanía Alimentaria sin Soberanía Política”*¹⁵. Fueron las “Bartolinas” las que desarrollaron esta consigna hasta su futura incorporación a la nueva Constitución.

Por su parte, los indígenas de los llanos entraron al escenario político con la impactante “Marcha por Territorio y Dignidad”, de 1990, cuando los pueblos del Beni recorrieron a pie más de 600 kilómetros desde Trinidad (Beni) hasta La Paz, sede de gobierno. Los planteamientos de la Marcha se centraron en la defensa de sus territorios y la protesta contra la explotación de los bosques que amenazó sus espacios de vida. Convergieron con los pueblos andinos en demandar la transformación del Estado. A su llegada a las cumbres de la cordillera, los indígenas de las tierras bajas fueron recibidos, en actos ceremoniales, por los andinos, sellándose una alianza.

Los gobiernos, obligados a dar respuestas, cumplieron con algunas de las demandas. Una reforma de la Constitución¹⁶, en 1994, definió al Estado boliviano como “multiétnico y pluricultural”¹⁷, reconociendo a las organizaciones rurales de base como sujetos jurídicos. Las personerías jurídicas que adquirieron tuvieron un carácter principalmente simbólico, porque en la práctica no les reportaba ventajas como acceder a fondos públicos o a créditos, que era una de sus demandas de fondo. Es así que estas reformas no lograron frenar las

14 Ministerio de Educación. 2012. Unidad de Formación N°1. *“Modelo Educativo Socio Comunitario Productivo”*. Cuadernos de Formación Continua. Equipo PROFOCOM. La Paz, Bolivia. Páginas 46 – 50.

http://profocom.minedu.gob.bo/index.php/material/material_sub_participante/1 (unidad de formación 1).

15 CSUTB – Movimiento Campesino de Base, 1992, Citado en Kopp, 2011.

16 Mediante Ley 1585 del 12 de agosto de 1994.

17 Estas denominaciones tienen un carácter nominal sin ninguna implicación en aspectos prácticos, a diferencia de la CPE de 2009 que por ejemplo reconoce la jurisdicción indígena originario campesino para la aplicación de sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

periódicas movilizaciones concentradas en la defensa de los recursos naturales, y con creciente determinación, en la convocatoria a una asamblea constituyente. A estas movilizaciones y postulados indígenas y campesinos se adhirieron progresivamente todos los sectores populares e incluso de clase media urbana. Finalmente, la “guerra del agua”, 2000 en Cochabamba, y la “guerra del gas”, 2003 en la ciudad de El Alto, provocaron la caída del gobierno. En diciembre de 2005 se celebraron elecciones de las cuales salió ganador, con amplia mayoría, el “Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos”, bajo la sigla política del Movimiento al Socialismo (MAS). Asumiendo funciones de gobierno en enero de 2006, el MAS convocó a la Asamblea Constituyente.

El proceso de la Asamblea Constituyente y características de la CPE

Como lo prueba el anterior repaso, la Asamblea fue una conquista de los pueblos originarios y por primera vez en la historia contaba con una amplia participación de los sectores indígenas y campesinos. La nueva Constitución sustituye el Estado Republicano por el Estado Plurinacional¹⁸, culminando así las demandas históricas de los pueblos.

Desde inicio¹⁹ los sectores conservadores opusieron resistencia al proceso tanto por los prolongados debates al interior de la Asamblea, pero sobre todo por enfrentamientos violentos en las calles.

En medio de estos enfrentamientos, la Asamblea aprobó la versión final del texto en diciembre de 2007. Sin embargo, las presiones opositoras, que pusieron al país al borde de una guerra civil, lograron que los artículos fueran nuevamente sometidos a “negociaciones” en el Congreso Nacional, donde se introdujo importantes modificaciones. El texto aprobado en referéndum en febrero de 2009 contiene entonces compromisos que explican las contradicciones en temas clave como el régimen de tierras y el uso de tecnologías productivas cuestionadas como lo son los Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

18 El Estado Republicano es el modelo clásico de organización de Estado, que en el caso boliviano consolidó durante 180 años la posición dominante de la clase política criolla minoritaria. El Estado Plurinacional reconoce a las naciones indígena originaria mayoritarias con el propósito de establecer un equilibrio entre los sectores sociales. En la práctica esto no significa un cambio inmediato de las estructuras de poder pero sí proyecta una mayor participación de los pueblos antes excluidos y el inicio de un proceso de mayor justicia social.

19 La Asamblea Constitucional se instaló en agosto de 2006.

La Constitución Política del Estado (CPE)²⁰, define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, fundado en la pluralidad y el pluralismo²¹ político, económico, jurídico, cultural, lingüístico dentro de un proceso integrador (art. 1).

Sus tres pilares fundamentales son: El Estado plurinacional, la economía plural y el Estado autonómico. El primero plantea el reconocimiento de las 36 naciones y pueblos del país que se traduce en la no discriminación de ninguna de ellas, el reconocimiento de sus derechos y las formas tradicionales de elección de autoridades y de la justicia comunitaria (arts. 30, 31 y 32). El segundo reconoce las diversas formas de economía: la estatal, la privada, la comunitaria y la mixta (arts. 306 al 311) comprendidas como complementarias²²; es a partir de ella que el Estado debe tener el control de las empresas consideradas estratégicas²³.

El tercer pilar establece una nueva organización política administrativa de las Autonomías en cuatro niveles: departamental, municipal, regional e indígena campesina originaria, además del gobierno nacional, teniendo cada una, competencias privativas, exclusivas y concurrentes definidas (arts. 269 al 305).

20 El texto de la CPE contiene 411 artículos ordenados en 5 partes: la primera contiene las bases fundamentales del Estado, derechos deberes y garantías; la segunda, la estructura y organización funcional del Estado; la tercera, la estructura y organización territorial del Estado y la cuarta la estructura y organización económica del Estado. La quinta parte hace referencia sobre la reforma de la Constitución.

21 No trata de eliminar los tradicionales grupos de poder sustituyéndolos por otro, sino opta por la pluralidad en las instituciones y la administración del Estado, la economía y la justicia. En esta visión se enfatizan los valores de la organización comunitaria que tradicionalmente habían sido desestimados.

22 Economía Estatal: En contraste con el modelo neoliberal que considera al Estado como normador, el Estado asume responsabilidad directa en la administración de recursos estratégicos de la economía. Economía privada: Son iniciativas de personas naturales y jurídicas. Economía comunitaria: Se refiere principalmente a las formas tradicionales de economía de las comunidades basada en sus normas consuetudinarias, lo que tiene particular importancia en el abastecimiento del mercado de alimentos. Economía mixta: Es una combinación de dos o de los tres tipos de economía. Se consideran complementarias por cuanto se reconoce la validez de cada uno de estos sistemas en contra de las lógicas competitivas y monopólicas.

23 Son empresas que fueron privatizadas en el periodo neoliberal: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y otras relacionadas al sector petrolero, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y otras encargadas de la producción y distribución de electricidad, Servicio de Aeropuertos (SABSA), y empresas relacionadas a la minería entre las principales. Se crean nuevas empresas: Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), Empresa Pública Productiva de Lácteos (LACTEOSBOL), Empresa Boliviana de Almendras (EBA), Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS), Boliviana de Aviación (BOA) entre las principales.

Entorno Constitucional

En relación a los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. (art.256) y los tratados forman parte del ordenamiento jurídico (art.257). Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables. Esto es ratificado en el artículo 410 que establece que el bloque de constitucionalidad está integrado por tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario²⁴.

El mismo artículo define que en la jerarquía²⁵ de aplicación de las normas jurídicas, los tratados y convenios internacionales referidos a los derechos humanos están debajo de la CPE, pero por encima de las leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena.

La relación entre las leyes nacionales y las internacionales

Bolivia ha adoptado y ratificado tratados relacionados al derecho a la alimentación como el PIDESC, la Convención de los Derechos del Niño, Convención sobre las personas con discapacidad y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En este mismo sentido, en Bolivia se ha promulgado las Leyes N° 1257²⁶ de reconocimiento del Convenio 169 de la OIT, N° 3760²⁷ que aprueba la Declaración

24 Las normas de derecho comunitario son las que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, ya sean éstos otros Estados, organizaciones internacionales, y particulares, sean estas personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros. No se ha encontrado jurisprudencia del Tribunal Constitucional que delimite la jerarquía entre estas normas y las de DDHH de forma clara; consideramos que, a partir de los artículos 13, 14 y 256 de la CPE y sobre la base del principio pro hómine, prevalecerán los DDHH. La Sentencia Constitucional (SC) 085/2012 parece ir por ese camino cuando señala: "el bloque de constitucionalidad que plasmará el orden constitucional imperante y que se encontrará amparado por el principio de supremacía constitucional, estará compuesto por los siguientes compartimentos: 1) La Constitución Política del Estado como texto positivizado; 2) Los Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos; 3) Las normas de derecho comunitarias; y, 4) Los principios y valores supremos. Compartimentos que deberán irradiar de contenido a todos los actos tanto públicos como privados de la vida social".

25 El art. 410 debe interpretarse en concordancia con los artículos 13, 14 y 256, en ese marco, los tratados de DDHH tienen aplicación preferente

26 Promulgada el 11 de julio de 1991

27 Promulgada el 7 de noviembre de 2007

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y N° 156²⁸ la cual ratifica el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se suscribió en 2008. Sin embargo, los avances en la construcción de los mecanismos de recurso es el paso del que menos experiencias se tiene en el país, tanto en los mecanismos internos de defensa de derechos como al hecho de que los mecanismos internacionales de protección de DDHH no son utilizados por las presuntas víctimas.

Cuadro 1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE RECONOCEN EL DHAA RATIFICADOS POR BOLIVIA

INSTRUMENTO	FIRMA	DEPÓSITO DEL INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN	NORMA A TRAVÉS DE LA QUE SE RATIFICA
Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	12 de agosto de 1982 (adhesión)	Ratificado mediante Decreto Supremo N° 18950 de 17 de mayo de 1982 (elevado a rango de ley por Ley N° 2119 de 11 de septiembre de 2000),	Ley N° 2119 31 de septiembre de 2000
Protocolo facultativo al PIDESC	12 de febrero de 2010	13 de enero de 2012	Ley N° 156 de 26 de julio de 2011
Convención sobre los Derechos del Niño	8 de marzo de 1990	26 de junio de 1990	Ley N° 1152
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW	30 de mayo de 1980	8 de julio de 1990	Ley N° 1100, 15 de septiembre de 1989
Protocolo Facultativo CEDAW	10 de diciembre de 1999	27 de septiembre de 2000	Ley N° 2103 promulgada el 20 de junio de 2000
Convención sobre el estatuto de Refugiados	9 de febrero de 1982 (adhesión)		Ley N° 2071 de 14 de abril de 2000
Convención sobre el Estatuto de los apátridas	6 de octubre de 1983 (adhesión)		Ley N° 2116, 11 de septiembre de 2000
Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad	13 de agosto de 2007	16 de noviembre de 2009	Ley N° 4024 de 15 de abril del 2009
Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias	16 de octubre de 2000 (adhesión)		Ley N°1976 de fecha 7 de mayo de 2002

28 Promulgada el 26 de julio de 2011

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	13 de septiembre de 2007 (aprobada en Asamblea de la ONU)		Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales		11 de diciembre de 1991	Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991
Convenio de Ginebra y sus Protocolos I y II	12 de diciembre de 1949	10 de diciembre de 1976	Ley N° 1151 de 14 de mayo de 1990
Convención Americana sobre Derechos Humanos		19 de julio de 1979	Decreto Supremo N° 16575 de 13 de junio de 1979 (ratificación regularizada por Ley N° 1430 de 11 de febrero de 1993)
Protocolo de San Salvador	17 de noviembre de 1988	10 de mayo de 2006	Ley N° 1599 de 18 de octubre de 1994.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	14 de septiembre de 1994	5 de diciembre de 1994	Ley N° 1599 de 18 de octubre de 1994.
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	8 de junio de 1999	30 de mayo de 2003	Ley N° 2344 de 26 de abril de 2002

Pluralismo Jurídico

La CPE reconoce la jurisdicción indígena originario campesina como parte de la estructura del Órgano Judicial, indicando que ésta se ejerce a través de sus autoridades comunitarias (art. 190), que sus normas son aplicables a las personas miembros de la respectiva nación o pueblo indígena y dentro de su jurisdicción (art. 191). Un aspecto final e importante es que sus decisiones deben ser acatadas por las autoridades públicas y por las personas (art. 192).

Las materias sobre las cuales las autoridades comunitarias tienen atribuciones han sido establecidas en la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional.

Objetivo, ordenamiento y metodología del estudio

Objetivo: Analizar el marco legal, institucional las políticas referentes a la realización del DHAA en Bolivia, su coherencia y alcances, fortalezas, debilidades y vacíos. Esto aplicado a los tres sistemas alimentarios estudiados.

Ordenamiento del estudio: El análisis tiene en cuenta los siguientes siete ejes temáticos:

1. El derecho a la alimentación y al agua.
2. Acceso a la tierra y seguridad de tenencia.
3. Producción de alimentos.
4. Integridad y sostenibilidad del medio ambiente.
5. Alimentación y nutrición.
6. Trabajo y protección social.
7. El contexto de las autonomías.

Se aborda cada eje temático desde diversos ángulos o sub-capítulos, como ser: la CPE, el marco legislativo vigente, leyes consuetudinarias, instrumentos de política pública, jurisprudencia, garantes de derechos e implementación y reclamo de derechos.

Metodología: El estudio toma como punto de partida los conceptos de la CPE que se refieren al DHAA, para luego analizar, en cada capítulo, la actualidad de las instituciones, el marco legal y las políticas y programas vigentes. Adicionalmente, se hace referencia a los principales antecedentes histórico-políticos que complementan lo desarrollado en la introducción.

Dependiendo de la temática, se hace referencia a las influencias que tienen los organismos internacionales, sus eventos y convenios; así como al carácter y contenidos de las propuestas por parte de la sociedad civil, en particular de las organizaciones indígena-campesinas.

También es importante aclarar que las siete temáticas analizadas están muy interrelacionadas, por lo que en varios puntos se reitera la información. Para lograr un mejor ordenamiento, las temáticas van organizadas de acuerdo a los pilares del concepto de seguridad alimentaria: disponibilidad (acceso a la tierra, producción de alimentos y medio ambiente), uso (alimentación y nutrición), acceso (trabajo y protección social) y la institucionalidad (autonomías).

I. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA

1.1 *Status* legal del derecho a la alimentación en la legislación nacional

1.1.1 *El DHAA en la CPE*

En la primera parte, Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías, la CPE dedica todo el Título II (arts. 13 al 107) al reconocimiento de los derechos humanos, fundamentales y específicos, incluido de manera explícita el derecho al agua y a la alimentación:

*Artículo 16. I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.
II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.*

Esto abre un nuevo y amplio escenario para trabajar con un enfoque de desarrollo basado en los Derechos Humanos.

Por su parte, la alimentación como tal se relaciona con la educación (art. 82) y con la política fiscal (art. 321). Además, en la Constitución se hace referencia en varios artículos tanto a la seguridad como a la soberanía alimentaria, pero enmarcadas dentro de otras temáticas como la organización económica estatal (art. 309), los recursos hídricos (art. 375, párrafo II), el desarrollo rural integral (art. 405 y art. 407 inc. 1) y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales (art. 255, párrafo II inc. 8).

Específicamente, la seguridad alimentaria es mencionada dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales y municipales, en relación a proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía (Art. 300 inc. 16 y Art. 302 inc. 12).

La CPE además toma a la sociedad civil y a los mismos ciudadanos en la responsabilidad de alimentar a sus hijas e hijos (art. 108 inc. 9) y a la participación y el control social en el diseño de políticas públicas, para lo cual la sociedad civil debe organizarse y el Estado debe generar los espacios de participación (art. 241).

Las disposiciones citadas, y otras, incorporan plenamente los recientes avances en la temática a nivel de Naciones Unidas y por tanto, marcan una diferencia sustancial con las anteriores Constituciones.

1.1.2 Marco legal del DHAA

Actualmente no existe una ley marco específica sobre el Derecho a la Alimentación. Existieron iniciativas de la sociedad civil que elaboraron y presentaron una propuesta de ley; sin embargo, esto, por diversos factores, no prosperó.

El derecho a la alimentación es incorporado como parte de los objetivos del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) en el Decreto Supremo (DS) 1254²⁹ de adecuación del CONAN, “[...] tiene por objetivo impulsar y coordinar la participación de las instituciones del sector público y de la sociedad civil en la elaboración de la Política de Alimentación y Nutrición, así como la difusión, seguimiento e implementación de programas de alimentación y nutrición culturalmente apropiados para todo el ciclo de vida, **orientados a la realización del derecho a la alimentación adecuada**”³⁰.

En el nuevo contexto constitucional, principalmente por la entrada en vigencia de diferentes niveles de autonomías, se vuelve importante la aprobación de una ley marco que regule los aspectos esenciales del derecho a la alimentación, que defina su contenido normativo y su justiciabilidad; que establezca las competencias y responsabilidades de los niveles de autonomía, constituya un ente estatal con amplias atribuciones sobre el tema, y los mecanismos de monitoreo de su realización³¹.

En la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300) se considera como el primer objetivo del Vivir Bien el “Saber Alimentarse” (art. 12). En el artículo 13 se desarrolla los aspectos principales de este Saber Alimentarse, indicando que esto es parte de la promoción del “derecho a la alimentación y a la salud con soberanía y seguridad alimentaria, [...]” para lo cual se deberá “promover la investigación científica de la interrelación entre la alimentación y la salud” (art. 14 inc.5).

29 Promulgado el 13 de junio de 2012.

30 El rol del CONAN y de su Comité Técnico (CT CONAN) en relación al derecho a la alimentación se describen con mayor detalle en el capítulo VII de alimentación y nutrición.

31 Un caso de justiciabilidad analizado por AIPE es la situación de personas privadas de libertad en el Penal de San Pedro: al no existir una base normativa que regule este derecho desde el enfoque de DDHH, su violación se invisibiliza respecto de otras posibles violaciones conexas y su justiciabilidad no resulta autónoma.

1.1.3 Leyes consuetudinarias

En las comunidades campesinas andinas las estructuras ancestrales de administración de tierra y recursos están orientadas por normas comunales que se refieren a los derechos y obligaciones sobre las actividades agrícolas y ganaderas productivas que tienen la finalidad de asegurar y garantizar la alimentación de las familias y la comunidad.

Igualmente los pueblos de las tierras bajas, que por su origen son recolectores, cazadores y pescadores se rigen por normas y regulaciones al interior del territorio que procuran el acceso equilibrado a estos recursos que garanticen la alimentación de los grupos familiares.

Estos aspectos son rescatados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2011 en el cual se plantea una visión innovadora de los derechos humanos, a partir del cuestionamiento de la reproducción de las visiones y esquemas conceptuales que privilegian la individualidad del ser humano descontextualizado de su entorno natural y social. De este cuestionamiento nace la visión cosmocéntrica³² en el tratamiento de los derechos humanos y su desarrollo (AIPE 2011).

Desde los movimientos indígena originario campesinos, de su cosmovisión, identidad y la lógica de la cultura de la vida, se plantea la alimentación como un hecho sociocultural económico y espiritual donde confluyen y se interrelacionan lo individual con lo comunitario y viceversa. Esto significa que el alimento debe ser para todos y accesible para todas las formas de existencia, es decir, no solo para el ser humano como individuo, sino para todas las seres que habitan la Madre Tierra, incluyendo animales, plantas y seres del más allá, donde los alimentos también son parte importante en la relación con los muertos, o más bien con los que han pasado a otra vida. Es decir, que para los andinos (as), el alimento tiene también una dimensión simbólica y espiritual que sirve de conexión con ámbitos supra humanos y trascendentales. Existe un cariño y conexión con la madre naturaleza al sembrar y cosechar, ya que es una relación de complementariedad y agradecimiento a la tierra proveedora de tanta riqueza. Tener acceso a alimentos sanos y nutritivos y que las cosechas sean exitosas, es sinónimo de riqueza espiritual y bendición (Delgado, 2014).

32 Observar la realidad de manera compleja, superando las visiones de que el hombre es el centro del mundo (antropocéntrica) y observar la realidad con una visión cosmocéntrica, entendiendo y mejorando la relación de hombres y mujeres con los recursos naturales renovables y no renovables.

Bajo esta influencia, en las comunidades el DHAA es percibido como un derecho de una manera obvia y de sentido común y se lo relaciona con la vida misma, no existen posiciones que nieguen ese derecho. La disponibilidad, el acceso y los cambios en los hábitos alimentarios son mencionados como los aspectos que impiden el cumplimiento del DHAA, es decir que se tiene una expectativa por el derecho a una alimentación de buena calidad como condición básica de vida (Kopp y Aguilar, 2012).

Es uno de los procesos de la sociedad civil para la formulación de una propuesta de ley marco sobre el derecho a la alimentación³³. Las posiciones planteadas por los actores locales hicieron que la propuesta que se sostenía, en principio, en el discurso teórico del derecho humano a una alimentación adecuada, dejó de hacerlo para convertirse en una interpretación desde los pueblos indígena originario campesinos del derecho a comer bien para vivir bien. Es así que nació el: *Sumaj Miqhuy Mmiqhuna, Askin Sumaj Maqaña y Yakaru Kavi*³⁴, la interpretación de buena alimentación, necesaria para crecer y vivir bien y/o con dignidad, sanos y fuertes, y contribuir así al progreso del conjunto de la patria y de las naciones (AIPE 2010).

Esta construcción nacida de la percepción y del conocimiento de los propios pueblos sobre el sentido del derecho humano a una alimentación adecuada, articuló un nuevo sentido del vivir bien inscrito en la constitución, que luego se tradujo en el “saber alimentarse para vivir bien” que fue rescatada en la ley marco de la madre tierra (Ley 300), en la Política de Alimentación y Nutrición, y en la Agenda Patriótica 2025.

La ley 073 de deslinde jurisdiccional³⁵, de acuerdo a lo dispuesto en la CPE (art. 192, paragr. II), regula los ámbitos de vigencia, entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente; y determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico. La jurisdicción indígena originaria campesina “es la potestad que tienen las naciones y pueblos indígena

33 Llevado adelante por AIPE en el marco del proyecto NINA con jóvenes líderes de diferentes organizaciones sociales.

34 “Comer bien” en quechua, aymara y guaraní respectivamente.

35 Promulgada el 29 de diciembre de 2010, y se fundamenta en la CPE, la Ley N° 1257 que ratifica el Convenio 169 de la OIT, la Ley N° 3897 que eleva a rango de Ley la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás instrumentos internacionales de Derechos Humanos aplicables.

originario campesinos de administrar justicia de acuerdo a su sistema de justicia propio y se ejerce por medio de sus autoridades [...] (art. 7) y “conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación” (art. 10). Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son de cumplimiento obligatorio y serán acatadas por todas las personas y autoridades, y son irrevisables por la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y las otras legalmente reconocidas (art. 12).

1.1.4 Instrumentos de política pública

La mención del derecho a la alimentación en documentos oficiales del gobierno comienzan a partir de 2005, en el “Estudio de Caso del país, la alimentación y nutrición en los procesos de desarrollo” elaborado por el Programa de Alimentación y Nutrición (PRONAN)³⁶ del Ministerio de Salud y Deportes y en la “Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria en Hogares Rurales de Municipios Vulnerables”³⁷ elaborada por el entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Precisamente luego de haberse aprobado las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación a fines de 2004, se hacen estas referencias en las partes introductorias y considerativas sin llegar a ser profundizadas. Esto explica también que el tema no haya sido mencionado en otros documentos de planificación como la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP, 2001) y la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR, 2003)³⁸.

Luego de la aprobación de la CPE, el Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, elaboró el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos 2009 – 2013, en el cual está incluido el derecho a la alimentación. No se ha encontrado referencias sobre una evaluación o los resultados alcanzados.

36 Documento elaborado para ser presentado en foros internacionales de salud y nutrición.
<http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/Bolivia2005.pdf>

37 La Encuesta pretendía constituirse en una línea de base sobre el estado de seguridad alimentaria en municipios vulnerables. Por el cambio de gobierno el documento no fue tomado en cuenta.

38 La EBRP puede ser equiparada con el plan nacional de desarrollo que fue elaborado como condición para acceder a los recursos de la condonación de la deuda externa (HIPC II). La ENDAR es la equivalente a la política de desarrollo rural y productivo cuyo quinto pilar era la seguridad alimentaria. No fue aplicada en la práctica por el cambio de gobierno.

La Política de Alimentación y Nutrición (PAN), aprobada mediante DS 2167³⁹, es el nuevo instrumento que organiza los Programas de seguridad alimentaria de los Ministerios que conforman el CONAN. La elaboración de la PAN está definida en el artículo 27 de la ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y en la disposición transitoria décimo primera se designa al CONAN para su elaboración. El objetivo de la PAN es: “en el marco del Saber Alimentarse para Vivir Bien⁴⁰, lograr que la población boliviana tenga un estado nutricional adecuado, asegurando el consumo de alimentos variados que cubra los requerimientos nutricionales en todo el ciclo de vida [...]”. La PAN se elaboró en base a los nueve lineamientos definidos por el CT CONAN⁴¹.

De manera paralela al proceso de formulación de la PAN, el CT CONAN participó de un proceso de construcción de indicadores de Derechos Humanos, incluido el Derecho a la Alimentación⁴². Como resultado de éste, actualmente se cuenta con indicadores estructurales, de resultado y de proceso identificados, para cuatro atributos definidos: Nutrición; inocuidad, higiene y protección de los consumidores; disponibilidad de alimentos; y acceso a los alimentos. Se espera completar la información de todos los indicadores para la preparación de informes oficiales del país ante diferentes instancias internacionales.

1.1.5 Jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional respecto al derecho a la alimentación no es muy amplia, en la mayor parte el derecho a la alimentación ha sido vinculado con el derecho a la vida y a la vida digna, tal como se encuentra mencionado en el informe de la sociedad civil sobre el derecho a la alimentación 2008 – 2009. En el mismo informe se menciona que la Defensoría del Pueblo no cuenta con una base de datos para cuantificar las peticiones recibidas, vinculadas al DHAA, o a otros DESC (AIPE 2011). En el informe 2010, tampoco se cuenta con información sobre demandas o acciones presentadas sobre violaciones al derecho a la alimentación (AIPE 2012).

39 Promulgado el 29 de octubre 2014.

40 Como ya se explicó es el equivalente al derecho a la alimentación.

41 Aprobados con Resolución Multiministerial N° 0001, del 22 agosto de 2012.

42 El proceso inició en 2011 y continúa hasta la fecha bajo coordinación del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y el Instituto Nacional de Estadística (INE), con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/alim.asp>

1.1.6 Garantes de derechos e implementación

En Bolivia se tiene la particularidad de que el CONAN que nace para la coordinación de los aspectos nutricionales de la seguridad alimentaria, a la cabeza del Ministerio de Salud, sea la instancia que haya asumido la responsabilidad de trabajar en los aspectos referidos al derecho a la alimentación⁴³.

Es también importante destacar la participación de la sociedad civil organizada no solamente en la formulación de propuestas de un marco legal y de políticas públicas, sino también en el seguimiento y monitoreo de los avances en la implementación del derecho a la alimentación, que ha elaborado informes (cuadro 2), con diferentes características. El primero de 2001 estaba centrado en casos de violación al acceso a la tierra y entre 2007 y 2012 AIPE ha elaborado informes basados en la aplicación de las Directrices del Derecho a la Alimentación.

Cuadro 2. INFORMES SOBRE EL DHAA EN BOLIVIA

AÑO	AUTOR	DOCUMENTO	TEMÁTICA
2001	ETP – CESA FNMCB-BS, CSUTCB, CSCB	Informe Paralelo, El Derecho a la Alimentación Adecuada en Bolivia.	Casos referidos a la violación del derecho al acceso a la tierra y recursos de campesinos y pueblos indígenas
2007	Julio Prudencio PROSALUS y AYNISUYU	Informe sobre el progreso en la implementación del Derecho a la Alimentación en Bolivia.	Información general de la situación alimentaria. Ámbitos para operacionalizar el DHAA. Institucionalidad para el seguimiento al DHAA.
2008	Jean Ziegler Relator Especial de ONU para el DHAA	Informe de Misión a Bolivia.	La malnutrición y la inseguridad alimentaria. Marco jurídico y de política.
2008	AIPE David Haquim	Informe de la sociedad civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia (2007).	18 Directrices del Derecho a la Alimentación
2011	AIPE Claudia Terán Patricia Vaca Waldo Albarracín	Informe de la sociedad civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2008 – 2009.	4 Directrices del Derecho a la Alimentación
2011	Derechos y Democracia CIOEC	El Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia.	Nuevo contexto político. Compromiso político. El desafío de la implementación
2012	AIPE Diego Pacheco Claudia Terán Patricia Vaca	Informe de la sociedad civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2010.	18 Directrices del Derecho a la Alimentación

43 En el capítulo VII se da mayores detalles del CONAN y su funcionamiento.

1.1.7 Reclamo de derechos⁴⁴

Bolivia no ha desarrollado una cultura de justiciabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, menos sobre el DHAA, y es que sin duda se trata de un proceso que precisa de estrategias a largo plazo ya que la justiciabilidad del DHAA permanece como un territorio prácticamente inexplorado, la verdadera eficacia de los procesos de exigibilidad y específicamente de justiciabilidad⁴⁵ depende de varios factores que deben ser abordados de forma integral y cohesionada. Sin duda uno de los obstáculos que se han encontrado, en las pocas experiencias que se ha conseguido identificar el caso de violación, es el compromiso y la real predisposición de las víctimas; existe una gran falta de confianza en la justicia y por ende resignación ante situaciones flagrantes de violación a los DESC sobre todo, además no se ha asumido la alimentación adecuada como un derecho humano, y por lo tanto, el remediar las arbitrariedades cometidas que se vinculan a estos temas no se ve como obligaciones estatales.

Del otro lado, la falta de conocimiento de los estándares internacionales de DDHH de parte las y los operadores de justicia implica un freno enorme a las demandas que se puedan presentar, ya sea en la vía judicial (las y los jueces no incluyen el enfoque de DDHH en sus fallos), administrativa (los recursos vigentes no son aptos para la defensa de DESC) e inclusive en la cuasi judicial (la Defensoría casi no tramita casos vinculados al DHAA y tampoco incluye el tema con fuerza en sus líneas de acción). En la medida en que los casos de violaciones no sean presentados ante las y los jueces, estos no están en capacidad de decidir y generar nueva jurisprudencia ni nuevos precedentes. Por eso, se requiere presentar casos emblemáticos y bien fundamentados que puedan generar un cambio en la línea jurisprudencial (o crearla) en relación con este derecho.

Finalmente, conseguir apoyo político para la justiciabilidad del derecho a la alimentación por parte de sectores reconocidos es fundamental, y para ello se

44 Elaborado en base a un artículo redactado por Aquiles Dávalos (AIPE), en base al informe de la sociedad civil sobre la realización del derecho humano a la alimentación en Bolivia 2008 - 2009.

45 Hasta el año 2009 uno de los efectos de no contar con una ley marco que determine el contenido normativo del DHAA es que se debía promover, a través de casos, que los tribunales lo determinen a través de su jurisprudencia, a nivel de la jurisprudencia constitucional básicamente este derecho se “desprendía” del derecho a la vida, actualmente con el reconocimiento del bloque de constitucionalidad (que antes de la CPE actual estaba también reconocido por el TCP) podríamos ampararnos en los instrumentos internacionales de DDHH para llenar este vacío y fundamentar una denuncia a nivel nacional. Se ha encontrado la SCP 0035/2014 que vincula el DHAA con el derecho al agua, el derecho a la salud y el derecho a la vida, dándoles a todos la categoría de fundamentales

debe prever una estrategia paralela de incidencia con autoridades, medios de comunicación, académicos/as, etc.

Por estas razones, en la lógica de asumir la exigibilidad del DHAA como un proceso, las instituciones nacionales están trabajando en el fortalecimiento de sus líneas de capacitación, en la conformación de alianzas y en las propias acciones de exigibilidad como líneas de trabajo permanentes en su labor, a partir de este enfoque integral.

1.2 El Derecho al agua

1.2.1 El derecho al Agua en la CPE

La Constitución relaciona íntimamente el derecho al agua con el derecho a la alimentación (Art. 16). Sin embargo, este derecho está mucho más desarrollado en diferentes artículos, como el derecho a servicios básicos, agua y alcantarillado (art. 20). En el artículo 373⁴⁶ vuelve a ratificar con más fuerza su calidad de “derecho humano fundamentalísimo para la vida [...]”; además “los recursos hídricos son [...] estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental [...]”, por lo cual “no podrán ser objeto de apropiaciones privadas [...]”.

El Estado garantiza (art. 374) el acceso al agua para todos los habitantes y respeta los usos y costumbres de las comunidades indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.

El privilegio que goza el derecho al agua tiene su antecedente histórico inmediato, que es la denominada “guerra del agua”, Cochabamba en 2000. Si bien las protestas se originaron con la privatización del abastecimiento de agua y la consiguiente triplicación de tarifas para los consumidores urbanos, fueron los usuarios rurales, que vieron amenazado su acceso a las fuentes de riego y sus ancestrales arreglos de derechos y uso de las fuentes agua (usos y costumbres). La movilización logró la rescisión del contrato de privatización, dando las pautas fundamentales para la incorporación posterior del derecho al agua en la Constitución. Más allá de ello, en los foros internacionales han sido reconocidas las propuestas bolivianas respecto al derecho universal al agua.

46 Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado. Título II: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo 5°: Recursos hídricos

1.2.2 Marco legal del agua

La legislación del “acceso, uso y gestión” del agua es sin duda mucho más complejo que otros temas como el de la tierra. Es así que en Bolivia está todavía vigente la Ley de Dominio y Aprovechamiento de Aguas de 1906⁴⁷, a pesar de haber sido casi derogada por Leyes y Reglamentaciones sectoriales, que establecen normas que no son precisas en cuanto a las características, limitaciones, derechos y obligaciones sobre el acceso al agua; por lo que el marco legal sobre recursos hídricos en Bolivia es muy complejo. En el intento de contar con una nueva base legal, antes de la aprobación de la CPE, se elaboró más de 30 propuestas de Ley, tanto desde el gobierno como por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y hasta el momento no hay una propuesta consensuada de una nueva ley de aguas. Las movilizaciones de la “guerra del agua” lograron que el Gobierno accediera a retirar y archivar el Proyecto de Ley de Aguas que en ese momento se analizaba en el Congreso Nacional.

En abril de 2000, se promulgó la Ley N° 2066, de prestación y utilización de servicios de agua potable y alcantarillado, que deroga la Ley N° 2029⁴⁸, que en cuanto al tema de los derechos, sienta un precedente importante ya que establece la figura de las Concesiones o Licencias solo para la prestación de los servicios, y utiliza el concepto de Autorización, cuando se trata del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos. Solamente para el caso de los derechos de comunidades y pueblos indígenas – campesinos y otras organizaciones sociales urbanas se crea la figura del Registro que integra ambos derechos: a la prestación del servicio y al usufructo del agua. Es decir que a partir de la ley se ha logrado importantes avances en el reconocimiento de la gestión local del agua, tanto en el ámbito rural como periurbano; el reconocimiento de los actores tradicionales de esta gestión local y sus normas consuetudinarias; y el reconocimiento de mecanismos de control social.

En relación al riego, se promulga la Ley N° 2878⁴⁹ de promoción y apoyo al sector riego para la producción agropecuaria y forestal, que tiene una visión

47 Que eleva a rango de ley un Decreto 1879.

48 Promulgada el 29 de octubre de 1999. La ley aseguraba la legalidad de la privatización del sistema de agua potable de la ciudad de Cochabamba y el contrato con Aguas del Tunari y le concedía el monopolio sobre todos los recursos hídricos.

49 Promulgada el 8 de octubre de 2004 y reglamentada mediante DS 28817 de agosto de 2006. <http://www.senari.gob.bo/archivos/Ley%20de%20Riego%20Bueno.pdf>

más territorial del agua y reconoce los derechos consuetudinarios de su manejo y aprovechamiento (art. 21). En lo institucional, crea el Servicio Nacional de Riego (SENARI) con los objetivos de regular, planificar, gestionar y promover la inversión pública para el desarrollo de riego (art. 7) y sus equivalentes a nivel departamental, los SEDERI (art. 13).

También en la Ley N° 300 se desarrolla un artículo específico sobre el agua (art. 27), ratificándola como un derecho vinculado con la vida misma y que en relación a la soberanía y seguridad alimentaria indica que se “[...] prioriza su uso, acceso y aprovechamiento como recurso estratégico en cantidad y calidad suficiente [...], la satisfacción de las necesidades domésticas de las personas y los procesos productivos [...]” (inc. 1), además de la elaboración de planes de conservación y manejo sustentable (inc. 9). En el inciso 3 del mismo artículo 27 se hace mención a que el “[...] El acceso al agua estará sujeto a un régimen de licencia, registros y autorizaciones conforme a Ley de Agua específica.”

Cuadro 3. PRINCIPALES LEYES REFERIDAS AL ACCESO Y USO DEL AGUA.

LEY
Ley de Dominio y Aprovechamiento de Aguas. 1906
2066 Ley de prestación y utilización de servicios de agua potable y alcantarillado. abril de 2000
2878 Ley de promoción y apoyo al sector riego para la producción agropecuaria y forestal. 8 de octubre de 2004
3330 Ley de apoyo a la Consolidación del Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG). 18 de enero de 2006

1.2.3 Leyes consuetudinarias⁵⁰

La gestión de los recursos hídricos, especialmente en las zonas rurales, viene haciéndose de forma autónoma e independiente y sin prácticamente ningún tipo de intervención externa (exceptuando algunas veces los proyectos de desarrollo). Esta particularidad, permitió el amplio desarrollo de formas locales

⁵⁰ Extracto del estudio de Rocío Bustamante: Legislación del agua en Bolivia. 2002.

de gestión y de creación de derechos basadas en principios y valores culturales diversos: los “usos y costumbres”, que frecuentemente alegan los campesinos e indígenas como fuentes de sus derechos sobre el agua y que actualmente se han constituido en un referente identitario poderoso en función del cual se negocian cambios en la legislación y la institucionalidad del Estado, e incluso se plantean reivindicaciones de carácter territorial.

La diversidad ecológica, social, cultural, étnica de Bolivia, que se expresa en las formas locales de gestión del agua hace muy difícil una caracterización global, por lo que a continuación solo haremos referencia a algunos elementos centrales que a criterio nuestro son importantes considerar respecto a la gestión del agua en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios:

Un primer elemento es el que podemos llamar una “lógica socio territorial”, que hace referencia a la reivindicación que plantea la mayoría de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios de las fuentes de agua que se encuentran en el territorio comunal, sea este de origen o constituido posteriormente. Esto hará que en los márgenes de este territorio se tenga acceso a diferentes fuentes de agua, las que pueden ser utilizadas para diferentes usos y en algunos casos por diferentes usuarios, incluso se puede tener diferentes formas de gestión para cada una de ellas. El derecho de acceso a estas fuentes de agua depende en algunos casos de la pertenencia a la comunidad, pero también de otros aspectos como los aportes en mano de obra o dinero para la construcción de infraestructura. El socio territorio no solo se define por la demarcación comunal, ya que en otros casos como el de las organizaciones de riego está dado por el espacio que abarca el sistema, en el cual pueden incluirse varias comunidades o parte de esas comunidades. En estos casos, puede incluso ocurrir que no exista una solución de continuidad entre el territorio que es regado y el territorio en que se encuentra la fuente de agua, pero aunque últimamente se están generando conflictos por este motivo, de forma general se respetan los derechos y acuerdos existentes al respecto.

Las fuentes más antiguas en su utilización son los ríos (mit’as) y las vertientes, que generalmente tienen normas de gestión que datan de épocas incluso precoloniales. Posteriormente se comenzó a aprovechar el agua de pequeñas lagunas y embalses, cuyas normas de gestión dependen mucho del periodo histórico en el que se las habilitó para su uso, así en algunos casos estas son

similares a las normas de gestión de los ríos y en otros responden a las definiciones dadas en intervenciones más recientes. Finalmente, durante los últimos años se ha comenzado a explotar de forma intensa las aguas subterráneas mediante la perforación de pozos profundos y semiprofundos, cuyas reglas de gestión responden a los requerimientos técnicos y las necesidades específicas de esta forma de aprovechamiento. Así, es frecuente encontrar que las contribuciones económicas (bastante elevadas en algunos casos) son un tema importante a considerar en el caso de pozos, a diferencia de otras fuentes de agua.

La gestión del agua tiene generalmente diferentes niveles de concretización; estos niveles están relacionados con las instancias de reparto de agua y las jerarquías dentro de la organización. El nivel superior de gestión es generalmente el de sistema, pero puede ocurrir que también se den casos en que sea la cuenca; los subniveles van desde las zonas, comunidades y grupos de usuarios hasta el nivel de familia. La gestión campesina - indígena tiene generalmente como ejes centrales a la comunidad y la familia o la instancia social de referencia más próxima a estas, aunque también existen otras instancias como los 'grupos de riego' que en algunos sistemas antiguos se denominan "asignaciones", los cuales en sus orígenes constituyeron una unidad familiar pero que con el tiempo se fueron transformando en una entidad que involucra a varias familias vinculadas a veces por ciertos lazos de parentesco real o ritual.

A nivel de sistema, las organizaciones encargadas son por lo general especializadas en la gestión del agua. La mayoría de estas organizaciones específicas reconocen la supremacía de las organizaciones comunitarias y supracomunitarias (Central, Subcentral, Federación, etc.) El sistema de cargos suele considerar una autoridad 'hacia el interior' - generalmente el Juez de Aguas- que se encarga de la distribución del agua, la solución de conflictos internos y la supervisión del mantenimiento por un lado, y por otro, la 'autoridad hacia afuera' - generalmente el Presidente, Vicepresidente y demás cargos en el esquema de una Asociación- que se encarga de gestionar los asuntos e intereses del sistema con el Estado y las instituciones. Dependiendo del sistema, los cargos pueden rotar entre los usuarios de manera más o menos continua (en los Ayllus por ejemplo) o implicar un cierto grado de especialización, en el cual estos son detentados por un grupo de personas por tiempos relativamente prolongados. Asimismo, la complejidad del sistema de cargos varía generalmente en relación al tamaño del sistema de riego.

Los derechos poseídos por el sector indígena y campesino, a pesar de algunas concepciones utópicas que opinan lo contrario, están también sujetos a las dinámicas del poder, puesto que el hecho de que estén principalmente en manos de organizaciones colectivas o comunitarias no significa que automáticamente exista equidad en su acceso, ya que para esto influyen elementos como las relaciones internas de poder que hacen que algunos tengan más derechos que otros en razón de su pertenencia a clases sociales o un género determinado. Así, en algunos lugares la distribución de recursos depende de si una comunidad está en la parte Aranzaya o Urinzaya⁵¹ del territorio, y en muchos lugares los derechos están generalmente registrados a nombre de los hombres, lo cual no significa sin embargo que las mujeres u otros miembros de la familia no puedan tener acceso o ejercer las facultades que implican, como participar en la toma pública de decisiones, pero sí crea un esquema de dependencia (Bustamante, 2002)⁵². Por otra parte, es por todos aceptado que quienes se encuentran en las zonas de cabecera acceden al recurso con derechos preferentes.

1.2.4 Instrumentos de política pública

Por la importancia del agua y la complejidad de la temática, el gobierno de Evo Morales en 2006 creó el Ministerio de Agua, que actualmente pasó a tener tuición sobre los temas medio ambientales y se denomina Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) y cumple como misión institucional el promover el desarrollo en equilibrio y en armonía con la Madre Tierra, mediante la gestión integral de recursos hídricos, para el acceso al agua potable, saneamiento, riego para la seguridad alimentaria así como el manejo integral del medio ambiente y los ecosistemas, con enfoque de cuencas, generando condiciones de equidad, transparencia y reciprocidad, con la participación de todos los actores para el Vivir Bien⁵³. Llama la atención que no se haga mención específica al derecho al agua.

Para el logro de esta misión, el MMAyA tiene una estructura institucional compleja, que se organiza en tres viceministerios: de agua potable y saneamiento básico, de recursos hídricos y riego, y de medio ambiente, biodiversidad y cambio climático. Cuenta con unidades desconcentradas, descentralizadas y autárquicas entre las

51 Aranzaya: "Parte de arriba". Urinzaya: Parte de abajo".

52 <http://www.cepal.org/dm/i/proyectos/walir/doc/walir4.pdf>

53 http://www.mmaya.gob.bo/index.php/informacion_institucional/content,1384.html

cuales podemos mencionar la Empresa Ejecutora de Medio Ambiente (EMAGUA), el Servicio Nacional de Riego (SENARI) y la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APTM), a partir de la cual se ejecutan programas como Mi Agua, Mi Riego y Biocultura. La participación social se consolida⁵⁴ en el Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG) como el espacio oficial de diálogo y concertación, que reúne al Estado a través del Poder Ejecutivo y los diferentes sectores de usuarios, las organizaciones sociales, económicas, técnicas y académicas representativas, con el objeto de construir y adecuar las políticas y normativas necesarias para que se ordene y regule la gestión de los recursos hídricos (art. 1, Ley N° 3330).

II. ACCESO A LA TIERRA Y SEGURIDAD DE TENENCIA

2.1 El acceso a la tierra en la CPE

La Constitución aborda la cuestión del acceso a la tierra y de la propiedad agraria en los artículos 393 al 404. Las disposiciones se encuentran básicamente en la tradición de la Reforma Agraria de 1953 y de las leyes modificatorias subsiguientes. En sus partes salientes “protege y garantiza” la propiedad privada, colectiva y comunitaria (art. 393)⁵⁵; ratifica la clasificación de la propiedad en pequeña, mediana y empresarial (art. 394); reitera la prioridad que tienen las comunidades indígenas y campesinas, así como las mujeres, en la dotación de las tierras fiscales (art. 395); dispone la regularización del mercado de tierras a fin de evitar la acumulación de superficies mayores a las reconocidas por la ley (art. 396); reafirma que el trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria (art. 397), prohíbe el latifundio y define la extensión máxima en 5.000 hectáreas (art. 398); compromete al Estado a fomentar y apoyar a los asentamientos humanos; y finalmente constitucionaliza los territorios indígena originario campesinos (TIOC) junto a sus derechos sobre el uso de los recursos naturales (art. 403).

No se requiere de mayor análisis como para constatar que estas disposiciones no establecen cambio alguno de los preceptos y categorías de la Reforma Agraria

54 Mediante Ley 3330, promulgada el 18 de enero de 2006. <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%B0%203330.pdf>

55 Esto también es reconocido previamente en el artículo 349: “I. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra [...]” del Título II: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo 2°: Recursos Naturales.

de 1953 y de la Ley INRA de 1996. Por tanto no abren camino para, y menos determinan, una “transformación de las estructuras agrarias”. Por el contrario, al ratificar las clásicas categorías de propiedad, consolidan las asimetrías existentes en la distribución de tierras, restringiendo las perspectivas para un futuro reordenamiento de tierras a favor de los agricultores familiares de las comunidades.

Es así que la Constituyente ha dejado pasar la oportunidad para encaminar la transformación estructural⁵⁶. Existen varias posibles razones para ello: En primer lugar, es probable que la mayoría campesina entre los Asambleístas actuó con el afán de conservar, o al menos de no arriesgar, las históricas conquistas de la Reforma Agraria y no tuvo la visión suficiente como para imaginarse un nuevo tipo de régimen agrario. En segundo lugar las aspiraciones de los indígenas, tanto del occidente como de tierras bajas, habían quedado colmadas con la asignación de territorios, quedando satisfechos con la constitucionalización de los TIOC.

En tercer lugar –y esto fue determinante– el sector empresarial se opuso a cualquier cambio al status quo del régimen de tierras, logrando defender importantes intereses respecto a la administración de las tierras y el empleo de tecnologías. Ejemplos de ello son: las disposiciones sobre la extensión máxima permitida de la propiedad no son retroactivas, de manera que las grandes dotaciones antes de la intervención del CNRA y el INC no serán afectadas (art. 399); o la posibilidad de acumular superficies mayores a 5.000 hectáreas a través de la asociación de varios propietarios en una empresa - disposición que en la práctica suspende las restricciones a la extensión de propiedades empresariales (art. 315).

56 La Reforma Agraria de 1953, que procura una mayor eficiencia en la productividad privilegiando la propiedad y las formas de producción empresariales, ha generado una nueva dualidad entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar campesina. Los ajustes a esta Reforma (Leyes 1715 de 1996 y 3545 de 2006) han introducido los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios campesinos, generando mayor equidad en la distribución de la tierra; sin embargo persiste un gran desequilibrio en las capacidades productivas de los diferentes sistemas. En los círculos agraristas hay muchas voces que demandan una segunda Reforma Agraria que tendría que ser de tipo integral. Así por ejemplo el Estado podría entregar tierras fiscales no en propiedad, sino en comodato u otras formas de arrendamiento, para ensayar nuevos modelos de política agraria. De la misma manera la consolidación jurídica de los TIOC requiere de un componente más explícito que impulse el desarrollo económico y organizativo de estos pueblos. El texto de la CPE únicamente habla de la complementariedad de los diferentes sistemas sin dar pautas en dirección a esta segunda Reforma Agraria.

2.2 Marco legal del acceso a la tierra

Una de las tareas prioritarias del gobierno del MAS fue encaminar la “transformación de las estructuras agrarias” concebida como una deuda pendiente con los pueblos indígenas y campesinos⁵⁷. Como primer paso, abrogó algunos decretos del anterior gobierno, por ejemplo, sobre la privatización de los bosques (DS 28140) o sobre la descentralización del INRA (DS 28160).

En noviembre de 2006, en pleno proceso constituyente, se promulgó la Ley N° 3545⁵⁸, modificatoria de la Ley INRA, llamada ley de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. La Ley es acompañada por el documento de la Nueva Política de Tierras que expresa la filosofía que orienta las transformaciones. En realidad, el único elemento novedoso consiste en la pretensión de dar a la propiedad agraria una esencia comunitaria, que se expresa en la disposición de que “todas las Tierras Fiscales disponibles [...] serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas y campesinas originarias sin tierra [...]” (Disposición Transitoria Décimo Primera).

Puesto que la CPE no propone una modificación del marco legal de tierras, siguen vigentes la Ley de Reforma Agraria de 1953 y las dos leyes modificatorias: La Ley INRA de 1996 y la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006, junto a sus respectivos reglamentos. Por tanto no existen razones para promulgar una nueva ley marco en materia de acceso a tierras, a pesar de que las organizaciones campesinas la están postulando.

Posteriormente a la entrada en vigencia de la nueva CPE se promulgaron solamente tres leyes. La primera es la Ley N° 477 contra el avasallamiento y tráfico de tierras⁵⁹ que responde a las persistentes irregularidades en tierras del oriente, intentando poner fin a las ocupaciones ilegales de propiedades por parte de grupos organizados denunciadas por los agroindustriales; a la vez la ley lanza una advertencia a los mismos agroindustriales que deben colaborar en

57 ver: La Nueva Política de Tierras, MDRayMA, 2007. La Paz

58 Esto resulta poco estratégico considerando que la aprobación de una nueva CPE está muy próxima.

59 *Avasallamiento*: invasiones u ocupaciones de hecho, así como la ejecución de trabajos o mejoras, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, de una o varias personas que no acrediten derecho de propiedad, posesión legal, derechos o autorizaciones sobre propiedades privadas individuales, colectivas, bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público o tierras fiscales. *Tráfico de tierras*: Arrendamiento, negociación, donación, compra-venta o permuta de tierras individuales o colectivas, bienes de dominio público, bienes de patrimonio del Estado o de las entidades públicas o tierras fiscales de manera ilegal o sobre las cuales no se tiene derecho propietario.

regular el mercado de tierras tal como determina la CPE (art. 396). La segunda es la ley 337⁶⁰ de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques, que tiene el objetivo de “legalizar” los desmontes que habían sido realizados sin autorización; esta “ley del perdonazo” responde a exigencias e intereses del sector agroindustrial. La tercera es la ley 740⁶¹, exigida por este mismo sector, que amplía de manera excepcional el plazo para la verificación de la Función Económica Social⁶² de 2 a 5 años.

Cuadro 4. PRINCIPALES LEYES REFERIDAS AL ACCESO Y TENENCIA DE LA TIERRA.

LEY
Decreto Ley 03464 Reforma Agraria 2 de agosto de 1953 (elevado a rango de ley en 1956)
1715 Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA 18 de octubre de 1996
3545 Ley de reconducción comunitaria de la Reforma Agraria 28 de noviembre de 2006
337 Ley de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques 8 de enero de 2013
739 Ampliación del plazo en 18 meses 29 de septiembre de 2015
477 Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras. 30 de diciembre de 2013
740 Ley de ampliación de la Función Económica y Social. 29 de septiembre de 2015
741 Ley de autorización de desmonte hasta 20 hectáreas para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias o colectivas para actividades agrícolas y pecuarias. 29 de septiembre de 2015

60 El plazo para regularizar los desmontes ilegales tuvo que ser ampliado mediante la ley 739.

61 Promulgada el 25 de septiembre de 2015.

62 La función económica y social es asignada a la mediana propiedad y a la empresa agrícola. Es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario. Necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación.

2.3 Leyes consuetudinarias

En las comunidades andinas la distribución y el uso de las tierras se remonta a normas que datan de tiempos pre-coloniales que, con adaptaciones a los variados sistemas macropolíticos – Colonia, República, Reforma Agraria – siguen vigentes hasta la actualidad. Estas normas combinan los derechos y obligaciones individuales con el rol ordenador y protector de la comunidad. En términos muy generales y con variaciones en las distintas regiones, en una comunidad existen tres tipos de acceso a la tierra (que no corresponden a tipos de propiedad en sentido jurídico de la ley del Estado). La primera, llamada “*sayaña*”, es la tierra de la familia que le fue asignada por la comunidad y que se transmite a los hijos por herencia⁶³; son suelos con capacidad de ser sembrados todos los años y son el área donde se ubican las viviendas. La segunda son las “*aynoqas*”, que son tierras que, por la calidad de los suelos, agua y clima, están sujetas a ciclos predeterminados de descanso-producción de entre 7 a 12 años; las familias tienen acceso a una parcela en cada una de las “*aynoqas*”. El tercer tipo son las áreas de pastoreo donde cada familia miembro de la comunidad tiene acceso irrestricto. Para mantener el derecho a la tierra, en estas tres modalidades básicas, la familia tiene que cumplir determinadas obligaciones, como ser, participar en trabajos comunales en mantenimiento de acequias de riego, caminos y escuela, pero principalmente “pasar cargos” en la organización comunal.

El ordenamiento jurídico del Estado, por sus características, no responde adecuadamente a las normas comunales aunque, durante la Colonia, la época de las haciendas y la misma Reforma Agraria, fueron respetadas como forma de organización interna de las comunidades. Más allá de ello, la actual Constitución reconoce expresamente distintas modalidades de propiedad comunitaria y sus normas que regulan el acceso a las tierras, resaltando “la complementariedad entre derechos colectivos e individuales” (art. 394, III).

Los indígenas de tierras bajas estuvieron presentes en el territorio nacional con sus usos y costumbres caracterizados por el uso colectivo de los recursos, la tierra adquiere una nueva dimensión a partir de la conceptualización del territorio que involucra el acceso a recursos naturales de uso común y no intensivo, como recolección caza, pesca y otros bienes que proporciona el bosque.

63 La herencia para las hijas mujeres se maneja de manera diferente de una región a otra. En los casos donde las mujeres son herederas normalmente reciben una porción menor que los herederos varones.

Los guaraníes son reconocidos por ser una cultura del maíz, *“hacen del maíz su dieta principal. Alrededor del maíz gira su vida social y del maíz deriva inclusive su prestigio y poder político. Sin maíz el guaraní está como desnaturalizado”* (Melia, 1988). En este sentido el sistema agrícola guaraní gira en torno al cultivo del maíz, este producto se constituye en la base fundamental de la alimentación y es el que determina el ciclo agrícola, las relaciones sociales y el calendario de las fiestas. Los cultivos asociados al maíz son la kumanda, zapallo, joco, también se puede encontrar maní, fréjol, yuca, camote y caña (Fundación Tierra, 2012).

La producción agrícola es a secano, depende en su totalidad de las condiciones medioambientales que en el contexto geográfico del Chaco – de clima y suelo – determina que los niveles de productividad sean muy bajos, consecuentemente la producción agrícola es destinada para el autoconsumo y con escasos márgenes de comercialización. La actividad ganadera, heredada de su relación histórica como peones de los “patrones”, es una actividad muy limitada principalmente por disponibilidad de agua. Los guaraníes todavía mantienen actividades ligadas a los bosques pero en escala mucho menor ya que diversos factores han hecho perder la disponibilidad de recursos naturales, por ello, la actividad de la caza se da casualmente. Esto asociado a los conflictos de tenencia de la tierra, provoca que la agricultura no sea suficiente para garantizar la seguridad alimentaria por lo que deben buscar otras estrategias de subsistencia basadas en la venta de la fuerza de trabajo y el peonazgo.

Por influencia de la cooperación internacional, los TIOC elaboran los denominados Planes de Gestión Territorial (GTI) que se constituyen en los instrumentos para la gestión y administración de los recursos naturales renovables de sus territorios estableciendo reglamentos y proyectos. Si bien estos instrumentos han tenido una construcción participativa, presentan muchas debilidades en su implementación, seguimiento y evaluación.

La ley de deslinde, en su propósito de incorporar las normas consuetudinarias de las comunidades indígenas a la legislación nacional, contempla dentro de los ámbitos de la jurisdicción IOC “[...] la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas”. (art. 10, parag. II, inc. c).

2.4 Instrumentos de política pública

En cuestión de acceso a la tierra, el principal instrumento sigue siendo el saneamiento de la propiedad agraria que es “el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria”. (Ley 1715, art. 64). El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), bajo la tutoría del Viceministerio de Tierras, está a cargo de ejecutar los procesos de saneamiento “en el plazo máximo de 10 años” (Ley 1715, art. 65). Sin embargo, por los procedimientos excesivamente legalistas y también por la resistencia de los sectores tanto agroindustriales como campesinos, los plazos de su conclusión tuvieron que ser ampliados en dos oportunidades⁶⁴, de manera que el saneamiento sigue siendo el instrumento de garantizar los derechos agrarios hasta el momento.

Las limitaciones de las políticas actuales se manifiestan en dos aspectos: primero, no se ha desarrollado una estrategia eficiente de apoyo a los nuevos asentamientos comunitarios; y segundo, la regulación del mercado de tierras no avanzó, continuando los mecanismos de transferencias informales en zonas de expansión de la frontera agrícola.

2.5 Jurisprudencia

Es característica de la CPE la de relacionar con fuerza la propiedad agraria con obligaciones en lo social y en lo ambiental. En este sentido, crea el Tribunal Agroambiental (art. 186) en sustitución del anterior Tribunal Agrario Nacional (TAN). Estando entre sus atribuciones “resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies y animales” (art. 189, inc. 1). Las magistradas y magistrados del Tribunal Agroambiental son elegidos mediante el sufragio universal (art. 188).

64 Ley 3501 de 2006, amplía en 7 años. Ley 429 de 2013, amplía en 4 años (hasta 2017).

La Ley N° 025⁶⁵ a tiempo de reglamentar esta función señala en su artículo 155: “Los aspectos no regulados en el presente Título, serán establecidos en Ley Especial de la Jurisdicción Agroambiental”, esta misma Ley en su Disposición Transitoria tercera establece un proceso de transición máximo de dos años para que los distintos códigos que rigen la administración de justicia sean modificados para adecuarse a esta Ley y sean aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en materia agroambiental este código aún no existe y por la tramitación de las causas se circunscribe a las atribuciones del extinto Tribunal Agrario Nacional (materia agraria) y no han sido asumidas las competencias en conflictos forestales, ambientales, de aguas, de prácticas que ponen en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales.

2.6 Garantes de derechos e implementación

A pesar de las limitaciones que se dan, los procedimientos de distribución de tierras y los procesos de saneamiento condujeron a un sustancial cambio en el paisaje agrario boliviano. Desde 1953 hasta la intervención del CNRA y el INC en 1992 las propiedades empresariales y medianas ocuparon cerca de 40 millones de hectáreas, mientras 17 millones estaban en manos de comunidades y pequeños propietarios. Hasta 2014 el saneamiento, con un avance del 66% había identificado 24 millones de hectáreas de tierras fiscales (35%); los empresarios grandes y medianos han reducido sus propiedades a cerca de 6 millones de hectáreas (8%). Los pequeños productores de las comunidades campesinas se mantuvieron en 17 millones de hectáreas (24%) y las TIOC de tierras altas y bajas ocupan 24 millones (34%). Llama la atención que las mujeres suman el 46% de los titulares⁶⁶. Esto significa, al menos en estadísticas, un mayor equilibrio en la distribución de tierras.

Se debe destacar que, en comparación con las gestiones gubernamentales entre 1956 y 2005, tanto las superficies saneadas, pero sobre todo la titulación de TIOC han experimentado un salto sustancial⁶⁷. Sin embargo, la norma no tiene alcances ni contempla mecanismos para la gestión efectiva del territorio y esto en parte ocasionó que los territorios indígenas no hayan podido avanzar más allá de la titulación colectiva (Colque, 2016).

65 Ley del Órgano Judicial, promulgada el 24 de junio de 2010.

66 INRA, Informe de gestión 2014.

67 Las TIOC en tierras bajas por lo general no afectaron grandes y medianas propiedades, afectaron principalmente tierras forestales y de poca vocación agrícola.

2.7 Reclamo de derechos

El tema de tierras está muy judicializado, desde las mismas disposiciones de la Reforma Agraria. Las normas respectivas han sido permanentemente violadas, en particular a partir de los gobiernos de facto, pero también después de la restauración de la democracia. Las Leyes de ajuste a la Reforma Agraria (N° 1715 y N° 3545) han sido dictadas precisamente con el fin de regularizar el derecho de propiedad. Sin embargo, los complicados procedimientos establecidos en estas mismas leyes fueron el principal obstáculo para lograr este propósito. El cúmulo de conflictos, demandas y amparos que el Tribunal Agrario Nacional (TAN) y la entidad sucesora, el Tribunal Agroambiental tienen que resolver, sobrepasa ampliamente sus capacidades. Una mejor distribución de tierras no está en las perspectivas de estas instancias.

III. AGRICULTURA, GANADERÍA Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

3.1 La producción de alimentos en la CPE

El título III⁶⁸ desarrollo rural integral sustentable, es el que hace mención sobre la importancia de la seguridad y soberanía alimentaria (art. 405) a través de: “La articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales” (inc. 2). La significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas en todas las dimensiones de su vida (inc. 4). El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria (inc. 5).

En la definición de los objetivos de la política de desarrollo rural integral (art. 407), destacan los siguientes incisos:

1. Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano.
3. Promover la producción y comercialización de productos agroecológicos.

68 De la cuarta parte: estructura y organización económica del Estado.

11. Controlar la salida y entrada al país de recursos biológicos y genéticos.
12. Establecer políticas y programas para garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria.

La utilización de la terminología “soberanía y seguridad alimentaria” en la CPE diluye la diferencia conceptual e ideológica del concepto de Seguridad Alimentaria Nutricional, planteado desde la FAO, y la Soberanía Alimentaria embanderada por las organizaciones campesinas e indígenas como La Vía Campesina, que entre otros aspectos, considera que la seguridad alimentaria sólo se la puede alcanzar a través de la soberanía alimentaria. Equiparándolos de manera diplomática le resta fuerza al planteamiento eminentemente político de la Soberanía Alimentaria, y si bien son conceptos complementarios no hacen referencia a lo mismo. Esto provoca una confusión conceptual, que posiblemente, es fruto de los tantos compromisos contraídos con el sector agroindustrial que, hoy en día, reclama para sí ser el principal gestor de la “soberanía” alimentaria.

Para la construcción de la Soberanía Alimentaria, tanto al interior de las organizaciones indígenas campesinas nacionales, como en los planteamientos del Pacto de Unidad⁶⁹ y del “Instrumento Político”, fue decisiva la participación activa y consecuente de las “Bartolinas” en los eventos de LVC y de la CLOC. Fue precisamente el Pacto de Unidad el que posteriormente elaboró una propuesta completa de texto para la nueva CPE que, aparte del postulado por el nuevo Estado Plurinacional, contiene todas las novedosas disposiciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo Rural y que son el fundamento de las políticas actuales.

Hasta el momento el gobierno boliviano no ha acuñado un concepto propio, y se adhiere a los conceptos planteados por FAO⁷⁰ y La Vía Campesina⁷¹, sin embargo se introduce un nuevo término como el “saber alimentarse para vivir bien”,

69 Alianza de las cinco organizaciones nacionales de campesinos y pueblos originarios - CSUTCB, “Bartolinas”, CSCB, CIDOB y CONAMAQ – que tuvo como fin presionar por la realización de una Asamblea Constituyente

70 El concepto de SAN aparece en el contexto mundial en la Conferencia de Alimentación 1974, prioriza la cantidad de alimentos, independientemente de quién y dónde se producen y por tanto se convierte en dominio de la producción empresarial comercial.

71 A partir de los años de la década del 90, las organizaciones en torno a La Vía Campesina formulan el concepto ideológico de la Soberanía Alimentaria, que en su esencia significa que una sociedad o un país puede lograr SAN para su población, vinculando este concepto con la soberanía política que significa que un gobierno tiene derecho a decidir con autonomía sobre la forma de producir y de proveer a su población con alimentos. Otros aspectos vinculados a la Soberanía Alimentaria son la no privatización de los medios de producción: tierra, agua, semillas y tecnología, así como el consumo local de alimentos y el empleo de medios ecológicos de producción.

que tampoco tiene una definición conceptual, habiéndose definido solamente los aspectos principales (art. 13, Ley N° 300), pero como ya mencionamos, se constituye en el equivalente al “derecho a la alimentación”.

3.2 Producción agrícola

Para analizar los cambios en la orientación de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional se hace comparación entre antes y después del periodo 2006/2009, porque el gobierno trata de implementar la CPE.

En la década de los 90, se observa un apoyo mucho más importante a la producción de cultivos industriales exportables, bajo la lógica de la revolución verde con cultivos transgénicos fusionada al enfoque de mercado bajo la consigna “exportar o morir”. Las superficies de los cultivos denominados industriales se incrementan de menos de 200.000 ha a alrededor de 1.000.000 ha, siendo la soya de lejos la más importante, mientras que las superficies cultivadas de productos para la alimentación de la población tienden a reducirse por el prácticamente nulo apoyo que reciben (MDRAyMA, 2008).

A partir de 2006, paralelamente a los acontecimientos de la Asamblea Constituyente, el gobierno toma varias acciones legales e institucionales que coadyuven en la construcción de la seguridad y soberanía alimentaria como parte del *Vivir Bien*. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo⁷² incorpora un nuevo modelo de desarrollo productivo rural (ver cuadro 5) basado y orientado a la Seguridad y Soberanía Alimentaria en el cual la agricultura familiar campesina, indígena y originaria de base comunitaria pasa a ser considerada un actor central, además de crearse empresas estatales como la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)⁷³ y promulga Decretos⁷⁴ relacionados a la prohibición y regulación de la exportación de alimentos como aceite, carne de pollo, maíz y otros, que fueron aplicados en un momento de crisis política y siguen siendo un instrumento importante para la estabilidad en la disponibilidad y la regulación de los precios para el tema de acceso.

72 Decreto Supremo 29272 del 12 de septiembre de 2007

73 Decreto Supremo 29230 del 15 de agosto de 2007.

74 DS 29339 de 14 de noviembre de 2007, DS 29401 de 29 de diciembre de 2007, DS 29460 de 27 febrero de 2008, DS 29480 de 19 de marzo de 2008, DS 0435 de 24 de febrero de 2010, DS 1383 de 17 de octubre de 2012, DS 1163 de 14 de marzo de 2012, DS 1223 de 9 de mayo de 2012, DS 1283 de 4 de julio de 2012.

Cuadro 5. COMPARACIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO EN RELACIÓN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

MODELO NACIONAL ESTADISTA (1952-1985)	MODELO NEOLIBERAL (1986-2005)	NUEVO MODELO DE DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL (2006-Adelante)
Diversificación de la producción y sustitución de importaciones (producción nacional de alimentos) con la promoción de la agricultura en el oriente.	Incentivo al crecimiento de los cultivos industriales para la exportación.	Desarrollo rural integral con énfasis en la producción de alimentos básicos hacia la seguridad y soberanía alimentaria.
Visión agrarista del desarrollo rural (apertura de frontera agrícola).	Visión agrarista del desarrollo rural complementada con temas ambientales.	Visión integral del desarrollo rural.
Capitalismo de Estado (desarrollo de la agricultura comercial de mediana y gran escala).	Consolidación de la agricultura agroindustrial de mediana y gran escala.	Economía rural plural: estatal, mixta (público-privada) y privada-comunitaria.
Subsidios a la agricultura con créditos de fomento (Banco Agrícola de Bolivia - BAB).	Eliminación de subsidios y BAB, y promoción de servicios financieros privados.	Créditos con bajas tasas de interés (Banco de Desarrollo Productivo-BDP).
Incentivos de precios para ampliación de cultivos agroindustriales; protección de mercados internos; y desarrollo de industrias de procesamiento e infraestructura de acopio.	Apertura de mercados externos y promoción de exportaciones (devolución de impuestos, liberalización comercial y supresión de medidas de protección a la producción agrícola).	Intervención del Estado en rubros estratégicos; restricciones temporales a la exportación y autorización de importaciones de alimentos básicos con problemas de abastecimiento interno.
Eliminación del latifundio en el occidente; formación del latifundio en el oriente, y promoción de asentamientos de colonización.	Entrega gratuita de tierras (medianas y grandes propiedades) para cultivos agroindustriales de exportación.	Consolidación de las propiedades trabajadas y entrega de tierras vía asentamientos comunitarios.

Fuente: MDRaYMA, 2007. Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

La entrada en vigencia de una nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009, es la que verdaderamente lanza el desafío de construir un nuevo marco legal para implementar el paradigma del Vivir Bien, y lograr la seguridad y soberanía alimentaria que incluyen el enfoque del derecho a la alimentación. En este periodo se destaca la promulgación de dos leyes que están orientadas de manera específica a la seguridad y soberanía alimentaria.

Cuadro 6. PRINCIPALES LEYES REFERIDAS AL APOYO A LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

LEY
3525 Ley de regulación y promoción de la producción agropecuaria y forestal no maderable ecológica Noviembre de 2006
144 Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria 26 de junio de 2011
338 Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias - OECA, y de Organizaciones Económicas Comunitarias- OECOM, para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria. 26 de enero 2013

La Ley N° 3525 tiene como objeto “Regular, promover y fortalecer sosteniblemente el desarrollo de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica en Bolivia, la misma se basa en el principio de que para la lucha contra el hambre en el mundo no solo basta producir más alimentos sino que estos sean de calidad, inocuos para la salud humana y biodiversidad, asimismo sean accesibles y estén al alcance de todos los seres humanos; y los procesos de producción, transformación, industrialización y comercialización no deberán causar impacto negativo o dañar el medio ambiente” (art. 1).

La Ley tiene la virtud de abarcar todo “el proceso de producción relacionada con el sector agrícola, pecuaria, forestal, apícola y obtención de alimentos (sanos, nutritivos, inocuos a la salud humana, de calidad y de fácil acceso a toda la población, provenientes de especies domesticadas y sus parientes silvestres), incluida la transformación, industrialización y comercialización” (art. 2).

La Ley crea el Consejo Nacional de Producción Ecológica y una estructura muy amplia y participativa, una estructura del sistema nacional de control relacionada a un sello nacional de productos ecológicos, el reconocimiento de la certificación y un capítulo de fomentos e incentivos dirigido a los gobiernos autónomos departamentales y municipales, universidades públicas y privadas, ONG, fundaciones y cooperación internacional, que debería permitir implementar

y aplicar la ley con programas y proyectos, ya que también cuenta con el reglamento de la norma técnica nacional para la producción ecológica, aprobada por resolución ministerial en diciembre del 2006 con 13 capítulos, 36 artículos y 11 anexos, resolución que no tuvo los efectos esperados y sin impacto visible hasta la fecha.

Muchos pueden haber sido los motivos por los que no se dio el impulso necesario para implementar esta ley. Uno de ellos, el que la ley fue enmarcada en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras que en ese momento también estaba a cargo del tema medioambiental y biodiversidad (Delgado, 2014), que los proyectos implementados desde el CNAPE se concentraban en los procesos de certificación de la producción ecológica que en el fortalecimiento de los sistemas de producción o que la ley tiene una fuerte orientación de la producción ecológica para la exportación.

La principal característica de las Leyes N° 144 y N° 338 es que fueron redactadas y promovidas por organizaciones campesinas. La Ley N° 144 liderada por organizaciones de carácter más político: la CSUTCB, la CNMCIQB-BS y la CSCIB, mientras que la Ley N° 338, por organizaciones de carácter más productivo como son las OECA.

La Ley N° 144 es el resultado de la conjunción de dos iniciativas, por un lado tiene su origen en una iniciativa de la CSUTCB que fue presentada bajo el nombre de “Década Productiva Comunitaria” que tenía como objetivo principal autorizar la transferencia directa de recursos públicos y de la cooperación hacia las organizaciones y comunidades campesinas, originarias e indígenas para financiar proyectos productivos. Por otro lado, estaba la preocupación gubernamental ante la crisis alimentaria y elevación de precios a principios de 2011, por lo que el órgano ejecutivo se volcó a la elaboración de otro anteproyecto, el de seguridad alimentaria con soberanía.

La ley establece 16 políticas y crea varias instituciones estatales, el seguro agrícola, las empresas de semillas e insumos agrícolas, servicios de asistencia técnica, créditos, entre otras, responsables de su implementación. De este bloque destaca la creación del seguro agrícola universal “Pachamama”, que ya está planteado en la CPE y el del Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) como instancia de coordinación para la implementación de la ley.

Al ser la ley una mezcla entre la necesidad de atender a las comunidades campesinas y la urgencia de establecer políticas de Estado para el sector agropecuario en general, de inicio genera un conflicto, debido a que las políticas planteadas no son específicas para los pequeños y medianos agricultores, y que además incluyen a los sectores agroindustriales, cuyas necesidades de apoyo en términos de asistencia técnica, crédito, insumos, acceso a mercados y medios de producción son completamente diferentes.

La propuesta de las organizaciones campesinas fue incorporada a medias, ya que se reconoce a las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para que éstas puedan recibir la transferencia directa de recursos, esquivando el aparato burocrático institucional de los diferentes niveles de gobierno. Lo que no está especificado es la fuente y el porcentaje de recursos que debe asignar el Tesoro General del Estado (TGE), transfiriendo esta responsabilidad a los gobiernos departamentales y municipales de manera opcional.

Para las comunidades, el impacto real de la ley dependerá de la magnitud de recursos concurrentes que los gobiernos departamentales y municipales cedan para las transferencias directas, y si las mismas son manejadas con eficiencia y transparencia por las organizaciones comunitarias.

Por su parte, la Ley N° 338 ha sido promovida por la Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia (CIOEC), manteniéndose el espíritu de la seguridad y la soberanía alimentaria basada en la agricultura familiar y su fortalecimiento, a partir de los diferentes niveles de gobierno. Los actores que redactaron la ley han realizado los esfuerzos necesarios para que no se entre en contradicción con la ley 144, por lo que no solo se aboca a las OECA sino que también considera a las OECOM, por ello también en el art. 19, referido a las políticas públicas, se indica que lo propuesto es complementario a las políticas establecidas en las leyes 144 y 300.

La principal contribución de la ley 338 es el haber definido y caracterizado⁷⁵ la *agricultura familiar sustentable*, para que sea reconocida por el Estado como parte de la economía plural y por tanto participe como proveedora de alimentos

⁷⁵ La definición hace énfasis en la condición de Indígena Originario Campesino y en la utilización de la mano de obra familiar en el proceso de producción de alimentos, pero no toma en cuenta conceptos como los medios de vida, el sistema agroalimentario o la importancia relativa de los ingresos económicos que genera la familia.

de los programas nacionales como la Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna.

Artículo 9. I. La agricultura familiar sustentable es aquella producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles como estrategia que diversifica la producción en armonía con la Madre Tierra, para garantizar la soberanía alimentaria de las futuras generaciones; promueve el desarrollo productivo integral sustentable y comprende las actividades productivas de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, con alta participación de los miembros de la familia en las etapas de recolección/manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo o cualquiera de ellas, generando valor agregado para cubrir las necesidades de autoconsumo, del mercado local, nacional e internacional.

En relación al derecho a la alimentación, la Ley N° 338 lo menciona específicamente en el artículo 4 referido a la finalidad de la ley. Si bien la redacción no está bien enlazada, se pueden hacer dos apreciaciones. La primera es que el derecho a la alimentación como temática está siendo incorporado en el discurso de las organizaciones de productores y segundo, que se ratifica la integración del DHAA dentro de la soberanía alimentaria desde la visión de estas organizaciones.

Luego de cuatro años de la promulgación de la Ley N° 144, los principales avances que se tiene en la reglamentación de la ley son seis (ver cuadro 7), los cuales establecen la creación del seguro agrario y de las empresas estratégicas de abonos y de semillas, un diferimiento de aranceles a la importación de insumos y la adecuación y reglamentación del COPEP y el CONAN. Por el contrario, la Ley N° 338 no ha tenido ningún avance en su reglamentación, de modo que le permita ser implementada. El único esfuerzo del que se tiene conocimiento es el que está haciendo el COPEP para avanzar en el reconocimiento y registro legal de las OECOM, pero que en términos prácticos esta ley no tiene ningún efecto.

Cuadro 7. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 144, DECRETOS SUPREMOS PROMULGADOS

DECRETO SUPREMO	FECHA	DISPOSICIÓN
DS 0942	02 agosto 2011	Establecimiento del Seguro Agrícola “Pachamama” y del Seguro Agrario para Municipios con mayores niveles de Extrema Pobreza.
DS 0943	02 agosto 2011	Diferimiento del gravamen arancelario por un plazo de 5 años a semillas, maquinarias y equipos agrícolas.
DS 1254	12 junio 2012	Adecuación del objetivo del CONAN.
DS 1310	02 agosto 2012	Creación de la Empresa Estratégica de Abonos y Fertilizantes.
DS 1311	02 agosto 2012	Creación de la Empresa Estratégica de Producción de Semillas.
DS 1312	02 agosto 2012	Reglamentación de la organización interna y funcionamiento de los Consejos Económicos Productivos (COPEP).
DS 2167	29 octubre 2014	Aprobación de la Política de Alimentación y Nutrición.
DS 2452	15 de julio 2015	Etiquetado de alimentos transgénicos.

Para la implementación de acciones se han constituido varias instituciones y programas en el Ministerio de Desarrollo Rural y en el de Desarrollo Productivo, entre los cuales destacan el Programa de Alianzas Rurales (PAR), la Empresa de apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), PROBOLIVIA, Insumos Bolivia, la Institución Pública Descentralizada de la Soberanía Alimentaria (IPDSA) y el Instituto del Seguro Agrario (INSA).

Antes de la promulgación de las Leyes N° 144 y N° 338, desde el gobierno se dan señales que pretenden mostrar los nuevos lineamientos en relación a la producción de alimentos. En junio de 2008 se decreta la creación del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria Forestal (INIAF), este hito estaba enfocado a retomar el rol del Estado en la innovación agropecuaria forestal, después de un proceso de más de una década de dejar este rol en manos de la empresa privada, representada por las fundaciones (FDTA) y el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA).

Otro aspecto fundamental del INIAF era la revalorización de los saberes ancestrales de las naciones indígenas originarias campesinas como base para lograr la seguridad y la soberanía alimentaria, además de una visión integral de desarrollo como fase intermedia para el vivir bien, planteada en la constitución

política del Estado, y a nivel internacional como la alternativa al sistema capitalista (Delgado, 2014).

La misión y los objetivos del INIAF sobre la seguridad y soberanía alimentaria, planteados en el decreto supremo de su creación, mencionan lo siguiente: “El enfoque de la innovación planteado desde el INIAF en términos generales, corresponde a una vertiente alternativa porque se orienta a la priorización de la seguridad y soberanía alimentaria, a incorporar saberes locales y sostiene una visión integral del desarrollo”.

En la medida que se aleja de un enfoque de innovación orientado principalmente a la competitividad en el mercado, a las cadenas de valor y a la especialización productiva, consideramos que se pretendía sentar las bases de la construcción de un enfoque de gestión sostenible de la agricultura y de fomento de la agrobiodiversidad, aun cuando no se menciona en forma explícita la incorporación de las visiones locales de desarrollo, que en la Constitución Política del Estado y en la Ley Marco de la Madre Tierra y el Desarrollo Integral se denominan como desarrollo integral”. (Delgado y Escobar, 2009:65).

Sin embargo, en cuanto a los objetivos del INIAF actualmente no existe un avance ni conceptual ni metodológico en torno a la política gubernamental del “vivir bien”, ya que no asume explícitamente y menos operativiza en sus unidades de gestión, la revalorización y la innovación de los saberes locales y la sabiduría de las naciones indígena originario campesinos, aunque los asume como parte del discurso (Delgado, 2014).

3.2.1 Las metas productivas de la Agenda Patriótica 2025

En los aspectos productivos agropecuarios, las metas fijadas en la AP2025 son muy ambiciosas, como la ampliación de la frontera agrícola en 10 millones de hectáreas en los próximos 10 años, para poder cuadruplicar el volumen de producción de alimentos hasta las 40 millones de TM. De acuerdo con la propuesta, la mitad de estos alimentos estaría destinada al mercado interno y la otra mitad, a la exportación (Fundación TIERRA).

Sin embargo, ya en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016 – 2020, las metas establecidas son más modestas, la ampliación de la superficie

cultivada sería de las actuales 3.5 millones de hectáreas cultivadas a 4.7 millones (1.2 millones de hectáreas en 5 años). En cuanto a los volúmenes de producción, se plantea llegar a los 24.3 millones de TM de las actuales 16.6 (7.7 millones de TM en 5 años), principalmente en los rubros de trigo, soya, maíz, quinua, tomate, papa y café.

Reducir la lista de rubros a siete productos es un riesgo para aquellos cultivos que no están en ella, porque no serán priorizados en la asignación de recursos, y tampoco se puede pretender hablar de soberanía alimentaria, ni de seguridad alimentaria nutricional.

3.2.2 La Cumbre “Sembrando Bolivia”

La cumbre “Sembrando Bolivia”⁷⁶ fue convocada por el presidente Morales con el argumento de que se debe fortalecer el sector agroempresarial para paliar la reducción de ingresos por los bajos precios del petróleo y gas, y de este modo mantener el crecimiento económico. En este sentido, la agenda preparada por el agronegocio se basaba en cuatro puntos principales: la seguridad jurídica sobre la tierra, la ampliación de la revisión de la Función Económica y Social (FES), el uso de “biotecnología” y la libre exportación.

Estos cuatro planteamientos de inicio van en contra de la misma CPE, las leyes vigentes y la nueva visión de Estado. En este sentido, la Cumbre y sus conclusiones han provocado un rechazo y un fuerte cuestionamiento sobre las políticas de seguridad y soberanía alimentaria del gobierno por parte de otros actores y sectores del agro boliviano, incluidos los consumidores de alimentos de las zonas urbanas.

De las cuatro demandas, el gobierno ya cumplió con una, la ampliación de la revisión de la FES de 2 a 5 años⁷⁷ para las propiedades medianas y empresariales con la promulgación de la ley 740, lo que en la práctica significa abandonar un principio constitucional, y permite continuar con la tenencia y comercio especulativo de la tierra.

⁷⁶ Se llevó a cabo los días 21 y 22 de abril de 2015 en la ciudad de Santa Cruz

⁷⁷ Este acuerdo está plasmado en el punto 4 de la Mesa de trabajo 1: Tierra y Estructura Agraria. El documento completo de las conclusiones de la Cumbre se encuentra en: <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2015/04/Conclusiones-Cumbre-Agropecuaria.pdf>

IV. INTEGRIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

4.1 Protección del medio ambiente, de la biodiversidad y de áreas naturales

4.1.1 El medio ambiente en la CPE

El medio ambiente y los temas relacionados a éste, como los recursos naturales y la biodiversidad, en la CPE están plasmados en diferentes partes. En la primera parte, dentro de los fines del Estado⁷⁸: “Garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, [...] así como la conservación del medio ambiente” (art. 9, inc. 6). Se reconoce el derecho de las personas a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado (art. 33). En la segunda parte, en el capítulo referido a relaciones internacionales y la suscripción de tratados, se considera dos principios: la “armonía con la naturaleza, defensa de la biodiversidad, prohibición de formas de apropiación privada para el uso y explotación exclusiva de plantas, animales, microorganismos y cualquier materia viva” (art. 255, inc.7) y la “seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente” (art. 255 inc. 8).

En la cuarta parte, el primer capítulo del título II es de Medio Ambiente (arts. 342 al 347). En ellos se vuelve a ratificar el deber del Estado de “[...] conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente” (art. 342) y la regulación por parte de este sobre “[...] la internación, producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos, insumos y sustancias que afecten a la salud y al medio ambiente”.

La biodiversidad está específicamente mencionada en la sección I (arts. 380 al 382), entre los cuales destaca el artículo 380, que declara patrimonio natural las especies nativas de origen animal o vegetal.

El propósito de la CPE en relación al medio ambiente es vincular los derechos de propiedad y de uso de la tierra y recursos naturales renovables con la obligación de un uso sostenible, que no vayan en beneficio solamente del dueño sino también del bien común.

⁷⁸ Primera Parte: Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías, Título I: Bases Fundamentales del Estado, Capítulo 2°: Principios Valores y Fines del Estado.

Esta intención de vincular los temas ambientales con los agrarios también se ve reflejado en la creación del Tribunal Agroambiental, que tiene las atribuciones de “resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten sobre la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; demandas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies vegetales o animales. (art. 189, inc. 1). El Tribunal Agroambiental con estas nuevas atribuciones reemplaza al Tribunal Agrario Nacional (TAN). A nivel del Órgano Ejecutivo, ya en el año 2006 se crea el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA)⁷⁹, que tiene los Viceministerios de Tierras y el de Medio Ambiente.

4.1.2 Marco legal sobre el medio ambiente

La Ley del Medio Ambiente N° 1333, promulgada el 27 de abril de 1992, previa a la Cumbre de Río, fue el eje fundamental de la política ambiental nacional y marca el inicio formal del proceso de regulación ambiental boliviana, estableciendo principios para la protección del medio ambiente en su conjunto, concibiéndolo como un bien jurídico unitario. Sin embargo la ley, a través de sus reglamentos, está orientada básicamente a regular los efectos de la actividad privada sobre el Medio Ambiente, realizar el Control Ambiental, y no con una visión estratégica de planificación.

La Ley N° 071, es un resultado de la Cumbre de los Pueblos de Tiquipaya (abril 2010), introduce un nuevo elemento: los Derechos de la Madre Tierra, a los cuales están subordinados todos los demás, incluso los derechos de los seres humanos. En ese sentido agrega a la visión y terminología de la CPE un conjunto de conceptos, como ser: ‘Carácter Sagrado de la Madre Tierra’, ‘Sistemas de Vida’, ‘Armonía con la Naturaleza’, ‘Complementariedad entre los Componentes de la Madre Tierra’, entre otros. Manifiesta así una visión donde el ser humano y las culturas forman parte de la naturaleza y donde el VIVIR BIEN sólo se realiza en el marco de respeto a los DERECHOS de la MADRE TIERRA.

En un nivel conceptual, la Ley N° 071 va más allá del texto de la CPE que se adscribe básicamente a la visión “antropocéntrica” clásica-convencional, agregando a ella elementos espirituales de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC)

⁷⁹ Actualmente el tema de Medio Ambiente ha pasado a formar parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) y el MDRAyMA se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT).

y atribuyendo a la conservación del medio ambiente un lugar destacado. Por su parte, la visión de la Ley suele interpretarse como “*geocéntrica*”. La percepción de la Tierra como un ser vivo y protector expresa en esencia la cosmovisión de los pueblos originarios. La CPE contiene esta cosmovisión en sus fundamentos, en tanto que la Ley de los Derechos de la Madre Tierra la hace explícita y, en este sentido, es un complemento necesario y oportuno de la CPE.

La Ley N° 300⁸⁰ es una normativa muy compleja que tiene por objeto el establecimiento de la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y en equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien. Los principios que la rigen, además de los establecidos en el Artículo 2 de la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra son:” (a continuación un listado de 17 Principios) (art. 4). Una revisión de los Principios evidencia que éstos repiten, reformulan, o al menos se derivan, de lo establecido tanto en la Ley 071 como también en la CPE.

Lo mismo vale para las Definiciones (art. 5), que interpretan y aclaran conceptos clave de la Ley 071 y de la CPE, que son empleados a lo largo del articulado de la Ley N° 300.

La Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, combina el concepto de Desarrollo Integral de la CPE, con el concepto de la Madre Tierra de la Ley 071, traduciendo esta combinación en una matriz para otras normas, vigentes y a dictarse. En adición a ello y para viabilizar los Principios, la Ley N° 300, en el Título V, proyecta el marco para la Políticas Públicas, la Planificación y la Institucionalidad que contiene elementos nuevos más allá de lo establecido en la CPE y en la Ley N° 071 (ver punto 5.3).

El primer objetivo establecido del Vivir Bien a través del desarrollo integral es el “saber alimentarse para vivir bien”, que como ya se mencionó, para los PIOC es el equivalente al “derecho a la alimentación” (art. 12). En el artículo 13 se desarrolla con más detalle los principales aspectos (12 en total) a través de los cuales el “Estado promoverá el derecho a la alimentación y a la salud con soberanía y seguridad alimentaria, considerando complementariamente en el saber alimentarse todos los objetivos del Vivir Bien”.

En otros aspectos, la Ley N° 300 adopta de lleno la Ley N° 144 como “Base y Orientación” de las políticas agrarias, tal como lo demuestra el artículo 24, inciso

80 Promulgada el 15 de octubre de 2012.

<http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docprensa/pdf/20121015-11-53-28.pdf>

1: *“Encarar la revolución productiva comunitaria agropecuaria, estableciendo como objetivo fundamental el logro de la soberanía con seguridad alimentaria”*. En los aspectos más operativos crea dos instancias: el Consejo Plurinacional para Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para dar cumplimiento a la ley, y la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, orientada específicamente a la temática del cambio climático.

En relación a la protección y garantía de los derechos de la Madre Tierra, la ley establece la protección administrativa y jurisdiccional (art. 34 al 38) y los garantes de derechos (art. 39 al 44), mencionando que los tipos de responsabilidades por daño a la Madre Tierra serán reguladas por Ley específica (art. 42), Ley de la cual no se ha identificado ninguna propuesta.

No se ha encontrado documentos que analicen los cambios efectivos y concretos luego de su promulgación; sin embargo, hay opiniones que indican que la ley 300 más que una “generadora” de cambios, se ha convertido en una “barrera de contención” de algunos procesos, como por ejemplo la aprobación de la utilización de más OGM diferentes a la soya.

En este nuevo contexto, en el cual el tema medio ambiental ha cobrado nuevas dimensiones, hay una ausencia notable de una nueva ley de medio ambiente complementaria a la Ley N° 300, que ha quedado muy genérica para el tema.

Cuadro 8. PRINCIPALES LEYES REFERIDAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

LEY
1333 Medio Ambiente 27 de abril de 1992
071 Derechos de la Madre Tierra 21 de diciembre de 2010
300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien 15 de octubre de 2012

4.1.3 Ley consuetudinaria

El tema de las leyes consuetudinarias respecto al medio ambiente y los recursos naturales ha sido explicado en los capítulos de derecho al agua y acceso a la tierra.

4.1.4 Instrumentos de política pública

Uno de los principales programas sobre la temática constituye el Programa Nacional de Biocultura, que es ejecutado por el Vice ministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y Desarrollo Forestal con financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), que trabajará con las familias indígenas originarias y campesinas de 300 comunidades en 50 municipios de la zona andina y sub-andina del país (15.000 familias). Propone una fusión entre manejo sustentable de la biodiversidad y la revalorización de saberes ancestrales, entre la diversidad biológica con la diversidad cultural, para desarrollar modelos endógenos bioculturales. Por otro lado, para lograr una auténtica gestión de ecosistemas andinos es necesario generar un contexto institucional y económico adecuado que active, soporte e impulse la conservación de los mismos, para lo cual el Programa apoya con la construcción de políticas nacionales y locales. En este marco se ha ejecutado también una iniciativa para la implementación de esta ley y de su Decreto Supremo.

El Programa Biocultura está alineado al Plan Nacional de Desarrollo para Vivir Bien del Estado Plurinacional de Bolivia y apoyará a la implementación de la Convención sobre Diversidad Biológica y el cumplimiento de los objetivos del Milenio pero incluyendo indicadores cuantitativos y cualitativos de las naciones indígenas originarias y campesinas, siendo el primer programa que propone un enfoque diferente de los clásicos proyectos de desarrollo con énfasis economicista y materialista, sin considerar los saberes ancestrales y la sabiduría de las naciones indígenas, originarias y campesinas.

El Centro Universitario AGRUCO⁸¹ de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), junto al CIDES⁸² y el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) conformaron la Alianza Universitaria Biocultural (AUB) que será responsable de la unidad de monitoreo y evaluación (UME) del Programa Nacional Biocultura, tras ganar una licitación pública.

81 <http://www.agruco.org/agruco/noticias/25/407-programa-nacional-biocultura-del-vice-ministerio-de-medio-ambiente-biodiversidad-cambio-climatico-y-desarrollo-forestal>

82 Postgrado en Ciencias del Desarrollo.

Esta alianza universitaria tiene como objetivo “contribuir a las políticas de implementación del programa Biocultura mediante la elaboración de una línea de Base y un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación Participativa, que tome en cuenta en su diseño los marcos conceptuales del programa y su aporte al “vivir bien” considerando la perspectiva llamada biocultural.

Por tanto, la AUB en el proyecto presentado, prevé contar con varias etapas como la de los diseños de la propuesta de monitoreo según campos de observación, los instrumentos y herramientas de levantamiento de información para el monitoreo y evaluación participativa y un software para monitoreo, además esta alianza realizará la incorporación y complementación de los indicadores y resultados a ser logrados por los socios ejecutores, finalmente el seguimiento a la gestión misma del programa.

4.1.5 Jurisprudencia

Como ya se mencionó, el Tribunal Agroambiental, la instancia encargada de emitir dictámenes sobre la temática ambiental, no está en pleno funcionamiento por la ausencia de un código procesal que regule sus nuevas atribuciones y procedimientos, lo que presumiblemente ocurrirá después de la Cumbre de Justicia⁸³.

4.1.6 Garantes de derechos e implementación

En este tema, el MMAyA junto con la Autoridad de la Madre Tierra son los principales responsables de la implementación de acciones y políticas orientadas a la implementación de las leyes.

4.1.7 Reclamo de Derechos

Un ejemplo importante de reclamo de derechos es la acción de inconstitucionalidad que ha presentado el Defensor del Pueblo al Tribunal Agroambiental sobre el DS 2366, que autoriza la exploración de hidrocarburos en áreas protegidas del país. En la argumentación se indica que el DS vulnera siete artículos de la Constitución Política del Estado y cinco Tratados o Acuerdos Internacionales referidos tanto a los derechos de los pueblos indígenas como al medio ambiente y protección

⁸³ La realización de la Cumbre de Justicia fue anunciada por el Presidente Evo Morales para el 16 y 17 de abril de 2016. Este evento está siendo convocado ante la crisis institucional y estructural del sistema judicial que sufre el país.

de la vida, indicando que no sólo está atentando contra los sistemas de vida en las áreas protegidas, invadiendo de manera ilegal territorios indígenas y echando por tierra el mandato de la consulta previa, sino que está yendo contra decisiones sustanciales del pueblo boliviano y de países del mundo que están buscando mecanismos para proteger y cuidar el planeta para las presentes y futuras generaciones⁸⁴. Aún no hay un dictamen del Tribunal Agroambiental.

4.2 Regulación de semillas OGM⁸⁵

La utilización de semillas GM y los paquetes tecnológicos casados a éstas, es sin duda uno de los temas que más controversias ha generado y seguramente lo seguirá haciendo, entre los que están en contra y quienes están a favor. Es por ello que en el marco legal existen ambigüedades y mantienen su prohibición/autorización en el limbo. El no haber prohibido de manera explícita en la CPE su utilización, se debía a que en ese momento más del 90% de la soya cultivada en Bolivia ya era transgénica y no era una medida que se pudiera llevar a la práctica. Una segunda razón, tal vez más importante, es la intención de introducir y solicitar autorización para semillas GM de otras variedades de soya a la actualmente aprobada⁸⁶, y de otros cultivos, especialmente maíz y algodón, por parte del sector agroindustrial de Santa Cruz.

En Bolivia existe un marco legal vigente que ni prohíbe completamente el ingreso de semillas GM al país como quiere hacer pensar la agroindustria, ni da vía libre a su importación como falsamente denuncian algunas ONG ambientalistas y grupos organizados de consumidores. Si algún agroindustrial deseara introducir una nueva semilla GM al país, existe un Reglamento sobre Bioseguridad aún vigente (DS 24676) que tiene la finalidad de minimizar los riesgos y prevenir los impactos ambientales negativos que las actividades (con OGM) podrían ocasionar a la salud humana, al medio ambiente, y a la diversidad biológica (art. 2). El DS señala el proceso técnico y administrativo de solicitud de autorización a la Autoridad Nacional Competente, con base a la realización y resultados de una evaluación de riesgo, que puede derivar en autorización o prohibición del OGM en cuestión, según los resultados de la evaluación de riesgo; por ejemplo, la solicitud de autorización de maíz⁸⁷ GM fue rechazada en el país.

84 http://www.defensoria.gob.bo/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=2361

85 En base a información proporcionada por Iván Zambrana Flores.

86 La solicitud fue realizada por Monsanto en 1998 y en 2005 se promulga el DS N° 28225.

87 La solicitud fue realizada por Dow AgroSciences para el maíz Bt.

Actualmente, una eventual nueva solicitud tiene que tomar en cuenta el derecho de la Madre Tierra a la preservación de las diferentes variedades de los seres que la componen, sin ser alterados genéticamente ni modificados en su estructura de manera artificial (Ley N° 071). Así también, para proteger nuestro patrimonio genético de especies como la papa, el maíz y la quinua, cualquier solicitud debe tomar en cuenta la imposibilidad de introducir al país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas GM de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad genética y que atenten contra la salud de los sistemas de vida y la salud humana (art. 15.2 de la Ley N° 144). Se mantiene vigente un mecanismo legal para la introducción y uso de semillas GM en el país, que si bien necesita ser actualizado, debería ser suficiente para satisfacer las necesidades de los intereses agroindustriales, si su intención fuera genuinamente la de mejorar su capacidad productiva y contribuir a la seguridad alimentaria.

A la fecha, el único cultivo transgénico autorizado es el de la soya tolerante al herbicida glifosato (evento 40-3-2), mediante DS 28225 que en realidad fue legalizado su uso luego de haber sido difundido de manera “clandestina”⁸⁸. Al contrario de lo que muchos pueden pensar, la normativa boliviana ha ido gradualmente fortaleciéndose desde un punto de vista de la bioseguridad, a pesar de que las disposiciones al respecto se encuentran dispersas en diferentes instrumentos normativos (ver cuadro 9).

En respuesta a esto, el agronegocio está utilizando dos estrategias. La primera es la “vía legal” presionando al gobierno para que autorice directamente la introducción de semillas OGM de algodón, maíz, caña de azúcar y arroz, como lo hizo en la Cumbre “Sembrando Bolivia”. La segunda estrategia es la “vía ilegal o clandestina”, que consiste en promover su utilización entre los agricultores, que ya han comenzado con el uso de algodón y maíz, para que en un momento dado el gobierno se vea obligado a “legalizar” su utilización. No se ha encontrado ninguna referencia sobre si desde el gobierno se ha iniciado alguna acción en contra de estos cultivos.

88 Las semillas de soya GM fueron introducidas desde Argentina y Brasil por empresarios brasileños quienes tenían mayor interés comercial en su introducción, conformando FUNDACRUZ que es una institución con alta participación de productores residentes o con actividades relacionadas a la producción de soya en Bolivia. Promovieron “pruebas comerciales” que tenían la extensión de una propiedad y no de campos de experimentación. FUNDACRUZ reemplazó a Monsanto en el proceso de solicitud de autorización.

Cuadro 9. MARCO LEGAL SOBRE LA UTILIZACIÓN DE OGM

LEY	ARTÍCULOS
Ley 2274 22 de noviembre de 2001	Ratificación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
DS 24676	Reglamento de Bioseguridad
CPE 9 de febrero de 2009	255. I. 8 [...] tratados internacionales se regirán por los principios de seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de OGMs y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente. 344. II. El Estado regulará la internación, producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos, insumos y sustancias que afecten a la salud y al medio ambiente. 409 La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por ley.
071 Derechos de la Madre Tierra	Art.7. I. 2. A la diversidad de la vida: Es el derecho a la preservación de la diferenciación y la variedad de los seres que componen la Madre Tierra, sin ser alterados genéticamente ni modificados en su estructura de manera artificial, de tal forma que se amenace su existencia, funcionamiento y potencial futuro.
144 Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria	Art. 15. I. 2. No se introducirán en el país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren: semillas GM de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad , ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana. Art. 15. I. 3. Todo producto destinado al consumo humano de manera directa o indirecta, que sea, contenga o derive de OGMs, obligatoriamente deberá estar debidamente identificado e indicar esta condición. Art. 19. II. 5. Con la finalidad de lograr la soberanía alimentaria, se establece como lineamiento: “Se establecerán disposiciones para el control de la producción, importación y comercialización de OGMs.”
300 Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien 15 de octubre de 2012	Art. 24. 7. [repite Ley 144 pero usa “semillas GM” en lugar de “paquetes tecnológicos”]. Art. 24. 8. Desarrollar acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de OGMs autorizados en el país a ser determinada en norma específica. Art.24.9. [Capacidades técnicas].
622 Alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural	Art. 7. V. Queda prohibida la contratación de alimentos genéticamente modificados (transgénicos) para la Alimentación Complementaria Escolar
DS 2452 Etiquetado de productos alimenticios con OGM	El objetivo de este DS es, con base al derecho a la información, cumplir lo establecido en la Ley 144 sobre la obligación de indicar si un producto de consumo humano directo o indirecto, es, deriva o contiene un OGM.

V. TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL

5.1 El trabajo y la protección social en la CPE

El derecho al trabajo y al empleo está desarrollado en los artículos 46 al 55, de la sección III, del capítulo de derechos sociales y económicos. Los artículos relacionados con la temática del presente documento de investigación, son el 46, que en su inciso 1, reconoce el “derecho al trabajo digno, [...], sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna”; en el artículo 47, inciso III se menciona que el “Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción”.

Al revisar los demás artículos de la sección, se puede observar un fuerte sesgo hacia los trabajadores y trabajadoras de áreas urbanas, de tipo empresarial o del sector público. Los indígenas, originarios y campesinos no están mencionados de manera explícita, por ser un sector que históricamente no ha gozado de ningún beneficio ni seguro social.

5.2 Marco legal de trabajo y protección social

El único contrato agrario que definía la Reforma Agraria de 1953 era el régimen de trabajo campesino, que prohibía el colonato y toda forma de trabajo gratuito, estableciendo el salario como única forma de remuneración. En 1961 se crea la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina, con atribuciones y competencias para resolver litigios laborales agrarios emergentes de contratos individuales o colectivos y para fijar el salario mínimo en cada región, así como establecer los usos y costumbres que debían respetarse (Barrenechea 2007). La ley 1715 elimina esta Dirección y remite los conflictos agrarios a la competencia laboral ordinaria bajo la Ley General del Trabajo.

La agricultura capitalista que se desarrolló en Santa Cruz durante el ciclo nacionalista (1952-1984) se caracterizaba por sus bajos niveles de tecnificación y, por tanto, por su alta demanda de fuerza de trabajo asalariada estacional, muy fuertemente concentrada en la época de cosecha de los cultivos de arroz, caña de azúcar y algodón.

En Bolivia hay pocos análisis con respecto a las características del empleo en el campo y a la forma en que el desempeño de los diferentes sectores productivos

en las áreas rurales estaría influyendo sobre algunos cambios en su composición, así como sobre la dinámica de funcionamiento de los mercados de trabajo. Una de las posibles razones que explica la escasa producción sobre el tema puede ser la falta de estadísticas detalladas. Los datos disponibles difícilmente son comparables en el tiempo, debido a las variantes metodológicas introducidas en los diferentes periodos de su recolección, a las frecuentes omisiones en que estos procesos incurrir para las áreas rurales y/o al costo de generar estadísticas propias relativamente confiables (Pacheco, 2001).

En 1980 existían fundamentalmente cuatro tipos de trabajadores temporales en estos cultivos; i) el campesino-asalariado, es decir un semiproletario que combinaba el trabajo asalariado en la caña o el algodón con actividades agrícolas independientes durante el resto del año; ii) el asalariado agrícola “puro” o proletario agrícola que combinaba el trabajo asalariado en la caña o el algodón con la venta de fuerza de trabajo en otros cultivos durante todo el año; iii) el asalariado no agrícola o proletario no agrícola que combinaba el trabajo asalariado en la caña o el algodón con la venta de fuerza de trabajo en otras ramas de la economía durante el resto del año; y, iv) “otros trabajadores”, compuesto por aquellos que antes de trabajar en la cosecha de algodón o caña de azúcar eran desempleados (cesantes o buscaban trabajo por primera vez) (Ormachea, 2015).

A partir del período neoliberal, inicios de los años 90, se expandieron nuevos cultivos altamente mecanizados (soja, sorgo, sésamo, maíz amarillo duro, entre otros). También se modernizaron algunas fases culturales de otros cultivos tradicionales en Santa Cruz (caña de azúcar y arroz, entre los principales), con efectos en las magnitudes y características del empleo asalariado agrícola en este departamento. Entre ellos: i) una menor demanda global de empleo asalariado debido a menores requerimientos de fuerza de trabajo por hectárea; ii) reducción de los períodos de contratación de fuerza de trabajo; iii) crecimiento del número de trabajadores “temporeros permanentes” o proletarios de origen rural y urbano, sin calificación, con residencia en las zonas de emplazamiento de las empresas agrícolas; iv) menor importancia de trabajadores asalariados migrantes o campesinos - asalariados; y, v) la expansión de un segmento de trabajadores asalariados especializados con mayores calificaciones profesionales (Pacheco y Ormachea, 2000). Entre 1980 y 1992, se estimaba que los requerimientos globales de fuerza de trabajo asalariada de los principales cultivos de Santa Cruz habían disminuido en aproximadamente un 50%.

5.3 Programas de transferencia condicionada

El gobierno establece como eje central de las políticas sociales la transferencia condicionada y no condicionada de recursos para la población más vulnerable: mayores de 60 años, niños en edad escolar, y mujeres embarazadas y niñas y niños menores de dos años.

5.3.1 Renta Dignidad

La Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad” es un bono establecido el 28 de noviembre de 2007 mediante la Ley N° 3791, y se empezó a pagar a partir de 1 de febrero de 2008, en la que se dispone su prestación vitalicia, de carácter no contributivo, que el Estado boliviano otorga a todos los residentes en el país mayores de 60 años, de 2.400 Bs. (344.8 \$US) para los que no perciban una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General del Estado, y de 1.800 Bs. (258.6 \$US) para aquellas personas que sí poseen una renta del Sistema de Seguridad Social.

En la evaluación de impacto se ha encontrado evidencia y permite señalar que la Renta Dignidad ha redistribuido el ingreso y el consumo en favor de los hogares con Personas Adultas Mayores (PAM), registrándose un aumento en el punto de corte de Bs.164.58 mensual en el caso del ingreso per cápita de los hogares con PAM, mismo que es equivalente a un incremento porcentual del 16.4% respecto del ingreso per cápita del grupo control. En el caso del consumo per cápita, el aumento cuantificado alcanza a Bs.153.77, equivalente a un incremento de 15.4% respecto del consumo de los hogares del grupo control. Por otra parte, se ha encontrado evidencia que la Renta Dignidad ha disminuido la incidencia de pobreza en hogares con PAM, 13.5% en la pobreza monetaria y de 16.1% de pobreza subjetiva (UDAPE, 2013)⁸⁹.

5.3.2 El Bono Juancito Pinto

Bono Juancito Pinto (BJP), es una transferencia anual de Bs.200 (28,7 \$US), condicionada a la matriculación y permanencia de los niños en la escuela, está orientado a fomentar el acceso y permanencia escolar en el nivel primario para incrementar la matriculación, reducir las tasas de inasistencia y de abandono

⁸⁹ http://www.udape.gob.bo/evaluaciondeimpacto/11_Resumen%20Ejecutivo_Impacto%20Renta%20Dignidad_Julio%202013_v%203.pdf

escolar en los centros educativos fiscales del país. Es distribuido desde el año 2006⁹⁰ y pese a la importancia del mismo, aún no se cuenta con evaluaciones oficiales que permitan conocer sus impactos.

En un inicio los beneficiarios eran todos los niños que cursan entre 1º y 5º de primaria de escuelas públicas. En la gestión 2007 el beneficio se amplió a todos los niños y niñas que cursan 6º de primaria y se incluye también a los centros de educación especial⁹¹ y a los adolescentes de la educación juvenil alternativa⁹². Por último, en la gestión 2008, se amplió a los alumnos de 7º y 8º de primaria⁹³.

El criterio de elegibilidad exige que el estudiante tenga asistencia regular de al menos el 80% durante la gestión escolar. Esta asistencia debe ser certificada por el profesor, el Director de la Unidad Educativa y/o la Junta Escolar, además, debe contar con el Registro Único de Estudiantes (RUDE) de manera obligatoria.

Según datos de la Encuesta de Hogares 2005 se estima que las familias en el área urbana con hijos entre 1ro y 5to de primaria destinaban en promedio Bs. 446 anuales a gastos en educación mientras que para las familias rurales este gasto se estimaba en Bs.191. Por tanto, el BJP estaría cubriendo cerca al 45% de este gasto en el área urbana y un 95% en el sector rural (Yañez, 2012).

Al cuantificar la magnitud de la incidencia de Bono Juancito Pinto se constata: a) el impacto positivo y muy significativo en la tasa de matriculación, el mismo que estaría en el orden en promedio de un 1%; b) igualmente el BJP impactó de forma positiva y significativa en la permanencia escolar en promedio en un 1%; c) asimismo el BJP mejoró sustancialmente la tasa de promoción, en torno al 3,7%. En resumen, el Bono Juancito Pinto cumple con los objetivos previstos en el D.S. 28899 (Aguilar, 2014)⁹⁴.

90 Aprobado mediante Decreto Supremo N°28899 de 26 de octubre de 2006 y se complementa con el Decreto Supremo N°29321 de 24 de octubre de 2007.

91 La Educación especial está destinada a la atención e integración de los educandos que se encuentran en situación de excepcionalidad debido a que sus características bio-psico-sociales exigen una atención especial y el uso de técnicas y procedimientos particulares.

92 Los centros de Educación Juvenil Alternativa se constituyen en instancias para los adolescentes que no pueden continuar sus estudios en el área de Educación Formal. Estos centros ofrecen modalidades escolarizadas, no escolarizadas, presenciales y a distancia, incluida la formación profesional por experiencia.

93 En el actual sistema educativo corresponde a 1º y 2º grado de secundaria.

94 https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2_Bono_Juancito_Pinto.pdf

Una publicación realizada por Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia (OSPE-B) indica que el monto recibido por este bono está siendo destinado a cubrir primero los gastos escolares y segundo a reducir momentáneamente las necesidades básicas de la alimentación, pero lo más interesante es que algunos de estos gastos se orientan a la producción o inversión como la compra de insumos o animales para incrementar recursos futuros.

5.3.3 Bono Juana Azurduy

Este bono se estableció el 3 de abril de 2009 mediante el Decreto Supremo N°0066 en el que se establece que este programa busca incentivar el uso de los servicios de salud por parte de la madre durante el periodo de embarazo y el parto, así como el cumplimiento de los protocolos de control integral, crecimiento y desarrollo de la niña o el niño desde su nacimiento hasta que cumpla dos años de edad. Se empezó a pagar el 27 de mayo de 2009.

El monto total del bono asciende a 1.820 bolivianos (261.5 \$US), que son pagados solamente a las mujeres que no tengan seguro social, por los controles prenatales, parto institucional y controles y vacunas a los niños hasta los 2 años, haciendo un período total de 33 meses.

A pesar de su amplia difusión, existen muchas dificultades para que las madres y los niños puedan registrarse o puedan cobrar el beneficio, como la falta o errores en el documento de identidad y el certificado de nacimiento, las distancias a los establecimientos de salud y la ausencia de información sobre las fechas de pago.

A los casi 7 años de implementación, la evaluación de impacto del Bono Juana Azurduy da cuenta de un programa que ha tenido logros importantes, en particular en las áreas rurales: incremento en la captura temprana del embarazo, aumento en las tasas de cobertura del parto institucional y control posparto, aumento en el número de controles integrales de salud de los niños y mejoras en indicadores sanitarios y nutricionales como peso al nacer, anemia e indicadores relacionados a la mortalidad antes del nacimiento. En su conjunto, tomando los resultados de impacto en bajo peso, anemia y mortalidad, se estima que el costo por cada año de vida ajustado por discapacidad (DALY) evitado es de \$us746, equivalente a 27% del PIB per cápita del año 2013, lo que sugiere un mecanismo de intervención altamente costo-efectivo (UDAPE 2015)⁹⁵.

95 http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/BonoJuanaAzurduy.pdf

5.4 Ley Consuetudinaria

Entre los sistemas consuetudinarios de trabajo que son utilizados en la región andina está el ayni, que es un método de trabajo enfocado en una actividad colectiva interfamiliar que de igual manera puede beneficiar al ayllu. Particularmente, este mecanismo de reciprocidad se usa en labores agrícolas y en la construcción de viviendas.

Existen otros sistemas de trabajo como la aparcería, o “Siembra al partir”, en la cual el dueño del terreno pone a disposición su propiedad y otra persona proporciona las semillas, insumos y la mano de obra. Al momento de la cosecha se distribuyen la producción por surcos. Este tipo de arreglo llegó a ser inclusive prohibido por disposiciones de la Reforma Agraria y fue reconocida nuevamente por la Ley N° 1715.

En el caso de la crianza de ganado existe el denominado “pasturaje” o “pastaje”, que consiste en que una de las partes permite temporalmente el uso de su pastizal y su consumo para alimentar el ganado de la otra parte, a cambio de un precio por cabeza que depende del tiempo, que no es prolongado, lo que puede ser pagado en especie.

5.5 Jurisprudencia

En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia”, publicado en diciembre de 2009, evidencia que de la información recibida por la CIDH mediante los informes, estudios y testimonios recabados durante su visita, se constata la existencia de servidumbre por deudas y trabajo forzoso, prácticas que constituyen formas contemporáneas de esclavitud. Sin lugar a duda, familias y comunidades guaraníes viven sometidas a un régimen laboral en el que no tienen el derecho a definir las condiciones de empleo, tal como las horas de trabajo y el salario; trabajan jornadas laborales excesivas por un pago ínfimo, lo que contraviene la normativa laboral nacional; y además viven bajo amenaza de violencia, lo que también conduce a una situación de temor y absoluta dependencia del empleador. La Comisión resalta la importancia del hecho, pues se trata de individuos, familias o comunidades pertenecientes a un pueblo indígena, que se encuentran en esa condición deplorable debido a la pérdida involuntaria de sus tierras ancestrales, como producto de acciones y políticas emprendidas por el Estado a lo largo de

más de un siglo, y que en la actualidad ven imposibilitado el goce de sus derechos fundamentales, como pueblo indígena, con respecto al derecho a la propiedad comunal colectiva, acceso a justicia, a una vida digna y al desarrollo de su propio autogobierno y sus propias instituciones sociales, culturales y políticas.

La CIDH observa que medidas tales como el proceso de saneamiento emprendidas por el Estado en el Chaco boliviano y en particular, la promulgación del mencionado Decreto Supremo N° 29292 el cual crea el Plan Interministerial Transitorio 2007-2008 para el Pueblo Guaraní, representan esfuerzos significativos para erradicar el trabajo forzoso y a la vez atender las necesidades de territorio y generar condiciones de vida digna para las familias y comunidades guaraníes en el Chaco boliviano. No obstante, la Comisión ve con preocupación que se han presentado varios obstáculos y retrasos en los procesos de restitución de tierras en el Chaco. Estos obstáculos impiden a los miembros del pueblo guaraní gozar de sus derechos al debido proceso, protección judicial y acceso a la justicia.

Sin embargo, los conflictos en los territorios guaraníes no solamente pasan por la demora en la otorgación de los títulos a las TIOC, también están relacionados con la explotación de hidrocarburos por parte de empresas estatales e internacionales en estos territorios. En 2015 se dio un conflicto en la TIOC Takovo Mora⁹⁶ pues demandaban que la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Chaco (YPFB) realizara la consulta previa para la explotación de al menos cuatro pozos que están en su territorio, y además se movilizaron en contra de los decretos supremos y leyes que permiten la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas protegidas del país. Al no llegar a un acuerdo, hubo enfrentamientos violentos.

VI. ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

6.1 La alimentación y la nutrición en la CPE

Además de los artículos ya citados en los capítulos sobre el derecho a la alimentación y la producción de alimentos, la nutrición no se menciona explícitamente en ninguno de los artículos, ni tampoco se la relaciona con la alimentación, probablemente se sobreentendió que la nutrición es parte de la salud.

⁹⁶ Takovo Mora es una de las 39 Capitanías afiliadas que forma parte de la estructura orgánica de la APG, está ubicada en el municipio de Cabezas, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz. Existe una media de dos contratos por cada capitanía, siendo significativo que Takovo Mora tenga cinco contratos (CEADESC 2008).

6.2 Marco legal de la alimentación y nutrición

Entre las principales leyes relacionadas a la alimentación y nutrición están la Ley N° 3460 de Fomento de la Lactancia Materna y Comercialización de Sucedáneos⁹⁷ y su Reglamento⁹⁸). La Ley N° 622⁹⁹ de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural, y la recientemente promulgada Ley N° 755¹⁰⁰ de promoción de alimentación saludable. Otras leyes que hacen referencia a la alimentación y nutrición de manera directa o indirecta son la Ley N° 144 RPCA, la Ley Marco de la Madre Tierra (N° 300) y la Ley N° 338 de OECA y OECOM.

La ley de lactancia materna tiene varias disposiciones orientadas a regular el etiquetado y la publicidad, las donaciones y el obsequio de productos para productos como fórmulas, alimentos complementarios, biberones y otros dirigidos a los menores de seis meses.

En la ley de alimentación escolar destacan dos aspectos principales, por un lado están las compras locales de alimentos y por el otro, la definición de las responsabilidades de los niveles nacional, departamental y municipal. Los gobiernos municipales son los responsables de realizar la reglamentación correspondiente de estos aspectos para que la ley se pueda implementar. La ley también prohíbe de manera explícita la distribución de alimentos OGM como parte de las raciones (art. 7, numeral V).

Finalmente, la ley de promoción de alimentación saludable (N° 775) tiene el objeto de establecer lineamientos y mecanismos para promover hábitos alimentarios saludables, a fin de prevenir enfermedades crónicas relacionadas con la dieta (art. 1) con la finalidad de “contribuir al ejercicio del derecho humano a la salud y a la alimentación [...]. Dentro de las disposiciones están la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas y el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas.

97 Promulgada el 15 agosto de 2006.

98 DS 0115 6 de mayo de 2009.

99 Promulgada el 29 de diciembre de 2014.

100 Promulgada el 8 de enero de 2016.

Cuadro 10. PRINCIPALES LEYES REFERIDAS A ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

LEY
3460 Fomento de la lactancia materna y comercialización de sucedáneos 15 de agosto de 2006
622 Alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural 29 de diciembre de 2014
775 Promoción de alimentación saludable 8 de enero de 2016

6.3 Instrumentos de Política Pública

En las décadas de 1960 y 1970 se establecen diferentes programas, como el de alimentación escolar, basado en la donación de alimentos, que son distribuidos bajo criterio de los donantes, con poca participación del Estado. Durante el periodo 1983 a 2005, los gobiernos de turno intentaron establecer políticas de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) debido al surgimiento de la importancia del tema en el contexto internacional, el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación de la FAO en 1996 y 2002 y al auspicio de los organismos internacionales de cooperación que los promovían con diferentes enfoques conceptuales. La seguridad alimentaria y nutricional no era una temática fundamental en las políticas y estrategias de estos gobiernos porque no llegaron más allá de la simple formulación de políticas y planes que nunca se implementaron.

Se crean instituciones con diferentes objetivos orientados a la SAN dependientes de diferentes ministerios, por lo cual el liderazgo sobre la temática pasa a depender alternativamente de los Ministerios de Planificación, de la Presidencia y principalmente entre los Ministerios de Salud y de Agricultura. Entre las principales instancias de gobierno se pueden mencionar el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) que tenía un carácter más de investigación y permaneció vigente mientras recibió el apoyo de USAID; el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONALSA) instancia que pretendió coordinar y desarrollar actividades que pudieran lograr la disponibilidad alimentaria y su accesibilidad económica que en 1997 presentó el Plan Nacional de Seguridad

Alimentaria (PLANSA) que no se llegó a implementar; el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), creado en 2003 como requisito del proyecto GAIN del Banco Mundial, estaba liderado por la primera dama de la nación y tampoco logra implementar acciones concretas.

Hasta el 2006 en términos más operativos, el programa más importante de seguridad alimentaria y nutricional que tuvo un alcance nacional fue el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA). Iniciado en el año 1996, con el apoyo de la Unión Europea, financiaba proyectos que eran presentados por los municipios y no respondían a una política nacional de seguridad alimentaria, sino a los proyectos inscritos en sus POA y los PDM, que en su mayor parte estaban orientados a la construcción de infraestructura como caminos, puentes y sistemas de micro riego. El aporte concreto a la seguridad alimentaria de las familias, las comunidades y los municipios no puede ser medido, debido a que no se elaboró una línea base y tampoco se establecieron indicadores y metas a partir de los cuales se pudiera realizar una evaluación (De Zutter, 2010).

En el marco de la ley 144, el CT CONAN elabora la Política de Alimentación y Nutrición (PAN), que es aprobada mediante DS 2167 en octubre de 2014. La PAN establece un total de nueve Programas y los Ministerios responsables de su implementación (ver cuadro 11)

Cuadro 11. PROGRAMAS DE LA POLÍTICA DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

PROGRAMA	MINISTERIO RESPONSABLE
Apoyo a la agricultura familiar comunitaria sustentable	Desarrollo Rural y Tierras
Agricultura urbana y periurbana	Desarrollo Productivo y Economía Plural Desarrollo Rural y Tierras
Uso y aprovechamiento de la biodiversidad para fines nutricionales	Medio Ambiente y Agua
Multisectorial de alimentación y nutrición en el ciclo de la vida	Salud
Cosecha de agua de lluvia	Medio Ambiente y Agua
Agua para comunidades menores a 2.000 habitantes	Medio Ambiente y Agua
Educación Alimentaria Nutricional	Educación Salud
Alimentación Complementaria Escolar	Educación
Desarrollo productivo con empleo digno para la seguridad con soberanía alimentaria del pueblo boliviano	Desarrollo Productivo y Economía Plural

Otro aspecto importante de la PAN es que se establece una Cumbre Plurinacional del Saber Alimentarse para Vivir Bien, que se constituye en el espacio de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno para la formulación de políticas, planes y programas, y la evaluación y el control social de su implementación.

La Agenda Patriótica 2025 (AP2025) que fue elevada a rango de Ley¹⁰¹ (N° 650) se constituirá en el primer plan de largo plazo del Estado Plurinacional de Bolivia, el propósito fundamental de la planificación a largo plazo es que los diferentes niveles del Estado tengan una visión articulada e integrada y los planes de desarrollo se encaminen.

La Agenda Patriótica orienta hacia una visión conjunta y participativa a largo plazo, que permita materializar el mandato de la CPE (MPD 2014), para lo cual el Ministerio de Planificación (MPD) definió las directrices de planificación del mediano y largo plazo, que dan los lineamientos para el desarrollo en los diferentes niveles de gobierno.

La AP está organizada en 13 pilares, de los que los pilares 4, 6, 8 y 9 están relacionados directamente con la Seguridad y Soberanía Alimentaria, y a continuación se expone los aspectos más destacados de cada uno de ellos:

Cuadro 12. PILARES DE LA AP 2025 Y DEL PDES 2016 – 2020 RELACIONADOS CON SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

PILARES
Pilar 4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia
Pilar 6. Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral
Pilar 8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien
Pilar 9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la madre tierra

6.4 Jurisprudencia

En relación a la alimentación y la nutrición no se ha encontrado información específica sobre la jurisprudencia.

101 Promulgada el 15 de enero de 2015.

6.5 Garantes de derechos e implementación

El principal instrumento multisectorial del país para diseñar e implantar las políticas públicas de alimentación y nutrición es el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), presidido por el Presidente del Estado Plurinacional y cuenta con la participación de nueve Ministros, es el nivel ejecutivo-político más alto. Con base en los delegados de los Ministerios se constituye el Comité Técnico (CT CONAN), y se organiza la Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Salud y Deportes, siendo las tres instancias organizacionales del nivel nacional. En los departamentos se constituyeron Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (CODAN) y en los municipios, los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN).

El CT CONAN tiene el mandato de coordinar la implementación de las políticas públicas de alimentación y nutrición y aplicar las decisiones del nivel ejecutivo-político, del cual además de los nueve delegados de los ministerios que conforman el CONAN participan otras instituciones de soporte analítico y técnico, como la Unidad de Análisis de la Política Económica Social – UDAPE y el Instituto Nacional de Estadística – INE, además de representantes de organizaciones sociales.

La Secretaria Técnica, a cargo del Ministerio de Salud y Deportes (MSD), funciona de manera permanente, constituyéndose en el soporte operativo del CONAN y del CT CONAN, cumple funciones de facilitación de la multisectorialidad. En cumplimiento a estas atribuciones, el Ministerio de Salud aprueba la Resolución Ministerial 1020¹⁰² la cual consolida la Unidad CT CONAN – PDC en el organigrama institucional y le asigna dos responsabilidades principales: la de coordinar la implementación del PDC con las Direcciones y Unidades del MSD y llevar adelante la coordinación del Comité Técnico.

En junio de 2012 se promulga el DS 1254 que modifica el DS 28667, el cual define un nuevo objetivo para el CONAN que incluye específicamente al DHAA, se amplía su ámbito de acción a todo el ciclo de vida y se debe reglamentar la participación de las organizaciones sociales.

102 Aprobada el 17 de noviembre de 2008.

VII. OTRAS LEYES NACIONALES Y LOCALES

7.1 El Marco de las Autonomías

7.1.1 Las autonomías en la CPE

Como se menciona en la introducción, uno de los pilares de la CPE boliviana es el de las autonomías. Toda la tercera parte, estructura y organización territorial del Estado (arts. 269 al 305), está referida a las autonomías.

La autonomía implica un sistema de organización política y administrativa basada en la transferencia del gobierno central a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA): departamentos, municipios, municipios indígena-originario-campesinos y regiones, la potestad legislativa de definir su organización interna, sus políticas, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural, para lo cual la CPE les reconoce la capacidad de sancionar normas de cumplimiento obligatorio. En estos términos, la autonomía implica distribución horizontal del poder a fin de que las decisiones no sean monopolio del gobierno central, así como cambios en la organización política y en la configuración administrativa del Estado.

En este sentido, el artículo 271 de la CPE señala que *“La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”*¹⁰³.

Las competencias de los niveles autonómicos están definidas en los artículos 298, privativas y exclusivas del nivel central del Estado; 299, concurrentes entre el nivel central y las ETA; 300 y 302 exclusivas de los gobiernos departamentales, municipales, respectivamente; 304 de las autonomías indígena-originario-campesinas, que además asumirán las competencias de los municipios (art. 303). En el artículo 301 se indica que una vez se haya constituido una autonomía regional se le transferirá y delegará sus competencias.

103 Competencia entendida como capacidad para: Legislar: establecer los principios, bases, reglas y disposiciones que orientan una materia; Reglamentar: emitir disposiciones que operativizan la legislación en condiciones concretas y viabilizan la gestión de una materia en la realidad; Ejecutar: funciones técnico administrativas a través de las cuales se opera una materia.

Dentro de las competencias del nivel central del Estado destaca que la Política general sobre tierras y territorio, y su titulación (inc. 17) y la Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente (inc. 20) se mantienen como privativas del nivel nacional.

Las otras competencias referidas a las temáticas del estudio son bastantes y se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LOS NIVELES CENTRAL Y AUTONÓMICO

	NIVEL CENTRAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	INDÍGENA-ORIGINARIA-CAMPESINA
EJE TEMÁTICO	EXCLUSIVAS / CONCURRENTES	EXCLUSIVAS	EXCLUSIVAS	EXCLUSIVAS / COMPARTIDAS / CONCURRENTES
DHAA / Derecho al Agua	Concurrentes: 9. Proyectos de agua potable.	Exclusivas: 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción. 30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.	Exclusivas: 2. Promover y preservar el desarrollo humano en su jurisdicción. 39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.	Exclusivas: 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de la justicia y resolución de conflictos... 21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada... Concurrentes: 4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua...
Tierras	Exclusivas: 22. Control de la administración agraria y catastro rural. 29. Asentamientos humanos rurales. 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial. 38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.	Exclusivas: 5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos,...	Exclusivas: 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos,...	Exclusivas: 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos,...
Producción de alimentos	Exclusivas: 21. Sanidad e inocuidad agropecuaria.	Exclusivas: 14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria. 16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria. 31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.	Exclusivas: 12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal. 13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal.	Exclusivas: 18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de micro riego.
	Concurrentes: 10. Proyectos de riego. 16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.			Concurrentes: 5. Construcción de sistemas de micro riego. 8. Promoción y fomento de la agricultura y ganadería

Medio ambiente	Exclusivas: 4. Recursos naturales estratégicos,..., recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua. 5. Régimen general de recursos hídricos [...] 6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente. 7. Política Forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques.		Exclusivas: 5. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos.	Exclusivas: 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, ... Compartidas: 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos,... y germoplasma...
	Concurrentes con las ETA 1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y la fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico... 4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques. 11. Protección de cuencas.			Concurrentes: 3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.
Alimentación y Nutrición				
Trabajo y protección social	Exclusivas: 16. Régimen de seguridad social. 31. Políticas y régimen laborales.	Exclusivas: 4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales,...	Exclusivas: 4. Promoción de empleo y mejora de las condiciones laborales [...].	

Para el cumplimiento de estas competencias, y otras que les sean transferidas y delegadas, el nivel central garantiza la transferencia de los recursos económicos y financieros (art. 305).

Para el ejercicio pleno de las autonomías, los gobiernos departamentales y municipales deben realizar un proceso de elaboración y aprobación de los estatutos y cartas orgánicas (arts. 300 I.1 y 302 I.1), respectivamente. Estos documentos se convierten en una suerte de Constitución para sus territorios. La jerarquía jurídica de los estatutos y cartas orgánicas, así como las leyes departamentales y municipales, están al mismo nivel que las leyes nacionales (art. 410).

Las autonomías fueron la bandera política de los sectores conservadores de los departamentos de la autodenominada “media luna”¹⁰⁴, durante el proceso constituyente. El objetivo de fondo de este movimiento era mantener el *statu quo* en relación a los privilegios que tenían sobre el acceso a los recursos naturales, principalmente la tierra, indicando que las decisiones sobre estos temas son tomadas por las autoridades departamentales. Los intentos para la aplicación de los mismos fueron violentos e incluyeron la toma de las instituciones públicas

104 Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Chuquisaca.

y el nombramiento de autoridades, lo que llevó a que se planteara inclusive la división del país.

Inicialmente el gobierno nacional se opuso de manera categórica a las autonomías, precisamente por ver en ellas un riesgo para la unidad nacional; en pleno desarrollo de la Asamblea Constituyente cambia de estrategia y asume la propuesta, planteando más allá de las autonomías departamentales, las autonomías regionales e indígena originario campesinas, con el argumento de darles una mayor participación política.

En este sentido, lo planteado en la CPE sobre las autonomías es una propuesta híbrida cuyos alcances prácticos todavía no están claros para la población. Muestra de ello son los resultados del referendo para la aprobación de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas¹⁰⁵, en el cual los cinco departamentos¹⁰⁶ en los que se llevó a cabo la consulta, los textos propuestos fueron rechazados de manera contundente. Lo mismo sucedió en uno¹⁰⁷ de los dos municipios donde se definía su conversión a una autonomía indígena originaria, mientras en el municipio donde ganó el “sí” la diferencia fue mínima¹⁰⁸. Estos resultados se dieron a pesar de una intensa campaña por parte del gobierno a favor de una aprobación. Hasta el momento tampoco existe una región que haya logrado consolidar la autonomía regional.

Entre las probables causas de su rechazo está, que los documentos de estatutos y cartas orgánicas hayan sido elaborados sin la participación de la población y que se trata en su mayor parte de una transcripción de lo ya dispuesto en la CPE, sin referencia a las condiciones de la autonomía respectiva y las políticas que debían adoptar para su desarrollo.

A la fecha, el único departamento que cuenta con estatutos vigentes es Pando, luego de que éstos habían sido adecuados a la CPE y refrendados por una resolución del Tribunal Constitucional en 2013. En el departamento de Santa Cruz los estatutos fueron aprobados en un referendo en 2008, desafiando a la CPE que aún no había sido aprobada, y por tanto fue declarado ilegal por el gobierno

105 Se llevó a cabo el 20 de septiembre de 2015.

106 La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba.

107 Totorá Marka – Oruro. Sí: 30.0% - No: 70.0%

108 Charagua – Santa Cruz. Sí: 53.25% - No: 46.75%. Es municipio con población mayoritariamente guaraní.

nacional y la Corte Nacional Electoral. Los estatutos ilegales de Santa Cruz pretenden para la gobernación competencias que son exclusivas del gobierno central, particularmente en el conflictivo tema de administración de tierras y la utilización de OGM. El proceso se encuentra estancado porque las fuerzas locales de poder se niegan a una adecuación de estos estatutos a la CPE.

7.1.2 Ley Marco de Autonomías

La ley 031 Marco de Autonomías fue promulgada en julio de 2010. Tiene el objeto de regular el régimen de las autonomías y las bases de la organización territorial. Contiene 149 artículos de los cuales la mayor parte hacen referencia a las definiciones, las formas de gobierno, los procesos administrativos de conformación de las ETA, la elección de las autoridades, los contenidos y la aprobación de los estatutos y cartas orgánicas, los recursos de las ETA y su administración.

En relación a las competencias, éstas están descritas en el título V, Régimen competencial, del artículo 64 al 100. La ley ratifica lo establecido en la CPE, principalmente en relación a las competencias exclusivas del nivel central del Estado, como la de regular el uso y manejo de OGM (art. 91, párrafo VI). En el caso de las competencias concurrentes hace una distribución de nuevas competencias a los departamentos y municipios en los temas de agua potable y alcantarillado (art. 83), biodiversidad y medio ambiente (art. 88), recursos hídricos y riego (art. 89) y ordenamiento territorial (art. 94), sin dar mayores pautas sobre sus alcances y aplicación.

La seguridad y soberanía alimentaria aparece como un “complemento” de las competencias asignadas al nivel central del Estado en relación al desarrollo rural integrado (art. 91, párrafo I, numeral 1):

- b) Formular y aprobar políticas generales de protección a la producción agropecuaria y agroindustrial, que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria del país.
- c) Fomentar la recuperación y preservación del conocimiento y tecnologías ancestrales que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria.

d) Normar, promover y ejecutar políticas de desarrollo semillero nacional inherente a la producción, comercialización, certificación, fiscalización y registro de semillas para contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria.

Mientras que las competencias de los gobiernos departamentales y municipales se limitan a “formular y ejecutar políticas de agricultura, ganadería, caza y pesca”.

En el mismo artículo 91 (parágrafo VII, numeral 1): “Elaborar la política nacional de desarrollo rural integral, priorizando acciones de promoción del desarrollo y de fomento obligatorio a emprendimientos económicos estatales comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, [...], en coordinación con las entidades territoriales autónomas”.

Como se observa, sobre la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación existen varias limitaciones y vacíos, una de ellas es que no hay la asignación explícita de competencias sobre estas temáticas y mucho menos desde una perspectiva multisectorial. Esto también nos muestra una debilidad conceptual al momento de redactar los artículos, ya que la fórmula reiterativa de “Seguridad y Soberanía Alimentaria”, le quita la esencia del postulado que “para lograr la seguridad alimentaria es necesario consolidar la soberanía alimentaria”. Probablemente estas redacciones formaron parte de las “negociaciones” puesto que las indefiniciones ahora permiten al sector agroindustrial reclamar para sí ser el más importante para el logro de la Soberanía Alimentaria.

Sin embargo, hay algunos artículos que pueden abrir algunas posibilidades para desarrollar de mejor manera esta temática. En el artículo 65 referido a las competencias concurrentes, mediante leyes nacionales distribuirán las responsabilidades a cada nivel autonómico en función de la naturaleza, características y escalas de intervención. Este artículo abre la posibilidad para que las autonomías subnacionales dicten normas sobre temas específicos. Este espacio fue utilizado para la elaboración de la Ley N° 622 de alimentación escolar. El artículo 66 sobre competencias compartidas, establece que la ALP puede elaborar legislaciones básicas que definan los principios, la regulación general y también la distribución de responsabilidades, debiendo tener toda la nueva legislación de desarrollo carácter complementario.

El artículo 112 establece que “en los casos en que el traspaso efectivo de responsabilidades, transferencia, o delegación competencial involucre la

prestación de servicios relativos a los derechos fundamentales de la población, las entidades involucradas, la entidad competente del nivel central del Estado y el Servicio Estatal de Autonomías, establecerán los criterios para el costeo de la competencia a ser transferida o delegada, o de la responsabilidad a ser traspasada, así como el correspondiente financiamiento de las competencias que son afectadas”. El mismo artículo en el párrafo II abre la posibilidad de “efectuar acuerdos y convenios aprobados por sus órganos deliberativos, para la ejecución de programas y proyectos concurrentes en el ámbito de sus competencias”.

Es importante mencionar que a nivel de los municipios ya existía una experiencia previa con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular (1994) que inicia un nuevo sistema político administrativo, establece las competencias de este nivel de gobierno y les transfiere recursos para su funcionamiento y la ejecución de proyectos. Lo mismo es complementado con las leyes 1654 de descentralización administrativa (1995)¹⁰⁹ y 2028 de Municipalidades (1999)¹¹⁰. Esto significó un importante paso hacia la descentralización de las responsabilidades del gobierno central y sentó las bases para el actual sistema de autonomías y la distribución de competencias.

7.1.3 Leyes departamentales y municipales

La nueva facultad de elaborar y construir un marco legal de los gobiernos departamentales y municipales tiene significativos avances. En relación al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria se tienen algunos ejemplos importantes de mencionar, como las leyes departamentales de desayuno escolar de Santa Cruz y Tarija, y las leyes municipales de seguridad alimentaria de El Alto y La Paz.

En el caso del departamento de Santa Cruz, la ley de desayuno y almuerzo escolar fue promulgada en 2009, con el objeto de implementar el programa autonómico departamental de desayuno y almuerzo escolar gratuito en las escuelas fiscales y de convenio, con los objetivos de disminuir la desnutrición, mejorar el rendimiento escolar y motivar la permanencia escolar. En sus disposiciones,

109 Tanto la ley de participación popular (1551) y de descentralización administrativa (1654) quedan abrogadas por la ley marco de autonomías (031).

110 La ley marco de autonomías (031) deroga los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 Numeral 25, 14, 24, 25, 26, 27, 32, 34, 36 Números 5 y 6, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 149, 159, 160, 162, 163, 164, 166 y el Artículo 13 de las Disposiciones Finales y Transitorias.

define las responsabilidades y la asignación obligatoria de recursos para el desayuno y almuerzo escolar dentro del presupuesto departamental y de los gobiernos municipales. Un aspecto controversial de esta ley está en que el cuerpo de los antecedentes no toma en cuenta las disposiciones de la CPE, mientras el artículo 41 del estatuto departamental, sí, lo hace.

La Ley N° 043 de desayuno escolar departamental de Tarija fue promulgada en marzo de 2012, con el objeto de garantizar un estado nutricional óptimo de los estudiantes de todos los niveles del sistema de educación fiscal, tanto regular como alternativo. Las disposiciones obligan al gobierno departamental a asignar anualmente recursos de las regalías para el desayuno estudiantil, y los recursos serán transferidos a los municipios, exceptuando a los de la región del Chaco, mediante convenios. En la formulación de la ley se toman en cuenta las disposiciones del artículo 133 de la ley marco de autonomías, referida a los acuerdos y convenios intergubernativos entre entidades territoriales.

En agosto de 2013, el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto promulgó la Ley Municipal N° 18, de agricultura urbana y seguridad alimentaria. El objeto de la ley es el de impulsar la agricultura urbana y rural, y la seguridad alimentaria, además de establecer las bases institucionales, de programas y financiamiento, como los lineamientos de la política de la agricultura urbana, periurbana, rural y seguridad alimentaria, conformando el Consejo Municipal de Alimentación y Nutrición (COMAN). En la exposición de motivos se toman varios artículos de la CPE (283, 16, 47, 302 y del 405 al 408), menciona además la ley 300 (art. 12), 031 (arts. 91, 92) y la 144 (art. 47), entre las principales.

En el municipio de La Paz se promulgó la Ley Municipal Autonómica N° 105 de seguridad alimentaria, en noviembre de 2014. En este caso, el objetivo de la ley es “garantizar al ciudadano del municipio su derecho a la alimentación”, y el objeto es la aplicación del artículo 302, inciso 13 de la CPE, para lo cual se crea el Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y define la elaboración del Plan Municipal de Seguridad Alimentaria (PMUSA). En otros puntos la ley también hace referencia a la producción sostenible de alimentos, la agricultura urbana y periurbana, el abastecimiento, distribución y comercialización de alimentos y el control y consumo adecuado. Al igual que en la ley municipal de El Alto, en la exposición de motivos se hace referencia a la CPE (art. 16) y varias leyes vigentes, 144 (art. 27), 3525 (art. 1), 300 (art. 6) y 031 (arts. 9 y 92).

Estas leyes están siendo tomadas como ejemplo por otros gobiernos departamentales y municipales, es así que la Asamblea Departamental de Potosí ha presentado una propuesta de ley de desayuno escolar y el Gobernador de La Paz ha anunciado la elaboración de una ley departamental de Seguridad Alimentaria.

La no existencia de una ley marco de seguridad alimentaria o del derecho a la alimentación, no ha frenado el desarrollo de normativas a nivel departamental y municipal; sin embargo, existe el riesgo de que estas nuevas disposiciones legales que se está elaborando tengan objetivos y estrategias muy dispersas, además de no considerar un abordaje integral necesario.

VIII. COHERENCIA DE LAS LEYES Y POLÍTICAS

En materia de seguridad y soberanía alimentaria, el gobierno boliviano está haciendo esfuerzos de mantener una coherencia entre el texto de la CPE con las leyes dictadas y las políticas, programas y proyectos que resultan de ello. Sin embargo, estos esfuerzos se enfrentan a la disputa de visiones e intereses, principalmente entre la filosofía del “Vivir Bien” y los conceptos del desarrollo y crecimiento económico. Se debe considerar también que en la realización del derecho a la alimentación intervienen una diversidad de actores en los diferentes niveles de Estado y que persisten debilidades conceptuales. De todo ello surgen necesariamente una serie de imperfecciones e incoherencias en las decisiones políticas, en las leyes y decretos promulgados.

De hecho, observamos algunas contradicciones en el mismo articulado de la CPE cuando ésta privilegia la armonía con la naturaleza de las actividades económicas y la satisfacción del derecho a la alimentación en todas las actividades productivas, y al mismo tiempo, da lugar a que se expanda el uso de semillas OGM en la agroindustria. Otro ejemplo es la prohibición del latifundio y la solapada tolerancia a la acumulación de tierras en manos de propietarios empresariales asociados.

Los dos principales instrumentos de planificación del gobierno son la Agenda Patriótica 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES). Ambos documentos tienen la pretensión de promover el “Vivir Bien” acorde a los

conceptos constitucionales. Sin embargo, parece ser que la orientación fundamental de la política privilegia el desarrollo y crecimiento económico por encima de los derechos humanos y de la sostenibilidad de los recursos naturales. Se presenta así una peligrosa distancia y contradicción entre discurso y realidad política.

A niveles más operativos, el apoyo que las políticas públicas prestan al sector agroindustrial exportador, a los monocultivos y paquetes tecnológicos relacionados –que además son ofrecidos por asistencia técnica a los pequeños productores familiares– no conciben con el postulado de alcanzar la Soberanía Alimentaria y la promoción de una alimentación saludables.

Contradicciones también se advierten entre Ministerios de explotación de recursos naturales no renovables (minería, energía e hidrocarburos) y Ministerios de desarrollo humano (salud, educación y medio ambiente) que están guiadas por estrategias, por momentos incompatibles. Estas contradicciones se hacen patentes en la misma Agenda Patriótica 2025.

IX. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

Derecho a la alimentación y al agua

- En las décadas previas a la CPE se han dictado importantes leyes y se ha creado una institucionalidad vinculada directa o indirectamente con la seguridad y soberanía alimentaria. Sin embargo, el derecho a la alimentación propiamente ha sido objeto de debates y políticas públicas recién a partir de 2007.
- Con la CPE, el Estado boliviano ha asumido con mayor fuerza sus obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación y de los derechos económicos, sociales y culturales en general, traduciendo esas obligaciones en un nuevo marco legal e institucional para el establecimiento de políticas que permitan el ejercicio del derecho a la alimentación.
- Este marco legal e institucional sigue siendo disperso con definiciones poco claras respecto a las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y los programas que ejecutan, y su aplicación es todavía muy débil a nivel local. Por tanto, el desafío a futuro está en articular los esfuerzos ya existentes y

orientarlos hacia el enfoque común del derecho a la alimentación y del “saber alimentarse para vivir bien”.

- Los sistemas consuetudinarios de administración de los recursos productivos, las tecnologías de manejo y de organización comunitaria se orientan básicamente a satisfacer las necesidades vitales de las personas. Por tanto, dar continuidad a estas experiencias históricas es una garantía para materializar el derecho a la alimentación.
- Considerando el nuevo marco legal que se ha venido construyendo a partir de la nueva CPE, es importante realizar estudios respecto a la jurisprudencia actual sobre el derecho a la alimentación y los temas relacionados, además la implementación del mismo en el nivel municipal que permitan impulsar procesos de incidencia política.

Acceso a la tierra y seguridad de tenencia

- La CPE ratifica las cuatro categorías de propiedad agraria definidas en normativas previas: la propiedad pequeña, mediana, empresarial y comunitaria, en cuanto a ésta última constitucionaliza la figura de los Territorios Indígena Originario Campesinos. Esta ratificación de categorías es una oportunidad para que se genere un mayor equilibrio en la distribución de tierra, pero también es una amenaza por cuanto permite un nuevo tipo de acumulación de tierras en manos del sector agroindustrial-ganadero capitalista, por la debilidad del Estado en erradicar el mercado informal de tierras.
- En los últimos 10 años, con la extensión de títulos a miles de pequeños propietarios, a las comunidades campesinas y a los TIOC, se ha generado, al menos en las estadísticas, un mayor equilibrio en la distribución de tierras. La seguridad jurídica de agricultores campesinos e indígenas sobre sus tierras, si bien mejora sus condiciones, no hay una correlación directa con una mayor seguridad alimentaria, por lo que se requiere de políticas complementarias para consolidar sus sistemas alimentarios.

Producción de alimentos

- La Seguridad y Soberanía Alimentaria es una parte importante de la agenda política del gobierno, con un sesgo claro hacia la producción y disponibilidad de alimentos, por encima de aspectos nutricionales y culturales.

- Las políticas económicas del gobierno estimulan la expansión de la frontera agrícola y la agricultura comercial, cuya razón productiva está dirigida a la exportación de materias primas y aporta una reducida gama de productos alimentarios al mercado nacional, además de dificultar el acceso de los pequeños productores a nuevas tierras.
- A pesar de las distintas categorías de propiedad agraria y las variadas condiciones de los agricultores, las estrategias de apoyo a la producción no reflejan estas diferencias y en la práctica privilegian una reducida gama de productos denominados estratégicos con sus “paquetes tecnológicos”, característico del modelo agroindustrial, en lugar de apoyar sistemas integrales de producción.
- La cumbre “Sembrando Bolivia” ha puesto en evidencia los obstáculos para construir una estrategia agropecuaria coherente que ponga en práctica la “complementariedad de sistemas” tal como lo plantea la CPE, porque la base de discusión eran los intereses corporativos de la agroindustria que marginaron las propuestas productivas de pueblos indígenas y campesinos.
- Es importante realizar un estudio más detallado sobre los avances en la reglamentación e implementación de las leyes relacionadas a la producción de alimentos, en lo que se refiere al apoyo a los agricultores y comunidades indígena originario campesinas.

Integridad y sostenibilidad del Medio Ambiente

- La CPE vincula estrechamente la protección del medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos con la seguridad y soberanía alimentaria. Esta vinculación se refleja en las nuevas leyes, mientras las anteriores a las CPE aún no han sido adecuadas a este concepto.
- La agroindustria, utilizando su poder económico y político, elude normas internacionales y nacionales, practicando deforestación y sobre todo, utilizando casi irrestrictamente semillas OGM en sus cultivos comerciales.
- La Ley N° 300 plantea muchos desafíos sobre los derechos de la madre tierra que deben ser reglamentados, e incluir el Saber Alimentarse para Vivir Bien como parte constitutiva importante de ésta, que debe traducirse en acciones de política pública para fortalecer los sistemas agroalimentarios indígena originario campesinos y alternativos.

Trabajo y protección social

- Desde la Reforma Agraria, los trabajadores en las empresas agrícola-ganaderas han sido incorporados al régimen laboral y de seguridad social; sin embargo, a largo de la historia solo una minoría de empresarios ha dado cumplimiento a estas disposiciones.
- Los comunarios indígenas y campesinos son considerados “trabajadores” independientes y por tanto no están incorporados a la legislación laboral. De ahí la enorme importancia de los variados sistemas consuetudinarios de compensación recíproca, que combinan los acuerdos individuales y entre grupos con la protección, y que en su conjunto forman un verdadero sistema de seguridad social.
- En la región del Chaco se evidenció recientemente la existencia de formas modernas de esclavitud, habiendo asumido el gobierno medidas para su erradicación, proceso que puede no haber sido concluido completamente.
- Los bonos se constituyen en un importante complemento a los ingresos familiares y contribuyen de manera significativa a la seguridad alimentaria de las poblaciones de los barrios periurbanos y las comunidades rurales.

Alimentación y nutrición

- Una corriente fuerte dentro de las políticas públicas que se mantiene en el actual gobierno, es el enfoque convencional que identifica la seguridad alimentaria con el volumen de producción agrícola-ganadera. Fruto de ello son las metas planteadas en la AP2025.
- El CONAN, a través de su Comité Técnico, ha posicionado el enfoque de vincular la seguridad y soberanía alimentaria con el valor nutricional de los alimentos, organizando el marco institucional de coordinación multisectorial bajo responsabilidad del Ministerio de Salud.
- En el momento, la PAN es la base del pilar 8 de la AP2025 y del PDES, se constituye en una estrategia fundamental para la reducción de la pobreza y en el principal instrumento multisectorial que define los lineamientos, los programas y los espacios de participación de la sociedad civil orientados a la seguridad y soberanía alimentaria, con un enfoque del derecho a la alimentación; el desafío está en lograr su implementación articulada de acuerdo a estos principios a nivel local.

Autonomías

- No existe claridad sobre las competencias en los diferentes niveles de gobierno en relación a la seguridad y soberanía alimentaria.
- Se evidencia un creciente interés de los gobiernos departamentales y municipales en iniciar procesos de elaboración de normativas sobre la seguridad y soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación en sus jurisdicciones.

X. BIBLIOGRAFÍA

- AIPE, OACNUDH. *El Derecho a la Alimentación en Bolivia 2007. Informe de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación*. La Paz, Bolivia
- AIPE. Informe de la Sociedad Civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2007. La Paz, Bolivia
- AIPE. Informe de la Sociedad Civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2008 – 2009. La Paz, Bolivia
- AIPE. Informe de la Sociedad Civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2010. La Paz, Bolivia
- AIPE. Propuesta de Ley Marco Comer Bien/ Comer Rico /Alimentarse Bien/ Saber Alimentarse Bien/ Derecho a la Alimentación Adecuada para Vivir Bien. Documento de Trabajo, 2º versión.
- Aguilar, H. 2014. Evaluación de Impacto del “Bono Juancito Pinto” en Bolivia. Revista de Análisis, Julio - Diciembre 2014, Volumen N° 21, pp. 37-66.
- Asamblea Departamental de Santa Cruz. 2009. Ley del desayuno y almuerzo escolar.
- Asamblea Departamental de Tarija. 2012. Ley 043, desayuno estudiantil.
- Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra. 2015. *Compendio Normativo de la Madre Tierra*. La Paz, Bolivia.
- Barrenechea, R. 2007. Derecho Agrario, hacia el desarrollo del sistema terrestre. La Paz, Bolivia.
- Baudoin A., Elias B. (coordinadoras). 2015. Teoría y praxis de la soberanía alimentaria en Bolivia. CIDES, UMSA. La Paz, Bolivia.
- Bazoberry, O. 2012. Chaco boliviano paraguayo: Desafíos en perspectiva transfronteriza. IPDRS. La Paz, Bolivia.
- Bustamante, R. 2002. Legislación del agua en Bolivia. Centro Agua, UMSS. Cochabamba, Bolivia. <http://www.cepal.org/drni/proyectos/walir/doc/walir4.pdf>

- CEJIS. 2008. Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Autonomías y Recursos Naturales. Año 12, número 19. Santa Cruz, Bolivia.
- Colectivo “Yo Soy Semilla”. 2015. *Seis preguntas y mil respuestas después de la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”*. Cochabamba, Bolivia.
- Colque, Gonzalo. 2014. Expansión de la frontera agrícola. La Paz, Bolivia: editor Fundación TIERRA.
- CSUTCB, CNMCIQB – Barolina Sisa. 2014. *Memoria, Cumbre Nacional de Tierra y Territorio, Ley Agraria Fundamental y Soberanía Alimentaria; Santa Cruz 22 al 24 de abril de 2014*. La Paz, Bolivia.
- Chumacero, Juan Pablo (Coord.). 2013. *Informe 2012 ¿Comer de nuestra tierra? Estudios de caso sobre tierra y producción de alimentos en Bolivia*. La Paz, Bolivia: editor Fundación TIERRA.
- De Zutter, P. 2010. *Seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia, una historia y algunos desafíos*. Unión Europea – UD PASA – MDRyT.
- Decreto Ley 3464 del 2 de agosto de 1953. <http://www.lexivox.org/norms/BO-DL-19530802.xhtml>
- Decreto Supremo 28667 del 5 de abril de 2006.
- Decreto Supremo 1254 del 12 de junio de 2012.
- Decreto Supremo 2167 del 29 de octubre de 2014.
- Decreto Supremo 0942 del 2 de agosto de 2011. <http://www.insa.gob.bo/images/normativa/0942.pdf>
- Derechos y Democracia, CIOEC. 2011. El derecho humano a la alimentación en Bolivia, Informe de Misión.
- Defensoría del Pueblo, Bolivia. 2009. *Sistema jurídico de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Defensoría del Pueblo, Bolivia. 2016. Informe Defensorial, sobre la violación de derechos humanos de la capitania Takovo Mora, perteneciente al pueblo indígena guaraní. <http://www.defensoria.gob.bo/archivos/VIOLACION%20DE%20DDHH%20TAKOVO%20MORA.pdf>
- Delgado Freddy, Delgado Mayra. 2014. *Vivir y comer bien en los andes bolivianos*. AGRUCO. La Paz, Bolivia.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. Constitución Política del Estado.
- ETP, CESA. 2001. Informe Paralelo, El Derecho a la Alimentación Adecuada en Bolivia.
- FAO. 2004. *Directrices Voluntarias, en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nutricional*. Aprobadas en el 127° periodo de sesiones del Consejo. Roma, Italia.
- Fernández López, J. Reformas Agrarias en Iberoamérica. <http://hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Reformas%20agrarias%20en%20Iberoam%C3%A9rica.htm>

- Fundación Tierra. 2015. Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, apuntes críticos para la agenda agropecuaria.
- Fundación Tierra. 2015. *Memoria, Seminario: Recientes transformaciones agrarias en Bolivia*. La Paz, Bolivia
- Fundación Tierra. 2015. Revista, Cuestión Agraria: Soberanía Alimentaria: luchas y amenazas. Volumen 2. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial N°0382. 13 de junio de 2012. Decreto Supremo 1254. Modifica el artículo 2 del Decreto Supremo N°28667 de 5 de abril de 2006. Estado Plurinacional de Bolivia.
- García A. 2008. Los tres pilares de la nueva Constitución Política del Estado. Discursos y Ponencias. Año 2 N°4. Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Gobierno Autónomo Municipal de El Alto. 2013. Ley Municipal N° 018. Ley de agricultura urbana y seguridad alimentaria.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. 2014. Ley Municipal N° 105 de Seguridad Alimentaria.
- Instituto Geográfico Militar. 2005. Atlas Escolar del mundo y de Bolivia. Ed Santillana.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Normativa Agraria, en la Era de la Reconducción Comunitaria*. La Paz, Bolivia. <http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/LIBNORMASAGRARIAS.pdf>
- Kopp A. Organizaciones Indígenas Campesinas y Soberanía Alimentaria – Contexto boliviano e internacional. CESA, La Paz: editorial Plural; 2011.
- Kopp C. 2013. Estudio de Caso: Bolivia, Implementación del derecho a la alimentación. Documento inédito.
- Ley 025 del Órgano Judicial. 2010 <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20025%20ORGANO%20JUDICIAL.pdf>
- Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”. 2010. <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%20031.pdf>
- Ley 070 de la Educación “Avelino Siñaniz y Elizardo Pérez”. 2010.
- Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional. 2010. <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/viole/nal/Ley%20N%20073.pdf>
- Ley 144 Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. 2011.
- Ley 300 Marco de la Madre Tierra. 2012
- Ley 338 de organizaciones económicas campesinas, indígena originarias – OECAS y de organizaciones económicas comunitarias – OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria. 2013
- Ley 622 de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural. 2014.

- Ley 2878 de promoción y apoyo al sector riego para la producción agropecuaria y forestal. 2004. <http://www.senari.gob.bo/archivos/Ley%20de%20Riego%20Bueno.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. 2008. *La Nueva Política de Tierras*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación. 2012. Unidad de Formación N°1. *“Modelo Educativo Socio Comunitario Productivo”*. Cuadernos de Formación Continua. Equipo PROFOCOM. La Paz, Bolivia. http://profocom.minedu.gob.bo/index.php/material/material_subs_participante/1
- Ministerio de Salud y Deportes. 2005. Estudio de Caso, Bolivia. *“La alimentación y la nutrición en los procesos de desarrollo”*. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición.
- Ministerio de Salud y Deportes. 2009. *Ley de fomento a la lactancia materna y comercialización de sus sucedáneos y su reglamentación*. 3° Edición. La Paz Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. La Paz: MDRAYMA; 2008.
- Ministerio de Planificación. *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, La Paz; 2001
- OEA, Comisión Interamericana de derechos humanos. 2009. *Comunidades cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*.
- Prudencio J. 2007. Informe sobre el progreso en la implementación del Derecho a la Alimentación en Bolivia
- Romero, Carlos. 2008. *La tierra como fuente de poder económico, político y cultural*. Santa Cruz, Bolivia: IGWIA, HISBOL.
- Saavedra Rita. 2015. *Análisis de 54 normas agroalimentarias*. Documento preliminar.
- Salazar C. 1986. *La Taika, teoría y práctica de la escuela ayllu*. 3° edición. La Paz: Librería editorial G.U.M.
- UDAPE. 2013. *EL IMPACTO DE LA RENTA DIGNIDAD Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores*. Resumen Ejecutivo. http://www.udape.gob.bo/evaluaciondeimpacto/11_Resumen%20Ejecutivo_Impacto%20Renta%20Dignidad_Julio%202013_v%203.pdf
- UDAPE. 2015. *Evaluación de Impacto del Programa de Salud Materno Infantil “Bono Juana Azurduy”*. La Paz.
- Veterinarios Sin Frontera. 2014. *Compendio de leyes agroalimentarias para las organizaciones indígenas campesinas*, La Paz, Bolivia.
- Yañez E. 2012. *El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones*. Documento de Trabajo No. 06/12. Instituto de Investigaciones Socio Económicas.

XI. ANEXOS

Anexo 1. Resumen de los artículos de la CPE

	ARTÍCULOS
DDHH - DHAA	<p>Primera Parte: Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías. Título I: Bases Fundamentales del Estado Capítulo 2°: Principios Valores y Fines del Estado Art. 9: Fines del Estado, inc. 4. Garantizar el cumplimiento de...derechos...</p> <p>Título II: Derechos Fundamentales. Artículos: 13 al 76 Capítulo 1°: Disposiciones generales Art. 13: I. El Estado tiene la obligación de promoverlos, protegerlos y respetarlos. IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la ALP, que reconocen los DDHH...prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretan de conformidad con los tratados internacionales de DDHH ratificados por Bolivia.</p> <p>Capítulo 2°: Derechos Fundamentales. Art. 16: Derecho al Agua y la Alimentación. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población. Art. 20: I. dDerecho al acceso a servicios básicos,...agua. III. El acceso al agua y al alcantarillado se constituyen en derechos humanos.</p> <p>Segunda Parte: Estructura y organización funcional del Estado. Título III: Órgano judicial y tribunal constitucional plurinacional Capítulo 4°: Jurisdicción indígena originaria campesina Artículos: 190 - 192 190: aA través de sus autoridades 191: A las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena. Dentro de su jurisdicción. 192: La autoridad pública o persona acatará las decisiones</p> <p>Título VIII: Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima Capítulo 1°: Relaciones internacionales Artículo: 256 I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables. Artículo: 257 Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley.</p> <p>Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado. Título I: Organización económica del Estado Capítulo 3°: Políticas económicas Sección I: Política Fiscal Art. 321: La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana... Las asignaciones atenderán especialmente la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo.</p> <p>Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado. Título II: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo 5°: Recursos hídricos Artículos: 373 al 377 Art. 373: El agua se constituye en un derecho fundamentalísimo para la vida... Art. 374: El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida..., garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. II. El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua. Art.375: II. El Estado regulará el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos y de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos... Art. 377: Todo tratado internacional que suscriba el Estado sobre los recursos hídricos garantizará la soberanía del país y priorizará el interés del Estado.</p>

<p>Tierra (Disponibilidad / Acceso)</p>	<p>Segunda Parte: Estructura y organización funcional del Estado. Título III: Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Capítulo 3°: Jurisdicción agroambiental Artículos: 186 - 189 Art. 189: Son atribuciones del tribunal agroambiental además de las señaladas por la ley: 1. Resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten sobre la fauna, la flora, el aguijón el medio ambiente; y demandas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales.</p> <p>Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado. Título I: Organización económica del Estado. Capítulo Primero: Disposiciones Generales Art. 315. El Estado reconoce la propiedad de tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas...siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico... Las personas jurídicas...tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas...</p> <p>Título II: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo 2°: Recursos Naturales Art. 349: I. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales...</p> <p>Capítulo 9°: Tierra y Territorio Artículos: 393 al 404.</p>
<p>Producción de Alimentos (Disponibilidad)</p>	<p>Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado. Título I: Organización económica del Estado Capítulo 1°: Disposiciones Generales Art. 309: La forma de organización económica estatal comprende las empresas y otras...de propiedad estatal que cumplirá los siguientes objetivos: 4. Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población.</p> <p>Art. 311: I... La economía plural comprende los siguientes aspectos: 2. Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado. Se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. La agricultura, la ganadería y la pesca,..., son actividades que se rigen por lo establecido en la cuarta parte de esta Constitución...</p> <p>Capítulo 7°: Biodiversidad, coca, áreas protegidas y recursos forestales Sección IV: Recursos forestales Artículos: 386 al 389 Art. 389: I. La conversión de uso de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios u otros, sólo se procederá en los espacios legalmente asignados para ello</p> <p>Título III: Desarrollo Rural Integral Sustentable Artículos: 405 al 409 Art. 405: El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado..., con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de: 2. La articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales. 4. La significación y el respeto de las comunidades indígenas originario campesinas en todas las dimensiones de su vida. 5. El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria. Art. 407: Son objetivos de la política de desarrollo rural integral del Estado, en coordinación con las ETA: 1. Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano. 3. Promover la producción y comercialización de productos agroecológicos. 11. Controlar la salida y entrada al país de recursos biológicos y genéticos. 12. Establecer políticas y programas para garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria.</p>

<p>Protección del Medio Ambiente y la Biodiversidad (Disponibilidad / Adecuación)</p>	<p>Primera Parte: Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías. Título I: Bases Fundamentales del Estado Capítulo 2°: Principios Valores y Fines del Estado Artículo: 9. Fines del Estado, inc. 6. Garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales...así como la conservación del medio ambiente.</p> <p>Título I: Bases Fundamentales del Estado Capítulo 5°: Derechos sociales y económicos Sección I: Derecho al Medio Ambiente Artículo: 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado.</p> <p>Segunda Parte: Estructura y organización funcional del Estado. Título VIII: Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima Capítulo 1°: Relaciones internacionales Artículo: 255 II. La negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales se regirá por los principios de: 7. Armonía con la naturaleza, defensa de la biodiversidad, prohibición de formas de apropiación privada para el uso y explotación exclusiva de plantas, animales, microorganismos y cualquier materia viva. 8. Seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente.</p> <p>Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado. Título II: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo 1°: Medio Ambiente Artículos: 342 al 347 Art. 342: Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente. Art. 344: II. El Estado regulará la internación, producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos, insumos y sustancias que afecten a la salud y al medio ambiente.</p> <p>Capítulo 7°: Biodiversidad, coca, áreas protegidas y recursos forestales Sección I: Biodiversidad Artículos: 380 al 383 Art. 380: I. Son patrimonio natural las especies nativas de origen animal o vegetal.</p> <p>Título III: Desarrollo Rural Integral Sustentable Art. 409: La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por ley.</p>
<p>Trabajo y protección Social (Acceso)</p>	<p>Primera Parte: Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías Título II: Derechos Fundamentales Capítulo quinto: Derechos Sociales y Económicos, Sección III: Derecho al trabajo y al empleo Artículos: 46 al 55</p>
<p>Alimentación y Nutrición (Uso / Adecuación)</p>	<p>Título I: Bases Fundamentales del Estado Capítulo 5°: Derechos sociales y económicos Sección X: Derechos de las usuarias y de los usuarios y de los consumidores y consumidoras. Artículo: 75. ...1. Suministro de alimentos...en condiciones de inocuidad, calidad y cantidad disponible adecuada y suficiente...</p> <p>Título I: Bases Fundamentales del Estado Capítulo 6°: Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales Sección I: Educación. Artículo: 80 inc. III. El Estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas...mediante...programas de alimentación... Art. 321</p>

<p>Autonomías - Descentralización</p>	<p>Tercera Parte: Estructura y Organización Territorial del Estado. Título I: Organización Territorial del Estado. Artículos: 269 al 305</p> <p>Capítulo Octavo: Distribución de competencias, Artículos: 297 al 305 Art. 297: Las competencias son: 1. Privativas: reservadas para el nivel central del Estado, no se transfieren ni se delegan. 2. Exclusivas: Un nivel de gobierno tiene sobre determinada materia facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, las dos últimas se pueden delegar. 3. Concurrentes: La legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles reglamentan y ejecutan. 4. Compartidas: legislación básica de la ALP, cuya legislación de desarrollo corresponde a las ETA, así como la reglamentación y ejecución. II. Toda competencia no incluida en la Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley.</p> <p>Art. 298: Competencias privativas del nivel central del Estado: 17. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación. 20. Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente. II. Competencias exclusivas del nivel central: 4. Recursos naturales estratégicos,..., recursos genéticos y biogénéticos y las fuentes de agua. 5. Régimen general de recursos hídricos... 6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente. 7. Política Forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques. 16. Régimen de seguridad social. 21. Sanidad e inocuidad agropecuaria. 22. Control de la administración agraria y catastro rural. 29. Asentamientos humanos rurales. 31. Políticas y régimen laborales. 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial. 38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.</p> <p>Art. 299: II Competencias concurrentes entre el nivel central del Estado y las ETA: 1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y la fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico... 4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques. 9. Proyectos de agua potable... 10. Proyectos de riego. 11. Protección de cuencas. 16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.</p> <p>Art. 300: Competencias exclusivas de los Gobiernos Departamentales: 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción. 4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales,... 5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos,... 14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria. 16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria. 39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad. 31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.</p> <p>III. Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.</p> <p>Art. 302: Competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos: 2. Promover y preservar el desarrollo humano en su jurisdicción. 4. Promoción de empleo y mejora de las condiciones laborales [...]. 5. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos. 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos... 12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal. 13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal. 39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad. II. Serán también de ejecución municipal las competencias que le sean transferidas o delegadas.</p> <p>Art. 304: Competencias exclusivas de las autonomías Indígena originario campesinas: 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, ... 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos... 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de la justicia y resolución de conflictos... 18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego. 21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada... II. Competencias compartidas: 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos,... y germoplasma... III. Competencias concurrentes: 3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente. 4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua... 5. Construcción de sistemas de microriego. 8. Promoción y fomento de la agricultura y ganadería</p> <p>Art. 305: Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.</p>
--	--

Hacia la sustentabilidad alimentaria: Reformando la coexistencia de diferentes sistemas alimentarios en Sudamérica y África, es un proyecto que forma parte del Programa Suizo para la Investigación de Temas Globales para el Desarrollo (R4D). El proyecto de investigación tiene como objetivo proporcionar conocimientos científicos para la formulación y promoción de estrategias de innovación y opciones de políticas que mejoren la sustentabilidad de los sistemas alimentarios en Bolivia y Kenia. El proyecto está dirigido por el CDE de la Universidad de Berna, Suiza; con sus socios: Centro Universitario AGRUCO de la Universidad Mayor de San Simón en Bolivia; CETRAD en Kenia, los Institutos de Geografía y de Antropología Social de la Universidad de Berna; y la Academia de la Ley Humanitaria Internacional y Derechos Humanos de Ginebra.