

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN BOLIVIA



INFORME DE LA MISIÓN



Derechos y Democracia
Centro Internacional de Derechos Humanos
y Desarrollo Democrático



EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN BOLIVIA

Informe de la Misión



Derechos y Democracia

Centro Internacional de Derechos Humanos
y Desarrollo Democrático



Derechos y Democracia

1001 de Maisonneuve Blvd. East, Suite 1100
Montreal (Quebec) H2L 4P9 Canada
Tel: 514-283-6073 / Fax: 514-283-3792
Web: www.dd-rd.ca

Derechos y Democracia es una institución independiente, no partidista, creada por Ley Parlamentaria en 1988 para promover el desarrollo democrático y para abogar por la defensa de los derechos humanos que aparecen en la Carta de Derechos Humanos. Derechos y Democracia, en colaboración con la sociedad civil y los gobiernos, tanto de Canadá como de otros países, apoya iniciativas y programas para fortalecer las leyes y las instituciones democráticas, principalmente en países en desarrollo.

Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesina de Bolivia

Calle Beni # 285, esquina Departamento Pando
(Zona Challapampa - Terminal de Buses de La Paz)
Casilla 11156, La Paz, Bolivia
Tel / fax: (591-2) 214-5050
Web : www.cioecbolivia.org

La Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia (CIOEC Bolivia) es la institución que agrupa y representa a las organizaciones económicas campesinas, indígenas y originarias (OECAs) del país. CIOEC Bolivia es la máxima instancia de representación e integración de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias, que contribuye al desarrollo socio-económico sostenible del país y de los pequeños productores afiliados, mediante el modelo de Economía Solidaria con autogestión y soberanía alimentaria.

© Derechos y Democracia (Centro Internacional para los Derechos Humanos e Instituciones Democrática), 2011

Se puede citar fragmentos de este informe con toda libertad siempre que se reconozca el crédito a Derechos y Democracia

Este informe está disponible también en francés y en inglés

Coordinación de la misión: Lauren Ravon, Derechos y Democracia,
Redacción: Carole Samdup, Derechos y Democracia
Traducción: Mireille Bonhomme, Jorge Carrigan

ISBN: 978-2-923539-55-3

Impreso en Canada

Depósito Legal: Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2011

Biblioteca Nacional de Canadá, 2011

INDICE DEL CONTENIDO

SIGLAS.....	6
MENSAJE DEL RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS.....	9
INTRODUCCIÓN	11
DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA MISIÓN	13
Lugares visitados, entrevistas y compromiso público	13
Seminario para la Sociedad Civil	15
METODOLOGÍA.....	17
Máximos Recursos Disponibles y Realización Progresiva	18
Indicadores de Derechos Humanos	19
Procedimiento operacional.....	20
EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN BOLIVIA	21
Un nuevo contexto político	21
Pasos Positivos: Compromiso Político para Acabar con el Hambre.....	26
El Desafío de la Implementación: Convertir las palabras en acción.....	36
Temas Transversales	48
CONCLUSIONES	53
RECOMENDACIONES.....	54
ANNEXO 1: Miembros de la delegación	58
ANNEXO 2: Entrevistas en La Paz.....	59
ANNEXO 3: Lugares Visitados	62
ANNEXO 4: Entrevistas Pre-misión.....	64

SIGLAS

ACOBOL	Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación Bolivia
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
APROCOP	Asociación de productores de coca de Pocoata
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEDLA	El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CESCR (CIDESC)	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económica Campesina de Bolivia
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CONAMACQ	Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu
CONAN	Consejo Nacional para la Alimentación y la Nutrición
CPIB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DdP	Defensoría del Pueblo
DESC-Red	Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
EMAPA	Empresa estatal de Apoyo a la Producción de Alimentos
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIAN	Red de información y acción por el derecho humano a la alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GoB	Gobierno de Bolivia
IDH	Impuesto Directo sobre Hidrocarburos
IFFI	Instituto de Formación Femenina Integral
INE	Instituto Nacional de Estadísticas

INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IVA	Impuesto de Valor Agregado
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MAS	Movimiento al Socialismo (Instrumento Político por la soberanía de los Pueblos)
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PASA	Programa de Ayuda para la Seguridad Alimentaria
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Protocolo opcional
PROBIOMA	Productividad, Biosfera y Medio Ambiente
PSSA	Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural
RTF	Derecho a la Alimentación
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UNDRIP	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UE	Unión Europea
UNI	Unidad de Nutrición Integral de Colquechaca



La misión internacional de investigación visitado Bolivia del 5 al 14 de febrero de 2011 para evaluar el hambre y la inseguridad alimentaria en Bolivia desde una perspectiva de derechos humanos y recomendar estrategias para erradicar el hambre. PHOTO: Derechos y Democracia.

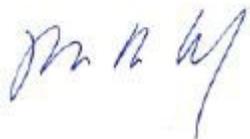
MENSAJE DEL RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Con la llegada del año 2011, más de mil millones de personas padecen hambre persistente y desnutrición crónica. Estos son fenómenos creados por el hombre y tienen un impacto vitalicio en la salud individual y el desarrollo comunitario. Esta tragedia silente está presente de forma cotidiana dentro de un mundo lleno de riqueza.

Hoy hago llegar mis mejores augurios y ánimos a la delegación de expertos bolivianos e internacionales al mismo tiempo que comienzan una misión de evaluación que ayudará a comprender mejor el rostro del hambre en Bolivia. La misión es importante porque resaltarán las formas en que el marco de trabajo de los derechos humanos puede brindar asistencia práctica a los Estados durante la aplicación de estrategias para la erradicación del hambre en sus jurisdicciones. Confío en que los resultados de esta misión serán una útil contribución a nuestra lucha común.

Espero con ansias la lectura del informe de la misión, así como debatir sus conclusiones finales y recomendaciones con un representante de la delegación. No tengo duda alguna de que los resultados serán de utilidad también para las autoridades bolivianas, con quienes espero realizar intercambios sobre los resultados de la misión, con el espíritu de un diálogo constructivo y de cooperación. Hasta entonces, queden seguros de que estaré pensando en ustedes y deseándoles lo mejor.

Solidariamente,



Olivier De Schutter
Relator Especial de la Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación
5 de febrero de 2011



Fuente : Mapa No. 3875 Rev. 3 NACIONES UNIDAS, agosto 2004

INTRODUCCIÓN

Cada día casi mil millones de personas padecen hambre en el mundo. Esta cantidad es significativamente más elevada que antes de la crisis en el precio de los alimentos que tuvo lugar en 2008 y es más alta que la que se estableció como objetivo durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996. Los objetivos allí trazados preveían para 2015 una reducción a la mitad de las personas que padecen de hambre. No sólo la comunidad internacional no consiguió alcanzar ese modesto objetivo, sino que hemos tenido un retroceso, lo cual nos obliga a preguntarnos qué hicimos mal.

Bolivia es un país que presume de tener un nuevo gobierno consagrado al avance social. Ese país goza también de un incremento en los ingresos del Estado provenientes de los ingresos del petróleo y el gas y tierra productiva suficiente para alimentar a su población. Y aun, las Naciones Unidas informan que Bolivia todavía registra uno de los más elevados niveles de hambre en América del Sur. Derechos y Democracia espera que este informe ofrecerá algunas reflexiones útiles sobre las razones del hambre en Bolivia y acerca de cómo una perspectiva de derechos humanos podría brindar algunas soluciones.

La misión de evaluación a Bolivia fue la cuarta de una serie de misiones emprendidas por Derechos y Democracia. Los objetivos de la serie de misiones fueron en dos aspectos: primero, evaluar el hambre y la inseguridad alimentaria en Bolivia desde una perspectiva de derechos humanos; y segundo, realizar recomendaciones prácticas tanto para el gobierno como para la sociedad civil.

Este informe fue redactado en un esfuerzo de colaboración. Queremos hacer llegar nuestro más profundo aprecio a los miembros de la delegación de la misión y a sus organizaciones, tanto nacionales como internacionales. Queremos hacer un reconocimiento especial a la contribución de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesina de Bolivia (CIOEC), nuestra organización asociada, sin la cual no habría podido llevarse a cabo nuestra misión. Queremos también hacer llegar nuestra gratitud a la Fundación Tierra, que coordinó la visita a Santa Cruz y al Instituto de Formación Fémina Integral que organizó la visita a Cochabamba. La Unidad de Derecho a la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) brindó su apoyo técnico a esta misión.

Los miembros de la misión de evaluación desean hacer llegar su especial agradecimiento a las numerosas comunidades e individuos entrevistados a lo largo de nuestra estancia en Bolivia. Su sinceridad y comprensión inspiraron este informe. Derechos y Democracia espera con toda sinceridad que los resultados de la misión sirvan como una contribución utilizable en el valioso trabajo que están realizando ya el Gobierno de Bolivia, sus colaboradores internacionales y las numerosas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran comprometidas con el servicio a su país.



Miembros de la misión se reúnen con familias y asociaciones de pueblo que viven en comunidades aisladas con el fin de conocer cómo los programas de apoyo agrícolas y sociales han contribuido a encaminarles hacia el acceso sostenible a una alimentación adecuada. PHOTO: Derechos y Democracia.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA MISIÓN

Una misión internacional de investigación visitó Bolivia del 5 al 14 de febrero de 2011. La misión era la cuarta en una serie de estudios por países llevados a cabo por Derechos y Democracia como un medio de promover las ventajas de emplear un marco de derechos humanos para conseguir la erradicación del hambre.¹ La misión se llevó a cabo en colaboración con la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas (CIOEC).²

Los objetivos de la misión eran: evaluar el hambre y la inseguridad alimentaria en Bolivia desde una perspectiva de derechos humanos y hacer recomendaciones basadas en un marco de derechos humanos para el desarrollo de políticas y programas. Esto incluye la atención a los asuntos de estructuras de gobierno (leyes, políticas e instituciones), acceso a la tierra, y asignaciones de presupuesto. La delegación de la misión estuvo compuesta por organizaciones tanto nacionales como internacionales. La lista completa de delegados y entrevistados de la misión aparece como anexos al final de este informe.

Lugares visitados, entrevistas y compromiso público

La misión constó de tres elementos: visitas en el terreno a las comunidades afectadas por el hambre en Potosí, Cochabamba y la región del Chaco en Santa Cruz; entrevistas con representantes de los ministerios del gobierno, donantes y agencias de la ONU, instituciones financieras internacionales, movimientos sociales, y organizaciones de la sociedad civil en La Paz; y un seminario público en colaboración con la *Defensoría del Pueblo* en el que se presentarían las principales conclusiones de la misión.

Visita a Potosí

El equipo de terreno visitó la región noreste del departamento de Potosí, en concreto las municipalidades de Llallagua, Colquechaca, Pocoata y Macha. Esa

1 Ver informes de misiones anteriores en Malawi, Nepal y Haití en www.dd-rd.ca

2 La misión fue organizada y financiada por Derechos y Democracia. La CIOEC brindó apoyo por su conocimiento del país y servicios de consejería.

región es una de las más pobres de Bolivia con altos índices de desnutrición infantil. La tierra es árida y rocosa y las condiciones climatológicas son difíciles. El objetivo principal de la visita a este sitio fue evaluar si las comunidades se beneficiaban de los programas de apoyo a la agricultura nacional y de los servicios sociales. En Llallagua, el equipo sostuvo encuentros con representantes de las cooperativas mineras en la Mina Siglo XX y con las viudas que trabajan en el exterior de la mina y que son conocidas como palliris. En Pocoata, el equipo tuvo la oportunidad de hablar con muchas mujeres que vendían comida en el mercado del pueblo, así como encontrarse con miembros del Consejo Municipal. En la municipalidad de Colquechaca, el equipo se reunió con el Alcalde y los miembros del Consejo Municipal, visitó el centro municipal de salud (Unidad de Nutrición Integral-UNI) y sostuvo encuentros con hombres, mujeres y niños en las pequeñas comunidades rurales de Pati Pati y Tamy Kuri. La visita terminó con unas entrevistas a la mayor feria agropecuaria de la región, la Feria de Pampa Colorada.

Visita a Cochabamba

El equipo visitó cuatro comunidades en la municipalidad de Tapacari: Antakahua, Palcoma, Chaupirancho y Kjarkjas, situadas en la montañosa región occidental del departamento de Cochabamba. El objetivo de esta visita fue encontrarse con familias y asociaciones de pueblo que viven en comunidades aisladas con el fin de conocer cómo los programas de apoyo agrícolas y sociales han contribuido a encaminarles hacia el acceso sostenible a una alimentación adecuada. Las reuniones en las comunidades fueron posibles gracias a las organizaciones indígenas de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). La delegación visitó además la mayor feria regional en Confital donde se llevaron a cabo entrevistas informales a campesinos de la zona que utilizan un sistema de trueque para intercambiar productos locales. Finalmente la delegación sostuvo un encuentro con Isabel Domínguez Meneces, quien fuera miembro de la asamblea constituyente y que en la actualidad dirige un internado para niños del área (*Internado de jóvenes de Pongo*).

Visita a Santa Cruz

El equipo visitó las comunidades indígenas Guaraníes en la región del Chaco, en Santa Cruz. Dichas comunidades incluyen Karaparacito, San Isidro y Yaiti, en Alto Parapeti. Estas comunidades estaban entre las primeras en beneficiarse de la política de reforma agraria boliviana, la cual priorizaba la devolución de la tierra a los pueblos indígenas, los cuales habían estado trabajando la tierra en condiciones de servidumbre. Santa Cruz se caracteriza por las grandes propiedades agroindustriales así como por sus grandes reservas de petróleo y gas. Las cuestiones principales que se trataron durante esta visita fueron la reforma agraria, el acceso a los programas nacionales y la ejecución del presupuesto a nivel municipal. La delegación se reunió asimismo con funcionarios de la oficina local del Instituto Nacional de Reforma Agraria

(INRA), representantes de la sociedad civil local y líderes indígenas, incluyendo la Capitanía local, la Asamblea del pueblo Guaraní (APG) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

Entrevistas con funcionarios en La Paz

Los miembros de la misión se encontraron con diversas personalidades en La Paz, la capital de Bolivia.³ Las reuniones con funcionarios gubernamentales incluyó a los Ministros de Justicia, Desarrollo Rural, Planificación y Salud, así como se encontraron también con líderes de instituciones nacionales como el Consejo Nacional para la Alimentación y la Nutrición (CONAN), la Defensoría del Pueblo, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y el INRA. Afortunadamente en La Paz los miembros de la misión pudieron encontrarse también con representantes de las Naciones Unidas en Bolivia, entre otras la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Programa Mundial de Alimentos (WFP), la FAO, y con representantes de instituciones financieras internacionales, incluido el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre los países donantes, la delegación sostuvo encuentros con representantes de los Gobiernos de Canadá y España, y de la Unión Europea (UE). También se organizaron reuniones con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales e internacionales.

Seminario para la Sociedad Civil

Al final de la misión de investigación, la delegación celebró un seminario público en La Paz en colaboración con la Defensoría del Pueblo. El propósito del seminario era difundir las primeras conclusiones de la misión y estimular la discusión acerca de la utilización del marco de derechos humanos para enfrentar el hambre persistente en Bolivia y para emprender acciones concretas para enfrentar los desafíos relacionados con el aumento reciente en el precio de los alimentos. Un representante de cada uno de los lugares visitados compartió los aspectos fundamentales de sus entrevistas y los delegados de Derechos y Democracia y la CIOEC presentaron las primeras conclusiones de la misión. Más de ochenta personas asistieron a este seminario.

En el seminario se destacaron la presentación del representante del Ministerio de Desarrollo Rural, así como una nota que marcó la tónica del evento fue la intervención del Defensor del Pueblo de Bolivia, el Honorable Dr. Rolando Villena. En su presentación, el Dr. Villena hizo un llamado a renovar el enfoque en el desarrollo rural de Bolivia basado en las prácticas tradicionales y de acuerdo al artículo 405 de la Constitución. El

3 Ver anexo 3.

Dr. Villena dijo:

Bolivia es un ejemplo por reconocer constitucionalmente la inclusión del derecho humano a la alimentación y la armonización entre los derechos de los pueblos indígenas que constituyen pilares importantes para desarrollar las políticas de alimentación y nutrición del Plan Nacional de Desarrollo.

Con posterioridad a las presentaciones, tuvo lugar una amena discusión entre los participantes en el seminario en relación con el rol que debe jugar el Estado en la producción nacional de alimentos, y los desafíos para garantizar la responsabilidad del Estado en las violaciones del derecho a la alimentación.



La delegación presenta las primeras conclusiones durante un seminario público celebrado en la Defensoría del Pueblo, el 14 de febrero de 2011. PHOTO: Derechos y Democracia.

El enfoque basado en los derechos está lejos de ser una simple teoría o un ideal.

El mismo es un asunto completamente práctico: No ejercer los derechos humanos no es sólo algo que trae como resultado la pobreza, sino que es también una de sus principales causas, lo cual significa que trabajar en el logro de esos derechos es vital para combatir la pobreza.”⁴

METODOLOGÍA

Cuando se adoptó la Carta de las Naciones Unidas, la misma convocaba a las naciones a promover el respeto a los derechos humanos (art. 55). Además, para esto se requiere de que los Estados emprendan acciones conjuntas y separadas para implementar dichos derechos. Posteriormente, las Naciones Unidas adoptaron en 1948, una Declaración Universal de Derechos Humanos como documento de los principios que pronto serían protegidos en la legalidad internacional por dos órganos regentes - el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El PIDESC reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, lo cual incluye el derecho a la alimentación, el cual se describe como el derecho a estar libre del hambre. En la actualidad ciento sesenta Estados forman parte del PIDESC, lo que representa un consenso internacional sobre cuál es la cooperación que entre Estados que puede crearse.⁵

En 2004, la FAO adoptó las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Las Directrices).⁶ Las Directrices ofrecen un instrumento práctico para ayudar a los Estados en el desarrollo de programas y políticas destinados a implementar sus compromisos sobre el derecho a la alimentación de conformidad con el PIDESC. Desde que fueron adoptadas las Directivas, la FAO ha elaborado una “caja de herramientas” acompañante con manuales metodológicos que tiene como principales componentes la Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación y la Guía para conducir la Evaluación del Derecho a la Alimentación.⁷

Todos los derechos humanos son conducidos por un conjunto de principios comunes abarcadores: los derechos humanos son universales y se debe gozar de ellos sin discriminación; los derechos humanos son indivisibles, interdependientes e interrelacionados; los Estados son responsables de la implementación de los derechos humanos y deben garantizar el acceso a reparaciones efectivas cuando ocurran violaciones de los derechos humanos.

4 El Derecho a la Alimentación en la Práctica - Implementación a Nivel Nacional, FAO, 2006, pág.3

5 Para consultar una lista de ratificaciones, ver: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

6 Para consultar las Directivas: http://www.fao.org/righttofood/en/highlight_51596en.html

7 Ver la Caja de Herramientas en www.fao.org/righttofood/publi_02_en.htm

Luego de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se dio el mandato al Comité Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CIDESC), como órgano para monitorear el tratado, a articular más el derecho humano a la alimentación por medio de una Observación General. Aunque las observaciones generales no son legalmente vinculantes, las mismas son consideradas interpretaciones fidedignas de los derechos específicos o de los principios que gobiernan los derechos. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU adoptó la Observación General 12 en 1999.

La Observación General brinda una tipología para monitorear los diferentes niveles de obligación de los Estados bajo el CIDESC.⁸ La tipología respetar, proteger y cumplir se aplica ahora de manera general a todos los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación de respetar se refiere a los compromisos del Estado de no socavar el disfrute de los derechos humanos ya sea mediante la acción o mediante la no acción; la obligación de proteger pide a los Estados que las personas bajo su jurisdicción no sufran de violaciones a los derechos humanos a manos de actores que no pertenezcan al Estado; la obligación de cumplir pide al Estado que ofrezca un marco legal y institucional que garantice que se pueda disfrutar de los derechos de manera efectiva en la práctica (facilitar, y en casos de emergencia o desastre natural, proveer).⁹

Máximos Recursos Disponibles y Realización Progresiva

El artículo 2 del CIDESC afirma que cada Estado parte debe dar pasos “...al máximo de sus recursos disponibles, con vistas a alcanzar progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos en el presente Pacto...”. Aunque en algunas ocasiones estos principios son entendidos como limitaciones a la responsabilidad del Estado, el Comité Internacional de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CIDESC) ofrece alguna guía en su Observación General 12 sobre el derecho a la alimentación. El CIDESC recuerda a los Estados que, como parte del pacto, tienen obligaciones inmediatas, por ejemplo, emprender pasos concretos para “moverse tan pronto como sea posible” al logro del derecho a la alimentación.¹⁰ Por demás, los pasos que se emprendan deben ser no discriminatorios en su naturaleza y en su aplicación.

El logro progresivo puede entenderse tanto como un concepto para evaluar los resultados de los pasos ya dados, que como un instrumento de referencia

8 Ver Asbjorn Eide, *El Derecho a la Alimentación Adecuada y Liberarse del Hambre*, Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, 51a sesión de la UNCHR, doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, 1999.

9 Es muy útil leer la Observación General 12 en lo relacionado con cuestiones tratadas por el CESCR en otras observaciones generales. La Observación General 2 sobre Asistencia Técnica Internacional, La Observación General 3 sobre la naturaleza de las obligaciones del Estado, la Observación General 9 sobre Aplicación Nacional del Pacto y la Observación General 15 sobre el Derecho al Agua, están disponibles en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. www.ohchr.org/english/bodies/cescr/

10 *Observación General 12*, “El derecho a la alimentación adecuada (art. 11),” CESCR, Ginebra, 20ma sesión, 1999, párr. 14

para establecer la secuencia de las nuevas políticas y programas. El CIDECS explica que el logro del derecho a la alimentación debe progresar de acuerdo con el *máximo de recursos disponibles*. En términos simples, el incremento del ingreso del Estado debe llevar a mejorar y extender los programas para poner fin al hambre y para reducir el número de personas que padecen hambre. Incluso si no se incrementaran sus ingresos, de igual manera, la primera obligación de los Estados es la implementación de los derechos humanos y la repartición del presupuesto debe hacerse de acuerdo a esa obligación.

Indicadores de Derechos Humanos

Los indicadores de los niveles de desarrollo son insuficientes a la hora de medir los derechos humanos. Los indicadores de derechos humanos no se limitan a la medida de los resultados agregados. Por ejemplo, el número de personas que padecen hambre o el número de campesinos sin tierra. En lugar de eso, lo anterior enfatiza los datos que entran, tanto sobre estructura como sobre procesos, y requieren datos desagregados para describir los resultados.

Los datos entrantes *estructurales* se refieren a la infraestructura legal, de políticas e institucional (marco) del país. Por ejemplo, ¿en la constitución nacional se protegen los derechos de los pueblos indígenas? ¿Tiene el gobierno una política nacional de seguridad alimentaria? Los indicadores *estructurales* incluyen también la atención a las instituciones gubernamentales correspondientes tales como las instituciones nacionales de derechos humanos, las cortes o los defensores del pueblo.

Los esfuerzos para seguir la manera en cómo se implementa la entrada de datos requieren de indicadores de *proceso*, o indicadores de fluidez. Estos reflejan la indivisibilidad de los derechos por la participación cívica en el monitoreo, el acceso a las soluciones y la no discriminación. Por ejemplo, ¿cómo los individuos y grupos acceden a la información sobre los programas de seguridad alimentaria en Bolivia? Los indicadores de proceso ilustran además el logro progresivo en este campo. ¿Una vez que se promulgó la ley de reforma agraria, qué pasos dio el gobierno para implementar dicha ley? ¿Se entregó un presupuesto suficiente para su implementación? ¿Se estableció un proceso de monitoreo para identificar las violaciones y garantizar las soluciones?

El propósito de los indicadores de *resultado* de los derechos humanos es monitorear los resultados de las entradas de datos estructurales y procesales. Estos indicadores capturan el grado de disfrute del derecho en un momento en particular. Sin embargo, el indicador de resultados en sí mismo (por ejemplo, el número de personas que padecen hambre) no ofrece información sobre el progreso en cuanto a derechos humanos debido a que este no refleja las condiciones en las cuales se alcanzó el resultado. Por demás, los indicadores de resultado deben desagregarse según las vulnerabilidades para que se puedan sacar conclusiones sobre discriminación.

Procedimiento operacional

Hay muchas guías útiles y claras sobre cómo conducir una evaluación temática o por país que incluyen numerosos documentos académicos sobre el uso de los indicadores como, la Guía para Conducir la Evaluación del Derecho a la Alimentación, de la FAO, y el excelente manual de entrenamiento para monitorear los derechos humanos producido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.¹¹

Esta misión de evaluación sobre el derecho a la alimentación en Bolivia basó su enfoque de procedimiento en las lecciones aprendidas de las experiencias de misiones similares anteriores. El enfoque principal se basó con mucha fuerza en la Observación General 12 sobre el Derecho Humano a la Alimentación. Por ejemplo, en el desarrollo antes de la misión de una guía de preguntas para las entrevistas, se dio atención a los principios normativos del derecho a la alimentación (suficiencia, accesibilidad, disponibilidad/sostenibilidad) en su relación con los diferentes niveles de la obligación del Estado (respeto, protección, cumplimiento). Las preguntas desarrolladas fueron revisadas y ajustadas mientras la misión avanzaba. Los miembros de la delegación trataron de aplicar todo el tiempo los principios más abarcadores de los derechos humanos como universalidad, indivisibilidad y responsabilidad. A pesar del desafío metodológico que este enfoque implicaba por naturaleza, se desarrollaron observaciones comunes del proceso aunque estos fueron principalmente de naturaleza cualitativa.

Se realizaron entrevistas a las comunidades afectadas que habían informado a las organizaciones locales acerca de violaciones específicas o amenazas a su disfrute del derecho humano a tener una alimentación adecuada. Los cuestionarios de situaciones específicas fueron elaborados durante un taller previo a la misión celebrado en La Paz y en entrevistas que fueron programadas con anterioridad por las organizaciones locales asociadas a la misión. Las discusiones en los lugares visitados se realizaron en español o en lenguas indígenas con traducción al español.

Aunque la entrevista y las preguntas de seguimiento difirieran entre los sitios visitados dependiendo del contexto, los métodos básicos de investigación utilizados fueron los mismos. En las entrevistas con las comunidades se pidió a los individuos describir su situación con sus propias palabras y presentar los asuntos que cada uno sentía que era más importante para los derechos humanos y la inseguridad alimentaria. En las entrevistas con el gobierno y los funcionarios de agencias internacionales buscamos aclarar la información obtenida durante las visitas a los distintos lugares y para comprender mejor los desafíos desde la perspectiva de los que tenían que darle cumplimiento al logro de esos derechos.

Algunos de los hechos y cifras que aparecen en este informe fueron obtenidos mediante una investigación en línea y consultas posteriores a la misión. Con el tiempo y los recursos de los que dispusimos, no nos fue posible verificar todos los puntos de vista con las personas que los expresaron, por lo cual los comentarios no han sido atribuidos a personas en específico.

11 *Manual de Formación sobre Monitoreo de los Derechos Humanos*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2001, http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train7_a.pdf

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN BOLIVIA

El Estado Plurinacional de Bolivia ocupa el quinto lugar entre los países más grandes de América del Sur, con una población de diez millones de habitantes.¹² Aproximadamente el 62% de la población se identifica a sí misma como indígenas, con lo cual este país tiene la más alta proporción de pueblos indígenas en América.¹³ Bolivia está compuesta por casi cuarenta grupos étnicos diferentes y la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), aprobada en 2009, reconoce 38 lenguas oficiales incluido el español.

Bolivia está dividida en nueve unidades administrativas o departamentos que son: Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija. Geográficamente, el país está dividido en dos partes: una parte que comprende el noroeste y la otra en el sureste, divididas por una sucesión de cordilleras de altas montañas. La mitad occidental está dominada por imponentes picos, de hasta 6000 metros de altitud, y una extensión de altiplanos y valles. El clima en esta región del país es semiárido y fresco. La mayoría de los recursos mineralógicos se encuentran en esta región. La mitad oriental está dominada por las llanuras de tierras bajas de la cuenca del Amazonas y también por la región del Chaco, con ondulantes colinas y selvas tupidas con un clima que varía entre tropical y húmedo hasta uno que se acerca más al de la sabana. La mayoría de las reservas de petróleo y gas natural de Bolivia se encuentran en esta región.

Un nuevo contexto político

La historia de Bolivia, desde su independencia en 1825, ha estado marcada por golpes de Estado, dictaduras, protestas sociales masivas y dependencia

12 9.862 millones, División de Población de Naciones Unidas. 2009. <http://data.worldbank.org/country/bolivia?display=graph>

13 CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL Fondo indígena, 2008. <http://www.risalc.org/portal/indicadores/ficha/?id=20>. En Bolivia es difícil distinguir entre indígenas y no indígenas. La Constitución se refiere a Indígena Originario Campesino como un solo término que se aplica a todas las personas pertenecientes a naciones y pueblos con existencia precolonial, quienes pueden ahora reclamar los derechos colectivos específicos descritos en la NCPE (Nueva Constitución Política del Estado). Los campesinos o pequeños agricultores, los cuales son con frecuencia individualmente de origen indígena, no son considerados como parte de esos.

económica. Los últimos diez años han sido particularmente significativos y han traído como resultado dos eventos importantes: la elección mayoritaria de Evo Morales como presidente de la República el año 2005 con el partido Movimiento al Socialismo (MAS) y la aprobación por referendo de una Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) en 2009. Evo Morales es el primer presidente indígena en la historia de Bolivia y su elección marcó un momento histórico para la mayoría indígena del país, que ha sufrido una larga discriminación y marginación.

Una de las primeras acciones de Morales como presidente fue convocar, en 2006, a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva constitución. El Gobierno de Bolivia (GdeB) lo anunció internacionalmente para hacer que el proceso tuviera una alta participación de todos los variados sectores de la sociedad civil boliviana. Finalmente, en enero de 2009 fue aprobada la NCPE con el 60.4% de la población votando a favor.¹⁴ En diciembre de 2009, Evo Morales fue reelegido como presidente por un nuevo periodo, con un amplio margen, alcanzado el MAS una mayoría de dos tercios tanto en el Senado como en la Cámara de diputados.

Compromisos con tratados internacionales

Bolivia ha firmado y ratificado los principales instrumentos regionales e internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo los dos Pactos internacionales, el PIDCP y el PIDESC.¹⁵ Firmó y anunció que va a ratificar el Protocolo Opcional (PO) para el PIDESC. Entre otros acuerdos ratificados por Bolivia están la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. A nivel regional, Bolivia es miembro de la Organización de Estados Americanos y es parte del Protocolo de San Salvador de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁶

En cuanto a comercio internacional, el MAS ha criticado los acuerdos y/o Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales y regionales, sin embargo, ha negociado acuerdos de cooperación comercial con Cuba, Venezuela y más recientemente con México. Bolivia es miembro de la Organización Mundial del Comercio, miembro asociado de Mercosur (el acuerdo de mercado común entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y también de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

14 Corte Nacional Electoral. "Referendo Nacional Constituyente 2009". <http://www.cne.org.bo/ResultadosRNC2009/wfr-mDirimidor.aspx>

15 El PO ofrece un mecanismo internacional de reclamos cuando se niega el acceso a la justicia o si no hay uno disponible a nivel nacional. Para más información, ver http://www.escri-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=431553

16 Este protocolo protege de manera explícita los ESCR incluyendo el derecho humano a la alimentación. El texto completo del tratado se puede encontrar en www.OAS.org

Hambre y vulnerabilidad

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2010, Bolivia está clasificada como un país desarrollado a medias, y ocupa el lugar 95 entre los 166 países encuestados para el informe.¹⁷ Cuando el MAS asumió a inicios del 2006, Bolivia ocupaba el lugar 113 de entre 177 países. A pesar de esta mejora, Bolivia se encuentra aún entre los países más pobres de la región de América Latina y el Caribe (LAC) con un estimado del 56% de la población por debajo del nivel de pobreza y un 33% viviendo en condiciones de pobreza extrema. Es más, el 12% de los bolivianos sobreviven con menos de 1 dólar US diario.¹⁸ La más alta concentración de la pobreza se encuentra en las zonas rurales y las comunidades indígenas.

En las pasadas dos décadas, Bolivia no ha conseguido avances significativos en terminar con el hambre. Según datos publicados por la FAO, en 1992, el 24% de la población total estaba subalimentada. Diez años después, en 2002, esa cifra había bajado al 22% pero en 2007 subió de nuevo hasta un 27%. El porcentaje del 2007 representa aproximadamente 2.5 millones de personas, lo cual es un incremento con respecto a 1992 que eran 1.9 millones.¹⁹ El hambre está altamente concentrada en los departamentos más al sur y al occidente (Potosí, Chuquisaca, Beni y Pando) y especialmente en las comunidades rurales más remotas.

De acuerdo a la información recibida durante las entrevistas realizadas, el Programa Mundial de Alimentos (WFP) en La Paz, indicó que el incremento en los precios de los alimentos en 2010 dificultó los esfuerzos del gobierno para frenar el hambre persistente en Bolivia. Las encuestas del WFP compartidas con la misión, muestran que el costo de los alimentos creció en Bolivia en un rango significativamente más alto que los demás precios debido, en parte, a la sequía y las inundaciones que tuvieron lugar en los primeros meses de 2010. Productos básicos en la alimentación, tales como el azúcar, la harina de trigo y de maíz, aumentaron más de un 40% en relación con el año anterior. Según el WFP, tales incrementos han traído como resultado una reducción de la cantidad de alimentos que consumen las familias de los municipios más vulnerables a la inseguridad alimentaria.

El gobierno de Bolivia ha realizado loables esfuerzos para dar solución a estas dificultades y por apoyar a los grupos tradicionalmente excluidos, en particular las mujeres y los pueblos indígenas. De todos modos, Bolivia sigue siendo uno de los países más desiguales en la región de LAC en cuanto a género, etnicidad y lugar de residencia (rural versus urbano). Esta desigualdad significa que

17 Los Cambios detrás del Cambio: Desigualdades y Movilidad Social en Bolivia, Sinopsis, Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, 2010, pág.6, http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/nacional/INDH2010/capitulos/sinopsis%20english.pdf

18 <http://apps.who.int/nutrition/landscape/report.aspx?iso=bol>

19 Todos los datos fueron tomados de la división de estadísticas de la FAO, Roma. FAOSTAT (2010): <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/ess-yearbook2010/yearbook2010-welfare/en/>

el hambre es más frecuente entre las comunidades indígenas, los afrobolivianos y los campesinos pobres. Dentro de esas comunidades, los niños por debajo de los cinco años de edad tienen más riesgos por las penurias que sufren esos sectores. Cifras de la Organización Mundial de la Salud (WHO) en 2008 indican que en Bolivia el 27.2% de los niños por debajo de los cinco años de edad sufren de malnutrición crónica, en comparación con el 15.8% en toda la región de LAC.²⁰ De acuerdo con el Banco Mundial, un estimado del 80% de los niños entre seis y veintitrés meses de edad padece anemia.²¹ Entre los niños existe una separación que distingue a los niños indígenas y no indígenas, con un 28% de niños indígenas que padecen desnutrición crónica, en comparación con el 16% de los niños no indígenas que la sufren.²²

La renovación económica lleva a incrementar los ingresos del Estado

Cuando el MAS asumió por primera vez el poder en el año 2006, la economía boliviana sufría de los más altos índices de deuda y dependía de la ayuda extranjera. En junio del 2006, el gobierno anunció un programa de reformas económicas y lanzó un plan quinquenal para el desarrollo nacional que predecía un incremento del PIB a un 7.6% para 2007 así como un 50% de reducción en el promedio de los bolivianos que viven en la pobreza y un 0% de desnutrición en niños y niñas menores de 2 años.²³

Como piedra angular del paquete de las reformas económicas, las compañías extranjeras de petróleo y gas natural fueron sujeto de un nuevo sistema de derechos e impuestos, que se conoció como el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH), que ascendían al 50% del valor de la producción. Como resultado, los ingresos del Estado provenientes de los hidrocarburos se incrementaron hasta 1.3 mil millones de dólares US sólo en el primer año, más de cuatro veces los niveles de 2004 y dos veces los niveles de 2005.²⁴ El IDH ha brindado una enorme cantidad de recursos extras y ha incrementado significativamente la capacidad del gobierno central para emprender programas sociales, entre ellos los que comprenden los derechos económicos y sociales. Al mismo tiempo, sin embargo, la distribución de esos recursos a los departamentos y municipalidades ha sido una constante fuente de conflictos entre el gobierno central y los departamentos productores de los hidrocarburos. El monto de los ingresos por IDH que se transfiere directamente a los niveles de gobierno departamental y municipal (sub-nacional) va en aumento año tras año.

20 <http://apps.who.int/nutrition/landscape/report.aspx?iso=bol>

21 Bolivia: Hacia un nuevo contrato social, un análisis social del país, Banco Mundial, 2006 http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA_Report.pdf

22 Informe del Relator Especial sobre el derecho humano a la alimentación, Jean Ziegler: Misión en Bolivia 2008, Consejo de Derechos Humanos, ONU, enero de 2008, pág.5.

23 Programa desnutrición www.conan.gov.bo

24 Mark Weisbrot y Luis Sandoval, La Distribución de los Recursos Naturales más Importantes de Bolivia y los Conflictos de Autonomía, Enero 2009, pág.2 <http://www.cepr.net/documents/publications/Bolivia-hydrocarb-update-2009-01.pdf>

Crecimiento de recursos por el impuesto a los hidrocarburos



Source: Fundación Jubileo²⁵

Los recursos disponibles también se incrementan debido a una baja significativa de la deuda externa, tanto en un porcentaje del PIB como en cifras concretas. Poco después de adoptar su política de reforma económica en el 2006, el Gobierno de Bolivia negoció de manera exitosa un alivio significativo de su deuda externa, tanto con el Banco Mundial como con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2003 la deuda externa de Bolivia alcanzaba el 95.4% del PIB y ascendía a 7.7 mil millones de dólares US. Las estadísticas más recientes, de 2008, muestran una drástica reducción de la deuda que pasó a representar el 35.5% del PIB, lo que significa en cifras una gran reducción de 5.8 mil millones de dólares US.²⁶ Lo anterior abrió las puertas a la negociación de nuevos acuerdos de crédito con las instituciones financieras internacionales para el apoyo de proyectos de desarrollo propuestos en el plan quinquenal de desarrollo principalmente la infraestructura de carreteras, irrigación y electricidad.

La delegación pudo constatar que el apoyo para contribuir al desarrollo de Bolivia ha crecido también en años recientes a pesar del hecho de que los recursos propios del gobierno han mejorado significativamente hasta alcanzar el nivel que tienen ahora que los clasifica como un país de ingresos medios. La cantidad total anual recibida como ayuda para el desarrollo era en 2009 de 725.85 millones de dólares US, en comparación con los 643.06 millones de dólares US recibidos en 2005.²⁷ Según representantes de agencias donantes entrevistados en La Paz, la justificación para este aumento es la creciente disparidad entre ricos y pobres en

25 www.jubileobolivia.org.bo

26 Anuario Estadístico de ECLAC 2009 para América Latina y el Caribe, http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/eng/

27 <http://stats.oecd.org>

el país. En el 2007, el índice de gini que mide la disparidad de los ingresos era de 0.57 a nivel nacional y de 0.64 a nivel rural, según el INE.

Impacto del Cambio Climático

Bolivia es uno de los países más biodiversos del mundo donde se encuentran el 20% de los glaciares tropicales. La topografía de Bolivia es igualmente diversa y comprende cadenas montañosas andinas, la selva amazónica y el desierto del Chaco. En los últimos años, Bolivia ha experimentado incidentes por desastres naturales vinculados con el cambio climático.²⁸ La pérdida de los glaciares ha tenido un impacto sobre los patrones climáticos trayendo como resultado estaciones lluviosas más cortas, erosión de los suelos y desertificación.

La sequía de 2010 tuvo efectos devastadores sobre la producción de alimentos en comunidades remotas. En Potosí, por ejemplo, comunidades entrevistadas por la delegación de la misión informaron que aproximadamente el 40% de su producción de papas se había perdido durante esta temporada. En Santa Cruz, representantes de diversas comunidades relataban que la pérdida del cultivo a causa de la sequía tendría impactos mucho más allá del 2010. Explicaban que si no hay cosecha no hay semillas para el próximo año. Se preguntaban si una agricultura a pequeña escala sería viable o no en Bolivia. De hecho, a lo largo de la sequía del 2010 muchos indígenas y pequeños agricultores habían vendido sus animales, abandonado sus campos y emigrado a centros urbanos para conseguir trabajo.²⁹

En respuesta al cambio climático, el 20 de abril de 2011 (después de la misión) el gobierno de Bolivia promulgó una ley que coloca los derechos de la naturaleza en el mismo lugar que los derechos humanos. La Ley de la Madre Tierra es la primera legislación de este tipo en todo el mundo. Pero ya han surgido preguntas sobre si dicha ley es coherente con las iniciativas de otros gobiernos. Por ejemplo, sólo dos días antes, el gobierno había anunciado que reactivaría más de 4000 minas que estaban inactivas en todo el país. A esto le siguió un anuncio del gobierno acerca de que entregaría incentivos en dinero a las compañías que descubrieran nuevos depósitos de hidrocarburos.

Pasos Positivos: Compromiso Político para Acabar con el Hambre

Desde que subió al poder, el gobierno del MAS ha avanzado con un ambicioso plan para reducir las disparidades y acabar con la pobreza en Bolivia. Por ejemplo, la nueva constitución incluye un conjunto de protección a los derechos

28 Cambio Climático, Pobreza y Adaptación en Bolivia, Oxfam Internacional, 2009 <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bolivia-climate-change-adaptation-0911.pdf>

29 Los Campesinos Abandonan la Tierra Cuando la Sequía Propaga el Hambre, comunicado de prensa del Programa Mundial de Alimentos, 1 de Sept. de 2010. <http://www.wfp.org/stories/drought-bolivia-drives-farmers-their-fields>

humanos, incluido el derecho humano a la alimentación. Este compromiso político se complementa con un amplio grupo de políticas y programas destinados a acabar con el hambre en el país. Por otra parte, los representantes bolivianos han sido categóricos y destacados en la defensa de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas - notablemente en el apoyo a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (DDPI). Esta sección del informe describe las leyes, instituciones y políticas que la delegación entendió que ilustraban mejor los pasos positivos que ha dado el gobierno de Bolivia para promover y defender el derecho a la alimentación.

Legislación Nacional

La Constitución Política del Estado de 2009 define a Bolivia como un Estado multinacional formado por grupos indígenas. Como tal, promete una potente voz a los indígenas y sus instituciones, asigna nuevas responsabilidades a los niveles departamentales y municipales, y crea nuevas áreas indígenas autónomas. Es importante señalar que la constitución contiene no menos de dieciséis referencias a la alimentación en varios artículos relacionados con la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria, la autonomía alimentaria, el derecho humano a la alimentación y los modelos de producción agrícola. En particular, sobre el derecho humano a la alimentación, el artículo 16.1 declara que Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. El artículo 16.11 declara un compromiso que va más allá, El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.”

Dado el largo alcance de los cambios entre la anterior y la nueva Constitución, el Congreso Nacional de Bolivia (Parlamento) está enfrentando en estos momentos la gigantesca tarea de redactar y adoptar una legislación que imponga nuevas garantías. Se han conseguido avances significativos y han sido aprobadas cinco leyes estructurales. La Ley de Autonomías y Descentralización (Ley Marco de Autonomías y Descentralización); la ley que establece el Tribunal Constitucional (Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional); la Ley Marco Judicial (Ley del Órgano Judicial); la Ley Nacional Electoral (Ley del Órgano Electoral Plurinacional); y la Ley del Régimen Electoral (Ley del Régimen Electoral). En 2010, el Estado aprobó una serie de leyes de seguridad social relacionadas con redes de protección que incluían las pensiones. Los objetivos declarados para el 2011 son priorizar las leyes económicas las cuales tratarán la regulación de la economía y la producción nacional. Dentro de esta categoría se incluye la seguridad alimentaria, concebida como un asunto solo de producción.

También se ha Estado debatiendo un anteproyecto acerca de una alimentación adecuada como un derecho humano aunque este proyecto no ha recibido aún algún apoyo sustancial por parte del MAS o de los principales movimientos sociales del país. Un proyecto sobre soberanía alimentaria ha recibido mucha más atención y está siendo defendido por el Ministerio de Agricultura, pero este proyecto no ofrece mecanismos de rendición de cuentas, un aspecto clave en el marco de los derechos humanos. Algunas organizaciones indígenas

apoyan un proyecto sobre una Década Productiva (que ahora ha cambiado su nombre por el de Proyecto de Ley para Revolucionar la Producción Comunitaria) el cual prevé que el apoyo del gobierno a la agricultura sea dado directamente a las comunidades más que a las entidades privadas y las cooperativas aisladas.

Dentro de este conjunto de leyes nacionales destinadas a mejorar el acceso seguro a una alimentación adecuada en Bolivia, la Ley de Reforma Agraria del 2006 muestra el importante compromiso del Estado por rectificar las injusticias del pasado. La ley, que prolonga la legislación de 2006 al 2013, diferencia la tierra rural y urbana en cuanto a sus propósitos, regulación y administración. La ley establece que la tierra rural cumpla una función social y económica, que ésta ofrezca empleo que respete los derechos laborales y que la misma se adhiera a la regulación establecida de un máximo de 5000 hectáreas. De este modo, el Estado ha emprendido importantes pasos para garantizar que las tierras agrícolas se mantengan como un recurso productivo para el pueblo de Bolivia.

Autonomía y Descentralización

El proceso de descentralización y la creación de autonomías en el seno del Estado Boliviano comenzó en 1994 cuando el gobierno lanzó un ambicioso programa que incluía la transferencia de fondos a los niveles subnacionales del gobierno con la condición de que las organizaciones civiles locales tuvieran parte en las decisiones de cómo emplear esos fondos. En 1995, fue aprobada la Ley de Descentralización Administrativa haciendo más autónomos a los nueve departamentos bolivianos, aunque los funcionarios clave todavía eran nombrados por el gobierno central.

Entre mayo y junio de 2008 en parte para protestar contra la política del MAS de dar más poder a los indígenas los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija organizaron referendos sobre el tema de la autonomía departamental. Aunque la mayoría en cada departamento votó a favor de la autonomía, el gobierno consideró inválidos e inconstitucionales los resultados, y la Organización de Estados Americanos (OEA) apoyó al gobierno central.³⁰ No obstante, la constitución de 2009 incluye disposiciones para descentralizar aun más el poder y los recursos a los departamentos, municipalidades y autonomías indígenas. En consecuencia, en 2010 fue aprobada por el Parlamento la Ley Marco de Autonomía y Descentralización. Bajo esta nueva ley, cada unidad autónoma debe redactar su propio proyecto de estatutos orgánicos o Constitución Local. Eso no deja claro si los estatutos orgánicos tendrían que guardar coherencia con los compromisos con los derechos humanos que ha asumido el Estado boliviano.

Instituciones

En su lucha por cumplir con sus compromisos constitucionales mediante la adopción de nuevas leyes, el gobierno de Bolivia también está dando pasos im-

30 MercoPress, Mayo de 2008. <http://en.mercoPress.com/2008/05/03/oas-supports-bolivia-unity-in-eve-of-crucial-autonomy-vote>

portantes en la creación o reforma de las instituciones que las implementen. De las instituciones que podrían implementar el compromiso estatal del derecho humano a la alimentación, la delegación entrevistó a representantes de la Defensoría del Pueblo, INRA, el CONAN y EMAPA. La delegación también sostuvo un encuentro con la Ministra de Justicia de Bolivia para comprender mejor a las instituciones y la rendición de cuentas y en particular, la nueva Corte Constitucional.

Defensoría del Pueblo

La oficina de la Defensoría del Pueblo (ombudsman) funciona como una institución nacional de derechos humanos. Establecida por ley en 1997, la Defensoría disfruta de forma independiente para recibir e investigar reclamaciones en relación con violaciones de derechos humanos tanto individuales como colectivos u otro tipo de abuso de poder. Su mandato se extiende a los niveles departamental y municipal y ahora incluye las autonomías indígenas. El Defensor del Pueblo, que es elegido por la Asamblea Legislativa, además realiza recomendaciones a varios órganos gubernamentales con miras a la protección de los derechos humanos en el país, con énfasis en los derechos humanos de los pueblos indígenas y de la mujer.

En su presentación a la delegación y otros durante el seminario público que clausuró la misión, el Defensor expresó su firme compromiso de promover el derecho humano a la alimentación, el cuál él entiende que es un componente clave en el plan de desarrollo del gobierno y parte importante de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El Defensor informó que en diciembre de 2010, su oficina participó en un taller sobre derecho a la alimentación ofrecido por el gobierno en colaboración con la FAO. El taller, además, incluía la participación de parlamentarios que trabajan para promover una legislación marco sobre el derecho humano a la alimentación.³¹ La Defensoría formulará un nuevo plan estratégico para el 2012-2016.

El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN)

El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición fue creado en el 2003 y modificado en el 2006 para tener la forma y responsabilidades actuales. Fue fundado por una agrupación de donantes internacionales entre los que se encuentran Canadá, Bélgica, Francia y España.

El CONAN se describe a sí mismo como una institución del gobierno encargada de implementar el derecho humano a la alimentación.³² En su testimonio ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; durante la revisión periódica a Bolivia, representantes del GdeB describieron el trabajo del CONAN de la siguiente manera: el Consejo es ahora

31 Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Bolivia : Derecho a la alimentación, discurso pronunciado en el seminario público sobre el derecho humano a la alimentación auspiciado por la Defensoría el 14 de febrero de 2011

32 Sistematización de las Experiencias de Consejos de Alimentación y Nutrición en Bolivia, CONAN, 2010, http://www.fao.org/righttofood/publi10/bolivia_report2010_sistematizacion_conan.pdf

el responsable de promover la nueva política nacional de seguridad alimentaria, alentar y coordinar la participación de las instituciones del sector público y de la sociedad civil en la formulación y distribución de un seguimiento de las políticas sectoriales de alimentación y nutrición, así como la promoción del proyecto de una política nacional de seguridad alimentaria que apunte hacia la eliminación de la malnutrición entre los niños menores de cinco años.³³

La Fuerza del CONAN radica en su función de coordinación con 9 ministerios para posibilitar que los mismos se unan con el Ministerio de Salud que hace la coordinación y el Ministerio de la Presidencia de Bolivia a la cabeza. Juntos elaboran y distribuyen proyectos y programas dirigidos a dar acceso a la alimentación suficiente a segmentos vulnerables de la población. La participación de ministerios incluye a la Oficina del Presidente, el Ministro de Finanzas, el Ministro de Desarrollo, el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, la Ministra de Justicia y el Ministro de Educación. Una iniciativa insignia del CONAN es el programa Desnutrición Cero, el cual busca mejorar la nutrición entre las mujeres embarazadas y los niños menores de cinco años. Este programa se extiende por 176 municipalidades identificadas como de mayor riesgo. No cuenta con participación de la sociedad civil.

Aunque la delegación no encontró que los programas del CONAN estaban fundamentados en una perspectiva de derechos en la práctica, el equipo del CONAN había recibido con entusiasmo el entrenamiento sobre el derecho humano a la alimentación por el valor adicional que tiene este entrenamiento para el trabajo que realizan. Representantes del CONAN dijeron también que los planes de la agencia fortalecían los vínculos conceptuales entre la nutrición y las políticas de producción agrícola. Con esa finalidad, tratarían de trabajar más estrechamente con el Ministerio de Desarrollo Rural.

Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)

La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) es una institución del gobierno creada en 2007 como un medio para manejar los suministros de alimentos y estabilizar los precios. Su objetivo es brindar créditos y servicios a los campesinos que poseen menos de 50 hectáreas de tierra muchos de ellos con menos de 2 hectáreas para que el país esté en mejores condiciones de lograr la autosuficiencia alimentaria. En parte el plan de trabajo de EMAPA está dirigido a ampliar la cantidad de tierra disponible para la agricultura (ampliación de la frontera agrícola) en Bolivia para posibilitar un incremento en la producción de productos básicos.

De algún modo, las funciones de EMAPA son las de una institución estatal de contratos agrícolas. Ésta financia la adquisición de insumos y garantiza la compra de trigo, arroz y maíz en el tiempo de la cosecha. Los almacenes de EMAPA en La Paz, procesan el grano para crear los productos alimenticios y venderlos a las

33 E/C.12/BOL/Q/2/Add.1, página 47, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/country,,STATEPARTIESREP,BOL,,48d0c36c2,0.html>

familias de bajo ingresos para cubrir sus necesidades, a precios ligeramente más bajos que los precios del mercado. En el momento de la misión, EMAPA estaba activa en seis departamentos (Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba, Potosí y Beni).

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

El Instituto Nacional de Reforma Agraria es una agencia pública creada en 1996 bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. El mandato del INRA es el de crear un sistema de administración de la tierra para las tierras rurales fundamentada en los títulos y apoyando la soberanía alimentaria y la biodiversidad. En este momento, el INRA está enfrascado en una iniciativa a todo lo ancho de la nación para verificar todos los títulos existentes y para determinar si se está haciendo buen uso de la tierra de acuerdo con los criterios establecidos en la ley de reforma agraria revisada en 2006. En caso de que no sea así, el INRA reclama la tierra que no ha cumplido la Ley la reasigna a los pequeños agricultores y las comunidades indígenas. Según funcionarios del INRA que se entrevistaron en La Paz y en el departamento de Santa Cruz, algunas tierras también pueden otorgarse al Estado para ser usadas en la producción de productos alimenticios básicos. La filosofía que sigue el programa del INRA es que una vez que la tenencia de la tierra está asegurada, los pequeños agricultores y las comunidades indígenas disfrutarán de un mejor acceso a los créditos, estarán en mejor disposición de invertir en sus tierras y, de ese modo, se incrementará la producción nacional de alimentos y habrá una mayor seguridad alimentaria.

En diciembre del 2010, el INRA supervisó la primera transferencia de las tierras para las comunidades indígenas en el Chaco, región de Santa Cruz. Este caso, que involucró al pueblo Guaraní, será descrito más adelante en el informe.

Sistema jurídico

El sistema jurídico en Bolivia está formado por una Corte Suprema, un Tribunal Constitucional Plurinacional Independiente (que está por entrar en funcionamiento), un Tribunal Supremo Electoral, y un conjunto de cortes menores. Las querellas relacionadas con la administración de la ley de reforma agraria se dirimen en el Tribunal Agrario Nacional (TAN) pero las decisiones de éste pueden apelarse en las cortes menores o a nivel nacional.

En 2010, el Congreso Nacional aprobó una legislación que provee a las comunidades indígenas de un sistema de justicia separado e independiente, el cual incluye un sistema jurídico independiente. Su objetivo es dar justicia expedita en comunidades rurales en las cuales el Estado está, por lo regular, ausente, y además, aumentar la autonomía de los pueblos indígenas de Bolivia. Aunque no queda claro cómo coexistirán y sean eficientes dos sistemas de justicia, y cómo la justicia indígena puede ser eficaz a la hora de tratar temas de derechos humanos, entre los cuales están los derechos de la mujer, la delegación reconoció el importante papel que podría jugar el sistema de justicia indígena en la reducción sistemática que han experimentado los pueblos indígenas dentro del sistema legal dominante.

Políticas y Programas

Junto a los cambios en la Constitución, la adopción de nuevas leyes y el fortalecimiento de las instituciones democráticas el gobierno tiene una amplia gama de programas dedicados al mejoramiento de la nutrición y al acceso sostenible a la alimentación. Para el propósito de nuestra misión y de este informe, la delegación indagó en programas dentro de dos áreas de políticas los derechos humanos y el desarrollo económico.

Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos

En 2009, el Ministerio de Justicia elaboró, fundamentado dentro del marco constitucional, un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos quinquenal para garantizar y promover el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con los Derechos Humanos.³⁴ Se redactó el plan consultando a la sociedad civil mediante una serie de mesas redondas y talleres que tuvieron lugar a todo lo ancho del país. El plan de acción detalla cuales son los derechos humanos de los cuales el Estado es responsable de acuerdo a los compromisos nacionales e internacionales. Se trata cada uno de los derechos por separado con una explicación de los desafíos específicos en cada caso, la acciones a emprender y por quién, así como la cantidad que se debe invertir por cada acción específica. El capítulo 7 del plan está dedicado al derecho a la seguridad alimentaria y está acompañado por una propuesta de presupuesto por un total de 1,810,000 Bolivianos (alrededor de 250,000 dólares canadienses).

La implementación del plan es responsabilidad del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Bolivia, inaugurado en 2010. El Consejo funciona bajo la supervisión del Subsecretario para los Derechos Humanos dentro del Vice-ministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y consiste en un órgano del Estado, la sociedad civil y las organizaciones indígenas. La oficina en Bolivia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos participa como observadora en las reuniones del Consejo. El objetivo del Consejo es servir como un mecanismo de coordinación entre varios ministerios y otros factores, de la misma manera que el CONAN coordina los programas nutricionales entre los ministerios.

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El Plan Nacional de Desarrollo, presentado en el año 2006, al inicio del primer periodo de gobierno del MAS, es un plan quinquenal que contiene cuatro componentes: Desarrollo con inclusión social; Descentralización y otorgamientos sociales fundamentados en la comunidad; Transformación del sistema industrial y de exportaciones; y un Cambio de enfoques en las relaciones internacionales. La soberanía alimentaria es un propósito fundamental del PND y, por tanto, muchas de sus políticas y programas contribuyen, directa o indirectamente al logro progresivo del derecho humano a la alimentación en Bolivia.

34 Ver el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos Bolivia para Vivir Bien 2009-2013. http://www.ops.org.bo/multi-media/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/3_doc_nacionales/12_PNADH2009-2013.pdf

El PND dirige su atención al modelo boliviano de producción agrícola con el objetivo declarado de asegurar la autosuficiencia alimentaria, proteger el medio ambiente y promover la agricultura a pequeña escala. Bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, los programas agrícolas incluyen apoyo financiero en forma de subsidios y créditos, así como el desarrollo de mercados locales. El plan apunta además al incremento de la cantidad de tierra destinada a la producción agrícola a través de la iniciativa de reforma agraria del gobierno.

La política del PND sobre Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria y Seguridad (PSSA) se implementó a través del Programa de Apoyo a la Seguridad alimentaria (PASA). El PASA fue financiado por donantes internacionales y en 2010, tenía un presupuesto 79 millones de Bolivianos (alrededor de 11 millones de dólares canadienses).³⁵ Otro programa clave es el Programa Desnutrición Cero, implementado a través del CONAN bajo la autoridad del Ministerio de Salud. Aunque falta un compromiso explícito con el derecho humano a la alimentación, el PSSA brinda destacada atención al estímulo a que los ciudadanos reclamen sus derechos humanos mediante el desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a nivel local.³⁶

Mejor práctica Programas para fortalecer las municipalidades para enfrentar la malnutrición

En 2008, la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL) acordó la colaboración con CONAN en un esfuerzo por municipalizar la implementación del Programa Desnutrición Cero. ACOBOL trabajó, con la ayuda de UNICEF y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, con las municipalidades por todo el país para asegurar que un análisis sobre derechos humanos y de género informara sobre la lucha contra la desnutrición a nivel local.

Durante la fase inicial del proyecto, ACOBOL brindó a concejales municipales entrenamiento sobre cómo garantizar que se priorizara el programa Desnutrición Cero dentro de la planificación y los procesos presupuestarios municipales. Luego miembros de ACOBOL trabajaron en el aumento de la conciencia de sus colegas masculinos sobre la importancia de enfrentar la desnutrición materno infantil en sus comunidades. Gracias a sus esfuerzos, el programa Desnutrición Cero se ha arraigado con mucha firmeza a nivel local y los funcionarios elegidos en algunas de las municipalidades de mayor inseguridad alimentaria del país han hecho, de la lucha contra el hambre, una prioridad.

Mediante ACOBOL, las concejales y concejales pudieron compartir sus experiencias con otras municipalidades a todo lo ancho del país. ACOBOL ha conseguido crear una voluntad política y un impulso para el programa Desnutrición Cero a nivel local, que es donde, al final, se ganará la lucha contra la desnutrición.

35 www.pasa.org.bo/spp/nacional.php

36 Respuesta del Gobierno de Bolivia a la lista de cuestiones a discutir en conexión con la consideración de los informes periódicos segundo, tercero y cuarto combinados, en relación con los derechos a los que se hace referencia en los artículos del 1 al 15 del ICESCR, párrafo 143. <http://www.unhcr.org/refworld/country,,CESCR,,BOL,,48d0c36c2,0.html>

Reforma agraria, renovada

Los esfuerzos por corregir los problemas asociados con la concentración extrema de la tierra han sido por largo tiempo un asunto de fondo en las políticas bolivianas. En 1953, el gobierno promulgó la ley de reforma agraria que buscaba eliminar el trabajo en condiciones de servidumbre mediante el respeto al principio de que la tierra pertenece a quien la trabaja. Se distribuyeron aproximadamente sesenta millones de hectáreas pero solamente 10% entre las familias pobres, la mayoría indígenas y pequeños agricultores campesinos en la parte del país al occidente de los Andes. Acerca de 90% fueron concedida a interés privados incluyendo a inversionistas extranjeros.³⁷ Concretamente, entre 1953 y 1992, unos 7.7 millones de hectáreas de tierra agrícola han sido distribuidas sin pago a sólo 402 entidades corporativas o personas, la mayoría de las mismas en las zonas orientales fronterizas con Brasil.³⁸

En 1996, el parlamento aprobó una Ley de Reforma Agraria revisada que, al menos teóricamente permitía a las comunidades indígenas, en los departamentos al occidente del Amazonas, ganar el título legal de propiedad de sus tierras. Sin embargo, los programas de implementación no fueron eficientes y un estudio de 2005 informó que 100 familias ostentaban el título de propiedad de 12.5 millones de acres de tierra, mientras que más de 2 millones de familias sobrevivían en 2.5 millones de acres.³⁹ Una revisión de la evaluación mostró en 2006 que se había completado sólo un 10% de la redistribución planificada.

En 2006, el gobierno del MAS, electo nuevamente, extendió la iniciativa de reforma por siete años más, prometiendo completar el trabajo en 2013. La ley extendida, basada en provisiones constitucionales, establece que la tierra debe servir a propósitos económicos y sociales, ateniéndose a la ley del trabajo y que no exceda un tope de 5000 hectáreas. La implementación de la ley ha confrontado infinidad de problemas en relación a los reclamos de tierras en conflicto y los registros incorrectos. No obstante, se ha lanzado un programa nacional, bajo el auspicio del Ministerio de Desarrollo Rural y la Tierra, mediante el cual toda la tierra deberá ser supervisada, demarcada, y se deberán verificar los títulos existentes y renovarlos. Como resultado de este programa, se ha entregado a comunidades indígenas títulos de propiedad por un total de 7.5 millones de acres con la promesa de que se transferirán otros 50 millones de acres para finales del 2011.

37 <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=31029>

38 Fundación Tierra 2010, *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*

39 *Conflicto, Desigualdad y Diálogo para la Solución de Conflictos en América Latina: Los casos de Argentina, Bolivia y Venezuela*, Helen Barnes, 2005, citado en *Bolivia: Desarrollo Político y Económico y Relaciones con los Estados Unidos*, Servicios de Investigaciones Congresionales, 2007

Programas de desayuno escolar

Sumado a estos programas administrados por el gobierno central, las municipalidades, trabajando en colaboración con la sociedad civil, han lanzado iniciativas de desarrollo económico local para mejorar la nutrición en sus comunidades, lo que incluye el desayuno escolar. El financiamiento sale de los presupuestos municipales pero con frecuencia se complementa con contribuciones de donantes, como, por ejemplo, el PMA. Las iniciativas incluyen también los esfuerzos de apoyo por los productores locales suministrando alimentos desde las comunidades de agricultores en las cuales se encuentran las escuelas. En un ejemplo que proporcionó el PMA, se alentó a los agricultores para que cultivaran maní. Se dio formación a las mujeres de la comunidad sobre el proceso de cómo preparar la mantequilla de maní. La mantequilla de maní abastecía los programas de desayuno escolar y los sobrantes generaban un ingreso en efectivo para las mujeres.

Las OECA's han estado trabajando estrechamente con los gobiernos municipales para promover que el abastecimiento a los programas de desayuno escolar se produzca mediante compras a las cooperativas de agricultores locales⁴⁰ De hecho, se ha propuesto una ley nacional que exigiría que se promueva eso (siempre que sea posible) para así reducir la dependencia de los alimentos importados, y asegurarse mejor de que hayan alimentos frescos y nutritivos en los programas de desayuno escolar a la vez que se estimula la autosuficiencia alimentaria en las comunidades rurales.

Los fondos indígenas y los "Bonos"

Como parte de este proceso de nacionalización, el Gobierno de Bolivia estableció un impuesto directo a la industria del petróleo y el gas natural. Los ingresos provenientes del IDH contribuyeron a crear un fondo para las necesidades específicas de los pueblos indígenas (Fondo Indígena). Dichos ingresos apoyan también una serie de subsidios o bonos para beneficiar a otros grupos vulnerables. Por ejemplo, el Bono Juana Azurduy (creado en 2009) se centra en la mortalidad infantil y la desnutrición, suministrando asistencia económica a todas las mujeres encintas y a aquella que tienen hijos menores de dos años. El Banco Mundial ha dado a Bolivia un préstamo de 17 millones de dólares para implementar este programa en el occidente del país⁴¹ El Bono Juancito Pinto proporciona subsidios para gastos escolares. La Renta Dignidad suministra apoyo financiero anual a toda persona mayor de sesenta años. Todas estas medidas han contribuido a una reducción de la pobreza y como resultado han tenido un impacto positivo en la capacidad de los bolivianos de tener acceso a una alimentación adecuada.

40 Ver Desayunos Escolares: Aporte de las OECA a la soberanía alimentaria en www.cioecbolivia.org

41 Ver <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35011326> o <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPHEANUTPOPINSPA/Resources/Bolivia.pdf>

Durante la visita en terreno de la Misión a Potosí, se tuvo la impresión de que los bonos servían para cubrir las necesidades incluso en los municipios rurales más aislados. Es más, las comunidades entrevistadas informaron que los bonos eran efectivos para reducir el hambre crónica, al menos por un tiempo. Sin embargo, en otras regiones el alcance de bonos parece desigual. Por ejemplo en Cochabamba, las comunidades entrevistadas no se beneficiaban del Bono Juana Azurduy, aunque no estaba claro si lo que pasaba es que ellos no habían comprendido cómo tener acceso al mismo. Los niños huérfanos habían sido también excluidos cuando no tenían un adulto que les ayudara a completar y cumplir todos los requisitos burocráticos exigidos, en nombre de ellos.

El Desafío de la Implementación: Convertir las palabras en acción

Tal y como se describe en los capítulos anteriores, la delegación de la misión documentó numerosos pasos positivos que ha tomado el Gobierno de Bolivia para poner fin al hambre y la desnutrición. Estos pasos positivos constituyen avances significativos en los esfuerzos gubernamentales para cumplir con el derecho humano a la alimentación de manera progresiva y al máximo de los recursos disponibles. No obstante, la delegación observó también obstáculos significativos que demorarían la consecución del derecho humano a la alimentación en Bolivia. Esta sección del informe pondrá énfasis en dichos obstáculos, agrupando las observaciones en tres grupos áreas: leyes, políticas y programas; recursos presupuestarios; y reforma agraria.

Falta de coherencia y efectiva implementación de leyes y políticas

La elaboración de estas estrategias debería comenzar con una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y los recursos disponibles. Los Estados deberían formular las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo.

Directrices Voluntarias para el derecho humano a la alimentación, art. 3.2

En su informe de 2010 sobre Bolivia, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos exhortó al Gobierno de Bolivia a garantizar una gran coordinación y cooperación entre los órganos de gobierno que están implementando el Plan de Desarrollo Nacional y el Plan Nacional de Derechos Humanos.⁴² Sin dudas, la delegación encontró en las entrevistas realizadas tanto a las autoridades estatales como a los donantes internacionales, se estima que el problema del hambre y de la desnutrición crónica en Bolivia es principalmente un desafío del

42 Informe de la Alta Comisionada de la Organización de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, párrafo 120, marzo de 2011, www.bolivia.ohchr.org

desarrollo económico o de los resultados de políticas erróneas en el pasado, más que una cuestión de derechos humanos de manera general y específicamente del Derecho humano a la alimentación.

Implementación Insuficiente del Plan Nacional de Derechos Humanos

La delegación debió hacer frente a una marcada falta de información sobre la implementación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos. Por ejemplo, aunque el plan en sí mismo proponía entregas en el presupuesto para cada derecho en el 2009, todo parece indicar que dichas entregas no se han realizado todavía. Es más, las entrevistas sugerían que la visión gubernamental de los derechos humanos es tremendamente limitada a los derechos civil y político, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales se consideran dentro de un marco conceptual diferente.

La delegación observó además que hay confusión acerca de cuál es el órgano del gobierno que tiene autoridad competente para la implementación del Plan de Acción de Derechos Humanos. Aunque técnicamente el plan está bajo la autoridad del Ministerio de Justicia, la Ministra dijo a los miembros de la delegación que la sección sobre derecho a la alimentación no estaba bajo su responsabilidad. Según la Ministra, la implementación del plan está descentralizada entre varios ministerios del gobierno y que el derecho humano a la alimentación cae dentro de las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. En la entrevista de la delegación con el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, sin embargo, el Ministro dio la impresión de que ignoraba que el derecho humano a la alimentación fuera responsabilidad de su ministerio. Ninguno de los dos Ministros mencionó el Consejo Nacional de Derechos Humanos el cual, teóricamente, coordina la implementación del plan.

En este punto debemos señalar que la delegación observó una confusión similar acerca de la legislación marco pendiente sobre el derecho humano a la alimentación. La Ministra de Justicia explicó que la prioridad del gobierno es una legislación alterna sobre soberanía alimentaria que incluirá el derecho humano a la alimentación. Organizaciones no gubernamentales locales informaron, sin embargo, que la legislación sobre soberanía alimentaria tal y como se encuentra en este momento, omite principios claves de los derechos humanos tales como la aplicación universal, la participación civil y los mecanismos de responsabilidad legal.

La responsabilidad legal fue enfatizada en el informe del 2008 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la alimentación, Jean Zeigler. En sus observaciones, el relator tomó nota acerca de que la Defensoría carecía de capacidad institucional para monitorear, documentar e informar sobre violaciones al derecho a la alimentación. Por tanto, recomendaba la creación de una dependencia especial encargada del derecho a la alimentación-

dentro de la Defensoría.⁴³ Esa recomendación no había sido implementada en el momento de nuestra misión.

El Plan de Acción de Derechos Humanos incluye un objetivo para proveer de acceso a la justicia en el caso de violación de los derechos humanos (objetivo 6.5) pero la delegación de la Misión estuvo decepcionada por la aparente incapacidad del sistema judicial para responder. Las demoras procesales en las citas con los jueces han traído como resultado un gran número de puestos vacantes y un cada vez mayor atraso de más de 5000 casos entre los que se encuentran muchos con dimensiones de derechos humanos. En el informe más reciente de la situación de los derechos humanos en Bolivia, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos instó a las autoridades competentes a acelerar la selección transparente de jueces con el fin de reducir los atrasos.⁴⁴ La falta de nombramientos judiciales ha retrasado también el establecimiento de la Corte Constitucional. Lo que dijeron a la delegación durante su entrevista con la Ministra de Justicia fue que elegirían a los jueces en la primavera de 2011 y que la corte estaría lista para funcionar para el verano de este mismo año.⁴⁵ La falta de una Corte Constitucional en funcionamiento ha retrasado la reforma agraria. Las solicitudes contra las órdenes de expropiación continúan sin ser juzgadas mientras las comunidades indígenas esperan recibir el título legal de la tierra en la cual ellos viven y producen sus alimentos.

43 Informe del Relator Especial sobre el derecho humano a la alimentación, Jean Ziegler: Misión en Bolivia 2008, Consejo de Derechos Humanos, ONU, enero de 2008, pág.26. (A/HRC/7/5/Add.2)

44 Informe de la Alta Comisionada de la Organización de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia, marzo de 2010, A/HRC/13/26/Add.2 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-26-Add2.pdf>

45 La entrevista de la delegación con Nilda Copa, Ministra de Justicia, 5 de febrero de 2011. Cuando se redactó el informe, los jueces no habían sido elegidos aún.

Definiciones de términos

Mucho se ha escrito sobre la relación entre seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación.⁴⁶ Aunque no podemos reflejar todas las diversas dimensiones de esta discusión en el poco espacio que tenemos aquí, es muy importante aclarar los elementos básicos de cada concepto en el contexto boliviano.

Seguridad alimentaria: Es una visión de conjunto del suministro de alimentos a los niveles global, regional y nacional. La seguridad alimentaria es un objeto de políticas y no incluye la atribución de conceptos de obligación legal o responsabilidad estatal. La atención principal del objetivo de la seguridad alimentaria es el acceso a la alimentación (no *cómo* se accede a esa alimentación). Las ONG y los movimientos sociales han criticado ese objetivo por ser muy limitado debido a que no trata de obligaciones estructurales tales como los sistemas de producción y distribución.

Soberanía alimentaria: Es un marco de políticas desarrollado por la sociedad civil para defender los derechos de los pueblos, comunidades o Estados a determinar sus propias políticas agrícolas y de alimentación en una era de globalización. La soberanía alimentaria prioriza los derechos a pequeña escala o de los pequeños agricultores, con énfasis centrado en los sistemas de alimentación, el control sobre los recursos naturales, incluida la tierra y una producción ecológicamente sostenible. La soberanía alimentaria no incluye de manera explícita la aplicación universal, un requisito para identificar los más vulnerables, o el concepto de responsabilidad legal del Estado.

Derecho a la alimentación: Es un compromiso legalmente vinculante de los Estados, definido y protegido por leyes internacionales, y contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho humano a la alimentación garantiza el requerimiento de un mínimo básico de alimentación para todos fuera de toda discriminación. El derecho humano a la alimentación demanda que el Estado emprenda pasos específicos, al máximo de sus recursos disponibles, para la eliminación progresiva del hambre. Este derecho enfatiza la responsabilidad del Estado incluyendo el suministro de correcciones efectivas para las víctimas de violaciones del derecho humano a la alimentación.

Mensajes contradictorios en relación con el modelo agrícola

El Gobierno de Bolivia ha adoptado una política de tres economías que funcionan juntas dentro del Estado pero sirven a diferentes objetivos. En relación a la producción de alimentos la economía comunitaria se basa en prácticas agroecológicas y abarca a la mayoría de las comunidades indígenas. La economía privada sirve a la producción agroindustrial a gran escala, pero

⁴⁶ Por ejemplo, Ver Soberanía Alimentaria: Hacia la democracia en los sistemas de alimentación localizados, Michael Windfuhr y Jennie Jonsen, FIAN Internacional, 2005

también incluye a los pequeños agricultores que producen a pequeña escala, y la economía del Estado prevé un rol para la producción de la propiedad estatal. Se ha propuesto una ley para articular la economía plural (ley de economía plural) para asegurar el balance y la equidad entre los tres modelos participantes. Sin embargo, en opinión de la delegación, hay diferencias importantes entre estas tres visiones que no han sido conciliadas por los legisladores o por los funcionarios del Estado que diseñan las políticas.

Gran parte del Estado y de la economía privada de Bolivia están enfrentados al objetivo del PND de soberanía alimentaria o a los objetivos de autosuficiencia nacional. Durante la entrevista de la delegación con el Ministro de Planificación, se explicó que las estrategias para la soberanía alimentaria de Bolivia descansan en dos aspectos: apoyo a los pequeños productores; y creación de demanda interna a través de los bonos y otros programas similares. A pesar de los reclamos, la delegación encontró una falta de ejecución del presupuesto para apoyar el sector campesino productivo el que está cada vez más preocupado acerca de la seriedad de la promesa del gobierno de promover la soberanía alimentaria a través de la agricultura a pequeña escala. En el curso de las entrevistas y visitas a los lugares, comenzó a manifestarse con más claridad que el apoyo a los pequeños productores no significa necesariamente promover la alimentación para el consumo local, sino que cada vez más este apoyo representa más alimentos para la exportación.

Un ejemplo de esto es el ritmo cada vez más rápido de deforestación, incluida la tala intencional de tierras para la expansión de una agricultura dirigida a la exportación. Descrita como política de selva por alimento, el método primario utilizado para crear las nuevas tierras es corte y quema (aproximadamente el 80% de la nueva tierra se crea de este modo). Entre 1990 y 2010, Bolivia perdió un promedio de 279,950 hectáreas de cubierta forestal por año.⁴⁷ Según la información ofrecida a la delegación durante las entrevistas en Santa Cruz, el índice de deforestación se ha incrementado significativamente en los últimos cinco años. Sólo en 2010 fueron taladas más de 500,000 hectáreas para extender los campos agrícolas.⁴⁸ Otros estimados colocan el índice actual de deforestación en Bolivia en más de 800 hectáreas diarias aunque al menos una parte de esta deforestación es el resultado del cambio climático y la sequía.⁴⁹ Los mayores beneficiarios de las nuevas tierras son los productores a gran escala de cultivos de exportación tales como la soya y el maíz. Estos productores por lo regular confían en la utilización de semillas genéticamente modificadas y técnicas químicas intensivas que traen como resultado la pérdida de la fertilidad de los suelos lo que hace necesario que sean taladas nuevas tierras.

Incluso en términos del compromiso del gobierno con la Madre Tierra la delegación de la misión observó que muchos de los desafíos ecológicos que enfrentan las comunidades rurales y los pequeños agricultores en Bolivia,

47 <http://rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Bolivia.htm>

48 <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=55710>

49 <http://tropicalforestgroup.blogspot.com/2010/12/bolivias-rates-of-deforestation-highest.html>

son el resultado de políticas estatales que favorecen la agricultura industrial y el sector extractivo. En algunos casos, estas políticas parecen entrar en conflicto directo con las afirmaciones de que el gobierno prioriza la agricultura a pequeña escala y ambientalmente. Luego de la misión y mientras estaba siendo redactado este informe, movimientos sociales de toda América Latina han lanzado una campaña para protestar la propuesta de Bolivia de aprobar en las nuevas tierras la producción de cultivos GM (genéticamente modificados). Dicha ley, dicen, entraría en conflicto con compromisos constitucionales del Estado⁵⁰ y abren las puertas a la producción de biocombustibles, incluyendo el azúcar y el aceite de palma, en tierras que producen actualmente alimentos.⁵¹

A lo largo de entrevistas con campesinos, éstos ofrecieron ejemplos similares acerca del apoyo que han recibido de EMAPA. Reclaman que EMAPA les ha pedido que compren fertilizantes químicos dañinos provenientes de India o China debido a que son los menos caros. Pero representantes de EMAPA dijeron a la delegación que eso no era cierto y que los campesinos pueden comprar sus insumos como prefieran y que luego serán reembolsados. Los campesinos lamentan además que en declaraciones recientes EMAPA propuso que comenzaría a vender sus reservas en mercados rurales, compitiendo con los productores que precisamente se supone que ayudaría.

Ausencia de un enfoque interministerial sobre el hambre

Aunque el Gobierno de Bolivia ha creado loables procesos interdepartamentales destinados a coordinar los esfuerzos para luchar contra el hambre y la desnutrición en particular a través de CONAN éstos, sin embargo, carecen de una posición del gobierno que conciba el derecho humano a la alimentación como un desafío multidimensional que se extiende más allá del desarrollo agrícola y la salud nutricional. Una respuesta apropiada del gobierno al hambre debería incluir la atención al acceso a la justicia, la eliminación de la discriminación, las políticas fiscales, las políticas ambientales, las leyes laborales, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. Teóricamente, tal posición es la que debería seguirse dentro del Consejo Nacional de Derechos Humanos, pero no es así.

CONAN, por ejemplo, es la agencia interdepartamental creada para coordinar los programas nutricionales y además para exigir responsabilidad por la implementación del derecho humano a la alimentación. Mientras teóricamente las estrategias y políticas de CONAN se desarrollan en conjunto y con la participación de Ministerios, la Ministra de Justicia (responsable del Plan de

50 Según el comunicado de prensa de la Red por una América Latina Libre de Transgénicos, fechado el 8 de junio de 2011, la Ley de Revolución Productiva Comunitaria contradice los compromisos constitucionales de acuerdo a lo que se describe en los artículos 255 y 459.

51 La producción de aceite de palma ha creado controversia en otros países, en particular Indonesia and Malaysia. Para una compilación de nuevos artículos, visitar http://www.mongabay.com/borneo/borneo_oil_palm.htm

Acción Nacional de Derechos Humanos) no prioriza su relación con CONAN y dijo a la delegación que el derecho humano a la alimentación era responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Rural. El Ministerio de Desarrollo Rural incluye en su mandato de manera explícita la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria pero no el derecho humano a la alimentación. Además, ni el Ministerio de Desarrollo Rural ni CONAN administran programas para combatir el hambre en los centros urbanos. La Defensoría, que también tiene responsabilidad en derechos humanos, incluso no es miembro de CONAN.

A nivel subnacional, la descentralización ha encabezado numerosos problemas de coordinación. Por ejemplo, la implementación del PASA por el Ministerio de Desarrollo Rural da vía libre a las municipalidades para crear un estrato aparte de burocracia administrativa. Comunarios entrevistados en Santa Cruz dijeron que la información sobre el proceso de aplicación era algo oscuro y que la aprobación del proyecto podría tomar hasta tres años. Entrevistado luego en La Paz, el vocero del Ministerio explicó que eran las municipalidades las que eran lentas e ineficaces y por tanto el Ministerio prefería asegurarse de que se haga el trabajo en sí. La delegación encontró también que las autoridades municipales a veces no estaban claras en cuanto a sus responsabilidades, y esto se aplicaba especialmente en relación con las asignaciones de presupuestos provenientes del IDH. Hay una pequeña duda acerca de si la coordinación entre los niveles de gobierno mejorará la eficiencia, eliminará la duplicación de esfuerzos, y mejorará el que se consiga progresivamente el derecho humano a la alimentación.

Los gastos del presupuesto no priorizan el derecho humano a la alimentación

Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y para la seguridad alimentaria... Los Estados deberían garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria.
Directrices Voluntarias sobre el derecho humano a la alimentación, Art. 12.1 y 12.2

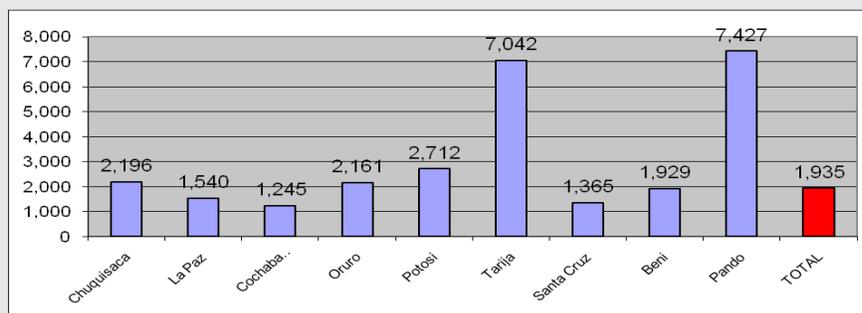
Cuando se mira un presupuesto nacional desde la perspectiva de los derechos humanos, se hace necesario asegurarse de que se integren al ciclo presupuestario principios básicos de participación, no discriminación, transparencia en la información y responsabilidad. Además, dado que conseguir los derechos económicos y sociales está sujeto a la eliminación de un máximo de recursos disponibles, los análisis del presupuesto puede ayudar a determinar si el gobierno está haciendo que hayan recursos suficientes disponibles para los programas priorizados. Esto requiere de un estudio no sólo de la generación de ingresos, sino también de los gastos. Esta sección del informe sintetiza las observaciones sobre cuánto una pobre ejecución del presupuesto ha limitado la efectividad de políticas y programas destinados a asumir un mínimo de obligaciones esenciales y conseguir, de manera progresiva, el derecho humano a la alimentación.

Falta de capacidad para emplear al máximo los recursos disponibles

El rápido aumento de los ingresos del gobierno ha encontrado dificultades en cuanto a la capacidad de absorción, en particular a nivel municipal. De acuerdo a las entrevistas hechas por la delegación a representantes del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, actualmente hay aproximadamente 1.400 millones de dólares US sin desembolsar, la mayor parte (aunque no únicamente) a nivel municipal. Respecto a los gastos del gobierno central, la delegación encontró que el impuesto IDH por lo general se emplea en vías que contribuyan a cubrir el derecho humano a la alimentación particularmente mediante los programas de bonos (aunque estos reciben también apoyo financiero del Banco Mundial y que no son, por tanto, recursos que salen exclusivamente del IDH). Los bonos sí, efectivamente, ayudan a reducir el hambre y la desnutrición incluso cuando su objetivo fundamental es incrementar la asistencia escolar. Sin embargo, desafortunadamente, estos bonos no están accesibles para todos los que los necesitan, en particular los ancianos y enfermos, así como las familias que no pueden viajar largas distancias para recoger los bonos de las oficinas del gobierno.

A nivel de los gobiernos departamentales, en términos de gastos promedios a través de los departamentos, una elevada proporción (47%) de los gastos se dedican a la construcción y mantenimiento de los caminos. Alrededor del 19% se emplea en la agricultura, aunque no siempre va directamente a la agricultura a pequeña escala. De hecho, el centro de los gastos departamentales tiende a resaltar los proyectos agrícolas a gran escala. La gráfica a continuación muestra los presupuestos departamentales para cada una de las regiones. Dada la nueva fórmula de distribución que contiene la Ley sobre Autonomía, ahora la repartición de los ingresos se determina por un conjunto de criterios que no da prioridad necesariamente a los departamentos más pobres o con mayor inseguridad alimentaria. La gráfica muestra, por ejemplo, que las ricas regiones de Tarija y Pando tienen presupuestos muchos más altos que regiones mucho más pobres como Potosí. Por supuesto, este es el resultado de negociaciones políticas para resolver las demandas de autonomía en estos departamentos tal como se describe anteriormente en este informe.

Transferencias del presupuesto 2011 por departamento (per cápita, en Bolivianos)



Fuente: Fundación Jubileo

A nivel de municipalidades, la delegación observó un profundo problema en la capacidad de las autoridades para emplear sus presupuestos completos. Con dinero inesperado acumulándose anualmente, las autoridades no han dirigido adecuadamente los recursos hacia el desarrollo agrícola u otras iniciativas que fortalezcan la promoción a largo plazo de la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria para los campesinos más pobres empeñados en una pequeña agricultura sostenible. De una serie de entrevistas con funcionarios en los tres lugares visitados, se desprende la idea de que esto ocurrió debido, en parte, a un malentendido acerca de cuáles recursos se debían emplear en cada cosa. Varios representantes municipales dijeron a la delegación que los recursos financieros no podían transferirse al sector privado, el cual incluye a los pequeños agricultores. El Ministro de Finanzas, sin embargo, dijo a la delegación que eso era incorrecto. El Ministro indicó que las autoridades municipales no están completamente informadas en las reglas para el desembolso de los fondos debido a que las elecciones habían tenido lugar sólo seis meses antes y que todavía estaban en proceso de información. El Ministro añadió que también era posible que estuvieran preocupados con nuevas leyes contra la corrupción.

No obstante, cuando la delegación de la misión visitó al Alcalde y a los miembros del Consejo Municipal de Colquechaca (Potosí), salieron a la luz otras limitaciones. Mientras informaban gastar algunos recursos del presupuesto en el apoyo a la agricultura a pequeña escala, particularmente para proyectos de irrigación, reconocían también que las inversiones eran comparativamente bajas debido a la carencia de expertos técnicos para diseñar los proyectos. Explican que no se podía contratar a los expertos, a causa de una restricción de que no se empleara en la municipalidad fondos extra en salarios. Representantes de los donantes en La Paz hicieron referencia también a las restricciones municipales sobre salarios para asistencia técnica en programas de desarrollo agrícola.

Preocupación con respecto a la generación de ingresos

Con respecto a la generación de ingresos provenientes de los impuestos, la delegación encontró que con excepción del impuesto a los hidrocarburos, los ingresos siguen siendo bajos y son generados mayormente mediante impuesto al consumo, en particular el IUE el cual es una recarga de 12.5% sobre los servicios y 15.6% sobre los productos. Esto es un problema desde la perspectiva de los derechos humanos debido a que la carga de los impuestos de consumo recae desproporcionadamente sobre los pobres. Por lo menos la mitad de los ingresos del gobierno por concepto de impuestos se genera mediante estos retrógrados impuestos al consumo.

Finalmente, la delegación se mostró preocupada por la dependencia del gobierno del sector del petróleo y el gas para sus gastos sociales. Los mismos no son fuentes de energía renovable y, por ende, los recursos derivados del petróleo y el gas no son sostenibles. Esto pone en riesgo el compromiso a largo plazo que se requiere para que los programas sociales sean exitosos. Los miembros de la delegación sintieron que, por tanto, el gobierno debe realizar esfuerzos adicionales para diversificar sus fuentes de ingresos.

La reforma agraria en sí misma es insuficiente

Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra...avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos... promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.
Directrices Voluntarias sobre el derecho humano a la alimentación, Art. 8.10

Tan recientemente como en 2008 el Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que la propiedad de la tierra en Bolivia era aún altamente desigual, con un 70% de toda la tierra en manos de sólo el 7% de la población.⁵² Los miembros de la delegación quedaron impresionados con el compromiso gubernamental de la reforma agraria y por los pasos significativos dados por el INRA, el Ministerio de Desarrollo Rural y otros para reducir la desigualdad. La delegación observó además los numerosos desafíos resultantes de la complejidad de este asunto y el volumen de trabajo a realizar para aclarar la situación de la demarcación que existe en las tierras y los títulos correspondientes. Sin embargo, al mismo tiempo, la delegación sintió que el gobierno también plantea con frecuencia la reforma agraria como un fin en sí mismo, más que como un paso hacia el fin del hambre y para garantizar el derecho humano a la alimentación.

Progresos a pesar de los obstáculos

Actualmente la responsabilidad por el proceso de reforma agraria en Bolivia está dividida entre varias instituciones. Las decisiones políticas las toma el Viceministro de la Tierra (bajo el Ministerio de Desarrollo Rural y la Tierra). La Autoridad de Bosques y Tierra es responsable de establecer el valor económico de cada tierra específica quiere decir, asignarle un valor en dólares para propósito de compensación. El INRA lleva a cabo el trabajo de demarcar, expropiar y dar los títulos. En la actualidad el INRA no posee un mandato para inspeccionar las tierras usadas para la producción de exportación. La solución de diferendos relacionados con la expropiación y redistribución son atendidos por el Tribunal Agrario. Las apelaciones con arreglo a las decisiones del Tribunal van a las Cortes Supremas a nivel departamental y las que están relacionadas con provisiones constitucionales, van a la Corte Constitucional (que no estaba funcionando aún en el momento de redactar este informe).

La adopción de un procedimiento para la reforma agraria no vino sin un costo político para el gobierno nacional en La Paz. Los dueños de tierras en los orientales departamentos de la media luna boliviana de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija se opusieron a la política, en ocasiones con violencia física. En Santa Cruz, la delegación de la misión recibió numerosos testimonios acerca de ataques armados de los propietarios de tierra contra los defensores de

52 "Observaciones finales del Comité sobre Derechos Sociales y Culturales", CESCR, 2008, observación no.23 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/435/89/PDF/G0843589.pdf?OpenElement>

los derechos humanos, los líderes comunitarios e incluso durante la visita de autoridades gubernamentales, incluido el Vice Ministro de Tierras. Durante posteriores entrevistas en La Paz, dichos reportes fueron confirmados por las autoridades involucradas.⁵³

Gracias al firme compromiso del gobierno, más del 50% de las tierras de Bolivia están siendo sometidas en estos momentos a un proceso de verificación. A lo largo de entrevistas con representantes del INRA, se informó a los miembros de la delegación que se alcanzará el objetivo de finalización del proceso para el 2013. Estas promesas fueron puestas en duda por la sociedad civil, que cuestionó la confiabilidad de las estadísticas del gobierno y despertó preocupación sobre la poca transparencia y las dificultades para obtener información. Pusieron por ejemplo el retraso en la publicación de las estadísticas anuales por el INRA. Funcionarios del INRA dijeron a los miembros de la delegación que antes de finales de marzo de 2011 se haría pública una Memoria (informe anual) sintetizando los progresos conseguidos durante el pasado año. En el momento de redactar nuestro informe, esa Memoria no estaba aun disponible.⁵⁴

Una prioridad sobre las tierras indígenas – rectificar injusticias del pasado

La mayor parte del discurso actual sobre la reforma agraria en Bolivia se refiere a la devolución, que debió producirse hace tiempo, de la tierra tradicional a las comunidades indígenas. La Constitución de 1994 introdujo por primera vez el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como un medio de rectificar incongruencias entre propiedad colectiva de la tierra y propiedad privada de la tierra. La ley boliviana refleja ahora una comprensión del concepto Tierras indígenas que se deriva de la Convención 169 de la OIT y de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En 2009 a petición del Gobierno de Bolivia, El Foro Permanente para los Asuntos Indígenas de la ONU condujo una misión de investigación a la región de Chaco, en Santa Cruz durante la cual visitó comunidades cercanas a las que visitó la delegación de Derechos y Democracia. La delegación del Foro Permanente hizo público un extenso informe para documentar, entre otras cuestiones, evidencias de esclavitud que había observado en las tierras de grandes terratenientes.⁵⁵ El informe citaba violaciones tanto al anterior como a la nueva constitución, al Código Penal Boliviano, así como a diecinueve convenios de la ONU.

Los miembros de la delegación escucharon numerosas quejas sobre tácticas dilatorias del gobierno en lo relacionado con la devolución de las tierras a las comunidades indígenas. En un caso ejemplar, todo el proceso necesario y

53 Un caso destacado de violencia y reclamos de servidumbre que involucra un hacendado americano. Ver <http://www.nytimes.com/2008/05/09/world/americas/09bolivia.html>

54 Junio 2011

55 El informe está disponible en inglés en http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf

los pasos administrativos se completaron hace más de un año, pero la tierra en cuestión permanece en el limbo. Esta orden de expropiación se basó en la evidencia de esclavitud, involucrando 80 propiedades que cubren unas 180,000 hectáreas en Chuquisaca. Los propietarios no han protestado por la orden de expropiación y están de acuerdo en vender sus tierras al Estado. El gobierno central asignó un presupuesto para cubrir el costo de la compensación (a los propietarios) pero en el momento de redactar este informe la tierra todavía no había sido entregada a las comunidades indígenas. En entrevistas posteriores con funcionarios en La Paz, no se nos ofreció una respuesta clara.

Tierra pero no alimento –El caso de los Guaraníes

El Chaco, en la región de Santa Cruz se caracteriza por extensas propiedades atravesadas por oleoductos. Este es un territorio tradicional del pueblo Guaraní localizado en medio de ondulantes colinas e inmaculados valles. En décadas pasadas, los Guaraníes trabajaban en la agricultura dentro de sus *haciendas* en condiciones definidas por la misión del Foro Permanente en 2008 como esclavitud o servidumbre por deuda.

El 6 de diciembre de 2010, el Gobierno de Bolivia asignó 21,000 hectáreas de tierras expropiadas al pueblo Guaraní en Alto Parapeti. Según funcionarios del INRA, no se consiguió un resultado exitoso sin dificultades. Los propietarios negaban las acusaciones de esclavitud y perturbaban activamente, en muchos casos mediante la violencia, los esfuerzos del gobierno por demarcar la tierra en cuestión. Ellos continuaron con sus casos en la corte, pero al final perdían a cada nivel. Todavía está pendiente una última apelación en la aún no operativa Corte Constitucional. Como resultado, aunque las comunidades Guaraníes están recibiendo poco a poco las tierras, éstas siguen sin tener los títulos de propiedad legales mientras los casos sigan en procesos judiciales.

La delegación de la misión visitó varias comunidades en el Alto Parapeti que han sido beneficiarias de la redistribución. Aunque las comunidades se muestran esperanzadas por el futuro, también están preocupadas por la carencia de programas de ajustes del gobierno, lo cual incluye formación, créditos y subsidios iniciales. Además, estaba claro que el incremento de los ingresos del Estado provenientes del IDH no han llegado a estas comunidades y los fondos indígenas parece que no tienen un mecanismo a nivel de distrito al que se pueda aplicar para pedir asistencia. Como resultado, las comunidades han entablado negociaciones directas con las compañías petroleras para solicitarles financiamiento para infraestructura, en particular para vías.

La delegación de la misión llegó a la conclusión de que la redistribución de la tierra en sí misma no es una garantía suficiente para que los pueblos indígenas disfruten de su derecho a la alimentación. Se hace necesaria también una extensión del apoyo a los servicios y a la producción para garantizar que la iniciativa de reforma agraria boliviana contribuya a acabar con el hambre. La situación es difícil en particular este año, agravada por la sequía de 2010 que hizo que se perdieran las cosechas y que faltaran las semillas para volver a plantar. Si no reciben apoyo inmediato, estas comunidades corren un riesgo considerable de que aumente el hambre y la desnutrición para el año próximo.

Temas Transversales

Los Estados deberían promover la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a fin de facilitar a las personas y la sociedad civil para hacer demandas a sus gobernantes, formular políticas que aborden sus necesidades específicas y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos y los procesos de adopción de decisiones de los Estados en la aplicación de tales políticas.

Directrices Voluntarias sobre el derecho humano a la alimentación, Art. 1.2

Todos los derechos humanos se determinan por un conjunto de principios que se aplican siempre. En líneas generales, estos principios comprenden los elementos básicos de un sistema de gobierno democrático. Esto incluye participación y transparencia, no discriminación e igualdad sustancial, supervisión y rendición de cuentas. Durante la misión, la delegación observó una tendencia a lo largo de las entrevistas indicando que esos principios no se respetan lo suficiente.

Límites sobre participación política y acceso a la información

A pesar de que los niveles actuales de participación no tienen precedentes en la historia de Bolivia, la delegación, no obstante, recibió numerosos informes de limitaciones que tienen lugar en la participación política y la libre expresión de los disidentes. Parece que hay también una tendencia a restringir el acceso a la información. Activistas de los derechos a la tierra se quejaron de que no hay disponible para el público una actualización de las estadísticas sobre los progresos de la reforma agraria. Lo mismo respecto a datos sobre desnutrición, por ejemplo.

En cuanto a participación política, el proceso de presupuesto ofrece un ejemplo ilustrativo. La Asociación Internacional de Presupuestos (IBP) produjo un índice de presupuesto abierto en el que clasifica a Bolivia con una puntuación de 13, de un máximo de cien en materia de apertura.⁵⁶ La baja clasificación hace casi imposible para los ciudadanos mantener la responsabilidad del gobierno para manejar el dinero público según el IBP. Una encuesta de amplio alcance conducida por el IBP, en entrevistas con organizaciones asociadas que trabajaron junto a la delegación en Bolivia durante la misión, lleva a la conclusión de que incluso al Congreso Nacional de Bolivia le falta poder para contar con un público presente en el transcurso de los debates del presupuesto o para cambiar las propuestas de presupuesto una vez que éstas han sido presentadas a los parlamentarios para su consideración.

Aunque la información sobre el presupuesto se publica y se hace accesible, las organizaciones de la sociedad civil tienen preocupaciones, en particular acerca de la credibilidad y la transparencia de los datos publicados. Por ejemplo, no están publicados los gastos actuales por sector, lo cual dificulta

56 Ver www.openbudgetindex.org

analizar los presupuestos en relación con los objetivos de políticas declarados tales como los derechos humanos o la soberanía alimentaria. En otro ejemplo, los gastos militares no se hacen públicos, lo que hace difícil determinar si antes se han asignado el máximo de recursos disponibles para cumplir con las obligaciones mínimas del Estado con respecto a los derechos humanos. Se debe agregar, sin embargo, que la delegación encontró que el proceso era relativamente más participativo en el nivel municipal, en el que las comunidades informaron que se les había consultado acerca de las prioridades para los gastos.

Más allá del proceso del presupuesto, algunos donantes internacionales indicaron su inquietud porque las evaluaciones del programa de donantes eran llevadas a cabo por el Gobierno de Bolivia sin suficiente participación de la sociedad civil o de los niveles subnacionales del gobierno. En el ejemplo particular de la evaluación del PASA, emprendida en cooperación con el Ministerio de Desarrollo Rural y la Tierra, los donantes dudaban de que tuviera un resultado constructivo debido a la inadecuada participación de actores, la falta de presencia del gobierno central a nivel local y la no inclusión de autoridades municipales en la evaluación de programas nacionales.

Discriminación y falta de selección del objetivo

La no discriminación es un principio básico de los derechos humanos. Se requiere de pasos específicos para levantar a los más vulnerables. Esta es la razón por la cual la evaluación del derecho humano a la alimentación busca identificar quienes son los más afectados por el hambre e identificar las causas de su vulnerabilidad.

Misiones de evaluación anteriores llevadas a cabo por Derechos y Democracia encontraron que con frecuencia hay pueblos hambrientos en localidades con excedentes de alimentos.⁵⁷ En las áreas con déficit de alimentos, el hambre es causada a menudo por problemas estructurales, incluyendo la lejanía o la sequía crónica. En las áreas con excedente de alimentos, sin embargo, el hambre es más frecuente como resultado de la exclusión social, la discriminación étnica o la afiliación política. Los procedimientos comunes para la selección de los objetivos de la seguridad alimentaria, con frecuencia pasa por alto a los que padecen hambre en las áreas de excedente de alimentos porque la cartografía de la vulnerabilidad se lleva a cabo basándose en datos geográficos agrupados.

La delegación encontró otra carencia en la disponibilidad de las estadísticas desglosadas en Bolivia que permitirían un enfoque diferente. Aunque se destinaron muchos programas para beneficiar a los grupos históricamente desfavorecidos tales como las comunidades indígenas, la delegación notó que incluso en las vulnerabilidades que existían dentro de las comunidades indígenas, había vulnerabilidades de género o de afiliación política. Por lo general los programas no están diseñados para responder a tales distinciones. Por

57 Ver El derecho humano a la alimentación en Nepal: Informe de una misión internacional de investigación, 2007, pág. 35, www.dd-rd.ca

ejemplo, el CONAN concentra sus intervenciones en 176 municipalidades que se considera que son las más vulnerables del país pero no mira dentro de las municipalidades para ver los grupos particularmente en riesgo. De la misma manera, el Programa Cero Desnutrición Cero alcanza las municipalidades más pobres con éxito, pero los que viven en las comunidades más aisladas dentro de las municipalidades no necesariamente tienen acceso a este programa.

En cuanto a las políticas de la reforma agraria, tanto en las regiones de Cochabamba como en Potosí, se nos dijo que por lo general las mujeres no tienen acceso a los títulos de propiedad de las tierras. Las mujeres entrevistadas en Cochabamba y Potosí estaban en riesgo adicional debido a que carecían de documentos de identificación personal y de acceso independiente a los programas del gobierno.

Mujeres viudas vuelven a las minas para sobrevivir

En Llallagua en el distrito norte de Potosí, dos mujeres sentadas afuera de la *Mina Siglo XX* pasan por un cernidor piedras y polvo una tarde de domingo. Son las únicas mujeres a la vista. En esta comunidad, las mujeres que trabajan en el sector minero son conocidas como *pailliris* viudas y mujeres mayores de edad para las que la minería es el único medio de subsistencia. A pesar de que trabajan muy duro y en condiciones muy difíciles, con frecuencia las *pailliris* viven en la pobreza y reciben ayuda insuficiente del Estado.

Primitiva, una anciana muy digna, trabaja seis días y medio a la semana en el exterior de la *Mina Siglo XX* recogiendo los fragmentos de roca y minerales que los mineros van dejando caer en el camino cuando salen del fondo de la mina. Luego ella vende a la cooperativa minera, como puede, los pedazos de estaño en bruto que ha podido recoger. Primitiva piensa trabajar hasta el día que muera. No tiene familia que la cuide y la pensión por vejez que recibe del Estado (*Renta dignidad*) es muy poco para sobrevivir. Aunque el Estado le da vivienda gratis, ella no tiene acceso a agua potable y sus dos comidas del día son generalmente papa y maíz. Cuando le preguntamos qué otros alimentos come, Primitiva sonrió sinceramente y dijo que no recuerda la última vez que comió alguna otra cosa las frutas, vegetales, la carne y la leche están fuera de su alcance.

Silveria se sienta junto a Primitiva con un niño pequeño a la espalda. Aunque sólo tiene treinta y tantos años, Silveria parece mucho mayor y ha perdido muchos de sus dientes a causa de una pobre nutrición. Desde que su marido murió, Silveria tomó su lugar trabajando como miembro de la cooperativa en la mina subterránea pero gana menos que lo que ganaba su marido regularmente. Ella no tiene otra alternativa que llevar a su pequeño sobre ella cuando entra en la mina, aunque teme por la salud del niño debido a todo el polvo que el pequeño inhala. La falta de agua potable hace que con frecuencia su niño se enferme y sufra diarreas. Aunque Silveria es beneficiaria de programas nutricionales para mujeres y sus hijos, ella no puede beneficiarse de dichos servicios debido a la falta de tiempo y transporte asequible. La vivienda estatal en la cual ella y su hijo viven está muy lejos de la ciudad y de los servicios municipales. Silveria ha aprendido a depender sólo de sí misma.

Testimonio de dos mujeres mineras en Llallagua

Falta de monitoreo y procedimientos de responsabilidad

Junto a la falta de participación en la toma de decisiones, las políticas y programas insignias en Bolivia carecen de procedimientos de monitoreo transparente. De hecho, los instrumentos básicos para un monitoreo eficaz no estuvieron disponibles para la delegación, incluyendo información de un reciente censo de población y agrícola, así como las estadísticas desglosadas.

Además, la delegación encontró que no se han desarrollado todavía los indicadores de resultados destinados a monitorear cómo se consigue progresivamente el derecho humano a la alimentación. Durante la entrevista con el CONAN, se informó a la delegación que la FAO ha dirigido una formación sobre cómo monitorear los derechos humanos pero que dicha formación no ha traído como resultado un proceso de monitoreo. Tampoco ha habido un plan de monitoreo para el Plan de Acción para los Derechos Humanos. Las organizaciones de la Sociedad Civil han cubierto los lugares en los que el gobierno ha fallado, y han dado en esos casos los pasos apropiados. El AIPE, que ha participado como miembro de la delegación de la misión, ha emprendido un amplio ejercicio de monitoreo del derecho humano a la alimentación basándose en las Directivas de la FAO.⁵⁸

También se observó que varias recomendaciones hechas por procesos de monitoreo de la ONU no se habían implementado y no estaba claro sobre cuál era la oficina del gobierno que tenía la responsabilidad de darle seguimiento. Por ejemplo, en su informe de 2008, el Relator Especial sobre el Derecho Humano a la Alimentación recomendó que el Estado adoptara una legislación marco sobre el derecho al agua y que la Defensoría creara una Unidad de Derecho a la Alimentación. Esas recomendaciones no han sido implementadas.

En términos de responsabilidad legal, la ausencia de capacidad judicial para manejar las reclamaciones concernientes a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y la preocupación acerca de la independencia del poder judicial, hacen que toda la responsabilidad del Estado por el derecho humano a la alimentación sea ilusorio.

58 AIPE utiliza a un software para registrar el Estado de los indicadores del derecho humano a la alimentación. (ISDHAA). Ver www.aipe.org.bo

CONCLUSIONES

El Gobierno de Bolivia ha contraído el compromiso político de eliminar el hambre en todo el país y ha dado pasos muy positivos para cumplir con ese compromiso. La delegación quedó impresionada por los esfuerzos llevados a cabo para reducir la desnutrición y asegurar una gran autonomía en la producción de alimentos. Dichas políticas contribuyen al logro del derecho humano a la alimentación. No obstante, en sí mismas no son suficientes para conseguir en su totalidad el derecho humano a la alimentación para todos los boliviano/as y la delegación se quedó con la preocupación acerca de los muchos obstáculos que deben enfrentar aún a diario las comunidades visitadas a lo largo de la misión.

En lo referente a asuntos estructurales tales como las leyes, políticas e instituciones, la delegación observó que hay falta de coherencia, capacidad insuficiente para implementar y falta de cooperación entre los gobiernos central, departamentales y municipales. Además, la delegación se mostró decepcionada de que el gobierno no hiciera todo lo posible para expresar su claro apoyo al derecho a la alimentación como un marco imprescindible de políticas para la coordinación entre los ministerios y para el desarrollo de estrategias contra el hambre a largo plazo. A pesar de la adopción de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria, el marco de políticas declaradas por el gobierno para conseguir la soberanía alimentaria no ofrece un apoyo explícito a los pequeños agricultores.

En sus observaciones al proceso del presupuesto, la delegación notó que los grupos clave de interesados estaban excluidos del proceso y que la información sobre el presupuesto no era lo suficientemente transparente. En los programas sociales hay demasiada dependencia de los ingresos provenientes del IDH los cuales nos son una fuente de ingresos sostenible. En cuanto a la implementación del presupuesto, los problemas de capacidad, en particular a nivel municipal han traído como resultado retrasos y la acumulación de cantidades significativas de recursos financieros no utilizados.

La redistribución de la tierra a las comunidades indígenas en las tierras bajas (Sudeste del país) no ha estado acompañada por un apoyo suficiente en los servicios, los que incluyen extensión, subsidios iniciales u otros programas sociales. Muchas de estas comunidades están aisladas ahora y en riesgo de padecer hambre, en serias penurias para producir alimentos para sus familias. En las tierras altas (oeste), las parcelas de tierra son extremadamente pequeñas y de tan mala calidad que no pueden producir la alimentación adecuada para sus familias que dependen de los cultivos.

La delegación vio con preocupación que los principios transversales de los derechos humanos son cada vez más ignorados, incluyendo la participación, la responsabilidad del Estado, y la atención a los más vulnerables.

RECOMENDACIONES

Al Gobierno de Bolivia

Adoptar un enfoque intergubernamental (marco nacional) para alcanzar un completo disfrute del derecho humano a la alimentación:

- Adoptar un proceso formal para mejorar la coherencia entre los derechos humanos, ambientales, fiscales y los objetivos de desarrollo de Bolivia;
- Implementar el Programa de Acción Nacional de Derechos Humanos mediante el fortalecimiento del Consejo Nacional de Derechos Humanos y la asignación de los recursos del presupuesto destinados a eso;
- Emprender pasos para asegurar que las municipalidades incluyan en sus estatutos integrales el compromiso explícito de respetar los compromisos del Estado en materia de derechos humanos;
- Ofrecer formación y información sobre el derecho humano a la alimentación a las agencias del gobierno que operan a nivel nacional, departamental y municipal;
- Iniciar un proceso de consultación participativa con la sociedad civil sobre el anteproyecto de ley sobre el derecho humano a la alimentación;
- Garantizar que el nuevo plan estratégico para la Defensoría del Pueblo (2012-2016) contenga el mandato de defender y promover el ESCR que incluye el derecho humano a la alimentación;
- Estimular la participación de los pequeños productores y la Defensoría en el proceso de CONAN;
- Garantizar a los niños huérfanos el acceso al Bono Juana Azurduy.

Crear procedimientos para facilitar el acceso a recursos efectivos, mediante procesos judiciales o administrativos:

- Incrementar el espacio para el debate público y respetar las voces de los que discrepen;
- Garantizar la comparecencia a tiempo de los jueces para la Corte Constitucional;
- Garantizar que se complete un censo nacional y un censo agrícola lo más pronto posible;
- Mejorar el acceso a la información incluida la publicación de datos desglosados;

- Conducir una evaluación formal del proyecto de reversión de tierras de Alto Parapeti;
- Incluir a la sociedad civil en el Marco de Evaluación del Rendimiento del PASA.

Incrementar el ritmo de implementación de la reforma agraria y garantizar que la misma está acompañada de programas de apoyo agrícola

- Garantizar que la reforma agraria incluya, como objetivo, el logro progresivo del RTF;
- Empezar pasos para incrementar la propiedad de la tierra por las mujeres como parte de la iniciativa de la reforma agraria boliviana;
- Garantizar que la asignación de nuevas tierras esté acompañada por una asistencia técnica y financiera apropiada para comenzar a producir alimentos;
- Garantizar que los consejos municipales ejecutan todo su presupuesto y aumentan el apoyo a los proyectos agrícolas para pequeños propietarios;
- Incrementar la parte del presupuesto municipal permitido para pagar expertos técnicos;
- Eliminar los obstáculos para entregar títulos legales a las comunidades que reciban nuevas tierras;
- Agilizar la transferencia de la tierra en el Chaco del departamento de Chuquisaca.

Pasos emprendidos para asegurar la ejecución eficiente del presupuesto nacional:

- Publicar el presupuesto público por sector económico y no solamente por región;
- Empezar pasos para garantizar la ejecución de los presupuestos a nivel subnacional;
- Garantizar que los gobiernos subnacionales tengan el derecho explícito para asignar los recursos del presupuesto en el apoyo a los pequeños agricultores;
- Utilizar los ingresos provenientes del IDH para diversificar la economía y convertirse poco a poco en menos dependientes de la industria extractivas;
- Considerar la asignación de fondos de programa directamente a los productores y las asociaciones comunitarias para gastos de sus miembros.

Cumplir con las recomendaciones hechas en el informe de 2008 del Relator Especial de la ONU

- Adoptar una ley marco sobre el derecho al agua;
- Crear una Unidad de Derecho a la Alimentación en la Defensoría del Pueblo;
- Desarrollar e implementar, en cooperación con el Ministerio de Educación, una campaña nacional de educación sobre el derecho humano a la alimentación;
- Asignar un porcentaje de ingresos provenientes del IDH a los programas de nutrición;
- Incrementar la asignación del presupuesto para la inversión en la agricultura a pequeña escala.

A la Sociedad Civil***Coordinar esfuerzos que abarquen a todos, cualesquiera sus filiaciones políticas, con el fin de promover el derecho humano a la alimentación en Bolivia:***

- Crear colaboración con la Defensoría del Pueblo para promover el derecho humano a la alimentación en particular en la formulación de su nuevo plan quinquenal (2012-2016);
- Crear redes de diálogo para ampliar la colaboración entre los movimientos sociales y la sociedad civil;
- Fortalecer la Alianza por la Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional (ASSAN);
- Abogar por una legislación nacional que proteja el derecho humano a la alimentación.

Documentar violaciones e informarlo a las organizaciones regionales e internacionales competentes:

- Ofrecer formación a los activistas de la comunidad para identificar y documentar adecuadamente las violaciones al derecho a la alimentación;
- Redactar y enviar informes paralelos a la ONU para los procesos de revisión de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos;
- Establecer colaboración con la Defensoría y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con el fin de buscar solución a las violaciones;

- Vigilar los gastos y asignaciones del presupuesto para identificar las fallas de Estado en su intención de priorizar sus obligaciones para con el derecho humano a la alimentación;
- Identificar un caso específico para litigarlo a nivel nacional.

A la comunidad internacional

Reforzar y alentar los esfuerzos que realiza el Gobierno de Bolivia para enfrentar sus obligaciones en derechos humanos:

- Apoyar los proyectos que contribuyan a los derechos humanos incluyendo el derecho humano a la alimentación;
- Apoyar la capacidad del gobierno para recolectar los datos desglosados referidos al tema del hambre y la desnutrición;
- Pedir la participación de la sociedad civil en el diseño de los programas financiados por los donantes;
- Apoyar proyectos que alienten la independencia del sistema judicial y la formación de los jueces en leyes sobre derechos humanos, con énfasis en los derechos económicos y sociales incluyendo el derecho humano a la alimentación.

Programas de apoyo destinados específicamente a enfrentar el hambre e implementar el derecho humano a la alimentación en Bolivia

- Ofrecer apoyo para programas de incentivos dirigidos a los pequeños agricultores que son los principales abastecedores de alimentos básicos a nivel nacional;
- Ofrecer apoyo a las iniciativas del gobierno encaminadas a enfrentar el cambio climático, lo cual incluye las políticas para captar y administrar el agua;
- Priorizar los programas que enfrentan la desigualdad económica, incluyendo la atención a la discriminación racial y étnica y brindar la asistencia técnica requerida para posibilitar la recolección de las estadísticas desglosadas;
- Ofrecer formación a nivel municipal para aumentar la capacidad de extender los recursos de los presupuestos.

ANNEXO 1: Miembros de la delegación

Lorenza Quispe Alejandro, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia (Bartolina Sisa).
Bolivia

Priscilla Claeys, Estudiante de doctorado, Universidad Católica de Louvain
Red de Información y Acción por el derecho humano a la alimentación (FIAN)
Bélgica

Gonzalo Colque, Fundación Tierra.
Bolivia

Liza María Covantes Torres, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados
México

Nicholas Lusiani, Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y
Culturales (ESCR-Net)
Estados Unidos de América

Ricardo Montero, Coordinadora de integración de organizaciones económicas,
campesinas, indígenas y originarias (CIOEC).
Bolivia

Julio Prudencio, Asesor
Bolivia

Virginia Quezada, Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)
Bolivia

Lauren Ravon, Derechos y Democracia
Canadá

Aida Ruegenberg, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
Bolivia

Carole Samdup, Derechos y Democracia.
Canadá

Sally-Anne Way, Centro para los Derechos Económicos.
España

ANNEXO 2: Entrevistas en La Paz

Defensoría del Pueblo

Dr. Rolando Villena, Defensor del Pueblo

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia

Ramiro Suazo, Director de planificación y proyectos

Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia

María Eugenia Rojas Valverde, Gerente General

Modesta Benito Anti, Secretaria del Directorio

Banco Mundial

Oscar A. Avalor, Representante Residente

Embajada de Canadá

Andrew Scyner, Consejero y Jefe de Cooperación

Marianela Montes de Oca, Consultora especialista en gobernanza

Bernardo Peredo Vide, Analista Político, Unidad Andina para la

Gobernabilidad Democrática

Vice Ministerio de Desarrollo Rural

Germán Gallardo, Director general de producción agropecuaria y soberanía alimentaria

FAO

Gonzalo Flores, Representante Asistente

Ministerio de Justicia

Nilda Copa, Ministra de Justicia

Miriam Campos Bacarreza, Coordinadora Nacional Pueblos Indígenas y

Empoderamiento

Vice Ministerio de Micro Empresa

Abdon Vasquez, Jefe de la Unidad de organizaciones económicas campesinas, comunitarias y cooperativas

Instituto Nacional de Reforma Agraria

Juan Carlos, Director Nacional (via telephone)

Juan de Dios Fernández, Secretario General

Delegación de la Unión Europea en Bolivia

Amparo González Díez, Oficial de Programas Sección de Cooperación

Embajada de España en Bolivia

Carmen de Diego Fonseca, Responsable de Programa de Cohesión Social
Mercedes Alonso Segoviano, Responsable de Programa de Desarrollo Económico y Empresarial

Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos – Bolivia

Maria Andrea Echazú, Coordinadora Unidad de Cooperación Técnica
Inés Carrasco, Especialista en Promoción de Derechos Humanos

Programa Mundial de Alimentos

Victoria Ginja, Representante
Sergio Torres, Jefe de Unidad de Programa

BID

Baudouin Duquesne, Representante del BID en Bolivia

Fundación Jubileo

René Martínez, Analista de presupuestos
Javier Gómez Aguilar, Director ejecutivo

Ministerio de Economía y Finanzas

Luis Alberto Arce Catacora, Ministro de Economía y Finanzas

Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición

Ana Maria Aguilar, Secretaria Ejecutiva
Ciro Kopp, Coordinador Técnico - Programa Multisectorial Desnutrición Cero
Luis Rico, Comité técnico
Olga Soto

Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas

Elvira Parra, Directora

Instituto Prisma

Ronald Grebe Lopez, Coordinator

Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia

Julian Jala Flores, Secretario General
Rodolfo Machaca Yupanqui, Secretario Tierra y Territoria

Coordinadora de Integración de Organizaciones Economicas Campesina de Bolivia

Carlos León Chachahuayna, Presidente
Juan Carlos Choque Lopez
Tomas Fernandez Rodriguez

Ministerio de Salud y Deportes

Nila Heredia Miranda, Ministra de Salud y Deportes

Ministerio de Educación

Winston Canque Aramayo, representante de la Jefatura alimentación escolar

Ministerio de Planificación del Desarrollo

Elba Viviana Caro Hinojosa, Ministra de Planificación del Desarrollo

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Javier Gómez Aguilar, Director Ejecutivo

ANNEXO 3: Lugares Visitados

POTOSI

Municipio de Llallagua

- Alicia Soliz, Presidenta de las Socias de la Cooperativa de Mujeres Palliris, El Carmen
- Víctor Ordoñez, Representante de la Federación de cooperativas de Potosí Norte
- Benito Vilca, Presidente de la Asociación de productores de oca de Pocoata (APROCAP)
- Municipio de Pocoata
- Entrevistas a mujeres que venden sus productos en la plaza del pueblo
- Reunión con miembros del Consejo municipal
- Entrevistas individuales en la comunidad Huancarani
- Sonia Meri Ucla Lascano y Noemí Portilo (cultivadoras de durazno)
- Director de la escuela del pueblo y tres maestros

Municipio de Colquechaca

- Comunidad Tomay Kuri (incluyendo una reunión con representantes del *Comité cívico* y de la *Asociación de productores de Charque Tomay Kuri*)
- Comunidad Pati Pati
- Carmen Ticona, Presidenta de la *Asociación de producción y transformación de cereales de Colquechaca*
- Serafin Romero, Alcalde de Colquechaca
- Miembros del *Consejo municipal*
- Visita a la Unidad de nutrición integral de Colquechaca (UNI)

Municipio de Macha

- Reunión con representantes del *Proyecto agropecuario y salud de Chayanta*
- Reunión con representantes de la cooperativa: *Artesanías nativas Korusa Llawe*
- Visita a la feria agrícola *Pampa Colorada*

SANTA CRUZ***Municipio de Camiri***

- Eufronio Toro y Mauro Hurtado, CIPCA Cordillera
- Celso Padilla, Presidente, Asamblea del Pueblo Guarani
- Dimetrio Yapa Rico Pena, Capitanía del Alto Parapeti

TCO de Alto Parapeti

- Reunión de grupo - Comunidad de Karaparacito
- Reunión de grupo - Comunidad de San Isidro
- Reunión de grupo - Comunidad de Yaiti

Ciudad de Santa Cruz

- Adolfo Chávez, Presidente; Ernesto Sánchez, Secretario para el Desarrollo Económico; Ernesto Suárez, Gerente de Comunicaciones - Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)
- Miguel Ángel Crespo, Director; Rosa Virginia Suarez, Coordinadora - Productividad Biosfera y Medio Ambiente (PROBIOMA)
- Diego Marquina Mofina, Regional Director - Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

COCHABAMBA***Municipio de Tapacari***

- Reunión de grupo - Comunidad de Antakaua
- Reunión de grupo - Comunidad de Palcoma
- Reunión de grupo - Comunidad de Chaupirrancho
- Reunión de grupo - Comunidad de Kjarkja
- Isabel Domínguez Meneces, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia (Bartolina Sisa)
- Visita a la feria agrícola local: Feria de Confital

ANNEXO 4: Entrevistas Pre-misión

César Flores, Comunidad Menonita (Santa Cruz)

Jonathan Laine, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Ottawa)

Serina Pepino, Organización para la Agricultura y la Alimentación (Roma)

Ana María Suárez, FIAN Internacional (Ginebra)

La realización plena del derecho a la alimentación es posible sólo a condición de que se cumplan tanto las obligaciones nacionales como las internacionales. Las actividades que se lleven a cabo a nivel nacional en ese ámbito seguirán teniendo un efecto limitado en la lucha contra la malnutrición y la inseguridad alimentaria a menos que la comunidad internacional facilite y recompense los esfuerzos nacionales no sólo mediante la asistencia para el desarrollo y la cooperación, sino también mediante regímenes o actividades en materia de comercio e inversión para hacer frente al cambio climático a nivel mundial; a la inversa, la eficacia de cualquier esfuerzo que realice la comunidad internacional para contribuir al logro de esos objetivos dependerá del establecimiento de marcos jurídicos e institucionales a nivel nacional y de la aplicación de políticas debidamente orientadas a promover la realización del derecho a la alimentación en el país de que se trate.

Olivier De Schutter, Relator especial de la Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación