

Informe de la Sociedad Civil sobre
la realización del **Derecho Humano**
a la Alimentación en Bolivia
2008-2009



Informe de la Sociedad Civil sobre
la realización del **Derecho Humano**
a la Alimentación en Bolivia
2008-2009

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación - AIPE

Calle Macario Pinilla Nº 525

La Paz- Bolivia

Tel: 591- 2- 2419195 y 2419723 • Fax: 591 - 1- 2410242

unidad.gestion@aipe.org.bo

www.aipe.org.bo

Publicación con el financiamiento y apoyo de:

ICCO y Mundo Nuevo

Primera Edición: Febrero, 2011

Dirección General:

Aquiles Dávalos S.

Aida Ruegenberg J.

Elaboración:

Claudia Terán Z., Investigadora

Patricia Vaca C., Investigadora

Responsable de edición:

Silvana Ruiz G.

Corrección y edición:

Sara Monroy P.

Diseño y diagramación

www.salinasanchez.com

Impresión:

Punto de Encuentro

Tel: 2 240415

Email: encuentro@entelnet.bo

Índice

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
<hr/>	
1. INTRODUCCIÓN	11
<hr/>	
2. EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA COMO PARTE DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)	13
<hr/>	
3. SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA DE CUATRO DIRECTRICES PRIORIZADAS	15
Directriz 2: Políticas de desarrollo económico	15
Introducción	15
Situación del país con relación a la Directriz 2, según el Informe 2007	16
Situación del país con relación a la Directriz 2, según información 2008 -2009	16
Directriz 7: Marco Jurídico	20
Introducción	20
Situación del país con relación a la Directriz 7, según el Informe 2007	20
Situación del país con relación a la Directriz 7, según información 2008 -2009	21
Directriz 8: Acceso a recursos y bienes	30
Introducción	30
Situación del país con relación a la Directriz 8, según el Informe 2007	31
Situación del país con relación a la Directriz 8, según información 2008 -2009	32
Situación del país con relación al Acceso a los Recursos y Bienes (Directriz 8), según información 2008 -2009	33

Directriz 8a: Trabajo	41
Directriz 8b: Tierra	44
Directriz 8c: Agua	51
Directriz 8d: Recursos genéticos para alimentación y agricultura	53
Directriz 8e: Sostenibilidad	54
Directriz 8f: Servicios	55
Directriz 11: Educación y sensibilización	56
Introducción	56
Situación del país con relación a la Directriz 11, según el Informe 2007	56
Situación del país con relación a la Directriz 11, según información 2008 -2009	57
<hr/>	
4. CASOS DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN IDENTIFICADOS	60
Alimentación en el Centro Penitenciario de San Pedro	60
1. Antecedentes	60
2. Identificación de las víctimas o de los grupos víctimas.	60
3. Identificación del contexto económico, social y cultural	61
4. Dimensión del DAA que se viola en el caso	62
5. Obligación que se incumple	65
6. Autoridades responsables	67
Estancias ganaderas en el Departamento del Beni	67
1. Antecedentes	67
2. Identificación de las víctimas o de los grupos víctimas	68
3. Identificación del contexto económico, social y cultural	68
4. Dimensión del DAA que se viola en el caso	69
5. Obligación que se incumple	71
6. Autoridades responsables	71
7. Identificación de terceros que generan la vulneración del derecho	72
<hr/>	
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	77

Presentación

Con la intención de mostrar el estado de la situación boliviana relativa al Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) se complace en presentar el informe 2008 -2009, el mismo que se constituye en el segundo de la sociedad civil, después del elaborado el año 2007.

El presente informe resulta del monitoreo al cumplimiento de las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional aprobadas por la FAO y sus Estados miembros, en noviembre de 2004. Es necesario aclarar que este informe considera sólo cuatro de las diecinueve directrices: la Directriz 2, Políticas Económicas; la Directriz 7, Marco Jurídico; la Directriz 8, Acceso a Recursos y Bienes; y la Directriz 11, Educación y Sensibilización. Estas directrices fueron seleccionadas por los miembros de la sociedad civil que conforman la Alianza por la Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional (ASSAN), durante una reunión nacional ampliada referida al Monitoreo de Políticas Públicas sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, herramienta elaborada por FIAN Internacional.

Es un compromiso de la AIPE la elaboración de este tipo de informes, que pretenden constituirse en un aporte periódico y participativo desde la sociedad civil y que además sirvan de referente nacional e internacional sobre la alimentación con enfoque de derechos humanos en esta época de profundos cambios en Bolivia, que nos desafían a cumplir y a hacer cumplir la Constitución Política del Estado, que reconoce un amplio catálogo de derechos individuales pero sobre todo colectivos.

Para la elaboración de trabajo se ha contado con la valiosa intervención del ex Defensor del Pueblo Waldo Albarracín, y de las especialistas de la Unidad de Gestión de la AIPE, Claudia Terán y Patricia Vaca.

G. Aquiles Dávalos S.

DIRECTOR EJECUTIVO AIPE

Resumen Ejecutivo

La población de Bolivia vive momentos de cambios político y social. En enero de 2009, por Referéndum popular se aprueba la nueva Constitución Política del Estado, presentando el proyecto de una nueva Bolivia -Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario-. Innumerables luchas sociales desencadenaron en ese momento, procesos que han permitido la visibilización de núcleos poblacionales con identidad propia, seres humanos y comunidades que viven en extrema pobreza e inseguridad alimentaria nutricional.

Algunas de estas poblaciones pueden identificarse: Pueblos indígenas, originarios, poblaciones rurales y campesinas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y varios otros, sectores que fueron los aparentes beneficiarios de la Revolución de 1952, la Reforma Agraria, el voto universal, las dos reformas educativas, etc., siendo posteriormente afectados por las adversas políticas neoliberales aplicadas después de la llamada “década perdida”. Pese a la inauguración de un importante proceso de Descentralización y Participación Popular, que buscó compensar el retroceso social generado, los actores sociales fueron avanzando en sus demandas por mayores espacios de participación y decisión en la vida política y económica del país, así surgió el “Estado Plurinacional Comunitario”. En este cometido, algunos de estos actores sociales se articularon en torno a lo que actualmente se denomina como “movimientos sociales”. De este modo, los movimientos sociales lograron la suficiente fortaleza política y electoral como para instalar, en enero de 2006, un Gobierno con una nueva propuesta de desarrollo y que está dirigido por el actual Presidente Evo Morales. De esta manera, se posicionaron frente a la probabilidad de reivindicar sus derechos por tierra y territorio, por el agua, los bosques, por la vida, en suma, por sus derechos económicos, sociales y culturales, y que en el caso del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada toma en cuenta los parámetros consignados en las directrices que se revisan en el presente Informe.

Por tanto, el presente Informe de la Sociedad Civil da cuenta de los avances y/o retrocesos registrados en el caso de Bolivia, en términos de la realización del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, que desde una visión integral comprende las políticas públicas, el marco jurídico, el acceso a recursos naturales y otros aspectos que afectan a este importante Derecho.

La Directriz 2 se refiere a la Políticas de Desarrollo Económico y concretamente se orienta a identificar cuáles han sido las políticas públicas que el actual gobierno viene implementando en términos de la seguridad alimentaria, los recursos productivos, la desnutrición, la pobreza, el empleo y el acceso a recursos naturales. El balance final apunta a señalar que existe un paquete importante de políticas que van desde la otorgación de bonos a población vulnerable (madres, ancianos y niños en edad escolar) hasta la dotación de semillas, insumos y créditos para pequeños productores. Como resultado de ello es posible afirmar que existen mejorías significativas en algunos indicadores sociales, aunque todavía insuficientes como para superar la pobreza estructural que vive el país y los niveles de inseguridad alimentaria que afecta a la población.

Los avances vinculados a la Directriz 7 referida al Marco Jurídico apuntan sobre todo a la Constitución Política del Estado vigente desde 2009 y el amplio catálogo de derechos humanos reconocidos, incluido el Artículo 16 el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada. Sin duda se trata de una Constitución progresista en la materia el reconocimiento de principios de derechos humanos respecto a la aplicación de instrumentos internacionales; no obstante este gran avance, se hace notar que los mecanismos de justiciabilidad, sobre todo para Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aún no son los más efectivos.

En el nivel de leyes y decretos no se ha encontrado normas que precisen, respalden o articulen el Derecho Humano a la Alimentación (desde un enfoque de DDHH); las iniciativas desde la sociedad civil para construir propuestas de ley sobre el tema no han tenido aún repercusión en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Una de las razones centrales que obligó a las organizaciones sociales a movilizarse durante los últimos años fue la inexistencia de políticas que aseguren, como plantea la Directriz 8, el Acceso a Recursos y Bienes. Precisamente, la carencia de políticas que aseguren Trabajo (8A), que permitan el acceso a la Tierra (8B) o que impidan la privatización del Agua (8C), fueron detonantes que acumularon el proceso que derivó en la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Junto a ello, la defensa de los Recursos Genéticos (8D) para la alimentación y agricultura, la falta de políticas inclusivas que aseguren la Sostenibilidad (8E) de los recursos y la falta de Servicios (8F) que permitan el acceso -por ejemplo- al agua potable para el conjunto de la población, también “gatillaron” los procesos que derivaron en la Asamblea.

La evaluación desde la Directriz 8, permite identificar avances en términos de políticas públicas concretas, pero también insuficientes; según los reportes oficiales existen avances que en el caso del acceso a la tierra habrían significado un mayor

saneamiento y titulación de tierras para indígenas y campesinos. Y que en el caso del trabajo, habrían permitido lograr menores tasas de desempleo, asimismo habría mejorado el acceso a agua y servicios básicos para la población.

En el caso de los recursos genéticos, existe poca información y poco avance, puesto que los programas y políticas públicas se mantendrían en los términos que fueron planteados en otros momentos o por otros gobiernos. El panorama se presenta todavía a nivel muy grueso, porque los avances son todavía iniciales, a tres años de gestión del gobierno actual.

El Informe presenta también datos relacionados a la Directriz 11 (Educación y Sensibilización), ámbito en el que no se constatan grandes avances; hasta 2009, la currícula no incluía temas vinculados a los derechos humanos, el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada ni temas correlacionados como agricultura y desarrollo rural, pesca, selvicultura, prácticas alimentarias, protección al consumidor o utilización sostenible de recursos naturales; tampoco se constatan grandes avances en capacitación en estos temas y con este enfoque a servidoras y servidores públicos, aunque el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición ha ejecutado algunos cursos de capacitación en la temática.

Por todo lo descrito, Bolivia se enfrenta al desafío de seguir avanzando desde lo normativo, la formulación de políticas públicas y estrategias concretas que permitan no sólo garantizar la seguridad alimentaria del país sino que se orienten a lograr el ejercicio del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.

1

Introducción

En noviembre de 2004 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aprobó lo que vino a denominarse “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, como un compromiso para hacer realidad este derecho.

Estas Directrices se encuentran dentro del marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y están orientadas a “propugnar una mejor realización del derecho a la alimentación adecuada en el plano nacional”¹. Así, para el caso de Bolivia, que ha ratificado el PIDESC, estas Directrices constituyen un instrumento valioso para avanzar hacia la realización del Derecho a la Alimentación Adecuada, más aún en el contexto histórico por el que atraviesa el país y luego de la aprobación de un nuevo texto constitucional que reconoce de manera explícita ese derecho.

El año 2008, bajo el liderazgo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), fue elaborado, de forma participativa, el primer informe del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) de la sociedad civil boliviana, fundamentado en las herramientas de monitoreo formuladas por la FIAN, a partir de las referidas Directrices Voluntarias. Dicho informe fue apoyado técnicamente por FIAN Internacional y financieramente por Agro Acción Alemana, y presentado ante el Comité DESC de Naciones Unidas, que recogió varias de sus sugerencias en sus Observaciones Finales.

En noviembre de 2008 se desarrolló en Bolivia el Taller Monitoreo de Políticas Públicas sobre el Derecho a la Alimentación, con la participación de representantes de diversas instituciones que trabajan la temática. Una de las conclusiones del evento fue la necesidad de trabajar un segundo informe de actualización del Informe elaborado en 2007, tomando solamente cuatro Directrices Voluntarias: la 2 (Políticas de Desarrollo Económico), la 7 (Marco Jurídico), la 8 (Acceso a recursos y bienes) y la 11 (Educación y Sensibilización), e incorporando de manera transversal el tema de la crisis alimentaria, que caracterizó el acontecer mundial (y boliviano) entre fines de 2007 y comienzos de 2008.

1 FAO (2006), El derecho a la alimentación llevarlos a la práctica, s/n.

La elaboración de ese segundo Informe se inició el segundo semestre del año 2008 y finalizó el primer trimestre de 2009. Se decidió que era mejor esperar el cierre de gestión y elaborar un Informe que comprendiera los acontecimientos de dos años: 2008 y 2009, manteniendo la restricción de referirse sólo a las cuatro Directrices Voluntarias señaladas. La elaboración del presente Informe estuvo a cargo de Waldo Albarracín, Claudia Terán y Patricia Vaca, con la colaboración de Mamerto Pérez en la revisión de los textos.

Entonces, el producto acabado -motivo del presente documento- incorpora información y datos de las gestiones 2008 y 2009, además de algunas complementaciones al Informe de 2007. En cambio, se ha decidido excluir del análisis la consideración del tema de la crisis alimentaria porque resulta extemporáneo hacerlo. Asimismo, al igual que en el caso anterior, se ha mantenido el uso de la herramienta de monitoreo sugerida por FIAN Internacional.

2

El derecho humano a una alimentación adecuada como parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

La doctrina del Constitucionalismo Social inspiró verdaderos procesos de cambio en el mundo y promovió un conjunto de constituciones progresistas, impulsoras de derechos sociales, como la de Querétaro en México en 1917, la de Weimar de 1919, o la española de 1931², incluyendo la boliviana a partir de la aprobada en 1938. No obstante, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales no ha estado a la par de esta evolución, porque los Estados decidieron o prefirieron focalizar su atención en los de naturaleza civil y/o política, y considerar que los DESC estaban circunscritos al mercado y no implicaban una obligación estatal. Bajo esa percepción gran parte de la doctrina y los Estados asumieron que los DESC no formaban parte de los imperativos categóricos a los que debía someterse toda gestión gubernamental, ocasionando que éstos –y entre ellos el derecho humano a la alimentación– sean ignorados o que su tratamiento no incluyera los estándares de derechos humanos.

Sin embargo, gracias a la evolución conceptual sobre el rol del Estado en la preservación de los derechos humanos, el carácter de obligatoriedad de los DESC ha quedado consolidado. Debido a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y una importante doctrina desarrollada en torno a la interdependencia e integralidad de los mismos, fueron surgiendo instrumentos que hoy permiten interpelar con mayor contundencia a los Estados y exigirles acciones y decisiones más concretas y eficaces con miras a materializar los DESC y, entre ellos, el derecho a la alimentación.

De este modo, con la adopción y proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el Estado boliviano ha asumido la obligación de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, entre los cuales figura el derecho de toda persona a un nivel de vida ade-

2 Jayme Benvenuto Lima Jr.: “Los Derechos Económicos Sociales y Culturales” Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, agosto de 2001.

cuado que le asegure, entre otras cosas, la alimentación. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho a un nivel de vida apropiado, que incluye también la alimentación adecuada. De la misma manera, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Artículo 12, párrafo I, establece: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño³ (del que Bolivia es signataria) conmina a respetar y garantizar el derecho “a un nivel adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual y social []; y en caso necesario proporcionar asistencia material y programas de apoyo particularmente en relación a la nutrición” (Artículo 27).

Como consecuencia de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) celebrada en Roma en 1996, se dio un impulso importante al contenido del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada. Se aprobó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la CMA, en el que los Estados se comprometieron a propiciar una alimentación apropiada, estilos de vida sanos y promover (desde una edad muy temprana) la enseñanza sobre alimentación y nutrición, seguridad alimentaria, preparación de los alimentos, regímenes alimentarios y modos de vida sanos. Todo ello dentro de los programas de estudio para estudiantes, profesores, profesionales de la salud y para el personal de capacitación en extensión agrícola. Como corolario de este proceso en la Cumbre para la *Alimentación+5* de 2002, se estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental encargado de elaborar una serie de “Directrices Voluntarias” para respaldar la realización progresiva del Derecho Humano a la Alimentación.

En ese contexto, el 24 de noviembre de 2004 el órgano ejecutivo de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias en apoyo a los “esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”. Estas Directrices⁴ constituyen el instrumento jurídico internacional que clarifica el contenido del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada; enumeran las obligaciones de los Estados derivadas de dicho derecho, y proporcionan una guía para hacerlo efectivo.

El contenido normativo del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada ha sido definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas a través de la Observación General 12 (OG-12), documento que hace referencia “a las obligaciones del Estado y violaciones en tres niveles, que son aplicables, en general, a los Derechos Humanos: respetar, proteger y realizar”⁵. Esta normativa establece un amplio criterio para traducir las obligaciones en vías apropiadas para la implementación y aplicación del Derecho Humano a Alimentación, definiendo, al mismo tiempo, el ejercicio de este derecho, “cuando todo hombre, mujer, niña o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla”.

3 Bolivia aprueba la suscripción de la Convención con Ley 1152 de 14 de mayo de 1990.

4 Directrices aprobadas por el Órgano Rector Ejecutivo de la ONU para la FAO (2004).

5 Que incluye las obligaciones de facilitar y proveer, citado en NNUU - 1999, párrafo 15.

3

Situación del derecho humano a una alimentación adecuada de cuatro directrices prioritizadas

El primer “Informe de la Sociedad Civil sobre la realización del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia - 2007” sirve de base para el análisis del presente documento.

DIRECTRIZ 2: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Introducción

El objetivo de esta Directriz “apunta a promover un desarrollo económico sostenible y de amplia base en apoyo de la seguridad alimentaria”⁶; hace énfasis en la agricultura y el desarrollo rural, ya que la pobreza es un fenómeno predominantemente rural y su población depende directa o indirectamente de la agricultura para vivir. A través de esta Directriz se intenta realizar una evaluación de la situación económico-social y del grado y las causas de la inseguridad alimentaria en un país.

La construcción de esta Directriz parte de dos supuestos fundamentales: a) los recursos financieros con los que cuenta un Estado (ya sean externos o internos) son escasos y, en consecuencia, la realización del DHAA deberá ser gradual en el tiempo; b) el logro de un crecimiento económico sostenible permitirá que los Estados puedan contar con recursos fiscales adecuados para financiar programas de seguridad alimentaria y de generación de ingresos que permitan a los pobres salir de esa situación.

Así, a través de esta Directriz se puede visualizar la asignación de inversiones en la agricultura y su incidencia en la reducción de la pobreza y en la realización del DHAA. En ese sentido, se recomienda que los Estados inviertan en sistemas y servicios de información, comunicación y financieros adecuados para los agricultores, en seguridad de los derechos propietarios, etc. Asimismo, los Estados deberán implementar programas de protección social “con mecanismos de elegibi-

6 FAO (2006), El derecho a la alimentación llevarlos a la práctica, s/n.

lidad y acceso claramente formulados, transparentes y no discriminatorios”⁷, evitando instituir sistemas de subsidios que lleven a beneficiar a población no necesariamente pobre. En cuanto a la pobreza urbana, se deberán “promover inversiones orientadas a fomentar los medios de subsistencia de la población urbana pobre”⁸.

Situación del país con relación a la Directriz 2, según el Informe 2007

El Informe 2007 toma como base el Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2011 (PND) del gobierno de Evo Morales, quien asumió la presidencia del país en enero de 2006. Su conclusión central es que, en definitiva, el PND “no ha sido concebido para garantizar el derecho a la alimentación”, y que si bien existen políticas públicas que se orientan a garantizar este derecho, éstas tenían un avance preliminar en 2007, que hacía imposible su evaluación en términos de los resultados esperados. Sin embargo, se destaca los grandes avances en beneficio de pueblos indígenas y familias sin tierra, relacionados con el acceso a este recurso. En cambio, la lectura de los datos estadísticos de las variables nutricionales y de la ingesta alimentaria rural mostraba un escenario de escasos avances en la medida en que no se observaron mejoras en la desnutrición crónica de niños y niñas menores de tres años.

Situación del país con relación a la Directriz 2, según información 2008 -2009

1. ¿Existe un plan nacional estratégico destinado a garantizar el derecho a la alimentación?

No existe un Plan Nacional Estratégico nuevo en el país. Desde que el Movimiento Al Socialismo (MAS) asumió el gobierno en 2006, se tiene como marco estratégico de política pública el PND 2006–2011, para el corto, mediano y largo plazo. Este instrumento plantea la Seguridad Alimentaria con Soberanía, base de la Soberanía Nacional, como uno de los pilares fundamentales de la estrategia nacional de desarrollo productivo. Para ello el Estado deberá garantizar el acceso al agua, tierra, recursos genéticos y mercados justos para el sector productivo, priorizando la micro, pequeña y mediana producción, y las organizaciones productivas.

2. ¿Hay un plan con punto de referencia o metas que permitan evaluar el desarrollo de un camino rápido hacia la realización completa del derecho a la alimentación?

En el PND 2006–2011 no se formuló metas para la realización rápida y completa del derecho a la alimentación.

3. ¿Hay una Ley Marco de Desarrollo con una perspectiva de derechos humanos?

No existe una Ley Marco de Desarrollo con perspectiva de derechos humanos; no obstante, el nuevo texto constitucional, aprobado en enero de 2009, incorpora de manera amplia y favorable el catálogo de derechos fundamentales, “incluyéndose prácticamente todos los derechos recono-

7 FAO (2006), El derecho a la alimentación llevarlos a la práctica, s/n.

8 FAO (2006), Las directrices sobre el derecho a la alimentación Documentos informativos y estudios de casos, p. 203.

cidos en los Tratados de Derechos Humanos”⁹. De hecho, se amplía la lista de derechos civiles y políticos y se incluye los derechos económicos sociales y culturales.

4. ¿Ha hecho el Estado una evaluación de la situación del derecho a la alimentación en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional?

El Estado no ha realizado una evaluación del derecho a la alimentación en Bolivia, después de la efectuada por la FAO el año 2007.

5. ¿Existe información suficiente sobre la situación nacional de desnutrición y de la exclusión a recursos productivos o el riesgo de sufrirlas, que permita tener un panorama claro?

En lo que respecta a la situación nacional de desnutrición, el gobierno ha publicado los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) de 2008, en la que se presenta datos de desnutrición y otros de salud. En cambio, no existe información sobre la exclusión a recursos productivos o el riesgo de sufrirla.

6. ¿Los grupos afectados por violaciones al Derecho a la Alimentación han sido consultados por las autoridades estatales durante el proceso de determinación de la situación de la realización del derecho?

No existen estudios desde el Estado que determinen específicamente la situación del derecho a la alimentación. La elaboración de la ENDSA 2008 estuvo a cargo del Ministerio de Salud y Deportes, vía el Programa Reforma de Salud, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística. No se tiene información que permita afirmar que en su elaboración participaron grupos víctimas de violación al derecho a la alimentación.

7. ¿Se ha analizado las causas que llevan a la vulnerabilidad nutricional o a la exclusión de recursos productivos? ¿Hay documentos que lo demuestren?

A partir del análisis situacional que contiene la ENDSA 2008 es posible advertir las causas de la vulnerabilidad nutricional. Asimismo, los diagnósticos de los programas gubernamentales, como el de Programa Desnutrición Cero, contienen elementos que permiten dar cuenta del círculo vicioso de pobreza y desnutrición. Del mismo modo, un estudio publicado en febrero de 2009 por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), titulado “El costo del hambre en Bolivia impacto social y económico de la desnutrición infantil”, plantea un balance de la vulnerabilidad nutricional en el país, determinando su costo en términos del PIB nacional. No obstante, toma como última base de información la ENDSA 2003.

No existen estudios que den cuenta de las causas para la exclusión de los recursos productivos.

9 AIPE (2009), La alimentación como Derecho Humano, en Boletín El Atisbador, p. 13.

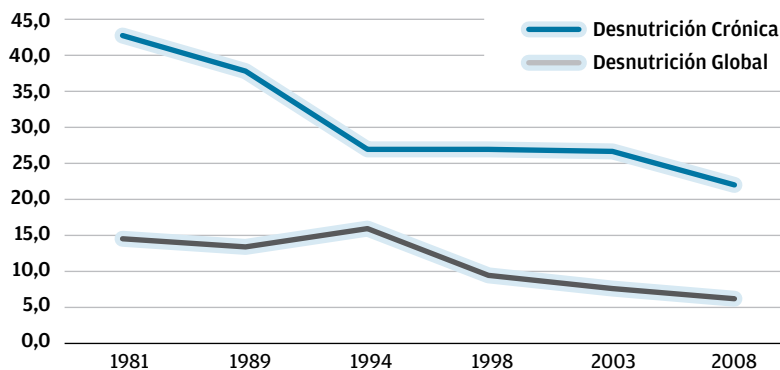
8. *¿Ha mejorado la situación de los grupos más vulnerables con la ejecución del último plan o política de desarrollo adoptado?*

No existe una evaluación conocida públicamente del PND 2006–2011. Sólo es pública la información de los ministerios y sus sectores sobre los resultados de la implementación de determinadas acciones de política pública en el marco del PND, particularmente en cuanto a pobreza, salud, educación, acceso a vivienda, etc. En este marco, la información oficial registra que al año 2008 las tasas de pobreza general y extrema se han reducido con relación al año anterior; destaca la reducción de la pobreza extrema de 5 puntos porcentuales (de 37,7% a 32.7%), pero con mucha más fuerza en el área rural (10 puntos porcentuales).

9. *¿Hay mejora o deterioro en la situación alimentaria y nutricional de sectores específicos? ¿Los grupos excluidos han sido cubiertos por programas de transferencias sociales? ¿Qué estadísticas lo demuestran?*

De acuerdo a la ENDSA 2008, tanto la desnutrición global como la crónica en niños y niñas menores de cinco años se redujeron con relación al año 2003 (casi dos puntos porcentuales en el primer caso y cinco puntos en el segundo). Asimismo, el Programa Sectorial Desnutrición Cero, que se inició en 2007 y cuyo objetivo es la erradicación de la desnutrición en menores de cinco años (con énfasis en menores de dos años), a octubre de 2009 ha atendido a 500 mil niños y niñas de 52 municipios pobres, librándolos de la desnutrición crónica. Empero, estas mejoras no se expresan en el nivel de la prevalencia de anemias en niños, niñas y mujeres. El gráfico que se presenta a continuación ilustra la evolución de la desnutrición global y crónica en Bolivia a partir de la información de las ENSAs.

GRÁFICO 1
Bolivia: Evolución de la Desnutrición en Niños y Niñas menores de 5 años, 1981 - 2008 (En porcentajes)



Fuente: INE, Ministerio de Salud y Deportes, ENDSA 1981, 1989, 1994, 1998, 2003 y 2008.

Por otra parte, el gobierno de Evo Morales ha ampliado su política de transferencias directas destinadas principalmente a la población vulnerable. El bono “Juancito Pinto” para niños y niñas del sistema fiscal escolar, a quienes se beneficia con un monto anual de Bs. 200.- (aproximadamente \$us 28.-), a condición de que mantengan su asistencia escolar durante todo el año. Desde mayo de 2009 rige el bono “Juana Azurduy”, que consiste en el pago progresivo de Bs. 1.825.- (aproximadamente \$us 270.-) desde el embarazo hasta que el niño cumpla dos años, buscando reducir la mortalidad madre–niño, y la desnutrición en niños menores de dos años. Este bono tiene como condición la realización de controles pre y post natales. Según datos a octubre de 2009, el bono “Juancito Pinto” ha beneficiado a 1,9 millones de niños y niñas en el país, mientras el bono “Juana Azurduy” benefició a 289.043 mujeres y menores (192.139 niños/as y 96.904 mujeres). En cuanto a la Renta Dignidad, la información oficial registra que 757.002 adultos mayores la reciben mensualmente.

Por último, el gobierno ha dispuesto otro tipo de beneficios para la población pobre, como la Tarifa Dignidad para la energía eléctrica para aquellas familias que consumen menos (descuento del 25% en su facturación por el consumo del servicio). La implementación de este beneficio, según información oficial, ha permitido un ahorro cercano a Bs. 130 millones (\$us 18 millones) para los hogares bolivianos, mientras la Tarifa de Inclusión Social habría beneficiado a tres millones de usuarios. Por otro lado, desde 2007, en las ciudades de La Paz y El Alto, se ha instaurado la “Tarifa Solidaria” para el consumo bajo del servicio de agua potable y saneamiento (tomando en cuenta que el nivel de este consumo es uno de los indicadores de la pobreza). Según información de la empresa (pública), a mediados de 2009 se beneficiaban 205.805 usuarios (154.859 de El Alto, la ciudad más pobre del país).

10. ¿Las políticas o planes de desarrollo más recientemente adoptadas han mejorado el acceso de los grupos más vulnerables, especialmente en el sector rural, a los recursos productivos como tierra, agua, semillas y crédito?

En cuanto al acceso a la tierra, bajo el marco de la Ley 3545 de Recondición Comunitaria de 2006, modificatoria de la Ley INRA (1996), a octubre de 2009, se saneó¹⁰ y tituló 26 millones de hectáreas, beneficiando a 98.454 familias, mientras que se dotó con tierras fiscales a 4.862 familias.

En referencia al recurso agua, el gobierno implementó el Plan Nacional de Riego para Vivir Bien y el Plan Nacional de Cuencas, a través de los cuales logró la ampliación de la superficie bajo riego en 7.312 Has. (Dato a octubre de 2009).

En relación a las semillas, el gobierno ha creado el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y Forestal (INIAF), que tiene como uno de sus objetivos la generación y producción de semilla de calidad. En ese sentido, para el año 2009, el INIAF logró la certificación e inscripción de 651 variedades de semillas de tubérculos y cereales. En este punto es importante mencionar otros programas que implementan transferencias directas de semillas, insumos y materiales a

10 El saneamiento se refiere al proceso de revisión de la legalidad de la propiedad rural dispuesto por la Ley INRA de 1996; ese proceso debe culminar con la consolidación de la titulación o la reversión de tierras al Estado en caso de constatare irregularidades.

los pequeños productores rurales, como los programas Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (CRIAR - PASA), Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario - Programa de Alianzas Rurales (EMPODERAR PAR), y la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA).

Finalmente, el acceso a crédito con recursos públicos se promueve a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) de carácter estatal, que destinó 57% (Bs 454 millones o \$us 65 millones) para el sector rural, y donde el sector de alimentos fue el mayor beneficiario (71.2%). No se cuenta con información sobre la actividad de la banca privada en materia de crédito rural.

DIRECTRIZ 7: MARCO JURIDICO

Introducción

Esta Directriz establece los estándares mínimos que deben cumplir los Estados en torno a medidas de orden normativo, sean de jerarquía constitucional, legal o administrativa. Una de las primeras recomendaciones se refiere a la importancia de incorporar en su legislación disposiciones que faciliten la “realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria”¹¹. Por tanto, la Directriz hace énfasis en la importancia de que los Estados cuenten con mecanismos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces, rápidas y accesibles, con especial énfasis para miembros de grupos en situación de vulnerabilidad. Además, se recomienda a los Estados el establecimiento de mecanismos de información dirigidos a toda la población con el fin de que las disposiciones sean conocidas, exigidas y utilizadas. Adicionalmente, la Directriz incluye la recomendación de reforzar las políticas y leyes internas con el fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relacionados con la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria nutricional. Dicho fortalecimiento deberá contemplar estándares de derechos humanos.

Situación del país con relación a la Directriz 7, según el Informe 2007

Cuando se elaboró el Informe de 2007 regía aún la Constitución Política de 1967 (reformada en 1994, 2004 y 2005). En ese marco, el documento hacía notar la ausencia de normativa, incluso de jerarquía constitucional, que reconozca el derecho a la alimentación. Por tratarse de un primer Informe sobre el tema, ese documento realizó una enumeración de los instrumentos internacionales vinculados al derecho a la alimentación, ratificados hasta ese momento. También detallaba las normas, leyes y decretos supremos vigentes en ese momento y que de alguna manera favorecen el derecho a la alimentación. La lista incluye la Ley de Participación Popular, del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), el Código Niño, Niña y Adolescente, la Ley de

11 Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones, noviembre de 2004, Dir. 7 par. 7.1.

Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus Sucedáneos, el Decreto Supremo que modifica atribuciones del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, y el Decreto Supremo que crea EMAPA, entre otros.

Respecto a los recursos administrativos disponibles, se hizo una reseña de los establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo y sus principios, añadiendo alguna información respecto a las atribuciones del entonces Defensor del Pueblo, su eficacia y la cantidad de quejas recibidas. Se hizo también referencia a la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal Constitucional respecto al derecho a la alimentación.

Situación del país con relación a la Directriz 7, según información 2008 -2009

1. ¿El Estado cuenta con un marco jurídico que reconoce el derecho humano a la alimentación?

La Constitución Política del Estado, aprobada el 25 de enero de 2009, por referendo constitucional, y promulgada el 7 de febrero del mismo año, incorpora el derecho a la alimentación en su catálogo de derechos fundamentales (Artículo 16). Si bien este Artículo no detalla el contenido normativo de este derecho, al estar en la Constitución reconocidos de manera amplia los principios de los derechos humanos respecto a la aplicación de instrumentos internacionales, el Estado deberá aplicar los estándares internacionales. Además, el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación determina su aplicación prioritaria, su exigibilidad y la posibilidad de acudir a instancias jurisdiccionales para lograr su cumplimiento a través de las acciones constitucionales establecidas.

Adicionalmente, la Constitución proclama derechos vinculados a la alimentación. Por ejemplo, en el Artículo 20 se consagra el derecho al acceso universal y equitativo a servicios básicos como el agua potable y alcantarillado. En el Artículo 75 se reconocen derechos para usuarias y usuarios y consumidoras y consumidores, entre los cuales se incluye el suministro de alimentos “en condiciones de inocuidad, calidad y cantidad disponible adecuada y suficiente” y a la “información fidedigna sobre las características y contenidos de los productos que consuman y servicios que utilicen”¹². En el Artículo 47 se reconoce el derecho de toda persona a dedicarse al comercio e industria, estableciendo un régimen de protección especial para trabajadoras y trabajadores de pequeñas unidades productivas y gremialistas a través de políticas de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, asignando preferentemente recursos financieros para incentivar su producción y protegiendo y fomentando las formas comunitarias de producción.

12 Empero, este Artículo no incluye algunos aspectos importantes como la educación de las y los consumidores (capacitación orientada a desarrollar capacidades para discernir, hacer elecciones bien fundadas y tener conciencia de los derechos y deberes) y la posibilidad de compensación efectiva a las y los consumidores (derecho a la reparación de daños y perjuicios a través del establecimiento de mecanismos jurídicos y administrativos efectivos), los cuales están contenidos en las Directrices de la ONU para la protección del consumidor.

No obstante, se debe señalar que en la parte orgánica de la nueva Constitución el espíritu conferido al derecho a la alimentación en la primera parte se difumina, encontrándose sobre todo disposiciones referidas a la Seguridad Alimentaria Nutricional y la Soberanía Alimentaria. Así, el Artículo 316 se refiere a la función del Estado en la economía conforme a los principios establecidos en la propia Constitución (regulación de los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes, incentivar la producción de bienes económicos y sociales para promover la equidad, lograr el desarrollo económico y social a través de la integración, determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública).

De la misma manera, en el Artículo 318 se establece como objetivo de la política económica la garantía de una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas. En concordancia, el Artículo 311 le otorga al Estado la facultad de “ejercer la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación” y de “intervenir en toda la cadena económica - productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos”. De acuerdo a este Artículo, al considerarse la producción de agroalimentos un sector estratégico, el Estado podrá intervenir directamente para garantizar el derecho a la alimentación de la población.

La misma lógica de protección estatal se puede aplicar al Artículo 344, parágrafo II, cuando establece que el Estado “regulará la internación, producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos, insumos y sustancias que afecten a la salud y al medio ambiente”, aunque no ocurre lo mismo cuando en el Artículo 409 se delega a una ley la facultad de regular la política nacional de producción, importación y comercialización de transgénicos. Sobre el mismo tema, el Artículo 255, parágrafo II, establece que “la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales” se rige, entre otros, por los principios de defensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales; respeto a los derechos de los pueblos indígena originario campesinos y seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente.

Los Artículos 306, 307, 308 y 309 establecen que la economía plural debe estar constituida por la organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, siendo obligación estatal el reconocimiento, protección y promoción de la organización económica comunitaria fundada en los principios y visión de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. También reconoce y protege la iniciativa privada para que contribuya al desarrollo económico y social, y a la independencia económica del país. Las empresas y otras entidades económicas estatales producirán bienes y servicios y promoverán el logro de la soberanía alimentaria.

Los Artículos 405, 407 y 409 están referidos al desarrollo rural integral sustentable, debiendo priorizar el Estado el fomento de los emprendimientos económico comunitarios de las y los actores rurales con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria. En ese marco, entre los objetivos de la política estatal en el tema de desarrollo rural se establece la garantía de la

soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en territorio boliviano; promover la producción y comercialización de productos agro ecológicos, proteger la producción agropecuaria nacional; crear el seguro agrario; proyectos sustentables que procuren la conservación y recuperación de suelos; sistemas de riego; asistencia técnica, investigación y transferencia tecnológicas; banco de semillas; programas que garanticen la sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria; la promoción de infraestructura productiva.

También es importante anotar que la Constitución establece un paraguas de protección a través de los párrafos II y III del Artículo 47, de acuerdo a los cuales las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, gozarán por parte del Estado de un régimen de protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción; asimismo, el Estado debe proteger, fomentar y fortalecer las formas comunitarias de producción.

Por otro lado, el Artículo 402 proclama que el Estado debe fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del ordenamiento territorial del Estado y de la conservación del medio ambiente.

Respecto a la política fiscal, el Artículo 321 en su párrafo II define que las asignaciones del gasto y la inversión pública atenderán especialmente la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. Si bien este Artículo no hace mención a la alimentación como derecho humano, los principios reconocidos en la parte dogmática del texto constitucional deberían dar lugar a una interpretación en ese sentido.

Con base en los artículos descritos, se advierte que el Estado ha asumido con mayor fuerza sus obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación y de los derechos económicos, sociales y culturales en general, traduciendo esas obligaciones en las bases constitucionales para el establecimiento de políticas que permitan el ejercicio del derecho a la alimentación. Se parte entonces del reconocimiento de que hay otros derechos fundamentales y son precisamente los de carácter colectivo o social, entre ellos el Derecho Humano a la Alimentación. En el nivel de leyes y decretos no se ha encontrado normas que precisen, respalden o articulen el Derecho Humano a la Alimentación; las normas que podrían contribuir a su respeto, protección o garantía no se refieren de manera expresa a éste ni recogen el enfoque de derechos humanos.

2. ¿Ha ratificado el Estado el PIDESC y otros instrumentos internacionales de derechos humanos donde se consagra el derecho a la alimentación?

Como se consignó en el Informe de 2007, el Estado boliviano ratificó el pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Ley N° 2119 de 31 de agosto de 2000. Asimismo, en el tiempo transcurrido entre el primer Informe y este segundo, Bolivia elevó a rango de Ley

la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (Ley 3760 de 7 de noviembre de 2007) y ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Adicional a través de la Ley 4024 de 15 de abril del 2009¹³.

3. *¿Ha incorporado el Estado los instrumentos internacionales en su régimen jurídico? ¿Son éstos aplicables directamente? ¿Protege la Constitución o la jurisprudencia constitucional directa o indirectamente el derecho?*

En la respuesta a la anterior pregunta se incluyó el detalle de las normas nacionales que ratifican los dos instrumentos jurídicos de derechos humanos que han sido incorporados en la legislación boliviana en el último tiempo.

Es importante destacar que incluso antes de referirse al catálogo de derechos fundamentales, la Constitución, al proclamar los fines y funciones esenciales del Estado, se obliga a garantizar la “igual dignidad de las personas” (Artículo 9), concordando así con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sentido de que todos nacemos iguales en dignidad y derechos.

Como preámbulo al catálogo de derechos fundamentales, en los Artículos 13 y 14 referidos a disposiciones generales se sientan las bases para el reconocimiento y garantía de derechos en el país y los principios que servirán como base para la interpretación de las normas constitucionales. Así, en concordancia con la Declaración de Viena de 1993, se proclama que los derechos son universales, interdependientes e indivisibles, añadiendo la progresividad conforme a otros instrumentos internacionales como el PIDESC. Además, en el párrafo I del Artículo 13 se establecen las obligaciones estatales de *promoción, protección y respeto* de los derechos reconocidos por la Constitución; no obstante, se debe hacer notar que el concepto de *promoción* incluido en el texto constitucional no tiene la misma fuerza normativa que el término doctrinal habitual de *realización* del derecho.

El párrafo II del Artículo 13 al declarar “Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos enunciados” impone una cláusula abierta (parecida a la que establecía el Artículo 35 de la anterior Constitución) con la finalidad de que las autoridades jurisdiccionales (especialmente el órgano encargado del control de constitucionalidad) puedan positivizar y judicializar los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales, integrándolos al catálogo de los derechos fundamentales previstos por la nueva Constitución, aplicando el principio de la fuerza expansiva de los derechos humanos. En el mismo sentido va la redacción del Artículo 14, párrafo III: “El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”.

De acuerdo al Artículo 27 de la Convención de Viena un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. La nueva

13 Es pertinente anotar que el Artículo 28 de esta Convención reconoce “el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida”, debiendo los Estados adoptar “las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

Constitución recoge ese principio en el párrafo IV del Artículo 13 al proclamar que los tratados de derechos humanos prevalecen en el orden interno; dicha disposición debe ser interpretada en concordancia con el Artículo 410, párrafo II que establece la primacía constitucional: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. **El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos** y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

- 1 Constitución Política del Estado.
- 2 Los tratados internacionales
- 3 Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
- 4 Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes”.

Y el Artículo 109, párrafo I, que proclama “Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección.”. El Artículo 13, párrafo II, también establece la cláusula interpretativa según la cual “los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”. En la misma línea, el Artículo 256 señala que “la interpretación de las normas constitucionales se realizará conforme a los instrumentos internacionales sobre la materia, cuando éstos prevean normas más favorables, y que éstos se aplicarán de manera preferente a la Constitución si declaran derechos más favorables que ésta”.

La jurisprudencia constitucional no ha sido muy prolífica respecto al derecho humano a la alimentación; en la mayor parte de los casos este derecho ha sido vinculado con el derecho a la vida. Encontramos, por ejemplo, la Sentencia Constitucional 1806/2004 que señala “la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. Es un derecho inalienable de la persona que obliga al Estado en dos sentidos: su respeto y su protección” (Sentencia Constitucional 687/2000-R). Este derecho comprende entre otros el derecho a la seguridad e integridad personal, la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda)”, “Los derechos a la vivienda, a la alimentación y al vestido constituyen derechos esenciales que conducen a un nivel de vida adecuado por cuanto aseguran el sustento diario, la habitación y la vestimenta de las personas. La ausencia de estos bienes básicos conduce a una muerte segura”.

La Sentencia Constitucional 0045/2007 vincula la alimentación con la noción de vida digna “La idea del Estado Social de Derecho es lograr que el Estado procure el establecimiento de un orden económico y social que asegure estándares mínimos de vida digna que se traducen en salud, educación, vivienda, alimentación, salario”.

4. ¿Se han expedido leyes sobre el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria?, o ¿incluyen otras leyes una referencia al derecho a la alimentación?

Aún no existe una Ley sobre el Derecho a la Alimentación. La sociedad civil promovió a través de la presentación del “Anteproyecto de Ley Marco de la Política Boliviana sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada” su tratamiento en el Congreso el año 2008, si bien ese mismo año se obtuvo un documento ajustado y actualizado, el trámite para su tratamiento en la Comisión de Derechos Humanos del Órgano Legislativo se detuvo. El año 2009, la misma Comisión promovió la presentación del documento como Proyecto de Ley, e incluso fue revisado por instancias del Órgano Ejecutivo, cuyas sugerencias y observaciones fueron subsanadas. No obstante, la transición entre el antiguo Congreso Nacional y la actual Asamblea Legislativa Plurinacional paralizó el tratamiento de este Proyecto de Ley.

En 2008 el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) elaboró una propuesta de Decreto Supremo que busca orientar y regular la implementación de la política pública de Seguridad Alimentaria Nutricional con Soberanía (SANS) en el marco del PND 2006 - 2011, a fin de que contribuya al ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en los ámbitos nacional y subnacionales. Entre sus finalidades, esta propuesta pretende incluir el DHAA en toda norma jurídica futura, planes, proyectos estatales y de la cooperación. De acuerdo a representantes del CONAN, dicho proyecto ha sido elaborado por una comisión especial en la que han participado representantes acreditados de todos los ministerios involucrados en el tema de alimentación y nutrición, y contaba con respaldo de ministras y ministros del anterior gabinete.

Adicionalmente se debe mencionar la siguiente normativa que aborda algunos aspectos del DHAA:

- Ratificación de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, también elevada a rango de Ley. (Ley 3760 de 7 de noviembre de 2007).
- Decreto Supremo No 29851 del 10 Diciembre 2008 que establece el Plan Nacional de Acción en DDHH.
- Decreto Supremo No. 25354 del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA).
- Decreto Supremo No. 29339 de 14 de noviembre de 2007, el mismo que aprueba el Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- Decreto Supremo No. 29453 de 22 de febrero de 2008, referido al Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo.
- Decreto Supremo Nro. 0115 de 6 de mayo de 2009 que reglamenta la Ley de Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus sucedáneos.
- Paquete de 36 Decretos Supremos, que van desde medidas de reducción de medidas arancelarias de importación, fijación de cupos de exportación, la creación de EMAPA y Ferias de Precio Justo, Control de precios internos.

- Decreto Supremo No 0071, Decreto Supremo 0065, y Resolución Ministerial 0068/2009, referidos a normas de protección de las y los consumidores.

No obstante, ninguna de estas normas aborda el Derecho a la Alimentación desde su integralidad y con el enfoque de Derechos Humanos.

5. *¿Qué recursos administrativos y judiciales existen?, ¿son accesibles y efectivos para la protección del derecho a la alimentación?*

La actual Constitución establece las siguientes acciones de defensa de derechos que podrían usarse para exigir el derecho a la alimentación:

a) Acción de Amparo Constitucional

Puede ser presentada por toda persona que se crea afectada u otra a su nombre con poder suficiente; también lo puede hacer la Defensoría del Pueblo. La acción puede ser interpuesta contra servidoras o servidores públicos o personas individuales o colectivas que incurran en actos u omisiones ilegales o indebidas que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley. También puede invocarse como lesionado un derecho que no esté expresamente enumerado en la Constitución, pero sí en los instrumentos internacionales. Para plantear esta acción es preciso agotar todos los medios o recursos legales destinados a la protección inmediata de los derechos o garantías restringidas, suprimidas o amenazadas. La acción debe ser presentada por escrito, ante cualquier juez o tribunal competente.

b) Acción de cumplimiento

Esta Acción procede en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o disposiciones previstas en las leyes. Puede ser planteada por toda persona individual o colectiva afectada u otra a su nombre con poder suficiente; también puede hacerlo la Defensoría del Pueblo, y puede ser dirigida contra cualquier servidora o servidor público con el objeto de garantizar la ejecución de la norma omitida.

c) Acción Popular

La Acción Popular puede ser presentada contra los actos u omisiones que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con: a) el patrimonio; b) el espacio; c) la seguridad y salubridad pública; d) el medio ambiente; e) y otros de similar naturaleza reconocidos en la Constitución.

Puede presentarse por cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, y con carácter obligatorio por el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de estos actos. La Acción se presenta contra autoridades o personas individuales o colectivas que cometan las violaciones descritas. En todos los casos la sentencia se eleva de oficio, en revisión, ante el Tribunal Constitucional Plurinacional en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a su emisión. Las o los servidores públicos o personas particulares que se resistan a cumplir la sentencia

serán remitidos por orden de la autoridad judicial que conoció la acción, ante el Ministerio Público para su procesamiento penal por atentado contra las garantías constitucionales.

d) Acción de inconstitucionalidad

Esta Acción puede ser planteada por toda persona individual o colectiva, siempre que se sienta afectada por una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial contraria a la Constitución. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, la hace inaplicable y surte plenos efectos respecto a todos.

No obstante el establecimiento de estas acciones de defensa en la Constitución, el procedimiento ha quedado pendiente de reglamentación. Empero, no se puede negar que existe la posibilidad objetiva de acudir a determinados mecanismos legales o recursos de naturaleza sumarísima, de jerarquía constitucional, para reivindicar derechos constitucionales de orden económico, social y cultural, que eventualmente estén siendo conculcados por acción u omisión del Estado. Dichas acciones, que pueden ser interpuestas en forma directa por las afectadas o afectados, también admiten la posibilidad legal de que otras entidades (como la Defensoría del Pueblo) las realicen en representación de ellos y ellas.

Hasta la vigencia del anterior texto constitucional la posibilidad de judicializar las demandas por la preservación de derechos humanos estaba focalizada principalmente en los derechos individuales o liberales. Con la nueva Constitución los DESC también pueden ser demandados a través de estas vías, en aras de su reivindicación.

Se debe anotar también que el Tribunal Constitucional no ha estado en funcionamiento desde finales de 2007. Hasta junio de 2009 se tenían alrededor de 4.177 expedientes acumulados.

En el ámbito administrativo la Ley 2341 establece dos tipos de recursos:

- Recurso de revocatoria: que debe ser interpuesto por la o el interesado ante la autoridad administrativa que pronunció la resolución impugnada.
- Recurso jerárquico: que debe ser presentado contra la resolución que resuelva el recurso de revocatoria, debiendo ser resuelto por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad o la establecida conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa

Resuelto el Recurso Jerárquico, la o el interesado podrá acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso-administrativo, ante la Corte Suprema de Justicia.

Si bien estos recursos son ampliamente utilizados para la solución de temas relacionados con el accionar de la administración pública, en general no son muy conocidos por las potenciales víctimas de violación al derecho a la alimentación; es que su presentación requiere asesoramiento jurídico y no existen mecanismos gratuitos para procurarlo.

6. ¿Qué recursos administrativos están a disposición?

Como se detalló en la anterior pregunta, están a disposición el recurso de revocatoria y el jerárquico.

7. ¿Hay asesoría gratuita para su utilización?

No existe asesoría gratuita prevista para su utilización.

8. ¿Es muy costoso presentarlos?

La Ley de Procedimiento Administrativo establece entre sus principios la gratuidad, según el cual las y los particulares sólo están obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales en favor de la Administración Pública cuando la ley o norma jurídica expresamente lo establezca. En la práctica, este principio es cumplido.

9. ¿Los recursos son efectivos?

De acuerdo a la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Sin duda la legitimación para interponer estos recursos (“lesión o perjuicio a derechos subjetivos o intereses legítimos”) ha quedado obsoleta y obstaculiza la defensa de derechos económicos, sociales y culturales, y mucho más los colectivos.

10. ¿Hay prácticas discriminatorias para la resolución de los recursos interpuestos?

No se conocen casos al respecto.

11. ¿Cuántas demandas o acciones se han presentado ante la jurisdicción constitucional o los tribunales competentes contra violaciones al derecho a la alimentación en el último año?

Bajo el paraguas del nuevo texto constitucional aún no se han planteado acciones. Respecto a los recursos administrativos no existen datos.

Es importante hacer notar que, como órgano cuasi judicial¹⁴ para la defensa de los derechos humanos, se cuenta con la Defensoría del Pueblo que, de acuerdo a la Constitución en su Artículo 222, inciso 3, tiene entre sus atribuciones la potestad de “Investigar, de oficio o a solicitud de parte, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales, e instar al Ministerio Público al inicio de las acciones legales que correspondan”. No obstante, dentro de su base de datos institucional no se pueden cuantificar las peticiones recibidas vinculadas al derecho a la alimentación ya que dentro del “clasificador” de derechos que contiene esa base sólo figura el derecho a un nivel de vida adecuado, donde se incluyen también otros DESC.

14 Son mecanismos cuasi judiciales las instancias que, en el marco de sus atribuciones, pueden recibir quejas o peticiones sobre violaciones a estos derechos, investigarlas y realizar recomendaciones a las o los servidores públicos responsables.

DIRECTRIZ 8: ACCESO A RECURSOS Y BIENES

Introducción

La Directriz 8 “se refiere a la obligación del Estado de respetar y proteger los derechos de las personas en cuanto al acceso a los recursos naturales y de facilitar un acceso seguro, sostenible y no discriminatorio a esos recursos...”¹⁵. Se trata de la Directriz más extensa de todo el catálogo, por la importancia que tiene el acceso y control de recursos y bienes para el cumplimiento del derecho a la alimentación. En una primera parte general, la Directriz plantea la importancia de que los Estados adopten normas y medidas, entre ellas reformas agrarias, que garanticen el acceso a recursos y su utilización de manera sostenible, sin discriminación, aunque haciendo énfasis en mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad.

El tema del acceso a los recursos naturales (tierra, agua, bosques, recursos genéticos, etc.) reviste particular importancia si se considera que son esenciales para que cualquier población pueda alimentarse adecuadamente, y mucho más sabiendo que la población más pobre es la que sufre con mayor impacto problemas de sequías, inundaciones, desertificación de suelos, etc. Pero el acceso a los recursos naturales implica no sólo hablar del derecho a la alimentación en el presente, también implica pensar en la alimentación de las generaciones futuras. En consecuencia, los Estados deben proteger a las personas y particularmente a la población vulnerable (indígenas, mujeres, pastores nómadas, etc.) que enfrente restricciones en su acceso a los recursos naturales.

De este modo, en el abordaje de la Directriz 8 se consideran seis subdirectrices: Trabajo, Tierra, Agua, Recursos genéticos para la alimentación y agricultura, Sostenibilidad y Servicios.

En el caso de la tierra se enfoca en el derecho de las mujeres y los pobres. En cuanto al agua no sólo busca la preservación y protección de este recurso, sino que establece que en los casos de conflicto debería priorizarse el agua potable y el agua para uso doméstico, pero sin dejar de lado las necesidades para la agricultura de subsistencia.

Con relación a la diversidad genética, se resalta la importancia de la misma en la medida en que permita un mayor desarrollo de nuevos cultivos, contribuyendo de esta manera a una alimentación nutritiva.

La subdirectriz trabajo aboga por la perspectiva de que los asalariados urbanos y rurales puedan obtener una remuneración que les permita disfrutar un nivel de vida adecuado.

En lo referido a la sostenibilidad (impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo, manejo sostenible de la pesca y bosques), se recomienda que los Estados formulen políticas e instrumentos legales que protejan la sostenibilidad ecológica.

Por último, en el tema de servicios se busca la implementación de estrategias y acciones en aspectos como la mecanización, aplicación de tecnologías, comercialización, microcrédito, etc.,

15 FAO (2006), El derecho a la alimentación llevarlos a la práctica, s/n.

que redunden en una producción más eficiente de alimentos, particularmente para los agricultores pobres.

Situación del país con relación a la Directriz 8, según el Informe 2007

El Informe de 2007 revisa las disposiciones de la Constitución vigente en ese momento. La base del análisis es la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) y la de Reconducción de la Reforma Agraria y sus reglamentos, la Ley Forestal y la Ley General del Trabajo.

En lo referido a recursos naturales se menciona las disposiciones con rango de ley que reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (TCO). También se menciona las leyes sectoriales, como la Forestal que norma la utilización sostenible y la protección de tierras forestales; la Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego que regula el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en el riego. La nota común en todas estas normas es que no establecen derechos específicos para mujeres o pueblos indígenas.

El análisis del derecho a la tierra es realizado con base en la normativa que establece la Ley INRA, que reconoce y garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus TCO tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales. La conflictividad social por los recursos naturales es ejemplificada en el caso de la tierra, donde destaca el caso de Pananti (Tarija) que culminó con la muerte de siete personas. Frente a este escenario, el Informe de 2007 concluye que en Bolivia “se ha venido agudizando la presión sobre la tierra”¹⁶.

En lo que respecta al derecho de la mujer a la tierra, el Informe concluye que “uno de los grandes problemas en el acceso a la tierra en Bolivia es la inequidad de género”¹⁷. Finalmente, respecto al derecho a la consulta de los pueblos indígenas, se aclara que en la práctica varios proyectos de empresas petroleras han sido demorados por bloqueos de pueblos indígenas que exigían compensaciones.

Acerca de los temas vinculados al trabajo, el Informe hace notar que los derechos a un salario justo y la sindicalización estaban reconocidos por la Constitución vigente en 2007, no obstante, en la práctica se cumplían limitadamente. En lo referente a programas y políticas que busquen promover el empleo no agrícola, se cuenta con un listado de programas que abarcan desde el turismo comunitario hasta programas de apoyo a la organización de pequeños y medianos productores para la comercialización, así como para la gestión del desayuno escolar.

16 DWHH; FIAN, AIPE (2007), Informe de la sociedad civil sobre la realización del derecho humano a la alimentación en Bolivia, p. 80.

17 AIPE, Informe de la Sociedad Civil sobre la realización del derecho Humano a la Alimentación en Bolivia, pág. 83 Bolivia 2007.

Situación del país con relación a la Directriz 8, según información 2008 -2009

En cuanto a la Directriz 8A, en el informe 2007 sólo se tenían datos del ingreso económico rural de 2003. En relación a las organizaciones campesinas independientes y autónomas existentes en el país, menciona a las que ya tenían vigencia desde hace varias décadas en el área rural, con cobertura nacional y regional.

Con relación a la Directriz 8B el Informe 2007 menciona la existencia de la Ley de Reconducción Comunitaria 3545 y su respectivo Reglamento, la misma que permite la reversión de tierras en poder de latifundistas. Esta ley y reglamento figuraban como el mayor avance en materia de políticas y programas destinados a ampliar el acceso a la tierra. En contrapartida, no se menciona nada sobre otros recursos relacionados a la tierra (bosques, agua, y medio ambiente). No menciona estadísticas o estimaciones de los hogares sin tierra. Lo mismo ocurre para el caso de mujeres, pueblos indígenas, pescadores. Asimismo, los datos de distribución de tierras son insuficientes, puesto que son dispersos para el caso de colonizadores y TCO. Tampoco se presenta información sobre conflictos por tierra y recursos naturales (sólo se recurre a información hemerográfica citando algunos casos llamativos).

En cuanto a la Directriz 8C los datos de cobertura de servicios (agua potable, sistemas sanitarios e irrigación) a nivel rural son de 2003 y, en el caso del riego, del año 2000.

Con relación a la Directriz 8D, el Informe 2007 señala que el gobierno de Evo Morales mantuvo en vigencia el antiguo Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), sin mayores cambios. De forma adicional, el Informe rescata lo señalado en el PND a partir de su capítulo de Recursos Ambientales, en el que se plantea una política de aprovechamiento sostenible y de conservación de la Biodiversidad.

En referencia a la Directriz 8E el Informe 2007 señala que se mantienen como referentes la Ley 1333 de Medio Ambiente y el capítulo de Recursos Ambientales del PND. Se incluye datos sobre erosión, la misma que alcanzaría a 275.544 kilómetros cuadrados en todo el país (61% de la región árida, semiárida y subhúmeda seca). No se cuenta con datos sobre la pérdida de acceso a zonas de pesca, pero se menciona que se habría registrado la pérdida de medio millón de hectáreas de cobertura boscosa en el período 2004 - 2005.

Por último, en cuanto a los servicios vinculados a la producción (asistencia técnica, créditos, capacitación, etc.), según el Informe 2007, no se habrían registrado mayores cambios, excepto la transformación de la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) en el Banco de Desarrollo Productivo.

Situación del país con relación al Acceso a los Recursos y Bienes (Directriz 8), según información 2008 -2009

1. ¿Qué disposiciones constitucionales y legales existen para garantizar y hacer coercibles los derechos a los recursos naturales (tierra, bosques, sitios de pesca, agua, etc.) y los derechos a recursos productivos (capital, acceso a tecnologías apropiadas, acceso a información, extensión de servicios) de las comunidades rurales?

De manera categórica la nueva Constitución proclama en su Artículo 349:

- I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.
- II. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como el derecho de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.

Por su parte el Artículo 353 señala: “El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos naturales, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. El 352 sostiene que “La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada.” De esta manera se da carácter constitucional al derecho propietario del pueblo boliviano sobre los recursos naturales y al derecho de consulta. Además, se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y en la conservación de los ecosistemas.

Por su parte, la Ley 1333 de Medio Ambiente, a través del Artículo 33, garantiza el derecho de uso de los particulares de los recursos naturales renovables. Esta ley fue promulgada en 1992, por lo que no es totalmente compatible con el texto constitucional actual; no obstante, en su Artículo 78 se establece que el Estado debe crear los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar la participación de comunidades tradicionales y pueblos indígenas en los procesos del desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables, considerando sus particularidades sociales, económicas y culturales, en el medio donde desenvuelven sus actividades, y el rescate, difusión y utilización de los conocimientos sobre uso y manejo de recursos naturales, con su participación directa.

Respecto al agua, la actual Constitución en el Artículo 373 la reconoce como derecho “fundamentalísimo”¹⁸ para la vida, debiendo el Estado promover su uso y acceso sobre la base de principios de solidaridad y reciprocidad. En el Artículo 374 se establece la obligación estatal de proteger y garantizar el uso prioritario del agua para la vida, con participación social, garantizando el acceso al agua a todas y todos sus habitantes. En el mismo Artículo el Estado se compromete a reconocer, respetar y proteger los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.

18 La categoría de “fundamentalísimo” no existe en la doctrina constitucional, probablemente quedó de una de las versiones borradores de la Constitución.

Por su parte, la Ley de Medio Ambiente establece en su Artículo 38 que el Estado debe promover la planificación, el uso y aprovechamiento integral de las aguas, para beneficio de la comunidad nacional con el propósito de asegurar su disponibilidad permanente, priorizando el agua de consumo para toda la población. Por último, la Ley N° 2074 de 2004 prohíbe definitivamente la exportación de aguas subterráneas y superficiales.

En relación con el recurso tierra, en los Artículos 393 y 394 de la nueva Constitución el “Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra en tanto cumpla una función social o económica social”¹⁹. También se declara a la pequeña propiedad como indivisible, patrimonio familiar inembargable y no sujeta al pago de impuestos. Reconoce también la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas; es también “indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial con identidad”. También el parágrafo II del Artículo 403 declara que “el territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural, delegando a la regulación de una ley el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos”.

La Ley de Hidrocarburos en su Artículo 114 establece que las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios, independientemente de su tipo de organización, deberán ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera; asimismo, la indemnización por daños y perjuicios emergentes de esas actividades, obras o proyectos, debe contemplar la pérdida de beneficios por actividades productivas, de conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de recursos naturales que las comunidades o pueblos campesinos, indígenas y originarios pudieran desarrollar en las zonas impactadas. No obstante, esta misma Ley establece que en tierras agrícolas, ganaderas, forestales o de conservación, que sean de propiedad o posesión individual o colectiva de comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, independientemente de su tipo de organización, sólo se podrá solicitar la constitución de servidumbres para las actividades de transporte y distribución de gas por redes. La servidumbre no significa pérdida del derecho de propiedad o posesión de tierras por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, debiendo además definirse un monto de compensación por las afectaciones socio-ambientales que puedan sufrir, estimadas en los estudios de evaluación de impacto ambiental.

En lo referido a recursos forestales la Constitución señala en su Artículo 386: “Los bosques naturales y los suelos forestales son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano. El Estado reconocerá derechos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades y operadores

19 La Constitución define a la función social como “el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, para su cumplimiento se reconocen las normas propias de las comunidades. Por otra parte, la función económica social debe entenderse como el “empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario”. (art. 397 CPE).

particulares...” Y conforme al 388 “Las comunidades indígena originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión, de acuerdo con la ley”. La Ley de Medio Ambiente establece que los bosques naturales y tierras forestales son de dominio originario del Estado, su manejo y uso debe ser sostenible. Las empresas madereras deben reponer los recursos maderables extraídos del bosque natural mediante programas de forestación industrial.

Respecto a las áreas protegidas, el mandato constitucional es también claro a través del Artículo 385, parágrafo II: “Donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas”. Para la Ley de Medio Ambiente las áreas protegidas son patrimonio del Estado y de interés público y social, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación en base a planes de manejo, con fines de protección y conservación de sus recursos naturales, investigación científica, así como para la recreación, educación y promoción del turismo ecológico.

Sin embargo, se puede concluir que el nivel de cumplimiento de todas estas disposiciones es bajo, pues “en numerosas comunidades indígenas se dan casos de contaminación con efectos nocivos para la salud y el medio ambiente debido a las industrias mineras o la explotación de hidrocarburos”.²⁰ El nivel de supervisión a las actividades de las empresas no es suficiente, tampoco resultan efectivos los mecanismos para reglamentar la consulta con las comunidades indígenas afectadas por dichas actividades. Las principales violaciones se dan como consecuencia de explotaciones mineras, extracción de hidrocarburos, explotación artesanal de oro de aluvión y tala ilegal de madera.

2. ¿Qué normas jurídicas están vigentes para regular los desalojos forzados? ¿Cómo se salvaguardan temas como compensación adecuada, reubicación y restitución en la Constitución y las leyes?

De acuerdo a la Constitución (Artículos 401, parágrafo II, y 57), la expropiación de la tierra procede por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme a ley y previo pago de una indemnización justa (La Ley INRA ya fue abordada sobre este tema en el Informe 2007). Respecto a la expropiación, el Artículo 126 de la Ley de Hidrocarburos señala que en el área rural no podrá comprender a las viviendas y sus dependencias, incluyendo las de comunidades campesinas y las de pueblos indígenas; tampoco procederá la aceptación de una solicitud de expropiación en las TCO cuando el titular no haya previamente hecho conocer las necesidades de la expropiación en Comité de Monitoreo Socio Ambiental del área respectiva del contrato (Artículo 123).

3. ¿Se reconocen a nivel nacional los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos?

Además de las normas detalladas en el Informe de 2007, se debe citar el Artículo 2 de la nueva Constitución, que establece el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a la consolidación de sus entidades territoriales, dada su existencia precolonial y el dominio

20 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

ancestral sobre sus territorios. Asimismo, en el Artículo 30 se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación y territorialidad y a la titulación colectiva de tierras y territorios; a la protección de sus lugares sagrados, a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, a ser consultados mediante procedimientos apropiados (y en particular a través de sus instituciones), cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan; a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios; a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha sido elevada a rango de ley el 7 de noviembre de 2007. En su Artículo 26 reconoce el derecho de estos pueblos a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido de otra forma; también les reconoce el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma, obligando a los Estados a reconocer y proteger esas tierras, territorios y recursos, respetando debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

También el Convenio 169, que reconoce ampliamente el derecho a la tierra y territorio, fue ratificado por Bolivia en 1991.

Las leyes INRA y Forestal ya fueron abordadas sobre este tema en el Informe 2007.

4. ¿Son debidamente reconocidos los derechos comunales, colectivos y consuetudinarios a la tierra y los recursos naturales?

El Artículo 30 de la nueva Constitución reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios, a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios, a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

5. ¿Cuántas personas han sido asesinadas, detenidas arbitrariamente, amenazadas o perseguidas por reclamar sus derechos a los recursos naturales y productivos en los últimos años?

En el país no se cuenta con registros oficiales sobre el número de personas asesinadas, detenidas y/o perseguidas por reclamar sus derechos a los recursos naturales y productivos. No obstante, una revisión hemerográfica del año 2009 permite constatar que se produjeron algunos conflictos en torno al acceso y uso de los recursos naturales, particularmente tierra. Esta situación compromete a comunidades indígenas, campesinos, entidades estatales, empresas concesionarias (hidrocarbúferas, mineras y forestales), así como a actores privados empresariales, según se puede apreciar del siguiente resumen:

DEPARTAMENTO/ZONA/LOCALIDAD	INVOLUCRADOS	CONFLICTO
Cochabamba/ Arrumani (Zona Sur)	Comunidad agraria Arrumani versus asentados privados	Por tierra (1.008 Has.)
Santa Cruz/Comunidad Arroyito	Comunidad Arroyito versus autoridades del municipio de Cotoca	Por tierra (16 Has.)
Pando/Municipio Nueva Esperanza	Indígenas versus campesinos	Por tierra (15.000 Has.)
La Paz/ Zona de Mallasilla, sector la Lengüeta	Movimiento Sin Tierra versus privados	Por tierra (500 Has.)
Santa Cruz/ Municipio San Ignacio de Velasco	Comunidad Santa Rosa de Roca versus empresarios madereros brasileños	Por territorio
La Paz/Corocoro	CONAMAQ versus COMIBOL	Por tierras comunitarias para la construcción de diques de cola de la Planta Hidrometalúrgica de Corocoro
Santa Cruz/Municipio de San Miguel de Velasco	Central de Comunidades Indígenas de San Miguel	Por tierras (localidades de Esperancita, Santa María del Amparo, San Valentín I y II)
La Paz/Provincia Franz Tamayo	Campesinos versus TCO Lecos Apolo Polígono I	Por tierra (238 mil Has.)
Cochabamba/ Beni/ Parque Nacional Isiboro Secure	Indígenas Yuracares (TCO TIPNIS) versus campesinos (sindicatos cocaleros)	Por tierra (1.096.000 Has)
La Paz/Tumupasa	Indígenas Tacana versus campesinos	Por tierra

Fuente: Elaboración propia con base en información periodística.

6. ¿Cuántos casos han sido recibidos, investigados y decididos en las cortes de justicia y otras entidades relevantes, relativos a los crímenes cometidos contra líderes rurales que reclaman sus derechos a recursos naturales y productivos en los últimos cinco años?

No se tiene datos al respecto.

7. ¿Tienen las mujeres derecho a heredar y poseer tierra y otras propiedades, son discriminadas las mujeres o cualquier otro grupo rural, en cuanto a su capacidad de exigir su acceso a recursos naturales y productivos o sus derechos laborales? ¿Existen costumbres o leyes consuetudinarias que nieguen el derecho de las mujeres a recursos naturales y productivos?

Históricamente, la mujer no ha sido considerada sujeto de derecho para acceder a la tierra, ni por el Estado, ni por la sociedad. La línea de sucesión hereditaria siempre fue a través del varón. Sin embargo, en la actualidad no existe norma jurídica que discrimine o excluya a la mujer respecto a ese derecho.

El Artículo 14 de la nueva Constitución, en sus párrafos I, II, y III, define: “I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna. II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo (...) III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”.

También es importante mencionar el Artículo 56, porque establece: “I. Toda persona tiene derecho a la propiedad plena individual y colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. (...) III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria”.

Respecto a la dotación de tierras fiscales, el Artículo 395 declara que “la dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal”. El Artículo 402 establece como obligación estatal la promoción de “políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra”.

La Ley INRA en su Artículo 3 dispone la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil. Asimismo, en el Artículo 146 del Reglamento de esta Ley se garantiza la participación igualitaria de hombres y mujeres en la ejecución del proceso de saneamiento. Este artículo se constituye en el primer referente normativo que promueve la participación de las mujeres en los procesos agrarios; por efecto de él se emiten disposiciones legales para la “Equidad de género en el saneamiento de tierras”²¹.

Si bien el Informe 2007 ya se refirió a las disposiciones de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria N° 3545 sobre el tema, es necesario añadir que en su Disposición Final Octava “Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonio y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentran trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil”.

El Decreto Supremo N° 29215 de agosto de 2007, reglamentario de la Ley 3545, en su Artículo 3°, incisos e - k, integra a las mujeres al carácter social del derecho agrario boliviano, consiguiendo su derecho a la equidad en el acceso y tenencia de la tierra; eliminándose toda forma de discriminación; adquiriendo el reconocimiento de la designación de representantes, sean hombres o mujeres, de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, colonias y otras organizaciones. En su Artículo 4 orienta a superar actos de injusticia social, mientras que el 6 insta a los funcionarios a promover la equidad de género; el Artículo 8 garantiza la aplicación de metodologías adecuadas para efectivizar el derecho de las mujeres a la tierra y su participación en los procedimientos agrarios, facultando al Director Nacional del INRA, por los Artículos 46 (inciso h) y 47 (inciso j) a propiciar mecanismos y programas de capacitación y sensibilización a todo nivel para garantizar la participación activa de las mujeres. El mismo Decreto en su Artículo 99, párrafo II, establece que el uso y goce de un territorio comunitario será para hombres y mujeres; asimismo, los Artículos 366 y 389 determinan la participación de las mujeres indígenas, líderes y representantes de los pueblos. El Artículo 396 indica que cuando varias personas son titulares de un predio se otorgue preferencia a la mujer.

21 INRA, La Tierra tiene nombre de mujer, Ed. Excelsior, La Paz.

Las resoluciones administrativas 00160/2001 y 052/2004 del Instituto Nacional de Reforma Agraria establecen la obligatoriedad de registrar el nombre de la mujer junto al esposo, "así como de garantizar la participación de la misma en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria".

La Nueva Política de Tierras señala que "La transformación de las estructuras agrarias da vigencia al derecho a la tierra que tienen las mujeres y hombres cuya vida y bienestar dependen de la agricultura, la pesca, la ganadería y de los bosques. La distribución equitativa de la tierra es fundamental para lograr el cambio de las estructuras políticas sociales y económicas".

Es también útil anotar que el Código Civil reconoce el derecho de la mujer casada a conservar su apellido y establece la sucesión *ab intestato* y la sucesión testamentaria, en las cuales la o el cónyuge queda protegido. El Código de Familia establece que la administración del patrimonio familiar corresponde a ambos cónyuges o puede ser ejercida por sólo uno de ellos por falta o impedimento. Establece, asimismo, la igualdad conyugal en el derecho a la libre administración y disposición sobre los bienes propios; también reconoce las uniones conyugales libres o de hecho si son estables y singulares producen los efectos del matrimonio.

No obstante, la realidad demuestra que el acceso a las mujeres a la tierra es todavía limitado, lo que se acentúa con las tradiciones y costumbres de algunas regiones del país, pues todavía se encuentran casos de mujeres a las que se les pretende negar el acceso a la tierra porque, según la comunidad, no la trabajan. Por otro lado, el que muchas de ellas no cuenten con documentos de identidad, o no sepan leer o escribir, es una limitante para que puedan ejercer este derecho; en muchos casos, aún con el título de propiedad otorgado a su nombre, las mujeres no pueden o no saben ejercer ese derecho.

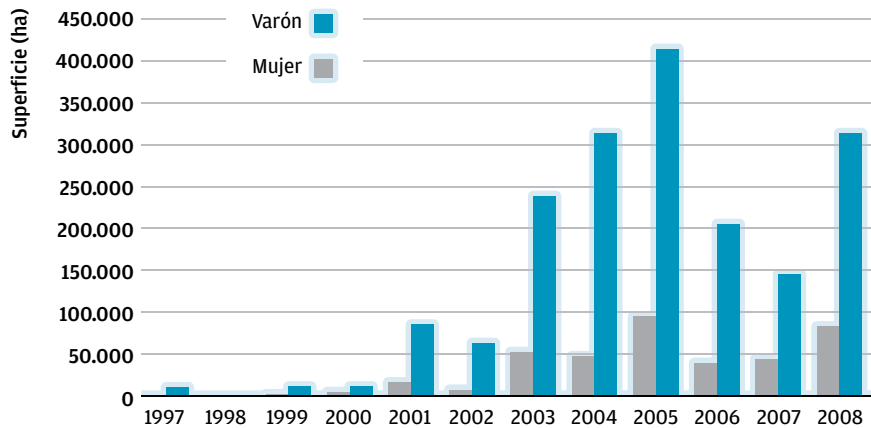
De acuerdo a un informe periodístico, entre 1999 y 2008, 14.424 mujeres lograron acceder a un título de propiedad sobre su tierra; en ese mismo tiempo, 33.791 hombres recibieron sus títulos, mientras que 23.375 títulos de propiedad fueron emitidos a nombre de hombres y mujeres de manera conjunta, como parte del proceso de saneamiento que permitió la Ley INRA de 1996²².

De acuerdo al INRA, hasta diciembre de 2008, la superficie titulada a varones supera en casi cuatro veces más a la de las mujeres. El siguiente gráfico resulta ilustrativo al respecto.

22 La Razón, 14 de febrero de 2010.

GRAFICO 2

Bolivia: Superficie titulada en hectáreas a varones y mujeres solas



Fuente: INRA (2009), La tierra tiene nombre de mujer.

8. ¿Qué mecanismos de participación en la formulación, adopción, implementación y monitoreo de políticas de reforma agraria y desarrollo rural se encuentran previstas para mujeres, campesinas(os), pueblos indígenas, pescadoras(es), pastoras(es) y en general para las comunidades rurales?

Además de los mecanismos identificados en el Informe 2007, se debe anotar que la nueva Constitución, bajo el principio de que “El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas” (Artículo 241, Título IV), establece de manera general el marco para la participación y control social.

De manera específica, la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria establece las Comisiones Interinstitucionales de Tierras Comunitarias de Origen (CITCO), de tierras altas y de tierras bajas, como instancia consultiva para monitorear, evaluar y dar seguimiento a los procesos de saneamiento de la propiedad agraria de TCO. Deben estar integradas por representantes del Poder Ejecutivo y de los pueblos indígenas de tierras altas y bajas. Por su parte, el Decreto Supremo 29215 que regula la Ley 3545 establece el procedimiento por el cual las CITCO se organizarán y señala que sus decisiones y conclusiones serán tomadas en cuenta en la ejecución del proceso de saneamiento de TCO.

El mismo Decreto garantiza el control social y la participación de las organizaciones sociales y de otros sectores, a nivel nacional, regional o local, en todos los procedimientos agrarios administrativos; para tal efecto, por escrito podrán acreditar o sustituir sus representantes orgánicos, elegidos conforme sus usos y costumbres o de forma convencional, en cualquier etapa de los procedimientos.

9. ¿Qué políticas y programas existen para desarrollar actividades no agrícolas en áreas rurales, las cuales promueven e integran el desarrollo rural y crean oportunidades de empleo que benefician a las mujeres y a los pobres del campo?

El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural formuló el Plan Nacional de Turismo en 2008 que prevé la elaboración de una estrategia para la implementación del Turismo Comunitario. Asimismo, dentro del Programa PRO BOLIVIA (2008) dependiente del mismo ministerio, se planteó el Subprograma CONOCE BOLIVIA, cuyo objetivo es el apoyo a iniciativas de turismo comunitario. No obstante, no se cuenta con ningún informe de avance sobre estos programas.

Asimismo, el gobierno se encuentra implementando el Programa de Vivienda Social y Solidaria “Casa propia para los bolivianos” (2008), dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, que tiene como objetivo no sólo la dotación de viviendas a población pobre o vulnerable, sino también de crear fuentes de empleo para las personas que habitan en la comunidad beneficiaria con la entrega de viviendas, es decir, que la población participe en la construcción de las viviendas.

DIRECTRIZ 8A: TRABAJO

1. ¿Es posible para los campesinos agricultores a pequeña escala, pescadoras(es) y personas viviendo de los bosques, así como para otros productores de alimentos, en particular las mujeres, recibir un pago justo por su trabajo, capital y administración?

El Artículo 46, inciso 1 de la actual Constitución Política reconoce el derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna. El Artículo 47, parágrafo II, obliga al Estado a establecer un régimen de protección especial para trabajadoras y trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción. No obstante, teniendo aún una vigencia muy corta, no es posible establecer resultados concretos de su aplicación.

El Artículo 52 de la Ley General del Trabajo establece que no podrá convenirse salario inferior al mínimo nacional, y que deberá fijarse de manera proporcional al trabajo, no pudiendo hacerse diferencias por sexo o nacionalidad.

En el Informe 2007 se hizo hincapié en la situación de servidumbre y despojo de sus tierras que enfrentaban miembros del pueblo indígena guaraní. Al respecto, el 28 de noviembre de 2007 se aprobó el Decreto Supremo 29534 que establece de utilidad pública el reagrupamiento y redistribución de la tierra, con fines de dotación a favor de ese pueblo indígena del departamento de Chuquisaca, declarando la necesidad de expropiar propiedades agrarias (180.000 Has.) a favor de esta población. A pesar de esta medida, aún se conocen denuncias de situa-

ción de servidumbre y “empatronamiento” en esa y otras regiones; así lo declaró el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen: “subsisten en algunas regiones de Bolivia comunidades indígenas sujetas a diversas formas de servidumbre o trabajo forzoso, entendiéndose como tales el servicio personal gratuito y el trabajo obligatorio bajo coacción o fraude, incluyendo formas de ‘enganche’ y de servidumbre por deudas”²³. Por su parte, entre el 9 y 13 de junio de 2008 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita a Bolivia con el fin de recabar información sobre la situación de familias del pueblo indígena guaraní. Durante su visita la Comisión constató “la continuidad de la problemática de la servidumbre por deuda y trabajo forzoso en el Chaco boliviano, así como el agravamiento de la situación del pueblo guaraní en esta región desde la última visita de la CIDH en noviembre de 2006”²⁴. En su Informe anual la CIDH denuncia una “manifestación extrema de la discriminación que históricamente han sufrido y continúan sufriendo los pueblos indígenas y comunidades campesinas en Bolivia”.

2. ¿Cuál es el ingreso promedio para hogares y personas rurales (desagregado por género)?

No se cuenta con datos al año 2009 desagregados por género para el área rural. El último dato del Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en la Encuesta de Hogares, es para el año 2007, donde se establece que el ingreso promedio mensual en el área rural según sexo en ese año es el siguiente:

Hombres: \$us 89,5 (Bs. 705,90)

Mujeres: \$us 34,25 (Bs. 270,24)

En Bolivia más del 80% de los ingresos de los hogares provienen del ingreso laboral de sus miembros, pero según señala el estudio de Werner L. Hernani-Limarino “Por hora trabajada, los hombres k’aras reciben un 7% más que las mujeres k’aras; un 22% y 53% más que los hombres y mujeres mestizos, y 2.9 y 3.4 veces más que los hombres y mujeres indígenas”²⁵.

3. ¿Cuál es el ingreso requerido en las áreas rurales para cubrir las necesidades básicas?

No existe un estudio o dato preciso de fuentes oficiales a este respecto. No obstante, la Fundación Jubileo ha realizado un ejercicio con base en fuentes oficiales (Encuesta Continua de Hogares, INE), según el cual el ingreso del quintil más pobre en el área rural es de Bs360 mensual por familia, cifra por demás insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, vestimenta, salud y educación. Este dato se torna más crítico si se considera que del gasto de los hogares rurales se destina 50% a la compra de productos alimenticios.

23 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

24 Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008.

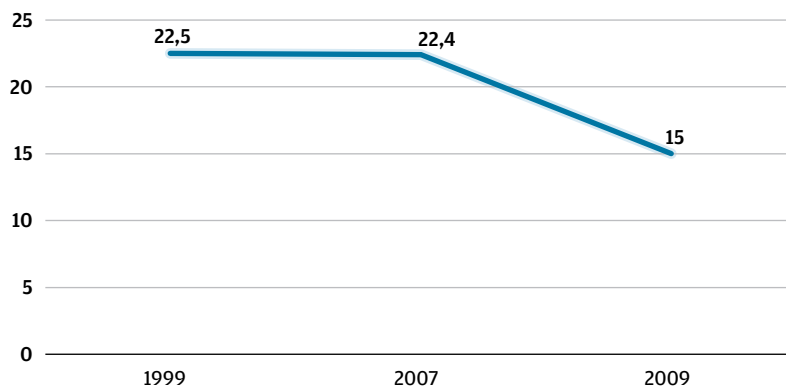
25 Ibidem.

4. ¿Se garantizan efectivamente la libertad de asociación y el derecho a conformar sindicatos en el país?

A través del extenso Artículo 51 de la actual Constitución se regula el derecho a la sindicalización, reconociendo que constituye un medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad. Se basa en los principios de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo. Las y los dirigentes sindicales gozan de fuero sindical.

En 2006 el Gobierno Nacional promulgó la Ley 3352 que elevó a rango de ley el reconocimiento del fuero sindical; sin embargo, de acuerdo al “Informe Actualizado de la Situación del Derecho al Trabajo en Bolivia” elaborado en 2008 por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), este derecho se incumple constantemente: “una de las estrategias empresariales traducidas en prácticas y acciones concretas contra la sindicalización, consiste en disuadir la formación de sindicatos o ejercer presión en los trabajadores/as para no afiliarse”. Por otro lado, bajo advertencias de despido, no contratación e imposibilidad de ascenso en los cargos, de acuerdo al Informe Alternativo para el Examen Periódico Universal elaborado por la sociedad civil, el año 2009 la tasa de sindicalización entre asalariados no superaba el 15%.

GRÁFICO 3
Bolivia: Tasa de afiliación sindical de trabajadores asalariados (En porcentajes)



Fuente: OIT Andina, CEDLA, Informe de la Sociedad Civil para el EPU Bolivia.

Nota.- El dato para 1999 corresponde a la OIT Andina.

El dato de 2007 es de fuente CEDLA con base en estadísticas oficiales.

El dato de 2009 corresponde al Informe EPU Bolivia.

5. *¿Cuántas organizaciones campesinas independientes y autónomas existen?*

En Bolivia existen tres organizaciones campesinas de orden nacional: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-BS) y la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Existen otras organizaciones importantes, pero de cobertura regional como el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ), que tiene incumbencia esencial en las tierras altas del país, y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) que tiene su radio de acción esencialmente en las tierras bajas.

6. *¿Cuál es el porcentaje de campesinas y campesinos agrupados en organizaciones independientes y autónomas?*

Es posible afirmar que el 100% de campesinas y campesinos participan en las organizaciones nacionales señaladas.

Si bien existen estas organizaciones que cuentan con una amplia participación de sectores campesinos, indígenas, colonizadores, etc., es importante señalar que el gobierno actual considera que su gestión está acompañada de los movimientos u organizaciones sociales, bajo el denominado “Pacto Social” que agrupa a las 5 organizaciones citadas. Esta situación, según algunos analistas, pone en cuestionamiento el carácter autónomo de estas organizaciones, que habría dado lugar a una cooptación de las mismas por parte del gobierno. De este modo se habría recreado un escenario donde conviven fracciones sindicales opuestas al gobierno y entornos dirigenciales poderosos de organizaciones sociales afines al gobierno.

DIRECTRIZ 8B: TIERRA

1. *En países en los cuales se requiere de la reorganización sustancial de la tenencia de la tierra y de distribución de la tierra a campesinas(os) sin tierra y campesinas(os) a pequeña escala, ¿qué políticas y programas existen para ampliar el acceso a la tierra y el control sostenible y seguro sobre la ésta y los recursos relacionados?*

Como se señaló en la Directriz 2 sobre el tema de acceso de tierras, el gobierno de Evo Morales cuenta con tres planes estratégicos que datan del año 2008, cuyos resultados para los cuatro años de gestión del gobierno han significado importantes avances. Asimismo, el año 2008 formuló la política nacional para la gestión integral de los bosques, cuyo objetivo principal “es el de impulsar el bienestar del conjunto de los usuarios del bosque, principalmente de los más pobres, mejorar la contribución de los bosques al desarrollo económico con una distribución más equitativa de los beneficios económicos y garantizar la conservación de los bosques para asegurar la provisión de los bienes y servicios ambientales de los mismos, además de mejorar la contribución de los bosques en la mitigación y adaptación a los crecientes riesgos del cambio climático”²⁶. No se cuenta con ninguna evaluación oficial de carácter público sobre esta política.

26 MDRAyMA (2008), Política nacional para la gestión integral de los bosques, p. 24.

En cuanto al recurso agua, el gobierno elaboró un Plan Nacional de Riego para Vivir Bien y un Plan Nacional de Cuencas en 2008, y en noviembre de 2009 actualizó su Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008 - 2015. Los resultados a octubre de 2009 fueron descritos en la Directriz 2. En materia de Medio Ambiente, el gobierno mantiene la Ley 1333 de 1992, aunque se espera su readecuación en el marco de la nueva Constitución.

2. ¿Cuántos hogares sin tierra o que pueden equipararse a los sin tierra existen?

No existe un registro de hogares sin tierra. De acuerdo a un diagnóstico del gobierno, existen tres sujetos principales para la dotación de tierras: las comunidades sin tierra o con tierra insuficiente, el Movimiento Sin Tierra (MST), y otros grupos organizados. Las primeras son “comunidades generalmente campesinas que se caracterizan por estar aledañas a tierras fiscales o que tienen ocupaciones ilegales en tierras fiscales, principalmente son personas que migran a tierras bajas y provienen de tierras altas. Otras comunidades de esta clasificación son aquellas con tierras dotadas por la Reforma Agraria en las que se incrementó el número de miembros y la tierra quedó insuficiente o comunidades donde la tierra ha sido subdividida al extremo que ya no es la tierra fértil”²⁷.

Las comunidades del MST “están organizados por comunidades campesinas, indígenas y originarias y personas individuales que tienen la aspiración de acceder a la tierra, debido a que no cuentan con este recurso o lo tienen de forma insuficiente”²⁸.

Por último, el tercer grupo está compuesto por “algunos grupos urbanos con distintos oficios y profesiones. Todos desocupados, algunos organizados en gremios. Según la Ley, no tendrían acceso a la tierra debido a que ésta establece únicamente la dotación a favor de comunidades campesinas, indígenas y originarias, sin embargo el concepto de comunidad se amplió considerando en tal calidad a comunidades extractivistas, comunidades de trabajadores asalariados del campo, en todas sus modalidades de relación y dependencia laboral, y las comunidades de colonizadores”²⁹.

De acuerdo al gobierno, el 80 % de los actores con necesidades de tierras están en el primero y segundo grupos, y el 20% en el tercero.

3. ¿Cuál es el porcentaje de un determinado grupo campesino (mujeres, pueblos indígenas, grupos étnicos, pescadores, comunidades de los bosques, pastoreo, con o sin insuficiente tierra y/o los recursos relacionados?

No existe el dato, salvo la clasificación señalada en la pregunta anterior.

27 INRA; Viceministerio de Tierras (2007), Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos, p.102 -103.

28 INRA; Viceministerio de Tierras (2007), Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos, p.103.

29 INRA; Viceministerio de Tierras (2007), Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos, p.103.

4. ¿Cuál es el porcentaje de hogares sin tierra (o cercanos a éstos) beneficiándose del acceso a programas gubernamentales de tierra?

No se cuenta con este dato. A manera de referencia se puede mencionar que durante el año 2009, el gobierno aplicó el Programa de Constitución de Nuevas Comunidades en Pando³⁰ en cuatro zonas: Santa Rosa, Manuripi, Manu y Sena. En la primera se benefició en promedio a 40 familias por comunidad, en la tercera a 43 familias por comunidad y en la cuarta a 107 familias por comunidad; no existe este dato para el caso de la segunda zona.

5. ¿Qué porcentaje de grupos determinados de campesinas(os) se beneficia del acceso a programas gubernamentales de tierra?

No se cuenta con datos porcentuales por grupos de campesinos. Los resultados de la aplicación del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria se detallaron en la Directriz 2 sobre acceso al recurso tierra.

6. ¿Qué tan segura es la tenencia de la tierra para la población rural?

Los preceptos constitucionales y los instrumentos jurídicos de derechos humanos que reconocen y garantizan este derecho no tienen aún el alcance deseado “ el acceso a la tierra y la regularización de la propiedad agraria de campesinos e indígenas sigue un lento proceso. Si bien la Constitución Política del Estado prohíbe el latifundio y ahora establece una máximo de extensión (5.000 Has.) para evitar el acaparamiento en tierras, aún existen grandes propiedades que fueron adquiridas con anterioridad a su aprobación, vulnerando la ley e incumpliendo la función económica social, lo que ha conducido durante estos años a graves casos de violencia y vulneración de derechos de los pueblos indígenas”.³¹

Corroborando dicho escenario, de acuerdo al Informe elaborado por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, como resultado de su Misión en Bolivia el año 2008, la principal preocupación de las comunidades indígenas es el persistente problema del acceso a la tierra y el reconocimiento de sus territorios. “Si bien se han logrado avances en el saneamiento y la titulación de tierras en el marco de la ley agraria, son todavía muchos los obstáculos. En las tierras altas, donde predomina el minifundio, numerosas comunidades originarias demandan la reconstitución de sus territorios ancestrales. En el oriente del país y en la Amazonia boliviana, se han conformado grandes propiedades, en muchos casos en violación de la ley, situación que ha conducido a numerosos conflictos y violaciones de los derechos humanos de los indígenas”³². El informe resalta que Bolivia posee una estructura altamente desigual de la tierra, donde el 90% de los agricultores familiares, mayoritariamente indígenas, poseen el 10% de las tierras, mientras que el 90% se encuentra en manos de grandes propietarios.

30 Este programa se encuentra en el marco del Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.

31 Informe Alternativo para el Examen Periódico Universal elaborado por la sociedad civil, 2009.

32 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

La Ley 3501 de 19 de octubre de 2006 amplía el plazo para la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en 7 años.

7. ¿Cuántas personas (desagregado por género) han sido desalojadas forzosamente de tierras rurales en los últimos cinco años?

No se cuenta con este tipo de registros para el país.

8. ¿Cuántas personas han sido desalojadas forzosamente, adecuadamente indemnizadas y reubicadas (desagregadas por género) en los últimos cinco años?

No se cuenta con este tipo de registros para el país.

9. ¿Cuál es el número de casos de apropiación ilegal de tierras y recursos de las comunidades rurales en los últimos cinco años?

No existe registro de casos de apropiación ilegal de tierras y recursos de las comunidades rurales. Sin embargo, con base en información hemerográfica se puede dar cuenta de un caso paradigmático para Bolivia que fue resuelto a favor del pueblo indígena guaraní en Santa Cruz, en diciembre de 2009.

El caso data de 1997 con la apropiación de tierras de una TCO indígena inmovilizada por el INRA ese año, por parte de una familia no indígena. Estando sobrepuesta parcialmente su propiedad a la TCO, esta familia se apropió inicialmente de 2.558 hectáreas, pero en agosto de 2002, a través de la suscripción de un "acta de conciliación" con algunos dirigentes indígenas de la TCO, se apropió irregularmente de otras 10.000 hectáreas. Durante el actual gobierno, en julio de 2007, el Viceministerio de Tierras realizó una denuncia penal contra esa familia no indígena ante el Fiscal General de la República. En diciembre de 2009, el Tribunal Agrario Nacional atendió favorablemente el requerimiento declarando ilegal la posesión de la citada hacienda y ordenando su desalojo. Casi inmediatamente una comisión oficial hizo cumplir la resolución entregándoles las tierras a los indígenas guaraníes.

10. ¿Qué porcentaje de la población rural se ha visto involucrada en conflictos de tierra y recursos naturales en los últimos cinco años?

No existen registros sistemáticos oficiales sobre conflictos de tierra y recursos naturales en los que hubiera estado implicada la población rural, pero con base en información hemerográfica se ha obtenido el cuadro incluido al inicio de la presentación de esta Directriz.

11. ¿Qué medidas han sido adoptadas para salvaguardar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, pastores y pueblos nómadas que no las ocupen exclusivamente, pero a las que tradicionalmente han tenido acceso para su subsistencia y el ejercicio de sus actividades tradicionales?

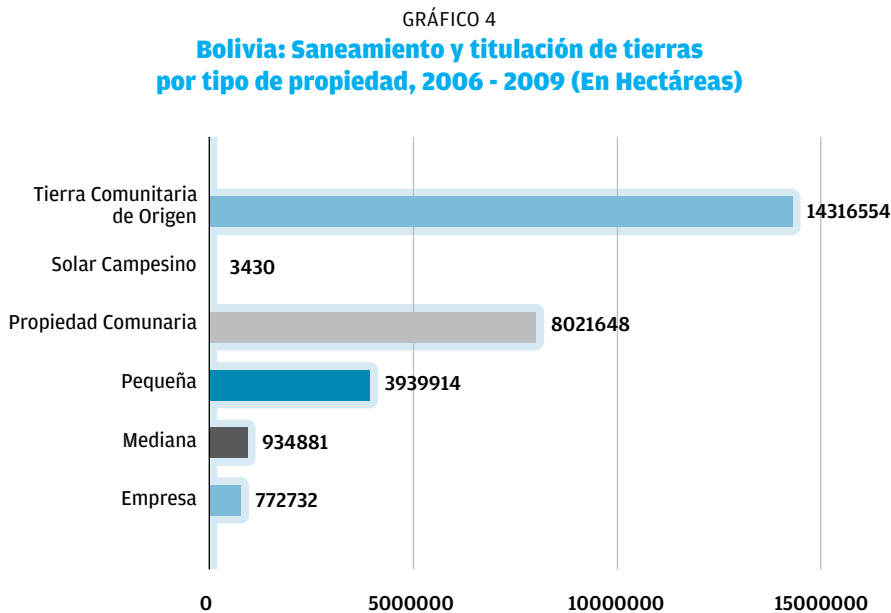
En el marco de la Ley INRA, las TCO representan el reconocimiento del espacio geográfico que comprende tierras, ríos y lagunas, lugares donde siempre vivieron los pueblos indígenas y donde pueden desarrollar su vida en función a sus usos y costumbres y en armonía con la naturaleza; en suma, es un instrumento para la recuperación de las tierras originarias de los pueblos indígenas.

La Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria establece que en los títulos ejecutoriales que se emitan como resultado del proceso de saneamiento y procesos de dotación a favor de los pueblos indígenas y originarios como TCO, necesariamente se debe consignar como beneficiario o titular al pueblo indígena y originario.

Una de las mayores amenazas para el proceso del saneamiento de las TCO es la creciente migración de colonizadores e indígenas de otras regiones del país, además de la apropiación ilegal de los territorios indígenas por parte de los empresarios y grandes terratenientes.

12. ¿Cuál es el porcentaje de tierras indígenas demarcadas?

No existe este dato, no obstante, existe información oficial del INRA del proceso de saneamiento y titulación de tierras por tipo de propiedad y número de beneficiarios para el período 2006 - 2009. De esta información, interesa particularmente la referida a la pequeña propiedad, el solar campesino, la propiedad comunitaria y las TCO, que se presenta en el siguiente Gráfico.



Fuente: INRA.

13. *¿Se respeta el derecho de los pueblos indígenas a ser informados con suficiente anticipación y dar su consentimiento con relación a cualquier proyecto en sus territorios y en sus tierras tradicionales?*

De acuerdo al Artículo 30, parágrafo II, inciso 15 de la nueva Constitución, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se debe respetar y garantizar el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. Asimismo, como señala el Artículo 352 “La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada libre, previa e informada”. La última parte del mismo Artículo dispone: “En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios”.

Nótese que la Constitución no dispone que los resultados de la consulta sean vinculantes.

El Convenio 169 de la OIT (incorporado a la legislación boliviana) reconoce, en su Artículo 15.II., el derecho a la consulta. Además, está vigente el Decreto Supremo 29033 referente el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas, que establece su obligatoriedad y su carácter previo, informado, oportuno y de buena fe, debiendo tomar en cuenta los usos y costumbres de los pueblos originarios.

A este respecto es también importante citar la Sentencia del 0045/2006 del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 2006: “la consulta a los pueblos indígenas sólo pretende cuantificar los daños y no debe entenderse en el sentido de requerirse una autorización para realizar actividades de explotación”. La justificación principal del Tribunal se basa en la convicción de que “el subsuelo pertenece al Estado y el interés de la mayoría no puede verse afectado por falta de consentimiento de los pueblos originarios”.

Atendiendo una invitación del gobierno boliviano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita al país, entre el 12 y el 17 de noviembre de 2006, con el fin de observar la situación general de los derechos humanos, respecto a la aplicación efectiva del derecho a la consulta en Bolivia esta Comisión señaló: “(...) en la práctica no se realizan las consultas previas antes del diseño y ejecución de los proyectos de explotación de los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas.”³³ En coincidencia, el Informe para el Examen Periódico Universal elaborado por la sociedad civil, sostiene: “En algunos casos no se aplica el derecho a consulta y participación de los pueblos indígenas reconocidos en el marco normativo nacional...”³⁴.

De acuerdo al informe para el Examen Periódico Universal elaborado por la Defensoría del Pueblo, los principales obstáculos para hacer efectivo el derecho a la consulta consisten en vacíos legales en el tema (falta de reglamentos específicos). Las nuevas empresas públicas no realizan la con-

33 Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, CIDH, 2007.

34 Informe Alternativo para el Examen Periódico Universal elaborado por la sociedad civil, 2009.

sulta previa, libre e informada y politizan el tema; los estudios de impacto ambiental no se han realizado de manera imparcial, es escasa la participación de la mujer indígena en los procesos de consulta; los pueblos indígenas como sujetos de la consulta previa son vistos como los actores que estancan el desarrollo del país; los procedimientos no se realizan en su idioma; no existe un cabal entendimiento de los impactos no tangibles en los territorios indígenas; prevalece el marco legal de los contratos con las empresas que desarrollan actividades en las TCO frente al reglamento de consulta. El proceso no es transparente, la información no es de acceso libre e irrestricta.

14. ¿Se respetan los procedimientos establecidos por los pueblos indígenas para la transmisión de derechos sobre la tierra entre miembros de estos pueblos? ¿Son estos procedimientos discriminatorios de las mujeres?

El Convenio 169 de la OIT señala en su Artículo 17: “Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”.

Respecto a las costumbres, un estudio realizado por la FAO encontró que “hay heterogeneidad en los patrones y costumbres según los diferentes grupos de origen. En el altiplano, entre la población aimara, la herencia de la tierra tiende a ser patrilineal. En los valles andinos centrales, en general quechuas y mestizos, hay mayores prácticas de herencia bilaterales. Pero, incluso en un mismo grupo de población y región, pueden variar los patrones de herencia”³⁵. El mismo estudio afirma que “existe discrepancia entre las normas legales que protegen a las viudas y las prácticas locales, que dejan a la Junta de Comuneros la decisión sobre el traspaso de la tierra a la esposa o a los hijos. (Por tanto), (...) el acceso a la tierra se rige por costumbres, que en general no son neutras con respecto al género. Usos y costumbres tienen mayor peso que la ley en cuanto a adjudicación y tenencia de tierras”³⁶.

No obstante, en términos normativos, la Ley 1715 y el Artículo 402 de la nueva Constitución establecen la obligación estatal de promover políticas dirigidas a “eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra”.

Entonces, la jurisprudencia constitucional deberá dilucidar aquellos casos en los que el derecho constitucional de las mujeres a heredar la tierra sea avasallado en virtud del respeto a las prácticas y costumbres de los pueblos indígenas y al ejercicio de sus sistemas jurídicos reconocidos también en la Constitución (Artículos 30. 2 y 14).

15. ¿Qué mecanismos para la coordinación intersectorial se han adoptado y asegurar la implementación, monitoreo y evaluación concertados de la reforma agraria, además de las políticas y programas de desarrollo rural?

No existe ningún mecanismo de coordinación intersectorial sobre reforma agraria y/o desarrollo rural que se conozca de forma oficial.

35 Género y derecho a la tierra, Informe FAO 2010, disponible el 15/03/10 en www.ftierra.org

36 *Ibidem*.

16. *¿Cuáles son los mecanismos administrativos, judiciales y cuasi judiciales, establecidos para proveer mecanismos de reparación pronto, adecuados y efectivos, accesibles a las comunidades rurales, cuando sus derechos a los recursos naturales y productivos han sido violados?*

La nueva Constitución, Artículo 206, establece el funcionamiento del Tribunal Agroambiental como el máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental. Una de sus atribuciones consiste en resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales.

17. *¿Cuál es el número de personas asesinadas, arbitrariamente detenidas, amenazadas y perseguidas por reclamar sus derechos a recursos naturales y productivos en los últimos cinco años?*

No existe un registro sobre el número de personas asesinadas, detenidas o amenazadas por reclamar sus derechos a recursos naturales y productivos.

18. *¿Cuál es el número de casos recibidos, investigados y adjudicados en las cortes u otras instituciones relevantes relativos a crímenes cometidos contra los líderes rurales que reclaman su derecho a acceder a los recursos naturales o productivos en los últimos cinco años?*

No existen datos al respecto.

DIRECTRIZ 8C: AGUA

1. *¿Qué provisiones constitucionales y legales se encuentran en vigencia para garantizar el derecho al agua de las comunidades rurales?*

El Artículo 16 de la nueva Constitución reconoce el derecho al agua junto con el de la alimentación, dándole al primero la calidad de “fundamentalísimo” en el Artículo 373. A través del Artículo 20 se garantiza a toda persona el acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, y de acuerdo al Artículo 374, parágrafo II: “El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua”.

2. *¿Cuál es el porcentaje de cobertura de servicios, en particular aquellos relacionados al agua potable, sistemas sanitarios adecuados e irrigación?*

Con base en los resultados de la ENDSA 2008 se puede señalar que el 86% de los hogares del país accede al agua potable (considerando las conexiones dentro o fuera de la vivienda, de los vecinos e incluyendo pozo o noria con bomba). El tratamiento de agua es bastante bajo, 6% a nivel del país. Los hogares sin servicio sanitario en 2008 representan el 28%. A nivel nacional, un tercio de la población tiene el servicio sanitario con alcantarillado (37%).

En cuanto a los sistemas de riego, no existe información oficial actualizada de carácter público. El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través de su Dirección de Riego, efectúa actualizaciones sobre los sistemas de riego a nivel departamental y municipal, pero su información no es pública.

3. ¿Cuál es el porcentaje de la población rural con acceso a salud, educación, agua potable y servicios sanitarios adecuados?

Con base en la información de la ENDSA 2008, en el área rural 59% de las viviendas dispone conexiones directas de agua potable en sus domicilios, pero apenas casi dos de cada tres hogares rurales (61%) no tiene servicio sanitario, y sólo 5% accede a servicio sanitario con alcantarillado, mientras que el 35% utiliza pozo ciego.

En cuanto al acceso a servicios de salud no existen datos desagregados para el área rural.

La situación de la educación, tomando información de la ENDSA 2008 para el área rural, tiene la situación de los siguientes Cuadros:

Bolivia: Nivel de educación en población de 6 años y más en el área rural en 2008

		Sin educación	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Superior y más
Nivel de Educación 6 años y más	Mujeres	22.4%	60.2%	4.8%	6.9%	3.6%	2.0%
	Hombres	9.4%	64.9%	6.0%	10.3%	6.0%	3.2%
Educación alcanzada	Mujeres:	9.4%	56.3%	8.0%	14.4%	7.9%	4.1%
	Hombres:	1.1%	48.1%	10.2%	22.8%	11.4%	6.3%

Fuente: ENDSA 2008

Bolivia: Tasa neta de asistencia a escuela primaria y secundaria, alfabetismo en el área rural en 2008

	Tasa neta de Asistencia Escuela Primaria	Tasa neta de Asistencia Escuela Secundaria	Alfabetismo
Rural	93.8%	50.9%	Mujeres: 84% Hombres: 97%

Fuente: ENDSA 2008.

4. ¿Cuál es el porcentaje de un determinado grupo rural (mujeres, pueblos indígenas, campesinas(os), pescadoras(es), comunidades recolectoras en los bosques y grupos étnicos, entre otros) con acceso a cada uno de los diferentes servicios?

No existe información estadística desagregada a este nivel.

DIRECTRIZ 8D: RECURSOS GENÉTICOS PARA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA

1. ¿Existen programas estatales que tiendan a la preservación de la biodiversidad y a la conservación de especies y cosechas locales y tradicionales?

El Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, opera bajo los mecanismos previstos por la Ley de Medio Ambiente de 1992, es decir, aplicando evaluaciones ambientales, emitiendo licencias ambientales, multas por contravenciones ambientales, programas de educación ambiental, etc.

En lo relativo a la preservación de biodiversidad y conservación de especies, su accionar se remite a programas ya existentes como el Programa Nacional de Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Lagarto y el Programa Nacional de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Vicuña, entre los más destacables; también existen planes de manejo de vida silvestre.

En octubre de 2009 se firmó el convenio para la aplicación del Programa Nacional de Biocultura en el marco de la Política Nacional de Uso Sustentable y Conservación de la Biodiversidad, que “tiene como finalidad promover la conservación de los ecosistemas y el ‘Vivir Bien’ de comunidades campesinas e indígenas de la región andina del país, a través del manejo sustentable de su biodiversidad, así como del respeto y la revalorización de culturas locales.”³⁷

Durante 2008 y 2009 se socializó y validó una propuesta de Ley de Biodiversidad con distintas instancias estatales y organizaciones sociales.

Bolivia cuenta con un Programa de Cambio Climático, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, cuyo objetivo central consiste en coordinar, articular, orientar y canalizar esfuerzos para que el país logre identificar e implementar medidas de adaptación y opciones de mitigación relacionadas con el cambio climático.

2. ¿Qué medidas se han adoptado para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas, pastores y pueblos nómadas, a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales?

La Norma General sobre Semillas de Especies Agrícolas no incluye ninguna disposición referida a pueblos indígenas.

El Programa Nacional de Semillas (PNS) está conformado por todas las personas e instituciones que tienen que ver con el quehacer semillero en el país, sean públicas o privadas. Operativamente está liderizado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) que, a través del Programa Nacional de Semillas (PNS) y de las Oficinas Regionales de Semillas (ORS), realiza las labores de certificación, fiscalización, asistencia técnica y capacitación. Su objetivo principal consiste en incrementar la productividad agrícola nacional a través de la incorporación de semilla mejorada de buena calidad, haciéndola accesible principalmente a los pequeños y medianos productores

37 MMAyA (2009), Informe de gestión 2009, p.60.

3. ¿Existen medidas para prevenir el control de semillas y razas locales por parte de actores privados?

El control fitosanitario de semillas se efectúa de acuerdo a las normas legales vigentes emitidas por el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG). La Fundación PROINPA, de carácter privado, es una entidad que busca la generación y difusión de tecnologías para promover la innovación agrícola. Trabaja en la investigación, difusión y capacitación, para fomentar la producción agrícola en el país y estimular el desarrollo del sector agropecuario.

Por encargo del Estado boliviano, a través del SINARGEAA, la Fundación PROINPA custodia el Banco Nacional de Germoplasma de Tubérculos y Raíces Andinas y el Banco Nacional de Germoplasma de Granos Altoandinos.

4. ¿Hay algún control de importaciones de alimentos o de ayuda alimentaria que permita evitar la contaminación de semillas locales mediante organismos genéticamente modificados (OGM)?

De acuerdo a la Constitución “La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por Ley” (Artículo 409). Además, la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales debe regirse por los principios de soberanía y seguridad alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente (Artículo 255.8). CLAUU

DIRECTRIZ 8E: SOSTENIBILIDAD

1. Qué políticas nacionales, instrumentos legales y mecanismos de apoyo existen para proteger la sostenibilidad económica y la capacidad de carga de los sistemas, para asegurar la capacidad de aumentar y sostener la producción de alimentos a favor de generaciones presentes y futuras, para prevenir la contaminación del agua, proteger la fertilidad de los suelos y promover el manejo sostenible de la pesca y los bosques.

No existen políticas específicas para prevenir la contaminación de aguas, ni para el manejo sostenible de la pesca.

En relación a la fertilidad de los suelos rige un Plan Nacional para el Aprovechamiento y Manejo de Suelos que data de 2003. Existen acciones dispersas de recuperación de suelos degradados como parte de las acciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. En cuanto a los bosques, a través de la Política Nacional para Gestión Integral de Bosques (2008) se prevé el manejo sostenible, planteándose como líneas estratégicas de acción promover la conservación y restauración forestal y desarrollar procesos de innovación para el manejo de bosques.

2. *¿Cuál ha sido el porcentaje de pérdida de tierra utilizable para la agricultura debida a causas ecológicas (deterioro ecológico)?*

No se cuenta con este dato, el único de referencia para Bolivia proviene de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mediante el estudio “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe” de 2009, que señala que Bolivia tiene 60.339 kilómetros cuadrados de superficie degradada (5,5% del territorio nacional).

3. *¿Cuál ha sido el porcentaje de pérdida de acceso a zonas de pesca, bosques y pastizales, debido a causas ecológicas?*

No existe registro de este tipo de información para Bolivia.

4. *¿Cuál es el porcentaje de un determinado grupo rural (p.e. mujeres, pueblos indígenas, campesinas(os), comunidades pesqueras, comunidades que habitan en los bosques, grupos étnicos, pastoras(es), etc.) que ha perdido el acceso a la tierra, agua, pesca y bosques por razones de deterioro ecológico?*

No existe información estadística para este tipo de requerimiento.

DIRECTRIZ 8F: SERVICIOS

1. *¿Qué cobertura tienen los servicios, en particular los relativos a producción rural y comercio, asistencia técnica, financiación, capacitación, medidas educacionales y de salud, para mujeres campesinas, campesinos agricultores a pequeña escala, pescadoras(es) y pueblos indígenas viviendo en bosques?*

No existe esta información.

1. *¿Cuál es el porcentaje de la población rural con acceso a cada uno de los diferentes servicios (asistencia técnica, créditos rurales, capacitación, irrigación y energía)?*

No existen registros desagregados para el acceso a servicios de asistencia técnica, créditos rurales, capacitación, etc.

2. *¿Qué porcentaje de un grupo rural determinado (p.e. mujeres, pueblos indígenas, campesinas(os), pescadoras(es), comunidades, grupos étnicos, pastoras(es), etc. viviendo en los bosques) tiene acceso a cada uno de los diferentes servicios (asistencia técnica, créditos rurales, capacitación, irrigación y energía)?*

No existe registro por grupo rural y acceso a servicios de asistencia técnica, capacitación, etc.

3. *¿Qué políticas y programas para investigación aplicada, desarrollo y transferencia tecnológica existen para cubrir las necesidades de agricultores y pescadores tradicionales, y a pequeña escala, particularmente mujeres, agricultura familiar y otros productores, así como comunidades rurales tradicionales y grupos indígenas?*

Dentro del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras se planteó la creación del INIAF en junio de 2008, cuyo objetivo es el de “mejorar e incentivar las actividades de innovación agropecuaria y forestal, favoreciendo el incremento de la producción y productividad, logrando la seguridad y soberanía alimentaria de nuestro pueblos”³⁸.

DIRECTRIZ 11: EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Introducción

Es la Directriz destinada a señalar pautas respecto a educación y sensibilización. Destaca la necesidad de que los Estados apoyen la inversión en el desarrollo de recursos humanos en temas como salud, enseñanza, alfabetización, etc. Se incluye también en la recomendación la importancia de ampliar la cobertura educativa, especialmente para niñas.

Otro aspecto que se resalta en esta Directriz es la importancia de incluir aspectos relativos a agricultura y medio ambiente en el currículo educativo; asimismo, se recomienda apoyar a las instituciones de enseñanza superior para que realicen funciones pedagógicas e investigativas en temas vinculados a la agronomía.

Uno de los ejes centrales de esta Directriz es la educación en derechos humanos, que busca integrar en el currículo educativo la visión de la integralidad de los derechos humanos, pero enfatizando aspectos referidos a la realización progresiva del derecho a la alimentación. Es también fundamental para esta Directriz la capacitación a servidoras y servidores públicos en temas vinculados al derecho a la alimentación, de manera que asuman su rol como garantes del mismo.

Situación del país con relación a la Directriz 11, según el Informe 2007

El Informe 2007 sostiene que no existen normas o políticas que prevean la formación en derechos humanos; también se menciona que el Defensor del Pueblo desarrolla programas de comunicación y difusión, pero que no incluyen al derecho a la alimentación; asimismo, se menciona el Programa de Protección Social del Plan Nacional de Desarrollo y el Proyecto de Promoción del Derecho a la Alimentación. Ese Informe también indica que la formación en estos temas dirigida a servidoras y servidores públicos se inserta en el proyecto Promoción del Derecho a la Alimentación y en el Programa Multisectorial Desnutrición Cero, liderizado por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición - CONAN.

Por último, se menciona que el currículo educativo tiene contenidos sobre derechos humanos y actualmente se está diseñando la inclusión de contenidos alimentario-nutricionales. No obstante,

38 www.iniaf.gov.bo

te, no registra programas especiales dirigidos a mujeres y niñas o grupos en situación de vulnerabilidad; tampoco se registran estos temas en la enseñanza.

Situación del país con relación a la Directriz 11, según información 2008 -2009

1. ¿Existen normas o políticas que prevean la formación sobre derechos humanos y, más específicamente, sobre el derecho a la alimentación y los temas correlacionados como agricultura y desarrollo rural, pesca, selvicultura, prácticas alimentarias, protección al consumidor, utilización sostenible de recursos naturales, entre otros?

La nueva Constitución en su Artículo 79 establece que “la educación fomentará el civismo, el diálogo intercultural y los valores ético morales. Los valores incorporarán la equidad de género, la no diferencia de roles, la no violencia y la vigencia plena de los derechos humanos”, abriendo así la posibilidad de incorporar en el sistema educativo la Educación en Derechos Humanos y la Educación en Valores.

La Ley de Reforma Educativa 1565 establece dentro de los fines de la educación boliviana “Promover la práctica de los valores humanos y de las normas éticas universalmente reconocidas, así como las propias de nuestras culturas, fomentando la responsabilidad en la toma de decisiones personales, el desarrollo del pensamiento crítico, el respeto a los derechos humanos, la preparación para una sexualidad biológica y éticamente sana, como base de una vida familiar responsable, la conciencia del deber y la disposición para la vida democrática, y fortaleciendo la conciencia social de ser persona y de pertenecer a la colectividad” y “defender y fortalecer la salud del pueblo, promoviendo la buena nutrición, la atención higiénica y sanitaria, la educación física, la práctica generalizada de los deportes y la elevación del nivel de vida”.

Está en tratamiento en el Congreso el Proyecto de Ley Educativa Avelino Siñani y Elizardo Pérez, que tiene sobre todo una visión de educación descolonizadora, comunitaria y productiva, pero la educación en derechos humanos no está incorporada de manera explícita.

La Defensoría del Pueblo, bajo el mandato constitucional de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, cuenta en su estructura orgánica con la Adjuntoría de Promoción y Análisis, que tiene la misión de lograr avances en la construcción de una cultura de derechos humanos a través de actividades de difusión, promoción, educación y capacitación.³⁹

De esta manera, a través de la Unidad Nacional de Comunicación y Difusión y las Representaciones y Oficinas Defensoriales, se trabaja en procesos dirigidos a sensibilizar e inducir a la población al ejercicio y exigibilidad de sus derechos y al respeto de los derechos de los demás. Una de sus líneas de acción consiste en la ejecución de procesos de educación en derechos humanos dirigidos a servidoras y servidores públicos, integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Boliviana, la comunidad educativa y sociedad civil en general. No obstante, en el Plan Quinqu-

39 VII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, La Paz, julio de 2006.

nal de esa institución no está priorizado el derecho a la alimentación; su accionar respecto a este derecho se circunscribe a un Convenio Interinstitucional suscrito con AIPE para ejecutar procesos de educación en derechos humanos, con énfasis en Derecho a la Alimentación y Derecho a la Educación, a servidoras y servidores públicos del Senado.

Se debe destacar que el Ministerio de Educación cuenta con una unidad de Educación Alimentaria Nutricional. También se debe mencionar que esta instancia firmó un acuerdo con la Defensoría del Pueblo para elaborar e implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos; no obstante, hasta el momento no se lograron resultados tangibles, más allá de algunas reuniones.

2. ¿Existen políticas o programas de formación para la población en general?

Sólo los que realiza la Defensoría del Pueblo a través de su Adjuntoría de Promoción y Análisis.

3. ¿Existen políticas o programas de formación especializada según su materia de competencia para los funcionarios públicos y fortalecimiento de capacidades?

El CONAN ha desarrollado una línea de trabajo sobre capacitación en temas vinculados al derecho a la alimentación, aunque no se conoce los resultados de la misma.

La Escuela de la Gestión Pública Plurinacional ha priorizado dentro de su Sistema Regular de Capacitación el Curso en Valores y Derechos Humanos que busca llegar a 5.000 servidoras y servidores públicos a nivel nacional. Este curso es coordinado y monitoreado por la Defensoría del Pueblo.

El Gobierno Municipal de La Paz ha lanzado un Diplomado sobre valores y actitudes ciudadanas dirigido a docentes de secundaria; dicho curso incluye en su currículo un módulo referido a valores y derechos humanos.

En ninguna de estas iniciativas está contemplado el derecho a la alimentación.

4. ¿Existen mecanismos de incentivo para servidores públicos con formación especial en este campo?

No existe ningún mecanismo de incentivo más allá de los certificados de participación en los cursos.

5. ¿Prevé el presupuesto nacional recursos financieros para la formación en derechos humanos, derecho a la alimentación y los temas relacionados?

Tal como se expuso en el Informe 2007, la Defensoría del Pueblo cuenta con recursos presupuestados en el PGN, también recibe fondos de la cooperación internacional. Lo mismo ocurre con el CONAN.

6. ¿Existen programas de formación especialmente dirigidos a los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria o a violaciones al derecho a la alimentación?

No se conoce ninguno

7. ¿Programas escolares?

Se ha incorporado en el nuevo diseño curricular el lineamiento de educación para la salud, que abarca higiene, alimentación y nutrición y la sexualidad. No obstante, el derecho a la alimentación no está incluido de forma explícita.

8. ¿Programas de formación comunitaria para el fortalecimiento en participación comunitaria, mecanismos de monitoreo y de queja en cuanto derecho a la alimentación?

Si bien los procesos de capacitación dirigidos a la ciudadanía llevados adelante por la Defensoría del Pueblo tienen el objetivo de promover procesos de exigibilidad, el derecho a la alimentación no es abordado. Tampoco cuenta con material educativo o de difusión sobre el tema.

9. ¿Programas especiales para que mujeres y niñas fortalezcan su capacidad participativa y conozcan sus derechos tanto en la comunidad como dentro de la familia?

No se conoce ninguno

10. ¿Existen programas para líderes comunitarios, maestras(os) o funcionarias(os) de centros de capacitación en temas relativos a agricultura, salud, educación y funcionarios de centros de salud?

No se conoce ninguno

11. ¿Existen programas que induzcan a las universidades y centros de capacitación a la pedagogía y la investigación en temas de derechos humanos, de derecho agrario, protección al consumidor y técnicas de agronomía?

Han existido iniciativas aisladas de universidades públicas sobre todo, que han llevado adelante algún Diplomado sobre Derechos Humanos e inclusive alguna Maestría.

4

Casos de violación al derecho a la alimentación identificados

ALIMENTACIÓN EN EL CENTRO PENITENCIARIO DE SAN PEDRO

1. Antecedentes

A través de denuncias en procesos de capacitación realizados en centros penitenciarios, la Red AIPE evidencia que el Estado no está cumpliendo con su deber de garantizar el derecho a la alimentación de la población penitenciaria del Penal de San Pedro, los internos comentan que el prediario no es suficiente y que la comida no es elaborada con las condiciones de higiene apropiadas, asimismo denuncian que la cena fue suspendida desde hace varios meses.

2. Identificación de las víctimas o de los grupos víctimas

En 1885 se creó la Penitenciaría Nacional de La Paz, escogiéndose como sitio de la construcción una manzana de la antigua región de San Pedro, frente al parque del mismo nombre. Se compone de un edificio central de donde derivan los pabellones penitenciarios en forma de radios, comprendiendo un total de 184 celdas individuales; todo el edificio penal se halla amurallado y erigido por dos torres en sus esquinas. (MOLINA Tomás; 2006).

En la actualidad, el Centro Penitenciario de San Pedro se encuentra clasificado como “Penitenciaría de Mediana Seguridad”; dividido en diez secciones habitacionales y dos de castigo: 1) Álamos; 2) Palmar; 3) Guanay; 4) Pinos; 5) Prefectura; 6) San Martín; 7) Cancha; 8) Posta; 9) Chonchocorito y 10) Cocina⁴⁰. Secciones de castigo: 1) Muralla y 2) Grulla.

La población penitenciaria está compuesta por 1459⁴¹ personas privadas de libertad, sin contar mujeres y niños que bajo autorización de la Dirección del Centro, habitan en dicha Penitenciaría. (Dirección Nacional de Régimen Penitenciario; 2009)

El centro penitenciario de San Pedro de La Paz no cuenta con un reglamento interno como lo establece la Ley de Ejecución Penal y Supervisión, no obstante las personas privadas de libertad en

40 De acuerdo a Régimen Penitenciario en el Informe “Tercera visita general de cárceles” de diciembre 2009, Cocina está considerada como una sección.

41 Régimen Penitenciario, Informe “Tercera visita general de cárceles” de diciembre 2009.

este centro están organizadas de la siguiente manera: Consejo de Delegados con un Presidente, Secretario de Hacienda, Secretario General, Secretario de Seguridad encargado de la disciplina, estos a su vez trabajan de forma directa con los delegados de cada sección.

3. Identificación del contexto económico, social y cultural

Dentro del Penal de San Pedro de La Paz existen zonas completamente diferentes entre sí, resulta necesario mencionar las divisiones socioeconómicas que se presentan en este recinto penitenciario:

- La zona con mejores condiciones de habitabilidad es la **Posta**. Integrada por 87 personas privadas de libertad, esta zona hasta hace algún tiempo contaba incluso con una puerta privada o exclusiva de ingreso, ya que se trata de una construcción con infraestructura separada del edificio principal.

Las personas privadas de libertad que residen en este lugar cuentan con celdas privadas y/o exclusivas destinadas a una persona; la mayoría de estas celdas tiene dos pisos, es decir, una división de la habitación con baño privado y el living o escritorio (depende de la función que se le quiera dar). Al igual que el resto de la población penitenciaria, las personas recluidas en Posta gozan de la alimentación que les presta el Estado a través de Régimen Penitenciario, pero por la “calidad” de la misma los internos no la consumen; su alimentación es normalmente cubierta por sí mismos (preparan la comida en sus celdas) o por sus familiares, quienes les suministran los alimentos del día ya cocinados.

- Las zonas con condiciones intermedias de habitabilidad son **Álamos**, con 164 internos; y **Pinos** con 176 personas privadas de libertad. Estas dos secciones se encuentran dentro de la zona común o “población”, pero con ingresos particulares desde la plaza de la penitenciaría, es decir, que gozan de cierta exclusividad al momento de cerrarse las puertas en horas de la noche, puesto que los internos de las demás secciones no pueden ingresar.

Las personas privadas de libertad que se encuentran en estas secciones normalmente comparten las celdas con un compañero, se trata de habitaciones de una sola planta que cuentan en algunos casos con baño privado, suelen ser alquiladas entre internos.

Dentro de las celdas normalmente se encuentra cocinas improvisadas para la elaboración de los alimentos de los internos que las habitan. Estas secciones tienen la posibilidad de que los suministros de comida previstos por Régimen Penitenciario les sean entregados y así prepararlos a su gusto, además dentro de estas dos secciones se pueden encontrar restaurantes o cafés particulares que brindan servicios de alimentación a los internos.

- Las zonas consideradas de categoría baja son las que al estar en el área común y pese a su división sólo cuentan con una puerta de ingreso, es decir, que las personas privadas de libertad que se encuentran residiendo en dichas secciones pueden mezclarse entre sí durante el día y la noche.

En esta categoría se encuentra la sección “Cocina”, con 77 internos, lugar donde no sólo se procesan los alimentos “supuestamente” para todos los internos, sino que viven los internos que al ingresar no cuentan con una sección designada y se quedan de forma permanente las

personas que cuentan con detención preventiva o condenadas por el delito de violación, bajo el argumento de que éstos pueden ser encerrados en la cocina bajo llave (con cadena y candado) cuando las visitas ingresan el Penal de San Pedro y hay afluencia de menores de edad y mujeres. Asimismo, dentro de esta clasificación encontramos a la sección **Cancha** con 174 internos; **Guanay**, con 189 personas privadas de libertad, **Palmar**, con 178 internos; **Prefectura** con 141 personas privadas de libertad; y por último **San Martín**, con 247 internos.

- Por último, están las secciones de rehabilitación, como ser **Chonchocorito** con 26 personas privadas de libertad y las secciones de Castigo - Grulla y Muralla -, mismas que gozan de entradas privadas y no se mezclan con la población común, en la primera se encuentran personas en proceso de rehabilitación de la drogadicción y del alcoholismo, y en las otras dos las personas que infringen el reglamento interno de la Penitenciaría y por tanto son castigadas con aislamiento, estas tres secciones cuentan con servicios comunes y su alimentación es provista por la sección cocina.

4. Dimensión del DAA que se viola en el caso

El Centro Penitenciario de San Pedro no cuenta con una estructura administrativa y operativa clara, es más, en el Informe Anual que realiza el Director del Recinto no se hace referencia alguna acerca de la alimentación.

Se pudo conocer que existe en calidad de personal de apoyo una ecónoma designada por la Dirección de Régimen Penitenciario Departamental y un delegado ecónomo designado por parte de la población penitenciaria a través del Consejo de Delegados del Centro; las funciones de estas personas no se encuentran reglamentadas, por tanto se limitan al control del peso de los alimentos y su distribución a la sección Cocina.

Dentro de los problemas identificados acerca de la alimentación que se distribuye en el Centro Penitenciario, a través de entrevistas y visitas al lugar se pudo constatar:

Condiciones de conservación de los alimentos: No existe un lugar apto para conservación de los alimentos, los mismos son almacenados en una habitación improvisada dentro del Departamento de Economato. En dicho ambiente se encuentran los abarrotes, mismos que serán pesados al momento de remitirlos a la sección Cocina para la elaboración de los alimentos, en la misma instalación se puede encontrar huevos y verdura.

Con referencia a la carne de res y de pollo (únicas unidades de carne establecidas en el menú), son entregadas de forma diaria por los proveedores, puesto que en el Centro Penitenciario de San Pedro no se cuenta con refrigeración específica para la conservación de las mismas.

Distribución de los insumos alimenticios: Los alimentos ingresan al Centro Penitenciario en diferentes fechas, es decir que los proveedores de abarrotes llevan los productos (arroz, azúcar, te, mate, fideos y aceite) una vez al mes, de acuerdo a contrato; los proveedores de hortalizas cumplen con los requerimientos dos veces por semana, considerando que no hay conservadoras para mantener las verduras (zanahoria, cebolla, lechuga, tomate, vainitas, nabo y en algunas oportunidades pepinos y remolacha).

Preparación y manipulación de los alimentos: Una vez que los alimentos son pesados en la oficina de economato, los mismos son enviados a la Sección Cocina, lugar donde son preparados por el cocinero y sus dieciocho ayudantes, (como se explicó en otro apartado, todos ellos viven en la sección; la población de la sección “Cocina” está constituida por privados de libertad que cumplen condena o detención preventiva por el delito de violación).

Con referencia a la higiene en la preparación de los alimentos, no se cuenta con guantes destinados a la manipulación de los mismos, por tanto, su manejo es realizado directamente con las manos; las ollas son de aluminio y de muy baja calidad, aunque al respecto los internos entrevistados encuentran un importante avance ya que hace algunos años cocinaban en barriles.

Limpieza dentro de la “sección” cocina: La limpieza queda al sorteo de los propios internos, es decir el cocinero y sus ayudantes. El lavabo se encuentra ubicado frente a la puerta de la “sección” y se desprende directamente del suelo, con una elevación de 45 centímetros aproximadamente, lineando una forma de bañador rectangular.

Los alimentos y los enseres de cocina, son lavados en el lavabo descrito en el párrafo anterior; el detergente oficial es el utilizado para el lavado de ropa, no se cuenta con desengrasantes o instrumentos de limpieza.



Otro de los elementos que coadyuva a que la cocina sea uno de los lugares menos salubres del Centro Penitenciario, es que al vivir en él 77 personas existen colchones en el piso, ropa atiborrada por debajo de los mesones, un televisor, utensilios personales (cepillos, vasos, platos de quienes viven en dicha sección), incluso se encontró ropa interior secando colgada de las ollas. Ante estas condiciones y por versión de los propios internos que viven en el lugar, se sostiene que existen cucarachas y ratones que habitan junto a los internos y la comida.

Escasez de alimentos para la población: Durante la entrevista al cocinero encargado de la preparación de la comida, se estableció que muchas veces las raciones destinadas para el desayuno y el almuerzo, son distorsionadas en el peso desde la dirección de Comodato (lugar de donde salen los insumos, previo peso de los mismos), por tanto en algunas secciones no reciben la cantidad suficiente para las personas privadas de libertad.

Este tema fue verificado en la sección Álamos, Guanay y Cancha. Sus representantes sostienen que la comida se reparte al medio día y casi siempre faltan porciones, por esta situación, quienes salen a sus audiencias y retornan al Centro Penitenciario después del medio día se quedan sin alimentos, resultando los más perjudicados aquellos que viven en las secciones Guanay y Cancha, puesto que no cuentan con condiciones económicas suficientes para comprar comida.

Bajo nivel nutritivo: De acuerdo al menú realizado por el Consejo de Delegados del Centro Penitenciario de San Pedro, se puede afirmar que no se cuenta con un nivel adecuado de nutrición; el menú incorpora cuatro “comidas especiales” a la semana; es decir, ración seca y tres días de sopa.

El menú en general está diseñado con base en arroz o fideo, papa, cebolla, zanahoria, vainitas, habas, lechuga, tomate y alguna vez se incorpora chuño y maíz pelado.

Otro punto obviado por la administración penitenciaria, es que la población está compuesta también por adultos mayores y jóvenes, de acuerdo al siguiente detalle:

MAYORES DE 62 AÑOS	37
ENTRE 51 A 62 AÑOS	146
ENTRE 21 A 50 AÑOS	1164
ENTRE 16 A 20 AÑOS	112

Cada rango clasificado debería contar con un menú especial que contemple necesidades y desgaste físico, de acuerdo a la ocupación y edad de cada uno de los internos. Lo mismo se aplica a las personas privadas de libertad enfermas.

Distribución de la comida a las personas privadas de libertad: En la actualidad dentro del Centro Penitenciario se elaboran y distribuyen sólo dos tipos de comida, el desayuno y el almuerzo.

El desayuno no plasmado en el menú consiste en un pan y una taza de té, café o mate. Por decisión del Consejo Penitenciario, se suspendió la cena, bajo el argumento de que el “prediario” (monto asignado por interno para su alimentación) sólo alcanza para estas dos comidas, salvo que la calidad del almuerzo baje.

Adquisición de los alimentos: Un punto neurálgico dentro del tema de la alimentación penitenciaria es la forma de adquisición de los insumos; cada interno del país tiene asignados cinco bolivianos con cincuenta centavos por día para su alimentación, obviamente este monto es recibido por la población penitenciaria en especie (arroz, azúcar, verduras, carne, aceite y pan); es decir, que Régimen Penitenciario paga los alimentos consumidos por la población penitenciaria.

En gestiones pasadas, esta forma de suministro de alimentos era realizada por la Dirección Departamental de Régimen Penitenciario, pero en la actualidad esta actividad es dirigida por los propios internos, siendo los mismos quienes contratan a los proveedores, limitándose la administración al desembolso del dinero.

Lo crítico se presenta en la forma de pacto con los proveedores, puesto que en ningún momento se licita el servicio; la contratación es directa, la dirige el Consejo de Delegados. De acuerdo a los contratos, los proveedores cuentan con un fondo propio que respalda las demoras de desembolso del dinero por parte de Régimen Penitenciario, entregan los productos de forma mensual (abarrotes), semanal (verduras) y diario (carnes y pan), los montos son fijos durante la gestión o duración del contrato (exista o no alza de precios en el mercado común), por tanto al momento de la elaboración del documento, son los proveedores los que asignan los precios a sus productos, en la mayoría de los casos elevados en un cien por ciento.

Prediario: El prediario mencionado en acápite precedentes, es la asignación económica otorgada por la Administración Penitenciaria a cada interno o persona privada de libertad del Estado, este monto debe ser destinado para la alimentación de quienes viven en los Centros Penitenciarios.

Este monto de dinero no es entregado de forma individual, sino que se crea un fondo común que permitirá pagar a los proveedores de insumos alimenticios de cada Centro. La suma ha ido incrementando con el tiempo y por la constante lucha de los internos, en la actualidad son cinco bolivianos con cincuenta centavos por persona privada de libertad, la administración de este dinero es una facultad de los internos, haciendo sólo de agente de pago la Administración Penitenciaria

5. Obligación que se incumple

El Estado Boliviano ha incluido en la Constitución una sección referida a los derechos de las personas privadas de libertad, asimismo se cuenta con la Ley de Ejecución Penal y Supervisión N° 2298 de 20 de diciembre de 2001, misma que prevé que las personas privadas de libertad, al momento de cumplir su condena, ingresen a un Sistema Progresivo de avance gradual en cuatro fases, dentro de las cuales se garantiza el respeto de los derechos y garantías constitucionales.

El reconocimiento expreso del derecho a la alimentación dentro de la Ley 2298 se encuentra en el artículo 27, de acuerdo al cual “Todo Interno, recibirá de la administración una alimentación de buena calidad, con valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud”.

Encontramos, también, que el artículo 84 de la misma Ley dispone que los establecimientos penitenciarios deben contar con una infraestructura física adecuada a sus funciones, fines y objetivos que mínimamente permitan dotar de servicios de alimentación, entre otros. De la misma forma, el artículo 91 de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión establece que los servicios médicos están obligados a informar mensualmente al Ministerio de Salud y Previsión Social sobre la alimentación otorgada a los internos.

De los mencionados artículos se interpreta que es obligación del Estado, a través de Régimen Penitenciario, proveer alimentación adecuada, con todo lo que ello implica.

La Alimentación Adecuada está reconocida como Derecho Humano en el Artículo 16 de la Constitución Política del Estado, en la misma Constitución y en innumerables instrumentos internacionales el Estado boliviano se ha comprometido a respetar, proteger y garantizar este derecho.

Por la particular situación de una persona privada de libertad, ésta se encuentra en especial posición de vulnerabilidad ya que por su encierro no puede satisfacer por sí misma muchas de sus necesidades básicas indispensables para llevar una vida digna, por ello el Estado debe asumir responsabilidades también particulares e implementar medidas especiales para garantizar sus derechos fundamentales que, exceptuando el de la libertad personal, no han sido restringidos, tal es el caso de la alimentación.

ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA
RECINTO PENITENCIARIO "SAN PEDRO"
LA PAZ - BOLIVIA

MENU DE LA SEMANA NIÑOS
DESDE LUNES 16 HASTA 21 DE NOVIEMBRE

DÍAS	PLATOS	GUARNICION	POSTRE
LUNES	SOPA DE VERDURAS	VERDURAS CHOCLO	
MARTES	CHORIZO	CHORIZO ARROZ PAPA ENSALADA	ARROZ CON LIECHE
MIERCOLES	SOPA DE FIDEO CON MANI	VERDURAS FIDEO MACARRON	
JUEVES	PAPAS A LA HUANCAINA	LECHUGA PAPA QUESO ACBITUNAS Y HUEVO	FLAN
VIERNES	SOPA DE CEMOLA	VERDURAS Y OTROS	
SABADO	CHULETA DE RES	CARNE DE RES VERDURA VETERRAGA PAPA ARROZ ZANAHORIA	FRITAS

*Estado Plurinacional de Bolivia
Ministerio de Gobierno*

*Claudio Pantoja Trujillo
PRESIDENTE
Asociacion Padres de Familia
Penal de San Pedro*

*Juli Cesar Mojeda
SECRETARIO
ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA*

*Maria Cruz
DELEGADA DE LA SOCIEDAD CIVIL
PENAL DE SAN PEDRO
MINISTERIO DE GOBIERNO
REGIMEN PENITENCIARIO*

En el caso del Penal de San Pedro de La Paz, y probablemente de muchos otros centros penitenciarios del país, el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones de proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación de las personas privadas de libertad, ya que no se han adoptado las medidas pertinentes para asegurar que los alimentos se encuentren disponibles en cantidad y calidad suficientes para ellos, incluidos los que están enfermos, asignándoles además un prediario insuficiente y no estableciendo mecanismos efectivos de control respecto a una adecuada alimentación.

También se han adoptado medidas regresivas injustificadas respecto al Derecho a la Alimentación, al permitir que la cena sea suspendida sin haber realizado un test de proporcionalidad que asegure que las recomendaciones nutricionales de la población como el mínimo esencial del Derecho a la Alimentación no sea vulnerado.

6. Autoridades responsables

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Ejecución Penal y Supervisión, es atribución del Director General de Régimen Penitenciario planificar, organizar y fiscalizar el sistema nacional penitenciario, asimismo las Direcciones Departamentales deben programar en coordinación con la Prefectura y los Gobiernos Municipales, acciones en el campo de la asistencia social, salud y educación penitenciaria e inspeccionar periódicamente los establecimientos penitenciarios del Departamento, a fin de verificar su correcto funcionamiento.

El Decreto Supremo 26715 de 26 de julio de 2002, que Reglamenta a la Ley 2298, establece en su artículo 2 inc. 2) que en cumplimiento de sus atribuciones, las y los funcionarios de la Administración Penitenciaria y la Administración de Justicia deberán promover y respetar los derechos humanos de todos las y los internos.

ESTANCIAS GANADERAS EN EL DEPARTAMENTO DEL BENI⁴²

1. Antecedentes

El departamento de Beni forma parte de la región amazónica de Bolivia. De acuerdo a proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2010 cuenta con una población de 445.234 habitantes, en el área urbana habitan 158.657 hombres y 165.455 mujeres y en el área rural 73.188 hombres y 56.934 mujeres.

Su centro urbano no es hegemónico, sino que cuenta con tres ciudades con características similares a la capital Trinidad: Guayaramerín, Riberalta y San Borja.

Los sectores económicos más importantes del departamento son la ganadería comercial para el consumo nacional, la actividad maderera de exportación y la industria castañera, también de exportación.

42 Con datos e información extraídos de la Investigación sobre la situación de los Derechos humanos de los trabajadores de estancias ganaderas en el departamento del Beni, realizada por la Defensoría del Pueblo el año 2007 y publicada el 2008.

De acuerdo a la versión de la Federación de Ganaderos del Beni, esta actividad genera empleo directo para más de 120 mil personas, también genera empleo indirecto en la comercialización, transporte, faenado, servicios y actividades de apoyo, son sobre todo las y los trabajadores que realizan las actividades de servicio y apoyo quienes están expuestos a abusos y violación de sus derechos.

En el territorio beniano la Reforma Agraria de 1953 provocó en general efectos negativos para los pueblos indígenas, las grandes extensiones de tierra fueron tituladas por otros expulsando a integrantes de estos pueblos. Según Paniagua, la economía ganadera genera entre 12 mil a 24 mil fuentes de empleo de forma directa, de acuerdo a la relación de mano de obra requerida por cabeza, es decir brinda la oportunidad de empleo al 18.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) del Beni.

2. Identificación de las víctimas o de los grupos víctimas

Según datos recogidos del Catastro Agropecuario del SENASAG, se calcula que son 11.663 trabajadoras y trabajadores permanentes en las estancias, de los cuales los denominados “peones” son la mayoría, la cantidad de personal eventual que trabaja en las estancias asciende a 7.803.⁴³

En las zonas rurales de la región ganadera de los llanos las oportunidades de empleo rentado se remiten principalmente a las estancias ganaderas, las y los trabajadores provienen de las mismas provincias donde se emplazan los establecimientos ganaderos, lo que quiere decir que suelen quedarse a trabajar en lugares cercanos. Su mayor motivación para ingresar a trabajar a una estancia es el tener un ingreso monetario más seguro y periódico; la necesidad inmediata de sobrevivir hace que mucha población joven se emplee en estas faenas, asumiendo el trabajo en haciendas ganaderas como un destino casi inevitable.

3. Identificación del contexto económico, social y cultural

El Beni se caracteriza por su pobreza creciente, concentración urbana y marginalidad regional, cuenta con el 76% de su población clasificada como pobre, la población rural indígena presenta los más bajos indicadores en educación, salud, servicios básicos, etc.

La estancia ganadera es la institución socioeconómica más importante de la región, en ella se “reproducen las condiciones básicas de la cultura patrimonialista y del patriarcalismo...⁴⁴”. En ella se muestran con fuerza formas de sometimiento hacia los más débiles, pueblos indígenas, hombres pobres y sobre todo mujeres y niños o niñas; asimismo, el acceso a oportunidades políticas, educativas, económicas, entre otras, resulta mucho más sencillo para los hombres, las situaciones de violencia hacia la mujer son frecuentes.

Varias son las modalidades de administración de las estancias, pero la mayoría de ellas traen consigo condiciones de desigualdad para las y los trabajadores y sus familias. La circulación laboral en las estancias se inicia en la edad de la adolescencia y termina cerca de los 35 o 40 años,

43 Catastro Agropecuario SENASAG-FEGABENI, R. Aguilera 2004 Cit. En Paniagua, Tatiana 2007.

44 Lehm, Melgar, citados por la Defensoría del Pueblo, Investigación sobre la situación de los Derechos humanos de los trabajadores de estancias ganaderas en el departamento del Beni, Trinidad, 2007.

al retirarse suelen retornar a sus comunidades indígenas o a sus residencias en localidades urbanas donde deben buscar nuevas estrategias de sobrevivencia, muchas veces su reinserción en las comunidades se complica ya que han perdido su práctica en la agricultura comunal o son vistos con desconfianza por las demás personas de su entorno.

El trabajador de estas estancias busca encontrar una identidad que lo diferencie de estatus anteriores como el de comunario o campesino, el trabajar en una estancia le da un estatus diferente, no obstante muchas personas los identifican como individuos sumisos y predispuestos a la explotación, con “patrones” que los ven como “hijos”, encontrándonos entonces ante una relación de dependencia que dista mucho de ser una situación laboral entre dos sujetos de derecho.

4. Dimensión del DAA que se viola en el caso

El derecho a la alimentación de las y los trabajadores en estancias ganaderas del Beni está siendo afectado en su dimensión de accesibilidad económica, principalmente.

Las condiciones laborales que se dan en las estancias ganaderas son altamente desiguales, basadas principalmente en aspectos sociológicos y culturales, fundadas en relaciones de subordinación y patriarcalismo.

Es común que los contratos sean verbales, sus condiciones se establecen de manera muy general y no se rigen sobre bases similares, la mayoría de los contratos se establecen por un año, dirigidos a trabajadoras y trabajadores de estancias para faenas de ganadería, también existen contratos eventuales que se aplican a actividades accesorias pero importantes en la hacienda. Las obligaciones de estas trabajadoras y trabajadores suelen incluir tareas de arreo, ingreso a los corrales, marcado, doma de potros, etc., muchas veces las actividades accesorias, traslados de sitio de pastoreo en tiempo de inundaciones o acceso al agua en periodos de sequía, son realizadas por trabajadores eventuales, pero también se encuentran casos en los que ambos tipos de tarea se concentran en un trabajador.

Ante la pregunta realizada dentro de la investigación llevada adelante por la Defensoría del Pueblo respecto a cuántas horas trabajan por jornada, más del 83% de los entrevistados considera que trabaja más de ocho horas, lo que según la investigación, muestra un sentimiento de trabajo duro y de jornadas extensas.

La vinculación de toda la familia del trabajador en las labores de la hacienda es otro punto que debe tomarse en cuenta, muchas veces las solicitudes de personal son publicadas de manera que el trabajador debe acudir con su esposa, así implícitamente se está contratando a la familia, aunque el acuerdo contractual sólo opere con el trabajador varón.

Por otro lado, el trabajo que debe cumplirse no siempre está claro al realizar el acuerdo, la ambigüedad da pie a la extensión de las faenas y a la ampliación de las funciones y al tratarse mayormente de contratos verbales (434 de 478 encuestados por la Defensoría del Pueblo), la situación se agrava ya que no se especifican los derechos y obligaciones del trabajador, el tema de vacaciones y beneficios se diluye.

Otro punto crítico gira en torno a los bajos sueldos que perciben estos trabajadores, en la investigación de la Defensoría del Pueblo se constató que la mayoría de ellos se encuentra insatisfecho ya que tiene dificultades para cubrir sus necesidades básicas, 57 % de personas encuestadas (entre hombres y mujeres) aseguran no estar contentos con el monto percibido por el varón trabajador, de las 478 personas encuestadas sólo 36% afirmaron ganar más de 526⁴⁵ Bolivianos.

Respecto a la periodicidad del pago, un estudio de campo realizado por la misma Defensoría señala: "El pago del salario no es mensual, sino que funcionan el 'anticipo' y los 'arreglos', recibe un anticipo de dos o tres sueldos, con este monto se instala y cubre algunas necesidades familiares, a partir de este momento el trabajador contrae una deuda, adquiere una obligación con el empleador e ingresa en la espiral de los 'anticipos'...⁴⁶."

En lo que respecta a la forma de pago, la investigación encontró que parte del mismo es a través de dinero, aunque se constató que el común denominador es la asignación también de una ración alimenticia, la cual parece ser asumida por las y los trabajadores como una parte del pago bajo la modalidad en especie que complementa al pago del dinero, aunque no existe claridad contractual al respecto.

Al estar la ración asignada al trabajador adicionada al salario y por lo tanto sumada a su cuenta, es muy posible que el salario pierda parte de su valor, vulnerando además la Ley General del Trabajo y otras disposiciones legales que prohíben el pago del salario en especie, ya sea total o parcialmente. No se pudo establecer si las raciones entregadas reúnen las condiciones de calidad y cantidad suficientes y respeto a aspectos culturales.

Un elemento también relevante que se desprende del anterior es el referido a la disponibilidad de los alimentos, si se diera el caso de que el trabajador(a) acuerda con el empleador recibir el salario sin comida, éste deberá proveerse de los alimentos en una población cercana o encargarla al propio empleador, lo que implica un recargo en el transporte que no siempre puede ser cubierto.

La investigación verificó el incumplimiento de derechos laborales básicos respecto a beneficios sociales, comprobándose que la percepción en relación a los mismos es más bien de una "concesión del patrón" que un derecho. Ante esta situación, las posibilidades de denunciar dichas violaciones son prácticamente nulas, las razones son diversas, falta de acceso físico y económico, escaso conocimiento de las leyes que los protegen, y en algunos casos, la figura de la autoridad local y el actor ganadero se confunden en una misma persona.

45 En el momento de la investigación, el salario mínimo nacional era de Bs. 525, en la actualidad asciende a Bs680.

46 Defensoría del Pueblo, Investigación sobre la situación de los Derechos humanos de los trabajadores de estancias ganaderas en el departamento del Beni, Trinidad, 2007.

La situación de las mujeres y las niñas y niños es especialmente difícil, ya que deben intervenir en tareas productivas que la sociedad no asume como trabajo. Así, las mujeres desempeñan “labores domésticas” para la hacienda sin recibir pago alguno, al mismo tiempo que sus hijas e hijos arrear vacas o bañan a los caballos también sin recibir ninguna retribución.

5. Obligación que se incumple

Al suscribir y ratificar el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos y varios otros instrumentos internacionales, el Estado boliviano ha asumido la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación, trabajo, salud, entre otros. En el caso de trabajadoras y trabajadores de estancias ganaderas en el Beni, es deber del Estado asegurar el cumplimiento de las normas laborales reconocidas en la Constitución y la Ley General del Trabajo, protegiendo a las y los trabajadores de posibles abusos de las y los empleadores y estableciendo mecanismos de denuncia efectivos en caso de que particulares vulneren estos derechos.

Sólo como ejemplo, 75% de las y los entrevistados aseguraron no tener seguro social, lo que demuestra que los empleadores están incumpliendo las normas laborales. Ante esta situación, la investigación encontró que el Estado resulta ajeno a los contratos laborales y al cumplimiento de los mismos en las haciendas, no sólo porque no existe facilidad en el acceso a las instancias competentes, sino también porque no se asignan suficientes recursos económicos y humanos y porque en muchos casos los cargos públicos en los niveles locales están ocupados por personas que pertenecen al sector ganadero, lo que ocasiona una visión sectorializada en su accionar.

6. Autoridades responsables

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social debe proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral, de ingresos y medioambiental, así como la igualdad de oportunidades. Asimismo, está facultado para diseñar, proponer y coordinar la implementación de políticas laborales, de empleo y previsión social en el marco de la economía plural, destinadas a fortalecer el proceso construcción estatal autónomo y erradicar el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre.

Su principal responsabilidad respecto a la situación de trabajadoras y trabajadores de haciendas ganaderas del Beni consistiría en analizar el estado de situación en el que se encuentran y diseñar, evaluar y proponer políticas, reglamentos e instructivos para mejorar las condiciones laborales de estos y estas trabajadoras.

La Inspectoría del Trabajo tiene jurisdicción limitada a la conciliación administrativa de los conflictos individuales y colectivos de trabajo; resuelve diferencias entre trabajadores y empleadores, aplicando la Ley General del Trabajo en las controversias que se dan como resultado de la precariedad que se pueda observar en una determinada relación laboral, además debe vigilar el cumplimiento y aplicación de la legislación laboral y de salud ocupacional, seguridad en el trabajo y de los convenios sobre la materia.

En cambio, la judicatura laboral tiene la potestad legal de dirimir judicialmente las diferencias que se dan entre trabajadores y empleadores, por supuestos incumplimientos, violaciones o infracciones a las leyes laborales.

Estas instancias no suelen tener oficinas en lugares alejados, la Jefatura Departamental del Trabajo tiene su sede en la ciudad de Trinidad y mantiene una oficina en la ciudad de Riberalta. Funcionan dos juzgados del Trabajo y Seguridad Social para atender todas las demandas laborales del departamento. La investigación constató que durante el año 2007 apenas fueron introducidas tres demandas por cobro de beneficios sociales, lo que contrasta con los resultados de las encuestas respecto al cobro de los mismos por las y los trabajadores de las haciendas.

La oficina de la Defensoría del Pueblo tiene representaciones en Trinidad y Riberalta, sin embargo las encuestas llevadas adelante por la investigación demostraron que el 78.5% no sabe cuáles son sus funciones, el 0.2% acudió alguna vez a esta instancia estatal.

7. Identificación de terceros que generan la vulneración del derecho

Siete de las ocho provincias del Beni son calificadas como ganaderas, los ganaderos estancieros constituyen una de las identidades más fuertes de la región, si bien sus actividades productivas se desarrollan mayormente en el campo, sus lazos sociales se reproducen con fuerza en las ciudades y pueblos.

De acuerdo a la investigación, ser ganadero no implica solamente poseer cierta cantidad de ganado, muchos indígenas y migrantes la poseen, pero no forman parte de la cultura ganadera. Se trata también de un sector con alto nivel de representación en los espacios estatales nacionales, departamentales y locales, están organizados en la Federación de Ganaderos del Beni (FEGABENI).

Ante este panorama, la Defensoría del Pueblo realizó una investigación de oficio, base del presente análisis, que dio como resultado una serie de recomendaciones al Estado en sus niveles nacional, departamental y local, entre las cuales destacan:

- Corregir las transgresiones de la normativa nacional e internacional, aprobar e implementar normas para registrar a propiedades ganaderas y a las y los trabajadores.
- Promover y garantizar la organización de asociaciones sindicales.
- Acelerar el saneamiento de la propiedad agraria en el departamento del Beni.
- Implementar Cajas de Salud en los municipios.
- Conminar a los empleadores a la afiliación al seguro social obligatorio.
- Elaborar planes de acceso a la justicia que incluyan asistencia jurídica y capacitación en derechos laborales y seguridad social.
- Implementar juzgados en materia laboral en las localidades alejadas.

5

Conclusiones y recomendaciones

Es imposible comenzar esta sección del Informe sin dejar de mencionar la dificultad que ha supuesto su elaboración debido a la imposibilidad de acceder a la información requerida por el instrumento aplicado. Este problema tiene que ver, por una parte, con los obstáculos que usualmente representa el acceso a información oficial (y mucho más si es actual) en todos los campos y niveles del accionar estatal del país; pero también se relaciona con la complejidad que representan algunos requerimientos informativos del instrumento de monitoreo, los cuales probablemente siempre quedarán como pendientes en razón de su inexistencia en las reparticiones estatales.

Ahora bien, en términos de contenidos en general se puede concluir que el país ha avanzado respecto de la situación establecida en el Informe de 2007, en términos del derecho a la alimentación adecuada. No obstante, se debe distinguir dos grandes ámbitos de esos avances, ya que su comportamiento ha sido disímil y, además, permiten visualizar de mejor manera el estado del derecho a la alimentación en el país.

El primer ámbito es el normativo y es quizás el más importante por los significativos cambios cualitativos que ha adquirido a través de la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado en enero de 2009. En efecto, la Constitución abrogada contenía un catálogo reducido de derechos fundamentales, entre los cuales figuraban sólo algunos de contenido social, más no el de la alimentación⁴⁷. En cambio, la nueva Constitución Política del Estado ha ampliado de modo significativo el catálogo de derechos fundamentales incluyendo el reconocimiento de la alimentación dentro de estos. Asimismo, los principios de derechos humanos incluidos en el texto constitucional (indivisibilidad, obligaciones del Estado, cláusula abierta, primacía de tratados de derechos humanos, bloque de constitucionalidad, etc.) amplían enormemente las posibilidades de cumplimiento efectivo de estos derechos, sobre todo en el caso de los económicos, sociales y culturales.

47 Si bien el Artículo 35 de esa Constitución disponía que las declaraciones, derechos y garantías proclamados no podían ser entendidas como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (lo que ampliaba la protección a ciertos derechos no reconocidos taxativamente como el de la alimentación), esta protección no era suficiente en la práctica jurídica.

Sin embargo, tal cual se refiere en el presente Informe, este cambio trascendental en la normativa no se ha reflejado aún en una mejora significativa del derecho a la alimentación, particularmente de los sectores y grupos sociales secularmente vulnerables en todo el país; vale decir, resulta imposible atribuir a esta nueva normativa algunas mejoras que se han registrado en los últimos años. Esta constatación es casi obvia considerando que el nuevo texto constitucional entró en vigencia en enero de 2009 y en un escenario de férrea oposición política en el Parlamento Nacional, lo que obligó al gobierno a postergar la presentación de cualquier propuesta de ley orientada a operacionalizar la nueva Constitución. En consecuencia, en la práctica, durante 2009 los nuevos preceptos favorables al derecho a la alimentación sólo fueron un dato.

El segundo ámbito es el de la política pública, el de las concreciones y al que se puede atribuir con más propiedad el estado de situación del derecho a la alimentación y los cambios registrados entre el Informe de 2007 y el presente. En ese sentido, según registra la información obtenida por este documento, se han verificado avances y estancamientos o avances lentos entre uno y otro período, dependiendo de los indicadores que conforman la medición del progreso del derecho humano a la alimentación en los países.

Entre los avances resalta, sin duda, la reducción de la pobreza extrema y de la desnutrición crónica de niñas y niños menores de cinco años en el área rural, en porcentajes comparativamente mucho mayores que en los años previos a la asunción del gobierno de Evo Morales, promotor del cambio constitucional. Aparentemente, este avance se ha fundado en parte en las políticas expresamente orientadas a favorecer a los grupos sociales vulnerables (especialmente del área rural), traducidas en transferencias directas a la población (una serie de bonos), subsidios y en programas exclusivamente dirigidos a esos grupos, en sus respectivas regiones, como el Programa Sectorial Desnutrición Cero. Y aunque posiblemente no tuvieron repercusión en este avance (porque tuvieron lugar en forma simultánea), no puede dejar de destacarse los progresos concretos en el acceso de la población pobre rural a los recursos naturales, en especial al recurso tierra, en atención a políticas específicas aprobadas por el gobierno al inicio de su gestión. En este sentido, la conflictividad social relacionada con este recurso se ha reducido notablemente, ya que los episodios de confrontación durante los dos últimos años se han referido mayormente a cuestiones de límites y por acceso a otros recursos (mineros fundamentalmente).

Los estancamientos o avances lentos ciertamente son múltiples, pues de otro modo no se explicaría la pervivencia de los grandes índices de pobreza e inseguridad alimentaria nutricional (y de grandes limitaciones en el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada) de la mayoría de la población nacional, especialmente en el área rural. Destacan a este respecto la limitada cobertura que aún se registra en el acceso a servicios sociales (sanitarios, salud y agua potable). También prevalecen los límites casi estructurales en cuanto al acceso económico de la población (falta de empleo, precariedad del existente y la masificación del subempleo). Asimismo, la información también expresa las limitaciones que aún registra la política pública en materia de servicios públicos vinculados al apoyo a la producción (tecnología, asistencia técnica y crédito).

Por último, existen evidencias de que el funcionamiento de la institucionalidad estatal es aún débil y, en algunas instancias, ajeno a las necesidades y demandas de la población más vulnerable; en este sentido, se debe destacar la casi nula práctica de la justiciabilidad del derecho a la alimentación, a pesar de que las condiciones normativas ya lo permiten desde mucho antes de la aprobación de este derecho en la nueva Constitución.

Este escenario de estancamientos o avances lentos se completa con la constatación de que los sectores más vulnerables siguen siendo las y los indígenas del área rural y las mujeres en general, pero en especial las que permanecen en el área rural y las que hacen parte de los sectores pobres en las ciudades.

En consecuencia, sin dejar de admitir los progresos evidenciados en los últimos años en materia del derecho humano a la alimentación en el país, se hace necesario plantear algunas recomendaciones que resultan de la valoración de la situación registrada.

En primer lugar, resulta determinante la aprobación de una ley marco que regule los aspectos esenciales del derecho a la alimentación aprobado en la nueva Constitución, que defina su contenido normativo y su justiciabilidad; que establezca mecanismos de monitoreo precisos sobre su realización, y un ente estatal con amplias atribuciones sobre el tema. Esta ley debería abordar también aspectos como la regulación de la donación de alimentos y la producción, consumo y comercialización de los agroalimentos basados en tecnologías supuestamente orientadas a enfrentar el cambio climático (transgénicos, agrocombustibles), desde un enfoque de derechos humanos. A este respecto, el gobierno nacional también tiene un rol decisivo no sólo promoviendo la aprobación de la referida ley, sino asumiendo líneas claras de acción respecto al derecho a la alimentación en su Plan Nacional de Desarrollo.

Corresponde también implementar mecanismos de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales para que la ciudadanía comience a utilizarlos con una concepción de cotidianidad, y evaluar la posibilidad de ampliar la visión de legitimación en la justiciabilidad de estos derechos, incorporando dentro del procedimiento administrativo la figura de los derechos difusos o de incidencia colectiva. Resultará entonces determinante el accionar de un Tribunal Constitucional idóneo e imparcial que pueda consolidar su línea jurisprudencial respecto al derecho a la alimentación materializando los principios constitucionales.

Es también pertinente fortalecer la percepción del derecho a la alimentación en las y los operadores de justicia, de manera que los estándares internacionales sean incorporados en su accionar y decisiones. Asimismo, la Defensoría del Pueblo debería incluir al derecho a la alimentación dentro de los derechos priorizados en sus líneas de trabajo.

La nueva Constitución establece mayores garantías para la protección de los derechos de los pueblos indígenas; no obstante, en la práctica es preciso intensificar esfuerzos para implementarlos. En este sentido, el gobierno debe crear los mecanismos que permitan a estos pueblos ejercer sus derechos en cuanto al uso y manejo de los recursos naturales ubicados en sus territorios. Asimismo, la reglamentación para el ejercicio del derecho a la consulta debe prever información en sus idiomas y en la forma que corresponda a su cultura, normas, usos y asegurarse de que sea el Estado el que asuma la obligación de la consulta y no las empresas o terceros.

Otro reto importante para el país es la construcción de una legislación y políticas públicas que armonicen la lógica comunal (usos y costumbres) y la ley para garantizar los derechos de la mujer a la tierra, en los términos establecidos en la norma y en la nueva Constitución.

En relación al tema educativo, desde la perspectiva del derecho a la alimentación y las Directrices Voluntarias, resulta imposible pretender la exigibilidad de este derecho si sus principios y contenido normativo no se incluyen en los sistemas educativos, aplicando una mirada integral que incluya aspectos cognoscitivos, de procedimiento, investigativos y de actitud, y que armonice las nociones de seguridad alimentaria nutricional y soberanía alimentaria. A su vez, la ejecución de procesos de capacitación a servidoras y servidores públicos en estos temas deben ser asumidos de forma sistemática por el Estado, tomando en cuenta que en el país no existe desde el servicio público un accionar consecuente con el derecho a la alimentación. Y estos estándares deberían ser incorporados en el Proyecto de Ley Educativa Avelino Siñani y Elizardo Pérez, en el currículo del sistema educativo nacional en todos sus niveles, en los procesos educomunicativos que realiza la Defensoría del Pueblo y en el currículo de la Escuela en Gestión Pública Plurinacional.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación -AIPE, Informe de la Sociedad Civil sobre la realización del derecho humano a la alimentación en Bolivia, Bolivia 2007.

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación - AIPE, La alimentación como Derecho Humano, en Boletín El Atisbador, 2009.

Benvenuto Lima Jayme: "Los Derechos Económicos Sociales y Culturales", Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, agosto de 2001.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, 2007.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2008.

Defensoría del Pueblo, Investigación sobre la situación de los derechos humanos de los trabajadores de estancias ganaderas en el Departamento del Beni, 2008.

Defensoría del Pueblo, VII Informe al Congreso Nacional, La Paz, julio de 2006.

DWHH, FIAN, AIPE , Informe de la sociedad civil sobre la realización del derecho humano a la alimentación en Bolivia, 2007.

Informe Alternativo para el Examen Periódico Universal elaborado por la sociedad civil, 2009.

Informe FAO 2010, Género y derecho a la tierra, disponible el 15/03/10 en www.ftierra.org

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Las directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos, 2006.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127° periodo de sesiones, noviembre de 2004.

Organización de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, 1999.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2004.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El derecho a la alimentación llevarlo a la práctica, 2006.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

Régimen Penitenciario, Informe "Tercera visita general de cárceles" de diciembre 2009.

República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, Constitución Política del Estado.

Stavenhagen Rodolfo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Bolivia, 2008.

CEPAL (2009), La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

AIPE (2009), La alimentación como Derecho Humano, en Boletín El Atisbador No. 26, La Paz, Bolivia.

CEDLA (2010), ¡No hay derecho! situación de los derechos laborales en Bolivia, 2009, La Paz, Bolivia.

PMA (2009), El costo del hambre en Bolivia, impacto social y económico de la desnutrición infantil, La Paz, Bolivia.

INE, Ministerio de Salud y Deportes (2009), Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2008, La Paz, Bolivia.

UDAPE (2009), Dossier de estadísticas sociales y económicas 2010, La Paz, Bolivia.

INRA (2009), La tierra tiene nombre de mujer, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2007), Plan nacional de desarrollo "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien", La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (2008), Política de seguridad y soberanía alimentaria, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (2008), Nueva política de tierras, La Paz, Bolivia.

BDP (2009), Memoria 2008, La Paz, Bolivia.

Fundación Jubileo (2008), La pobreza extrema afecta al 64% de la población rural, en Revista Jubileo No. 13, La Paz, Bolivia.

PAGINAS WEB:

www.economiayfinanzas.gob.bo

www.produccion.gob.bo

www.mmaya.gob.bo

www.pasa.org.bo

www.alianzarural.org.bo

www.iniaf.gob.bo

www.ine.gob.bo

www.proinpa.org

www.la-razon.com

www.laprensa.com.bo

www.cambio.bo

Las directrices voluntarias no tienen carácter vinculante, sin embargo constituyen para los Estados importantes recomendaciones respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA) en el contexto de la soberanía y seguridad alimentaria nutricional. Toman en cuenta principios como la no discriminación, la universalidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos, rendición de cuentas y participación.

En el caso de Bolivia, la aplicación de las directrices voluntarias incorpora la conceptualización de la soberanía alimentaria como elemento constitutivo del DHAA. Abarcan temas políticos y de desarrollo, proponiendo áreas de acción prioritarias para disminuir las inequidades respecto de aquellos sujetos de derecho que sufren pobreza e inseguridad alimentaria nutricional.

