

CURSO VIRTUAL
Bolivia y Ecuador en la seguridad alimentaria con soberanía

UNIDAD I
**Marco histórico, legal y política pública
sobre seguridad alimentaria con soberanía**

Docente: *Ciro Kopp*



© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
Foto : Frairiver Carbajal

Instituto para el Desarrollo Rural en Sudamérica





© Kopp, Valdivia Ciro Pablo (2017). Guía Unidad 1. Marco histórico, legal y política pública sobre seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia. En: Curso virtual. Bolivia y Ecuador en la seguridad alimentaria con soberanía. La Paz: IPDRS - Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
www.sudamericarural.org
www.interaprendizaje.ipdrs.org
interaprendizaje@ipdrs.org

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas
Edif. María Haydee. Piso 12
Telf. 591-2-2115952
Casilla N° 9052

INDICE

1. Marco histórico: trayectoria de la seguridad con soberanía alimentaria.....	3
1.1 Primera Etapa: Gobiernos de la Revolución Nacional (1952 - 1964).....	3
1.2 Segunda Etapa: Gobiernos Militares de Facto (1964 - 1982).....	7
1.3 Tercera Etapa: Periodo "neoliberal" (1982 - 2005)	8
1.4 El proceso de la Asamblea Constituyente y características de la CPE.....	13
2. Leyes relativas a la seguridad con soberanía alimentaria.....	14
2.1 Derecho a la Alimentación.....	14
2.2 Acceso a la Tierra.....	16
2.3 Producción de alimentos.....	20
2.4 Medio Ambiente.....	28
2.5 Regulación de semillas OGM.....	32
2.6 Alimentación y Nutrición.....	35
3. Políticas públicas sobre Seguridad con soberanía alimentaria en Bolivia	36
3.1 El Plan Multisectorial de Alimentación y Nutrición (PMUAN).....	39
3.2 El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN).....	41
4. Coherencia de las leyes y políticas.....	42
4.1 Resumen de conclusiones	43

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Principales leyes referidas al acceso y tenencia de la tierra.....	19
Cuadro 2. Principales leyes referidas al apoyo a la producción de alimentos.....	25
Cuadro 3. Reglamentación de la Ley N° 144, Decretos Supremos promulgados.....	26
Cuadro 4. Principales leyes referidas a la protección del Medio Ambiente.....	32
Cuadro 5. Marco legal sobre la utilización de OGM.....	34
Cuadro 6. Principales leyes referidas a alimentación y nutrición	36
Cuadro 7. Programas de la Política de Alimentación y Nutrición	38

1. MARCO HISTÓRICO: TRAYECTORIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA CON SOBERANÍA

A partir de la declaración de independencia, en 1825, la época republicana estuvo marcada por la exclusión de la población originaria, la privación del acceso a todos los derechos civiles y políticos, pero también por periódicos levantamientos indígenas centrados en la recuperación de sus tierras.

En un primer momento, el Estado republicano fue dirigido por los criollos, descendientes de los españoles, y, en las últimas décadas del siglo XIX, por la alianza entre terratenientes y grandes empresas mineras.

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

1952 – 1964: Gobierno de la Revolución Nacional

1964 – 1982: Gobiernos Militares de Facto

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

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

1.1 Primera Etapa: Gobiernos de la Revolución Nacional (1952 - 1964)

A raíz de la derrota de Bolivia en la Guerra del Chaco contra Paraguay (1932 - 1935), el Estado feudal-minero entró en crisis. En 1952, bajo la conducción del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y con el apoyo de trabajadores mineros y movilizaciones indígenas, se gestó la Revolución Nacional que introdujo el primer cambio sustancial del Estado Republicano. Los principales objetivos de la Revolución consistieron en:

- La modernización de las estructuras del Estado.
- La promoción de formas capitalistas en la economía.
- La liberación de las poblaciones indígenas de las relaciones de servidumbre de las haciendas con el fin de incorporarlas a la sociedad nacional.

A partir de ello se creó un Estado corporativo de "alianza de clases" entre trabajadores, transportistas, cooperativistas, docentes, campesinos y empresarios. La disputa de

intereses debía establecer el equilibrio entre los sectores y generar así una sociedad nacional unida.

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

La Reforma Agraria no fue producto únicamente de la ideología del partido revolucionario, sino ante todo de las fuerzas indígenas reconstituidas bajo la dirección de múltiples protagonistas. Un ejemplo es la escuela-ayllu de Warisata¹, fundada en 1931, que inició un proceso educativo como instrumento de liberación al "asumir la defensa del indio frente a la explotación; al expresar las necesidades inmediatas de la población campesina en relación a su medio, y en fin, imponerse la tarea de modificar las condiciones de desarrollo del campo" (Salazar, 1986). Fueron también decisivos los dos Congresos Indígenales, organizados por el gobierno progresista de entonces a mediados de 1940.

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

Como órganos ejecutivos creó:

- El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), y posteriormente
- El Instituto Nacional de Colonización (INC)².

Los pueblos indígenas de las tierras bajas, definidos acorde a la mentalidad de ese tiempo como "silvícolas en estado salvaje"³, fueron excluidos de estas medidas y no se les reconoció el status de ciudadanos o sujetos de derechos.

¹ Por el Profesor Elizardo Pérez y la autoridad indígena Avelino Siñani. El Ayllu es la organización regional precolombina

² Con la estrategia de evitar una organización campesina nacional demasiado poderosa, en 1964 el gobierno de facto creó la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), paralela a la CNTCB.

³ Gaceta Oficial de Bolivia. 1976. Disposiciones Legales Agrarias, Decreto Ley 03464 de Reforma Agraria, Título IX de las organizaciones campesinas, capítulo III de las reducciones silvícolas, art. 129.

La Reforma Agraria no aspiraba a la distribución equitativa de las tierras. Muestra de ello es la clasificación de las propiedades en pequeña, mediana y empresarial. Dónde:

- La pequeña propiedad es la superficie que garantiza la subsistencia de la familia.
- La mediana permite al anterior patrón conservar las mejores tierras con el fin de producir alimentos con tecnología moderna.
- La propiedad empresarial es una superficie lo suficientemente extensa para que el propietario pueda desarrollar una agricultura o ganadería comercial-capitalista.

De hecho, el propósito de fondo de la Reforma Agraria era introducir el capitalismo al agro por lo que privilegiaba la propiedad empresarial⁴. Las condiciones para ello no se daban en la región andina, sino en las regiones boscosas "extensas y despobladas" de las tierras bajas. En su empeño por desarrollar la agroindustria en el oriente boliviano, el MNR siguió las propuestas de las misiones de consultores internacionales, en particular del "*Plan Bohan*" de 1942⁵. En las décadas 1950 – 60 la "sustitución de importaciones" de productos alimentarios⁶, fue una consigna clave de estos planes.

Adicionalmente, tanto la cooperación internacional, liderada por USAID⁷, como la política del gobierno nacional, promovieron los programas de colonización, con varios propósitos: trasladar a contingentes de campesinos de la región andina al oriente a fin de mitigar los efectos del crecimiento poblacional y el minifundio; habilitar tierras forestales para la agricultura; y proveer mano de obra local a la agroindustria.

En la época del MNR se cumplió con gran parte de estas políticas:

- Construcción de caminos asfaltados de vinculación.
- Promoción de cultivos, principalmente caña de azúcar y arroz.
- Dotación de grandes superficies de tierra para la ganadería destinada a la producción de carne en el departamento de Beni.
- Instalación de plantas procesadoras.
- Apoyo a los programas de colonización.

⁴ Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. 2008. La nueva Política de Tierras, pág. 7. Fundación Tierra. 2016. Segunda Reforma Agraria, una historia que incomoda, pág. 61.

⁵ Los componentes centrales de estas propuestas fueron: rol dominante del Estado en la distribución de las tierras y en la política agraria; instalación de plantas de procesamiento de la producción agrícola-ganadera; construcción de vías de comunicación entre oriente y occidente a fin de facilitar el transporte y la exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

⁶ Principalmente azúcar, arroz y carne de res. Actualmente estos productos están dentro de los 10 principales de la canasta básica de alimentos de Bolivia (INE).

⁷ United States Agency for International Development. A partir de 1961, se dictaron leyes agrarias en casi todos los países de América Latina gracias al impulso dado por la Conferencia Interamericana de Punta del Este (Uruguay) y al apoyo político y económico prestado por el Gobierno de los Estados Unidos en el marco del programa «*Alianza para el Progreso*» (<http://hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Reformas%20agrarias%20en%20Iberoam%C3%Agrica.htm>).

En tanto, el aporte de los pequeños agricultores campesinos al abastecimiento con alimentos para la población fue persistentemente subestimado. Considerados como "agricultores de subsistencia" se los atendió a través de proyectos puntuales de asistencia técnica – poco adecuada – y de formación de cooperativas de producción y comercialización, que fueron exitosas en algunos casos en áreas de colonización⁸.

PREGUNTAS CLAVE:

1.- ¿Cuáles fueron las medidas clave adoptadas por la Revolución Nacional?

- Nacionalización de la minería y formación de empresas públicas ("capitalismo de estado").
- Voto universal.
- La Reforma Agraria (1953)

Además, la escuela ayllu de Warisata y los dos Congresos Indigenales realizados en la década de 1940 fueron antecedentes importantes para la existencia de la Reforma Agraria.

2.- ¿Cómo se llevó a cabo la Reforma Agraria?

A través de la creación de instituciones para la titulación y entrega de tierras: la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) afiliada a la Central Obrera Boliviana (COB).

Como órganos ejecutivos el gobierno también creó:

- El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), y posteriormente
- El Instituto Nacional de Colonización (INC)

Cabe destacar que esto sucedió por un afán "modernizador del Estado" que consideraba como síntoma de atraso la existencia de estructuras y organizaciones comunitarias.

3.- ¿Por qué afirmamos que la Reforma Agraria no aspiraba a la distribución equitativa de las Tierras?

- Parcelación de tierras transformando a los "pongos" en "trabajadores campesinos".
- Exclusión de los indígenas de tierras bajas al no considerarlos "ciudadanos".
- Clasificación de las propiedades distribuidas en: pequeñas, medianas y empresariales, privilegiando las empresariales.
- Aplicación de políticas internacionales que buscaban fomentar la introducción del capitalismo a la industria agrícola.

⁸ El debate sobre el aporte de los pequeños agricultores al abastecimiento de alimentación para la población sigue hasta la actualidad. Hay posiciones que por su enfoque teórico consideran que los pequeños "productores de subsistencia" no reúnen las condiciones de producir para el mercado. En cambio muchos observadores afirman que el aporte de los pequeños productores al mercado se ha mantenido durante décadas en torno al 70% (Prudencio, 2016). Las escasas estadísticas que existen son poco confiables lo que dificulta llegar a conclusiones debidamente fundamentadas.

1.2 Segunda Etapa: Gobiernos Militares de Facto (1964 – 1982)

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

En la década de los 70 se abandonó gran parte de los objetivos de la Reforma Agraria:

- En las comunidades campesinas de la región andina y de colonización se desatendieron las necesidades de asistencia técnica, infraestructura y el acceso a mercados seguros.
- En las tierras bajas el gobierno procedió a la dotación de grandes extensiones de tierras forestales “baldías y ociosas” a pocos propietarios de su clientela política. Con ello se transfirió la responsabilidad del reparto de tierras a los privados, los cuales debían buscar a los compradores que estuvieran dispuestos y que tuvieran capacidad técnica y de capital para promocionar la agroindustria (Kopp, 2015).

En la práctica, el CNRA y el INC entraron a una etapa de corrupción dando lugar al mercado informal de tierras y a un nuevo latifundio de tipo especulativo. Como parte de este modelo fomentó las cooperativas agropecuarias de tipo empresarial a través de créditos del Banco Agrícola. Con pocas excepciones, la creación de cooperativas fue ficticia y con el fin de participar en la dotación de tierras y en el acceso a créditos que nunca fueron devueltos provocando la posterior quiebra del Banco. En este contexto, la agroindustria no pudo desarrollarse plenamente teniendo que esperar hasta el periodo neoliberal que se inició en 1985.

En todo este proceso los pueblos indígenas de las tierras bajas jugaron un papel de peones carentes de derechos civiles y laborales. En haciendas ganaderas del Chaco⁹ y en las barracas¹⁰ gomeras del norte amazónico esta dependencia tuvo características cercanas a la esclavitud.

En 1973, en la clandestinidad, las organizaciones indígena-campesinas de la región andina se reunieron en el sitio emblemático de los templos de Tiwanaku. En su Manifiesto, bajo la consigna “oprimidos pero no vencidos”, rememoran su secular sometimiento a los invasores, sus héroes de las luchas contra la Colonia y la República, reivindicaron los derechos históricos sobre sus territorios y sus valores culturales a tiempo de postular un Estado acorde a los valores de los pueblos originarios. El “Manifiesto de Tiwanaku” debe considerarse un anticipo de la demanda

⁹ El pueblo Guaraní había resistido su incorporación a los regímenes colonial y republicano hasta el año 1892 cuando fueron derrotados en la batalla de Kuruyuqui. A partir de ésta fecha fueron despojados de sus territorios y esclavizados en las haciendas ganaderas. Este sistema sobrevivió las medidas de la Reforma Agraria y perduro de una u otra forma hasta la nueva CPE de 2009.

¹⁰ Las unidades de explotación de la goma fueron llamadas barracas, cuyo dueño a través de sus capataces organizó el trabajo de los indígenas que vivían en la barraca en una relación de total dependencia o de esclavitud. El sistema de las barracas entró en crisis con el bajo precio de la goma en 1985, dando inicio a un proceso de liberación. La goma fue sustituida por la recolección de la castaña que hoy en día está en manos de indígenas-campesinos independientes.

por la fundación de un nuevo Estado mediante la celebración de una Asamblea Constituyente, demanda que se cumpliría décadas más tarde.

PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Qué sucedió con la Reforma Agraria a partir de la imposición de una serie de gobiernos de facto?

- En comunidades andinas se descuida la dotación de asistencia técnica, infraestructura y acceso a mercados.
- En tierras bajas, se entregan grandes extensiones de tierra a pocos propietarios.
- En el CNRA y el INC se da una fase de corrupción y especulación. Se crean cooperativas ficticias para acceder a créditos agrícolas que nunca son devueltos.
- A raíz de la no devolución de los créditos otorgados, el Banco Agrícola se declara en quiebra.

2. ¿Qué fue el Manifiesto de Tiwanaku? ¿Cuál su importancia?

Fue un Manifiesto surgido en 1973, durante una reunión clandestina de organizaciones indígena-campesinas de la región andina, bajo la consigna: "oprimidos pero no vencidos". Su importancia radica en que postula un Estado acorde a los valores de los pueblos originarios constituyendo un antecedente a la demanda por un nuevo tipo de Estado que desembocó en una Asamblea Constituyente décadas más tarde.

1.3 Tercera Etapa: Periodo "neoliberal" (1982 – 2005)

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

Propone la creación del "brazo económico" de las comunidades, la Corporación Agraria Campesina (CORACA), con vigencia en todos los niveles de la organización, en sustitución del ineficiente ministerio de agricultura¹¹. A pesar de que la LAF no llegó a debatirse a nivel del Legislativo, su influencia sobre los futuros planteamientos campesinos fue considerable; en algunas regiones la CORACA sigue funcionando y representa un ejemplo para las futuras Organizaciones Económicas Campesinas (OECA).

¹¹ La denominación es: Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA).

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

En 1985, tras el fracaso político y económico del primer gobierno democrático post-dictadura, la política del Estado adoptó con decisión el modelo neoliberal. Bajo la conducción del mismo MNR y sus antiguos líderes, y con el lema de "Bolivia se nos está muriendo", se promulgó el Decreto Supremo 21060 que contiene los "ajustes estructurales" del recetario del Fondo Monetario Internacional (FMI). Si bien el Decreto frenó la hiperinflación, por otra parte la "flexibilización del mercado laboral":

- Anuló ampliamente las conquistas y derechos de los trabajadores teniendo como consecuencia despidos masivos, en particular de los mineros.
- Se procedió a la privatización de las empresas públicas, incluyendo a las más rentables.
- El Estado se retiró de los programas de asistencia social entregándolos a actores privados.
- La desregularización de los precios para alimentos condujo a una carestía generalizada y a un mayor flujo migratorio de campesinos a los centros urbanos o al exterior.

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

En 1992, a fin de terminar con la corrupción y por presión de los organismos internacionales, el CNRA y el INC fueron intervenidos. Con asistencia del Banco

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

En este proceso de progresivo reconocimiento de derechos de los pueblos originarios fueron decisivos los eventos, movilizaciones y proclamas, desde fines de la década de 1980, en torno a los 500 Años de Resistencia¹², y que contaron con manifestaciones solidarias de amplios sectores de la sociedad.

Las organizaciones campesinas andinas, en la tradición del "Manifiesto de Tiwanaku"¹³, demandaron la eliminación de los resabios coloniales y republicanos, la recuperación de los recursos naturales en beneficio de la población y la transformación profunda del Estado. Comenzaron los debates por la conformación de un propio "Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos" (IPSP) como herramienta para lograr sus aspiraciones dentro de las reglas democráticas. Con anterioridad a las políticas públicas asumieron el tema de la alimentación en términos adelantados a su tiempo: *"Debemos estar claros que no hay Soberanía Alimentaria sin Soberanía Política"*¹⁴. Fueron las "Bartolinas" las que desarrollaron esta consigna hasta su futura incorporación a la nueva Constitución.

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

Los gobiernos, obligados a dar respuestas, cumplieron con algunas de las demandas. Una reforma de la Constitución¹⁵, en 1994, definió al Estado boliviano como

¹² En conmemoración de año 1492, fecha aceptada como el inicio de la colonización europea del continente americano y del sometimiento de los pueblos originarios. Los eventos fueron el punto de partida de la conformación de La Vía Campesina (LVC) en 1993 y de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) en 1994.

¹³ Ministerio de Educación. 2012. Unidad de Formación N°1. *"Modelo Educativo Socio Comunitario Productivo"*. Cuadernos de Formación Continua. Equipo PROFOCOM. La Paz, Bolivia. Páginas 46 - 50. <https://goo.gl/kWiSFO> (unidad de formación 1).

¹⁴ CSUTB - Movimiento Campesino de Base, 1992. Citado en Kopp, 2011.

¹⁵ Mediante Ley 1585 del 12 de agosto de 1994.

"multiétnico y pluricultural"¹⁶, reconociendo a las organizaciones rurales de base como sujetos jurídicos. Las personerías jurídicas que adquirieron tuvieron un carácter principalmente simbólico, porque en la práctica no les reportaba ventajas como acceder a fondos públicos o a créditos, que era una de sus demandas de fondo. Es así que estas reformas no lograron frenar las periódicas movilizaciones concentradas en la defensa de los recursos naturales, y con creciente determinación, en la convocatoria a una asamblea constituyente. A estas movilizaciones y postulados indígenas y campesinos se adhirieron progresivamente todos los sectores populares e incluso de clase media urbana.

Finalmente, la "guerra del agua", 2000 en Cochabamba, y la "guerra del gas", 2003 en la ciudad de El Alto, provocaron la caída del gobierno. En diciembre de 2005 se celebraron elecciones de las cuales salió ganador, con amplia mayoría, el "Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos", bajo la sigla política del Movimiento al Socialismo (MAS). Asumiendo funciones de gobierno en enero de 2006, el MAS convocó a la Asamblea Constituyente.

- La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB),
- La Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB"BS").

Ambas organizaciones proclaman su independencia respecto a los partidos políticos.

La CSUTCB formula la propuesta de Ley Agraria Fundamental (LAF) como respuesta a la corrupción del CNRA y el INC. Esta propuesta:

- Postula la recuperación de las formas comunitarias de administración de las tierras y de las tecnologías tradicionales.
- Propone la creación del "brazo económico" de las comunidades, la Corporación Agraria Campesina (CORACA) en sustitución del ineficiente ministerio de agricultura.

La LAF no llegó a debatirse a nivel del Legislativo, sin embargo, su influencia sobre los futuros planteamientos campesinos fue considerable.

3. ¿Qué es la CIDOB?

Son las siglas de la Central Indígena del Oriente Boliviano, fundada en 1982 en Santa Cruz. Inicialmente la conformaron cuatro pueblos indígenas y en décadas posteriores se afiliaron todos los pueblos indígenas de la Amazonía, Chiquitania y Chaco. La CIDOB puede considerarse una organización gemela a la CSUTCB.

¹⁶ Estas denominaciones tienen un carácter nominal sin ninguna implicación en aspectos prácticos, a diferencia de la CPE de 2009 que por ejemplo reconoce la jurisdicción indígena originario campesino para la aplicación de sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

4. ¿A qué se refieren los períodos “duro” y “blando” de esta época?

El período “duro” se dio en 1985 con la promulgación del Decreto Supremo 21060 que contribuyó con la “flexibilización del mercado laboral”:

- Anuló conquistas y derechos de los trabajadores teniendo como consecuencia despidos masivos, en particular de los mineros.
- Se procedió a la privatización de las empresas públicas, incluyendo las más rentables.
- El Estado se retiró de los programas de asistencia social entregándolos a actores privados.
- La desregularización de los precios para alimentos condujo a una carestía generalizada y a un mayor flujo migratorio de campesinos a los centros urbanos o al exterior.

El período “blando” sucedió ya en la década de 1990. En este período se promulgaron: la Ley de Participación Popular (1992), la Ley de Medio Ambiente (1992), Ley de Reforma Educativa (1994), la Ley Forestal (1996) y la nueva ley agraria, denominada Ley INRA (1996). Buscando una mayor participación de las organizaciones de base en las decisiones políticas y a un manejo sostenible de los recursos naturales pero sin abandonar la óptica de su valor comercial.

5. ¿Cuáles son los puntos fundamentales de la Ley INRA?

La Ley N° 1715, o Ley INRA, fue promulgada en octubre de 1996.

- Buscaba “sanear” de la propiedad agraria.
- Se mantienen las categorías de la propiedad agraria y se crea la novedosa figura legal de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) por la cual son reconocidos los derechos de los pueblos de tierras bajas sobre sus territorios históricos.
- La figura de las TCO es también asumida por muchas comunidades andinas que fundan el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Kollasuyu (CONAMAQ, 1997) organización que desde entonces compite espacios con los campesinos sindicalizados.

5. ¿Por qué se produjo la denominada “Marcha por territorio y dignidad”? ¿cuál su importancia?

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

1.4 El proceso de la Asamblea Constituyente y características de la CPE

Como lo prueba el repaso anterior, la Asamblea fue una conquista de los pueblos originarios y por primera vez en la historia contaba con una amplia participación de los sectores indígenas y campesinos. La nueva Constitución sustituye el Estado Republicano por el Estado Plurinacional¹⁷, culminando así las demandas históricas de los pueblos.

Desde su inicio en agosto de 2006, los sectores conservadores opusieron resistencia al proceso a través de prolongados debates al interior de la Asamblea y sobre todo por enfrentamientos violentos en las calles.

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

La Constitución Política del Estado (CPE)¹⁸, define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, fundado en la pluralidad y el pluralismo¹⁹ político, económico, jurídico, cultural, lingüístico dentro de un proceso integrador (art. 1).

Sus tres pilares fundamentales son: El Estado plurinacional, la economía plural y el Estado autonómico. El primero plantea el reconocimiento de las 36 naciones y pueblos del país que se traduce en la no discriminación de ninguna de ellas, el reconocimiento de sus derechos y las formas tradicionales de elección de autoridades y de la justicia comunitaria (arts. 30, 31 y 32). El segundo reconoce las diversas formas de economía: la estatal, la privada, la comunitaria y la mixta (arts. 306 al 311) comprendidas como complementarias²⁰; es a partir de ella que el Estado debe tener el control de las empresas consideradas estratégicas²¹.

¹⁷ El Estado Republicano es el modelo clásico de organización de Estado, que en el caso boliviano consolidó durante 180 años la posición dominante de la clase política criolla minoritaria. El Estado Plurinacional reconoce a las naciones indígena originaria mayoritaria con el propósito de establecer un equilibrio entre los sectores sociales. En la práctica esto no significa un cambio inmediato de las estructuras de poder pero sí proyecta una mayor participación de los pueblos antes excluidos y el inicio de un proceso de mayor justicia social.

¹⁸ El texto de la CPE contiene 411 artículos ordenados en 5 partes: la primera contiene las bases fundamentales del Estado, derechos deberes y garantías; la segunda, la estructura y organización funcional del Estado; la tercera, la estructura y organización territorial del Estado y la cuarta la estructura y organización económica del Estado. La quinta parte hace referencia sobre la reforma de la Constitución.

¹⁹ No trata de eliminar los tradicionales grupos de poder sustituyéndolos por otro, sino opta por la pluralidad en las instituciones y la administración del Estado, la economía y la justicia. En esta visión se enfatizan los valores de la organización comunitaria que tradicionalmente habían sido desestimados.

²⁰ Economía Estatal: En contraste con el modelo neoliberal que considera al Estado como normador, el Estado asume responsabilidad directa en la administración de recursos estratégicos de la economía. Economía privada: Son iniciativas de personas naturales y jurídicas. Economía comunitaria: Se refiere principalmente a las formas

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

PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Cuál fue el contexto en que se desarrolló la Asamblea Constituyente?

La Asamblea Constituyente se instaló en agosto de 2006, Se desarrolló en medio de acalorados debates y de violentos enfrentamientos provocados, sobre todo, por los sectores más conservadores de la sociedad. Una vez que el texto fue aprobado, en diciembre de 2007, tuvo que ser "renegociado" en el Congreso Nacional, antes de ser llevado a votación para su aprobación en un Referéndum Nacional.

2. ¿Cuáles son los tres pilares del Estado Plurinacional?

- El Estado plurinacional, a través del reconocimiento de las 36 naciones y pueblos del país, sus derechos y las formas tradicionales de elección de autoridades y de la justicia comunitaria (arts. 30, 31 y 32).
- La economía plural que reconoce las diversas formas de economía: la estatal, la privada, la comunitaria y la mixta (arts. 306 al 311) comprendidas como complementarias
- El Estado autonómico, que establece una nueva organización política administrativa de las Autonomías en cuatro niveles: departamental, municipal, regional e indígena campesina originaria, además del gobierno nacional, teniendo cada una, competencias privativas, exclusivas y concurrentes definidas (arts. 269 al 305).

2. LEYES RELATIVAS A LA SEGURIDAD CON SOBERANÍA ALIMENTARIA

2.1 Derecho a la Alimentación

Si bien no existe una ley que se ocupe específicamente del Derecho a la Alimentación, este es un tema transversal que aparece en distintos momentos de la normativa

tradicionales de economía de las comunidades basada en sus normas consuetudinarias, lo que tiene particular importancia en el abastecimiento del mercado de alimentos. Economía mixta: Es una combinación de dos o de los tres tipos de economía. Se consideran complementarias por cuanto se reconoce la validez de cada uno de estos sistemas en contra de las lógicas competitivas y monopólicas.

²¹ Son empresas que fueron privatizadas en el periodo neoliberal: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y otras relacionadas al sector petrolero, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y otras encargadas de la producción y distribución de electricidad, Servicio de Aeropuertos (SABSA), y empresas relacionadas a la minería entre las principales. Se crean nuevas empresas: Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), Empresa Pública Productiva de Lácteos (LACTEOSBOL), Empresa Boliviana de Almendras (EBA), Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS), Boliviana de Aviación (BOA) entre las principales.

constitucional²². En la primera parte, Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías, la CPE dedica todo el Título II (arts. 13 al 107) al reconocimiento de los derechos humanos, fundamentales y específicos, incluyendo de manera explícita el derecho al agua y a la alimentación:

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

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

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

En cuanto a **la seguridad alimentaria, esta es mencionada dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales y municipales, en relación a proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía** (art. 300 inc. 16 y art. 302 inc. 12). La CPE además toma a la sociedad civil y a los mismos ciudadanos en la responsabilidad de alimentar a sus hijas e hijos (art. 108 inc. 9) y a la participación y el control social en el diseño de políticas públicas, para lo cual la sociedad civil debe organizarse y el Estado debe generar los espacios de participación (art. 241).

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

El derecho a la alimentación es incorporado como parte de los objetivos del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) en el Decreto Supremo (DS) 1254²³ de adecuación del CONAN, "[...] tiene por objetivo impulsar y coordinar la participación de las instituciones del sector público y de la sociedad civil en la elaboración de la Política de Alimentación y Nutrición, así como la difusión, seguimiento e implementación de programas de alimentación y nutrición culturalmente apropiados para todo el ciclo de vida, **orientados a la realización del derecho a la alimentación adecuada**"²⁴.

²² Hubo intentos de parte de la sociedad civil, de plantear una Ley que se refiriera al Derecho a la Alimentación, sin embargo, por diferentes motivos, ninguna de estas iniciativas prosperó.

²³ Promulgado el 13 de junio de 2012.

²⁴ El rol del CONAN y de su Comité Técnico (CT CONAN) en relación al derecho a la alimentación se describen con mayor detalle en el capítulo 3 de Políticas públicas sobre Seguridad con soberanía alimentaria en Bolivia.

En el nuevo contexto constitucional, principalmente por la entrada en vigencia de diferentes niveles de autonomías, se vuelve importante la aprobación de una ley marco que regule los aspectos esenciales del derecho a la alimentación, que defina su contenido normativo y su justiciabilidad; que establezca las competencias y responsabilidades de los niveles de autonomía, constituya un ente estatal con amplias atribuciones sobre el tema, y los mecanismos de monitoreo de su realización²⁵.

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

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Existe una ley que se ocupe del Derecho a la Alimentación?

No, no existe una ley que se ocupe específicamente del Derecho a la Alimentación. Hubo algunos intentos, de parte de la sociedad civil, de plantearla como propuesta, pero todos ellos fracasaron.

2.- ¿Cómo aborda la CPE el Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria?

Con las anteriores constituciones.

2.2 Acceso a la Tierra

La Constitución aborda la cuestión del acceso a la tierra y de la propiedad agraria en los artículos 393 al 404. Las disposiciones se encuentran básicamente en la tradición de la Reforma Agraria de 1953 y de las leyes modificatorias subsiguientes. En sus partes salientes "protege y garantiza" la propiedad privada, colectiva y comunitaria (art. 393)²⁶; ratifica la clasificación de la propiedad en pequeña, mediana y empresarial (art. 394); reitera la prioridad que tienen las comunidades indígenas y campesinas, así como las mujeres, en la dotación de las tierras fiscales (art. 395); dispone la regularización del mercado de tierras a fin de evitar la acumulación de superficies mayores a las reconocidas por la ley (art. 396); reafirma que el trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria (art. 397), prohíbe el latifundio y define la extensión máxima en 5.000 hectáreas (art. 398); compromete al Estado a fomentar y apoyar a los asentamientos humanos; y finalmente constitucionaliza los territorios

²⁵ Un caso de justiciabilidad analizado por AIPE es la situación de personas privadas de libertad en el Penal de San Pedro: al no existir una base normativa que regule este derecho desde el enfoque de DDHH, su violación se invisibiliza respecto de otras posibles violaciones conexas y su justiciabilidad no resulta autónoma.

²⁶ Esto también es reconocido previamente en el artículo 349: "I. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra [...]". del Título II: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo 2: Recursos Naturales.

indígena originario campesinos (TIOC) junto a sus derechos sobre el uso de los recursos naturales (art. 403).

No se requiere de mayor análisis como para constatar que estas disposiciones no establecen cambio alguno de los preceptos y categorías de la Reforma Agraria de 1953 y de la Ley INRA de 1996. Por tanto no abren camino para, y menos determinan, una "transformación de las estructuras agrarias". Por el contrario, al ratificar las clásicas categorías de propiedad consolidan las asimetrías existentes en la distribución de tierras, restringiendo las perspectivas para un futuro reordenamiento de tierras a favor de los agricultores familiares de las comunidades.

Es así que la Constituyente ha dejado pasar la oportunidad para encaminar la transformación estructural²⁷. Existen varias posibles razones para ello: En primer lugar, es probable que la mayoría campesina entre los Asambleístas actuó con el afán de conservar, o al menos de no arriesgar, las históricas conquistas de la Reforma Agraria y no tuvo la visión suficiente como para imaginarse un nuevo tipo de régimen agrario. En segundo lugar las aspiraciones de los indígenas, tanto del occidente como de tierras bajas, habían quedado colmadas con la asignación de territorios, quedando satisfechos con la constitucionalización de los TIOC.

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

Una de las tareas prioritarias del gobierno del MAS fue encaminar la "transformación de las estructuras agrarias" concebida como una deuda pendiente con los pueblos indígenas y campesinos²⁸. Como primer paso, abrogó algunos decretos del anterior gobierno, por ejemplo, sobre la privatización de los bosques (DS 28140) o sobre la descentralización del INRA (DS 28160).

²⁷ La Reforma Agraria de 1953, que procura una mayor eficiencia en la productividad privilegiando la propiedad y las formas de producción empresariales, ha generado una nueva dualidad entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar campesina. Los ajustes a esta Reforma (Leyes 1715 de 1996 y 3545 de 2006) han introducido los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios campesinos, generando mayor equidad en la distribución de la tierra; sin embargo persiste un gran desequilibrio en las capacidades productivas de los diferentes sistemas. En los círculos agraristas hay muchas voces que demandan una segunda Reforma Agraria que tendría que ser de tipo integral. Así por ejemplo el Estado podría entregar tierras fiscales no en propiedad, sino en comodato u otras formas de arrendamiento, para ensayar nuevos modelos de política agraria. De la misma manera la consolidación jurídica de los TIOC requiere de un componente más explícito que impulse el desarrollo económico y organizativo de estos pueblos. El texto de la CPE únicamente habla de la complementariedad de los diferentes sistemas sin dar pautas en dirección a esta segunda Reforma Agraria.

²⁸ Ver: La Nueva Política de Tierras, MDRA y MA, 2007. La Paz

En noviembre de 2006, en pleno proceso constituyente, se promulgó la Ley N° 3545²⁹, modificatoria de la Ley INRA, llamada ley de "Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria". La ley es acompañada por el documento de la Nueva Política de Tierras que expresa la filosofía que orienta las transformaciones. En realidad, **el único elemento novedoso consiste en la pretensión de dar a la propiedad agraria una esencia comunitaria** que se expresa en la disposición de que "todas las Tierras Fiscales disponibles [...] serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas y campesinas originarias sin tierra [...]" (Disposición Transitoria Décimo Primera).

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

Posteriormente a la entrada en vigencia de la nueva CPE se promulgaron solamente tres leyes. La primera es la Ley N° 477 contra el avasallamiento y tráfico de tierras³⁰ que responde a las persistentes irregularidades en tierras del oriente, intentando poner fin a las ocupaciones ilegales de propiedades por parte de grupos organizados denunciadas por los agroindustriales; a la vez la ley lanza una advertencia a los mismos agroindustriales que deben colaborar en regular el mercado de tierras tal como determina la CPE (art. 396). La segunda es la Ley N° 337³¹ de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques, que tiene el objetivo de "legalizar" los desmontes que habían sido realizados sin autorización; esta "ley del perdono" responde a exigencias e intereses del sector agroindustrial. La tercera es la Ley N° 740³², exigida por este mismo sector, que amplía de manera excepcional el plazo para la verificación de la Función Económica Social³³ de 2 a 5 años.

²⁹ Esto resulta poco estratégico considerando que la aprobación de una nueva CPE está muy próxima.

³⁰ **Avasallamiento:** invasiones u ocupaciones de hecho, así como la ejecución de trabajos o mejoras, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, de una o varias personas que no acrediten derecho de propiedad, posesión legal, derechos o autorizaciones sobre propiedades privadas individuales, colectivas, bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público o tierras fiscales. **Tráfico de tierras:** Arrendamiento, negociación, donación, compra-venta o permuta de tierras individuales o colectivas, bienes de dominio público, bienes de patrimonio del Estado o de las entidades públicas o tierras fiscales de manera ilegal o sobre las cuales no se tiene derecho propietario.

³¹ El plazo para regularizar los desmontes ilegales tuvo que ser ampliado mediante la ley 739.

³² Promulgada el 25 de septiembre de 2015.

³³ La función económica y social es asignada a la mediana propiedad y a la empresa agrícola. Es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario. Necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación.

Cuadro 1. Principales leyes referidas al acceso y tenencia de la tierra.

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

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Existe preocupación acerca del tema de la asignación de tierras en la CPE?

La Constitución aborda la cuestión del acceso a la tierra y de la propiedad agraria en los artículos 393 al 404.

2.- ¿Hay un progreso respecto de legislaciones anteriores?

Las disposiciones de la CPE no establecen cambio alguno de los preceptos y categorías de la Reforma Agraria de 1953 y de la Ley INRA de 1996. Esto debido a tres posibles razones:

- En primer lugar, es probable que la mayoría campesina entre los Asambleístas actuó con el afán de conservar, o al menos de no arriesgar, las históricas conquistas de la Reforma Agraria y no tuvo la visión suficiente como para imaginarse un nuevo tipo de régimen agrario.
- En segundo lugar las aspiraciones de los indígenas, tanto del occidente como de tierras bajas, habían quedado colmadas con la asignación de territorios, quedando satisfechos con la constitucionalización de los TIOC.
- En tercer lugar – y esto fue determinante – el sector empresarial se opuso a cualquier cambio al status quo del régimen de tierras, logrando defender importantes intereses respecto a la administración de las tierras y el empleo de tecnologías.

En noviembre de 2006, en pleno proceso constituyente, se promulgó la Ley N° 3545³⁴, modificatoria de la Ley INRA, llamada ley de "Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria". La ley es acompañada por el documento de la Nueva Política de Tierras que expresa la filosofía que orienta las transformaciones en donde, en realidad, el único elemento novedoso consiste en la pretensión de dar a la propiedad agraria una esencia comunitaria.

2.3 Producción de alimentos

El título III³⁵ desarrollo rural integral sustentable de la CPE, es el que hace mención sobre la importancia de la seguridad y soberanía alimentaria (art. 405) a través de: "La articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales" (inc. 2). La significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas en todas las dimensiones de su vida (inc. 4). El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria (inc. 5).

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

³⁴ Esto resulta poco estratégico considerando que la aprobación de una nueva CPE está muy próxima.

³⁵ De la cuarta parte: estructura y organización económica del Estado.

- 1) Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano.
- 3) Promover la producción y comercialización de productos agroecológicos.
- 11) Controlar la salida y entrada al país de recursos biológicos y genéticos.
- 12) Establecer políticas y programas para garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria.

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

Para la construcción de la Soberanía Alimentaria, tanto al interior de las organizaciones indígenas campesinas nacionales, como en los planteamientos del Pacto de Unidad³⁶ y del "Instrumento Político", fue decisiva la participación activa y consecuente de las "Bartolinas" en los eventos de LVC y de la CLOC. Fue precisamente el Pacto de Unidad el que posteriormente elaboró una propuesta completa de texto para la nueva CPE que, aparte del postulado por el nuevo Estado Plurinacional, contiene todas las novedosas disposiciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo Rural y que son el fundamento de las políticas actuales.

Hasta el momento el gobierno boliviano no ha acuñado un concepto propio, y se adhiere a los conceptos planteados por FAO³⁷ y La Vía Campesina³⁸, sin embargo se introduce un nuevo término como el "saber alimentarse para vivir bien", que tampoco tiene una definición conceptual, habiéndose definido solamente los aspectos principales (art. 13, Ley N° 300) pero, se constituye en el equivalente al "derecho a la alimentación". En uno de los procesos de la sociedad civil para la formulación de una propuesta de ley marco sobre el derecho a la alimentación³⁹. Las posiciones

³⁶ Alianza de las cinco organizaciones nacionales de campesinos y pueblos originarios - CSUTCB, "Bartolinas", CSCB, CIDOB y CONAMAQ - que tuvo como fin presionar por la realización de una Asamblea Constituyente.

³⁷ El concepto de SAN aparece en el contexto mundial en la Conferencia de Alimentación 1974, prioriza la cantidad de alimentos, independientemente de quién y dónde se producen y por tanto se convierte en dominio de la producción empresarial comercial.

³⁸ A partir de los años de la década del 90, las organizaciones en torno a La Vía Campesina formulan el concepto ideológico de la Soberanía Alimentaria, que en su esencia significa que una sociedad o un país puede lograr SAN para su población, vinculando este concepto con la soberanía política que significa que un gobierno tiene derecho a decidir con autonomía sobre la forma de producir y de proveer a su población con alimentos. Otros aspectos vinculados a la Soberanía Alimentaria son la no privatización de los medios de producción: tierra, agua, semillas y tecnología, así como el consumo local de alimentos y el empleo de medios ecológicos de producción.

³⁹ Llevado adelante por AIPE en el marco del proyecto NINA con jóvenes líderes de diferentes organizaciones sociales.

planteadas por los actores locales hicieron que la propuesta que se sostenía, en principio, en el discurso teórico del derecho humano a una alimentación adecuada, dejó de hacerlo para convertirse en una interpretación desde los pueblos indígena originario campesinos del derecho a comer bien para vivir bien. Es así que nació el: *Sumaj Miqhuy Mmiqhuna, Askin Sumaj Maqaña y Yakaru Kavi*⁴⁰, la interpretación de buena alimentación, necesaria para crecer y vivir bien y/o con dignidad, sanos y fuertes, y contribuir así al progreso del conjunto de la patria y de las naciones (AIPE 2010).

En 2006 se promulga la Ley N° 3525 que tiene como objeto "Regular, promover y fortalecer sosteniblemente el desarrollo de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica en Bolivia, la misma se basa en el principio de que para la lucha contra el hambre en el mundo no solo basta producir más alimentos sino que estos sean de calidad, inocuos para la salud humana y biodiversidad, asimismo sean accesibles y estén al alcance de todos los seres humanos; y los procesos de producción, transformación, industrialización y comercialización no deberán causar impacto negativo o dañar el medio ambiente" (art. 1).

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

La ley crea el Consejo Nacional de Producción Ecológica (CNAPE) y una estructura muy amplia y participativa, una estructura del sistema nacional de control relacionada a un sello nacional de productos ecológicos, el reconocimiento de la certificación y un capítulo de fomentos e incentivos dirigido a los gobiernos autónomos departamentales y municipales, universidades públicas y privadas, ONG, fundaciones y cooperación internacional, que debería permitir implementar y aplicar la ley con programas y proyectos, ya que también cuenta con el reglamento de la norma técnica nacional para la producción ecológica, aprobada por resolución ministerial en diciembre de 2006 con 13 capítulos, 36 artículos y 11 anexos, resolución que no tuvo los efectos esperados y sin impacto visible hasta la fecha.

Muchos pueden haber sido los motivos por los que no se dio el impulso necesario para implementar esta ley. Uno de ellos es el que la ley fue enmarcada en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras que en ese momento también estaba a cargo del tema medioambiental y biodiversidad (Delgado, 2014), que los proyectos implementados desde el CNAPE se concentraban en los procesos de certificación de la producción ecológica que en el fortalecimiento de los sistemas de producción o que la ley tiene una fuerte orientación de la producción ecológica para la exportación⁴¹.

⁴⁰ "Comer bien" en quechua, aymara y guaraní respectivamente.

⁴¹ El proyecto de ley fue trabajado bajo la influencia de las políticas agrarias del "periodo neoliberal" y se aprobó en 2006, primer año de gestión del gobierno del Presidente Evo Morales.

Sin embargo, la entrada en vigencia de una nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009, es la que verdaderamente lanza el desafío de construir un nuevo marco legal para implementar el paradigma del Vivir Bien, y lograr la seguridad y soberanía alimentaria que incluyen el enfoque del derecho a la alimentación. En este periodo se destaca la promulgación de dos Leyes que están orientadas de manera específica a la seguridad y soberanía alimentaria, la N°144 y la N° 338

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

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

La ley establece 16 políticas y crea varias instituciones estatales, el seguro agrícola, las empresas de semillas e insumos agrícolas, servicios de asistencia técnica, créditos, entre otras, responsables de su implementación. De este bloque destaca la creación del seguro agrícola universal "Pachamama"⁴², que ya está planteado en la CPE y el del Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) como instancia de coordinación para la implementación de la ley.

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

La propuesta de las organizaciones campesinas fue incorporada a medias, ya que se reconoce a las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para que éstas

⁴² El DS 0942, promulgado el 2 de agosto de 2011. El Seguro Agrario Universal indemniza a comunidades y familias de pequeños productores de los municipios con mayores niveles de extrema pobreza por la pérdida de cultivos de avena, cebada, haba, maíz, papa, quinua y trigo, (se ampliará a yuca y frejol), por efectos climáticos: helada, granizo, inundación y sequía. El monto de indemnización es de Bs 1.000 por hectárea perdida. Cada agricultor debe registrarse y puede asegurar hasta tres hectáreas. La subvención de la prima es con recursos del Tesoro General de la Nación en 100%. Para la campaña agrícola 2014-2015, 146.554 familias de pequeños productores de 5.576 comunidades que viven en 141 municipios aseguraron 272.847 mil hectáreas.
<http://www.insa.gob.bo/images/publicaciones/brochure.imprenta.pdf>
<http://www.insa.gob.bo/index.php/prensa-menu/237-el-seguro-agrario-llego-a-146-mil-familias-de-141-municipios-en-bolivia>

puedan recibir la transferencia directa de recursos, esquivando el aparato burocrático institucional de los diferentes niveles de gobierno. Lo que no está especificado es la fuente y el porcentaje de recursos que debe asignar el Tesoro General del Estado (TGE), transfiriendo esta responsabilidad a los gobiernos departamentales y municipales de manera opcional.

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

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

La principal contribución de la Ley N° 338 es el haber definido y caracterizado⁴³ la *agricultura familiar sustentable*, para que sea reconocida por el Estado como parte de la economía plural y por tanto participe como proveedora de alimentos de los programas nacionales como la Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna.

En relación al derecho a la alimentación, la Ley N° 338 lo menciona específicamente en el artículo 4 referido a la finalidad de la ley. Si bien la redacción no está bien enlazada, se pueden hacer dos apreciaciones:

- La primera, el derecho a la alimentación como temática está siendo incorporado en el discurso de las organizaciones de productores.
- La segunda, se ratifica la integración del DHAA dentro de la soberanía alimentaria desde la visión de estas organizaciones.

⁴³ La definición hace énfasis en la condición de Indígena Originario Campesino y en la utilización de la mano de obra familiar en el proceso de producción de alimentos, pero no toma en cuenta conceptos como los medios de vida, el sistema agroalimentario o la importancia relativa de los ingresos económicos que genera la familia.

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

Luego de cinco años de la promulgación de la Ley N° 144 los principales avances que se tienen en la reglamentación de la ley son seis (ver cuadro 3), los cuales establecen la creación del seguro agrario, y de las empresas estratégicas de abonos y de semillas, un diferimiento de aranceles a la importación de insumos y la adecuación y reglamentación del COPEP y el CONAN. Por el contrario la Ley N° 338 no ha tenido ningún avance en su reglamentación, de modo que le permita ser implementada. El único esfuerzo del que se tiene conocimiento es el que está haciendo el COPEP para avanzar en el reconocimiento y registro legal de las OECOM, pero que en términos prácticos esta ley no tiene ningún efecto.

Cuadro 2. Principales leyes referidas al apoyo a la producción de alimentos

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

Cuadro 3. Reglamentación de la Ley N° 144, Decretos Supremos promulgados

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

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

PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Por qué es importante diferenciar Seguridad Alimentaria Nutricional y Soberanía Alimentaria?

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

Otro conflicto se da en que ninguno de los dos términos ha sido definido de manera clara, lo que condujo a interpretaciones a partir de diferentes sectores.

2. ¿Qué disposiciones específicas podemos encontrar acerca del tema de Soberanía y Seguridad Alimentaria?

Existen dos Leyes promulgadas que están orientadas de manera específica a la seguridad y soberanía alimentaria, la N°144 y la N° 338. Ambas redactadas y promovidas por organizaciones campesinas. La Ley N° 144 liderada por organizaciones de carácter más político: la CSUTCB, la CNMCIQB y la CSCIB, mientras que la Ley N° 338 por organizaciones de carácter más productivo. La Ley N° 144 es el resultado de la conjunción de dos iniciativas: la "Década Productiva Comunitaria" presentada por la CSUTCB y la preocupación gubernamental ante la crisis alimentaria y elevación de precios a principios de 2011.

- La Ley N° 338 ha sido promovida por la Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia (CIOEC), La principal contribución de la Ley N° 338 es el haber definido y caracterizado la *agricultura familiar sustentable*, para que sea reconocida por el Estado como parte de la economía plural y por tanto participe como proveedora de alimentos de los programas nacionales como la Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna.

2.4 Medio Ambiente

El medio ambiente y los temas relacionados a éste, como los recursos naturales y la biodiversidad, en la CPE están plasmados en diferentes partes. En la primera parte, dentro de los fines del Estado⁴⁴: "Garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, [...] así como la conservación del medio ambiente" (art. 9, inc. 6). Se reconoce el derecho de las personas a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado (art. 33). En la segunda parte, en el capítulo referido a relaciones internacionales y la suscripción de tratados, se considera dos principios: la "armonía con la naturaleza, defensa de la biodiversidad, prohibición de formas de apropiación privada para el uso y explotación exclusiva de plantas, animales, microorganismos y cualquier materia viva" (art. 255, inc.7) y la "seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente" (art. 255 inc. 8).

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

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

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

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

⁴⁴ Primera Parte: Bases Fundamentales del Estado, Deberes, Derechos y Garantías, Título I: Bases Fundamentales del Estado, Capítulo 2°: Principios Valores y Fines del Estado.

crea el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA)⁴⁵, que tiene el Viceministerio de Tierras y el de Medio Ambiente.

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

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

En un nivel conceptual, la Ley N° 071 va más allá del texto de la CPE pues la visión de la Ley suele interpretarse como "*geocéntrica*". La percepción de la Tierra como un ser vivo y protector expresa en esencia la cosmovisión de los pueblos originarios. La CPE contiene esta cosmovisión en sus fundamentos, en tanto que la Ley de los Derechos de la Madre Tierra la hace explícita y, en este sentido, es un complemento necesario y oportuno de la CPE.

La Ley N° 300⁴⁶ es una normativa muy compleja que tiene por objeto el establecimiento de la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y en equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien. Los principios que la rigen, además de los establecidos en el Artículo 2 de la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra son:" (a continuación un listado de 17 Principios) (art. 4). Una revisión de los Principios evidencia que éstos repiten, reformulan, o al menos se derivan, de lo establecido tanto en la Ley N° 071 como también en la CPE. Lo mismo vale para las Definiciones (art. 5), que interpretan y aclaran conceptos clave de la Ley N° 071 y de la CPE, que son empleados a lo largo del articulado de la Ley N° 300.

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

⁴⁵ Actualmente el tema de Medio Ambiente ha pasado a formar parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMA y A) y el MDRA y MA se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDR y T).

⁴⁶ Promulgada el 15 de octubre de 2012. <https://goo.gl/y3gXQI>

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

En otros aspectos, la Ley N° 300 adopta de lleno la Ley N° 144 como “Base y Orientación” de las políticas agrarias, tal como lo demuestra el Artículo 24, inciso 1: *“Encarar la revolución productiva comunitaria agropecuaria, estableciendo como objetivo fundamental el logro de la soberanía con seguridad alimentaria”*. En los aspectos más operativos crea dos instancias: el Consejo Plurinacional para Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para dar cumplimiento a la Ley, y la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, orientada específicamente a la temática del cambio climático.

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

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

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

PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Cómo aparece el tema del medio ambiente en la CPE?

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

2. ¿Qué otras medidas jurídicas se adoptaron con relación al medio ambiente?

La creación de dos instituciones:

- El Tribunal Agroambiental, en reemplazo del Tribunal Agrario Nacional (TAN) que tiene las atribuciones de “resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten sobre la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; demandas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies vegetales o animales. (art. 189, inc. 1).
- El Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), creado en 2006 que tiene el Viceministerio de Tierras y el de Medio Ambiente.

La promulgación de leyes:

- La Ley del Medio Ambiente N° 1333, promulgada el 27 de abril de 1992, establece principios para la protección del medio ambiente en su conjunto, concibiéndolo como un bien jurídico unitario.
- La Ley N° 071, es un resultado de la Cumbre de los Pueblos de Tiquipaya (abril 2010), introduce un nuevo elemento: los Derechos de la Madre Tierra, a los cuales están subordinados todos los demás, incluso los derechos de los seres humanos.
- La Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, combina el concepto de Desarrollo Integral de la CPE, con el concepto de la Madre Tierra de la Ley N° 071, traduciendo esta combinación en una matriz para otras normas, vigentes y a dictarse. En adición a ello y para viabilizar los Principios, la Ley N° 300, en el Título V., proyecta el marco para la Políticas Públicas, la Planificación y la Institucionalidad que contiene elementos nuevos más allá de lo establecido en la CPE y en la Ley N° 071.

Cuadro 4. Principales leyes referidas a la protección del Medio Ambiente

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

2.5 Regulación de Semillas OGM⁴⁷

La utilización de semillas GM y los paquetes tecnológicos casados a éstas, es sin duda uno de los temas que más controversias ha generado y seguramente lo seguirá haciendo, entre los que están en contra y quienes están a favor. Es por ello que en el marco legal existen ambigüedades y mantienen su prohibición/autorización en el limbo. El no haber prohibido de manera explícita en la CPE su utilización, se debía a que en ese momento más del 90% de la soya cultivada en Bolivia ya era transgénica y no era una medida que se pudiera llevar a la práctica. Una segunda razón, tal vez más importante, es la intención de introducir y solicitar autorización para semillas GM de otras variedades de soya a la actualmente aprobada⁴⁸, y de otros cultivos, especialmente maíz y algodón, por parte del sector agroindustrial de Santa Cruz.

En Bolivia existe un marco legal vigente que ni prohíbe completamente el ingreso de semillas GM al país como quiere hacer pensar la agroindustria, ni da vía libre a su importación como falsamente denuncian algunas ONG ambientalistas y grupos organizados de consumidores. Si algún agroindustrial deseara introducir una nueva semilla GM al país, existe un Reglamento sobre Bioseguridad aún vigente (DS 24676) que tiene la finalidad de minimizar los riesgos y prevenir los impactos ambientales negativos que las actividades (con OGM) podrían ocasionar a la salud humana, al medio ambiente, y a la diversidad biológica (art. 2). El DS señala el proceso técnico y administrativo de solicitud de autorización a la Autoridad Nacional Competente, con base a la realización y resultados de una evaluación de riesgo, que puede derivar en autorización o prohibición del OGM en cuestión, según los resultados de la evaluación de riesgo; por ejemplo, la solicitud de autorización de maíz⁴⁹ GM fue rechazada en el país.

Actualmente, una eventual nueva solicitud tiene que tomar en cuenta el derecho de la Madre Tierra a la preservación de las diferentes variedades de los seres que la

⁴⁷ Con base en información proporcionada por Iván Zambrana Flores.

⁴⁸ La solicitud fue realizada por Monsanto en 1998 y en 2005 se promulga el DS N° 28225.

⁴⁹ La solicitud fue realizada por Dow AgroSciences para el maíz Bt.

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

A la fecha, el único cultivo transgénico autorizado es el de la soya tolerante al herbicida glifosato (evento 40-3-2), mediante DS 28225 que en realidad fue legalizado su uso luego de haber sido difundido de manera "clandestina"⁵⁰. Al contrario de lo que muchos pueden pensar, la normativa boliviana ha ido gradualmente fortaleciéndose desde un punto de vista de la bioseguridad, a pesar de que las disposiciones al respecto se encuentran dispersas en diferentes instrumentos normativos (ver cuadro 5).

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

PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Cuál es la postura legal de Bolivia respecto de la utilización de semillas GM en la agroindustria?

La legislación boliviana mantiene una postura ambigua respecto de este tema. No prohíbe el uso explícitamente, pero tampoco lo permite. Mantiene vigente un Reglamento sobre Bioseguridad que regula la introducción de semillas GM que va fortaleciéndose.

⁵⁰ Las semillas de soya GM fueron introducidas desde Argentina y Brasil por empresarios brasileños quienes tenían mayor interés comercial en su introducción, conformando FUNDACRUZ que es una institución con alta participación de productores residentes o con actividades relacionadas a la producción de soya en Bolivia. Promovieron "pruebas comerciales" que tenían la extensión de una propiedad y no de campos de experimentación. FUNDACRUZ reemplazó a Monsanto en el proceso de solicitud de autorización.

2. ¿Por qué no fue prohibido explícitamente el uso de semillas MG en la CPE?

Por dos razones:

- En ese momento, buena parte de la producción de soya en Bolivia provenía de estas semillas que se introdujeron de manera "clandestina".
- La agroindustria tenía y tiene intenciones de introducir estas semillas eventualmente.

Cuadro 5. Marco legal sobre la utilización de OGM

Ley	Artículos
Ley 2274 22 de noviembre de 2001	Ratificación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
DS 24676	Reglamento de Bioseguridad
CPE 9 de febrero de 2009	255. I. 8 [...] tratados internacionales se regirán por los principios de seguridad y soberanía alimentaria para toda la población; prohibición de importación, producción y comercialización de OGMs y elementos tóxicos que dañen la salud y el medio ambiente. 344. II. El Estado regulará la internación, producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos, insumos y sustancias que afecten a la salud y al medio ambiente. 409 La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por ley.
071 Derechos de la Madre Tierra	Art.7. I. 2. A la diversidad de la vida: Es el derecho a la preservación de la diferenciación y la variedad de los seres que componen la Madre Tierra, sin ser alterados genéticamente ni modificados en su estructura de manera artificial, de tal forma que se amenace su existencia, funcionamiento y potencial futuro.
144 Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria	Art. 15. I. 2. No se introducirán en el país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren: semillas GM de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad , ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético , la biodiversidad , la salud de los sistemas de vida y la salud humana. Art. 15. I. 3. Todo producto destinado al consumo humano de manera directa o indirecta, que sea, contenga o derive de OGMs, obligatoriamente deberá estar debidamente identificado e indicar esta condición. Art. 19. II. 5. Con la finalidad de lograr la soberanía alimentaria, se establece como lineamiento: "Se establecerán disposiciones

	para el control de la producción, importación y comercialización de OGMs."
300 Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien 15 de octubre de 2012	Art. 24. 7. [repite Ley 144 pero usa " semillas GM " en lugar de " paquetes tecnológicos "]. Art. 24. 8. Desarrollar acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de OGMs autorizados en el país a ser determinada en norma específica. Art.24.9. [Capacidades técnicas].
622 Alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural	Art. 7. V. Queda prohibida la contratación de alimentos genéticamente modificados (transgénicos) para la Alimentación Complementaria Escolar
DS 2452 Etiquetado de productos alimenticios con OGM	El objetivo de este DS es, con base al derecho a la información, cumplir lo establecido en la Ley 144 sobre la obligación de indicar si un producto de consume humano directo o indirecto, es, deriva o contiene un OGM.

2.6 Alimentación y nutrición

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

Entre las principales leyes relacionadas a la alimentación y nutrición están:

- La Ley N° 3460 de Fomento de la Lactancia Materna y Comercialización de Sucedáneos⁵¹ y su Reglamento⁵²).
- La Ley N° 622⁵³ de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural.
- La Ley N° 755⁵⁴ de promoción de alimentación saludable.
- Otras leyes que hacen referencia a la alimentación y nutrición de manera directa o indirecta son: la 144 RPCA, la Ley Marco de la Madre Tierra (300) y la Ley N° 338 de OECA y OECOM.

⁵¹ Promulgada el 15 agosto de 2006.

⁵² DS 0115 6 de mayo de 2009.

⁵³ Promulgada el 29 de diciembre de 2014.

⁵⁴ Promulgada el 8 de enero de 2016.

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

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

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

Cuadro 6. Principales leyes referidas a alimentación y nutrición

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

3. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD CON SOBERANÍA ALIMENTARIA EN BOLIVIA

En las décadas de 1960 y 1970 se establecen diferentes programas, como el de alimentación escolar, basados en la donación de alimentos, los cuales son distribuidos bajo criterios de los donantes con poca participación del Estado. Durante el periodo 1983 a 2005, los gobiernos de turno intentaron establecer políticas de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) debido al surgimiento de la importancia del tema en el contexto internacional, el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación de la FAO en 1996 y 2002 y al

auspicio de los organismos internacionales de cooperación que los promovían con diferentes enfoques conceptuales. La seguridad alimentaria y nutricional no era una temática fundamental en las políticas y estrategias de estos gobiernos porque no llegaron más allá de la simple formulación de políticas y planes que nunca se implementaron.

Se crean instituciones con diferentes objetivos orientados a la SAN dependientes de diferentes ministerios, por lo cual la responsabilidad sobre la temática pasa a depender alternativamente de los Ministerios de Planificación, de la Presidencia y principalmente entre los Ministerios de Salud y de Agricultura. Entre las principales instancias de gobierno se encuentran:

- El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), que tenía un carácter más de investigación y permaneció vigente mientras recibió el apoyo de la cooperación internacional.
- El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONALSA) instancia que pretendió coordinar y desarrollar actividades que pudieran lograr la disponibilidad alimentaria y su accesibilidad económica, en 1997 presentó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PLANSA) que no se llegó a implementar.
- El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), creado en 2003 como requisito del proyecto GAIN del Banco Mundial, estaba liderado por la primera dama de la nación y tampoco logra implementar acciones concretas.

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

En el marco de la Ley N° 144, el CT CONAN⁵⁵ elabora la Política de Alimentación y Nutrición (PAN), que es aprobada mediante DS 2167 en octubre de 2014. La PAN tiene el objetivo de lograr que "la población boliviana tenga un estado nutricional adecuado, a través del consumo de alimentos variados que cubran las necesidades nutricionales en todo el **ciclo de vida**", por lo que esta política debe **priorizar los aspectos sociales de la seguridad alimentaria con soberanía** y estar orientada a la **realización progresiva del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA)**.

⁵⁵ Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.

En los aspectos más operativos la PAN establece un total de nueve Programas y los Ministerios responsables de su implementación, que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Programas de la Política de Alimentación y Nutrición

Programa	Ministerio responsable
1. Apoyo a la agricultura familiar comunitaria sustentable	Desarrollo Rural y Tierras
2. Agricultura urbana y periurbana	Desarrollo Productivo y Economía Plural Desarrollo Rural y Tierras
3. Uso y aprovechamiento de la biodiversidad para fines nutricionales	Medio Ambiente y Agua
4. Multisectorial de alimentación y nutrición en el ciclo de la vida	Salud
5. Cosecha de agua de lluvia	Medio Ambiente y Agua
6. Agua para comunidades menores a 2.000 habitantes	Medio Ambiente y Agua
7. Educación Alimentaria Nutricional	Educación Salud
8. Alimentación Complementaria Escolar	Educación
9. Desarrollo productivo con empleo digno para la seguridad con soberanía alimentaria del pueblo boliviano	Desarrollo Productivo y Economía Plural

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

PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Cómo se manejó la Seguridad Alimentaria en Bolivia?

- En las décadas de 1960 y 1970 se establecen diferentes programas, como el de alimentación escolar, basados en la donación de alimentos, los cuales son distribuidos bajo criterios de los donantes con poca participación del Estado.
- Durante el periodo 1983 a 2005, los gobiernos de turno intentaron establecer políticas de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) debido al surgimiento de la importancia del tema en el contexto internacional, el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación de la FAO en 1996 y 2002 y al auspicio de los organismos internacionales de cooperación que los promovían con diferentes enfoques conceptuales.

La seguridad alimentaria y nutricional no era una temática fundamental en las políticas y estrategias de estos gobiernos porque no llegaron más allá de la simple formulación de políticas y planes que nunca se implementaron.

2. ¿Qué instituciones se crearon para apoyar la Seguridad Alimentaria?

- El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN).
- El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONALSA).
- El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN).

Ninguna de las cuales consiguió mantenerse en funcionamiento.

3.1 El Plan Multisectorial de Alimentación y Nutrición (PMUAN)

En 2016 se aprueba la Ley N° 777⁵⁶ del Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE, que procura la planificación del desarrollo integral, en el largo, mediano y corto plazo. Uno de los productos del SPIE, es el Plan de Desarrollo Económico Social: 2016 - 2020 - PDES - , aprobado mediante Ley N° 786⁵⁷.

Desde el punto de vista metodológico es necesario mencionar que el SPIE, contempla la necesidad de que el PDES, sea incorporado en Planes Sectoriales, Planes Transversales, Planes Estratégicos Institucionales, Planes territoriales y simultáneamente se aborde **Planes Multisectoriales**, cuya característica es de "articulación y coordinación de acciones entre diferentes sectores" (art. 5, numeral 2 del SPIE); asimismo, se establece fundamentos de la planificación que dan cuenta de procesos que deben ser desarrollados con integralidad, complementariedad, coordinación y con respeto a los derechos.

⁵⁶ Promulgada en enero de 2016.

⁵⁷ Promulgada en marzo de 2016.

En relación a la seguridad con soberanía alimentaria el PDES plantea los siguientes desafíos:

- Eliminar el hambre, la desnutrición y el sobrepeso a través de políticas, acciones e inversiones destinadas a garantizar que todas las personas tengan acceso a dietas más saludables y sostenibles.
- Garantizar la provisión de alimentación complementaria escolar en todas las unidades educativas, en todos sus grados y durante todo el año escolar con calidad y alimentos adecuados a las recomendaciones nutricionales y a buenos hábitos alimenticios.
- Fortalecer nuestras prácticas productivas locales y garantizar que los esfuerzos productivos se dirijan a satisfacer las necesidades de alimentación del pueblo boliviano con productos adecuados y saludables.

En este nuevo contexto el PMUAN pasa a constituirse en el plan de implementación de la PAN y desarrolla las acciones contempladas fundamentalmente en el **pilar 8⁵⁸: "Soberanía Alimentaria, con la construcción del saber alimentarse bien"** en el que se registran metas y resultados (ver Anexo 1) en los campos de alimentación y nutrición, producción de alimentos y de coordinación intersectorial; en este último campo se ratifica y plantea el fortalecimiento del CONAN y de sus instancias orgánicas como el Comité Técnico – CT CONAN, el CODAN y el COMAN.

El enfoque político planteado en el PMUAN rescata los planteamientos de la CPE y el marco legal en relación al modelo de desarrollo integral como son, el Saber alimentarse en el marco del vivir bien y el derecho a la alimentación como base para eliminar la pobreza y la desigualdad. En relación a los enfoques conceptuales se abordan a partir de: curso de la vida, sistemas de vida y la multisectorialidad.

Asimismo, el PMUAN plantea su articulación con temas relacionados en otros pilares, tales como:

§ Pilar 1: Erradicar la extrema pobreza,

§ Pilar 2: Universalización de los servicios básicos,

§ Pilar 3: Salud, Educación y Deporte,

§ Pilar 4: Soberanía científica y tecnológica,

§ Pilar 6: Soberanía productiva,

⁵⁸ El PDES está organizado en 13 pilares.

PREGUNTAS CLAVE

1.- ¿Qué es el PMUAN?

Es el Plan Multisectorial de Alimentación y Nutrición.

2.- ¿Cómo funciona?

Busca coordinar acciones entre diferentes sectores articulándolos a partir del pilar 8 del PDES: "**Soberanía Alimentaria, con la construcción del saber alimentarse bien**". Y siempre en relación con la CPE y la normativa boliviana. También se relaciona con los pilares: 1, 2, 3, 4 y 6.

3.2 El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN)

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

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

La Secretaria Técnica, a cargo del Ministerio de Salud (MS), funciona de manera permanente, constituyéndose en el soporte operativo del CONAN y del CT CONAN, cumple funciones de facilitación de la multisectorialidad. En cumplimiento a estas atribuciones, el Ministerio de Salud aprueba la Resolución Ministerial 1020⁵⁹ la cual consolida la Unidad CT CONAN – PMDC en el organigrama institucional y le asigna dos responsabilidades principales: la de coordinar la implementación del PMDC con las Direcciones y Unidades del MS y llevar adelante la coordinación del Comité Técnico.

En junio de 2012 se promulga el DS 1254 que modifica al DS 28667, el cual define un nuevo objetivo para el CONAN que incluye específicamente al DHAA, se amplía su

⁵⁹ Aprobada el 17 de noviembre de 2008.

ámbito de acción a todo el ciclo de vida y se debe reglamentar la participación de las organizaciones sociales.

Figura 1. Estructura del CONAN



PREGUNTAS CLAVE

1. ¿Qué es el CONAN?

El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) es el principal instrumento multisectorial del país para diseñar e implantar las políticas públicas de alimentación y nutrición.

2. ¿Por quiénes está conformado?

Está presidido por el Presidente del Estado Plurinacional y cuenta con la participación de diez Ministros, que es el nivel ejecutivo-político más alto.

4. COHERENCIA DE LAS LEYES Y POLÍTICAS

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

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

Los dos principales instrumentos de planificación del gobierno son la Agenda Patriótica 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016 - 2020. Ambos documentos tienen la pretensión de promover el "Vivir Bien" acorde a los conceptos constitucionales. Sin embargo, parece ser que la orientación fundamental de la política privilegia el desarrollo y crecimiento económico por encima de los derechos humanos y de la sostenibilidad de los recursos naturales. Se presenta así una peligrosa distancia y contradicción entre discurso y realidad política.

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

Contradicciones también se advierten entre Ministerios de explotación de recursos naturales no renovables (minería, energía e hidrocarburos) y Ministerios de desarrollo humano (salud, educación y medio ambiente) que están guiadas por estrategias, por momentos incompatibles. Estas contradicciones se hacen patentes en el mismo PDES 2016-2020.

4.1 Resumen de conclusiones

Derecho a la alimentación

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

los programas que ejecutan, y su aplicación es todavía muy débil a nivel local. Por tanto, el desafío a futuro está en articular los esfuerzos ya existentes y orientarlos hacia el enfoque común del derecho a la alimentación y del "saber alimentarse para vivir bien".

Acceso a la tierra

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

Producción de alimentos

- La Seguridad y Soberanía Alimentaria es una parte importante de la agenda política del gobierno, con un sesgo claro hacia la producción y disponibilidad de alimentos, por encima de aspectos nutricionales y culturales.
- Las políticas económicas del gobierno estimulan la expansión de la frontera agrícola y la agricultura comercial, cuya razón productiva está dirigida a la exportación de materias primas y aporta una reducida gama de productos alimentarios al mercado nacional, además de dificultar el acceso de los pequeños productores a nuevas tierras.
- A pesar de las distintas categorías de propiedad agraria y las variadas condiciones de los agricultores, las estrategias de apoyo a la producción no reflejan estas diferencias y en la práctica privilegian una reducida gama de productos denominados estratégicos con sus "paquetes tecnológicos", característico del modelo agroindustrial, en lugar de apoyar sistemas integrales de producción.
- La Cumbre "Sembrando Bolivia" ha puesto en evidencia los obstáculos para construir una estrategia agropecuaria coherente que ponga en práctica la "complementariedad de sistemas" tal como lo plantea la CPE, porque la base

de discusión eran los intereses corporativos de la agroindustria que marginaron las propuestas productivas de pueblos indígenas y campesinos.

- Es importante realizar un estudio más detallado sobre los avances en la reglamentación e implementación de las leyes relacionadas a la producción de alimentos, en lo que se refiere al apoyo a los agricultores y comunidades indígena originario campesinas.

Medio Ambiente

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

Alimentación y nutrición

- Una corriente fuerte dentro de las políticas públicas que se mantiene en el actual gobierno, es el enfoque convencional que identifica la seguridad alimentaria con el volumen de producción agrícola-ganadera. Fruto de ello son las metas planteadas en el PDES 2016-2020.
- El CONAN, a través de su Comité Técnico, ha posicionado el enfoque de vincular la seguridad y soberanía alimentaria con el valor nutricional de los alimentos, organizando el marco institucional de coordinación multisectorial bajo responsabilidad del Ministerio de Salud.
- En el momento, la PAN es la base del pilar 8 del PDES, se constituye en una estrategia fundamental para la reducción de la pobreza y en el principal instrumento multisectorial que define los lineamientos, los programas y los espacios de participación de la sociedad civil orientados a la seguridad y soberanía alimentaria, con un enfoque del derecho a la alimentación; el desafío está en lograr su implementación articulada de acuerdo a estos principios a nivel local a partir de las estrategias del PMUAN.

ANEXO 1. Metas y Resultados del Pilar 8:

META	RESULTADOS
<p>Meta 1. Eliminar el hambre, la desnutrición y reducir la malnutrición</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción Desnutrición crónica en menores de 2 y 5 años al 9% 2. Reducción de la subalimentación en la población al 10%. 3. Disminución de la prevalencia de la anemia en niños al 35% 4. Reducción del sobrepeso u obesidad en niñas y niños al 35% 5. Reducción de sobrepeso u obesidad en mujeres al 35% 6. Incremento de la lactancia materna al 86%
<p>Meta 2. Acceso universal a la Alimentación Complementaria Escolar (ACE)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se logró que el 50% de los estudiantes practiquen hábitos alimentarios saludables. 2. Se logró que la mayoría de estudiantes reciba ACE por más de 150 días al año. 3. Se logró que los municipios realicen compras locales para la ACE. 4. Se capacitó a maestros(as) en educación alimentaria.
<p>Meta 3. Soberanía a través de la producción local de alimentos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se incrementó la producción de trigo a 721.000 TM, reduciéndose el déficit en la producción. Además del incremento de la producción de soya, maíz, quinua y papa. 2. Se incrementó la producción piscícola 3. Se diversificó la producción manteniéndose la variedad de semillas nativas, locales y la producción ecológica y orgánica. 4. Se incrementó la capacidad de almacenamiento del Estado en productos estratégicos para la soberanía alimentaria.
<p>Meta 4. En Bolivia se reconoce y fomenta la diversificación de la producción, la diversidad de los productos, la protección a las variedades locales y el fomento a las culturas y tradiciones alimentarias</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se recuperaron tradiciones alimentarias de los diferentes departamentos, regiones y culturas. 2. Se fortalecieron bancos de semillas comunales para la producción diversificada de alimentos locales. 3. Se fomentó e incrementó la comercialización de productos locales en mercados y centros de abasto. 4. Se fomentó el consumo de alimentos locales nutritivos y saludables.
<p>Meta 5. Bolivia ha puesto en marcha programas intersectoriales en el marco de la Política de Alimentación y Nutrición.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se implementó la Política de Alimentación y Nutrición en el marco del Consejo Nacional de Alimentación. 2. Se fortalecieron los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (CODAN) y los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN) en su rol de articulación.