

**Informe del Relator
Especial sobre el
Derecho a la Alimentación,
Sr. Jean Ziegler**

Misión a Bolivia



Naciones Unidas

**Informe del Relator Especial
sobre el derecho a la alimentación,
Sr. Jean Ziegler**

Misión a Bolivia



Naciones Unidas

Índice

	Página
I. Introducción de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	7
II. Prólogo conjunto del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	9
III. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Ziegler; Misión a Bolivia	13

Introducción

Los procedimientos especiales son mecanismos de protección de los derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos para hacer frente a cuestiones temáticas de derechos humanos en todo el mundo. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presta apoyo a estos mecanismos, facilitándoles el personal y el apoyo logístico y de investigación necesarios para el desempeño de sus mandatos. Los procedimientos especiales se ocupan de diversas actividades, tales como: dar respuesta a denuncias individuales, realizar estudios, prestar asesoramiento en materia de cooperación técnica en los países y participar en las actividades generales de promoción de los derechos humanos.

Los procedimientos especiales pueden estar integrados por una persona (denominada Relator Especial, Representante Especial del Secretario General, Representante del Secretario General o Experto Independiente), o por un grupo de trabajo, compuesto, por lo general, de cinco miembros de cada región. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales cumplen su función a título personal y no reciben sueldo ni ninguna otra retribución financiera por su labor. El carácter independiente de los titulares de mandatos es fundamental para que puedan desempeñar sus funciones con total imparcialidad.

La mayoría de los procedimientos especiales reciben información sobre denuncias concretas de violaciones de derechos humanos y hacen llamamientos urgentes o envían cartas de denuncias a los gobiernos para solicitar aclaraciones. También realizan visitas a los países con el propósito de investigar la situación de derechos humanos a nivel nacional.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación fue creado en el año 2000 por la Comisión de Derechos Humanos (ahora, Consejo de Derechos Humanos) y el actual titular del mandato es el Sr. Olivier de Schutter, asumiendo esta función desde 2008.

La presente publicación contiene el “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación” sobre la misión oficial realizada a Bolivia por el anterior Relator Especial, Jean Ziegler, la cual tuvo lugar del 29 de abril al 6 de mayo de 2007. Este informe fue presentado en el 7° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el 30 de enero de 2008.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, en un esfuerzo conjunto con las agencias especializadas de las Naciones Unidas en Bolivia, Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), publican estos documentos, con el objetivo de hacerlos accesibles a todos los actores interesados: funcionarios de los poderes públicos, organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, profesionales, funcionarios de las agencias de las Naciones Unidas, así como a toda persona interesada en los derechos humanos en Bolivia.

La presente publicación está igualmente disponible en la página web de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<http://bolivia.ohchr.org/>).

La Paz, septiembre de 2009



Denis Racicot,
Representante OACNUDH-Bolivia



OACNUDH
Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos - Bolivia

Prólogo

Entre 2006 y 2008, fenómenos climatológicos como El Niño y La Niña, derivados del cambio climático, tuvieron efectos devastadores para los medios de vida de setecientas mil personas en una gran parte del territorio boliviano, principalmente en las tierras bajas afectadas por inundaciones masivas durante tres años consecutivos. Las Evaluaciones de la Seguridad Alimentaria en Emergencias (ESAE) estimaron una cifra aproximada de 25 a 30 mil familias por año que se encontraban en inseguridad alimentaria, principalmente debido a la pérdida de cultivos y a la reducción de posibilidades de generación de ingresos alternativos.

El análisis exhaustivo de la Encuesta Continua de Hogares, 2003-04¹ realizada por el INE con el apoyo de FAO en la aplicación del Módulo Estadístico de Seguridad Alimentaria indica que casi la mitad de la población no satisface el mínimo de los requerimientos de energía². Así mismo, FAO en el 2009³ señala que, en el período 2004-06, más de 2 millones de personas en Bolivia, equivalente a un 23% de la población, se encuentran subalimentadas.

A partir del año 2007, los precios de los alimentos sufrieron una escalada histórica, ocasionando que el Índice de Precios al

1 INE, 2004: *Encuesta Continua de Hogares (Pendiente de Publicar)*

2 *Evaluación de inseguridad alimentaria en Bolivia con base a la encuesta continua de hogares 2003-2004 (Pendiente de Publicar)*

3 FAO, 2009: *El Estado de la Inseguridad en el Mundo (En prensa)*

Consumidor (IPC) se incrementase en alrededor de 40 puntos porcentuales en un período de 15 meses. A todo esto, se sumó la crisis financiera global que se desarrolló en el segundo semestre del año 2008 y que afectó el envío de remesas a las familias, reduciendo así su ingreso e imponiendo la consiguiente presión sobre sus gastos, particularmente de alimentación.

El estado de la inseguridad alimentaria, según el último estudio realizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas en 2009 acerca del efecto de las crisis globales – alza de precio de los alimentos, crisis financiera y cambio climático– sobre la población vulnerable, pone en evidencia que las familias de los municipios más vulnerables a la inseguridad alimentaria en Bolivia enfrentaron una fuerte presión sobre su estructura de gastos. En la actualidad, el gasto en alimentos se incrementó alcanzando a dos terceras partes del gasto total de estas familias, aunque su consumo alimentario no se ha visto mejorado. En efecto, seis de cada 10 familias cubren menos del 90% de sus necesidades energéticas. Consecuentemente, la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años se ha mantenido en un alarmante 47%⁴. Esta alta prevalencia de desnutrición, principalmente en las primeras etapas de la vida, genera efectos generalmente irreversibles, ya sea produciendo mayores riesgos de enfermar y morir, comprometiendo la capacidad de aprendizaje, afectando la productividad y, finalmente, consolidando el ciclo perverso de desnutrición y pobreza. Todo este panorama ha puesto en mayor peligro la realización del derecho a la alimentación que, al estar actualmente reconocido en la nueva Constitución Política del Estado, (CPE) conmina al Estado Plurinacional de Bolivia, más que nunca, a respetarlo, protegerlo y realizarlo.

En lo que hace a derecho a la alimentación, la FAO continuó con el proceso de sensibilización, información, educación y

4 Prevalencia calculada en base a tablas OPS/OMS

comunicación sobre el derecho humano a la alimentación, dirigido a las organizaciones sociales y a los tomadores de decisión en los niveles nacional, departamental y municipal, para que prioricen la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria nutricional orientados a la realización progresiva del derecho humano a la alimentación. En este mismo sentido, se buscó también consolidar la institucionalización del derecho humano a la alimentación, a través de la elaboración del reglamento del Decreto Supremo sobre el Derecho Humano a la Alimentación, Soberanía Alimentaria, Seguridad Alimentaria Nutricional y la difusión de documentos, como la propuesta de ley de Alimentación Complementaria Escolar (que ahora será un Decreto Supremo) y la Política Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria cuya versión final se encuentra en proceso de revisión en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

En cuanto a la introducción del enfoque del derecho a la alimentación en planes de seguridad alimentaria, se está elaborando el plan de seguridad alimentaria del departamento de Potosí y se ha iniciado el proceso para el plan de seguridad alimentaria de Chuquisaca, donde también se incluirá un enfoque de derechos.

Vitoria Ginja,
Representante PMA - Bolivia



Naciones Unidas.
**Programa
Mundial
de Alimentos**

Elisa Panadés,
Representante FAO - Bolivia



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

**NACIONES
UNIDAS**

A



Asamblea General

Distr.

GENERAL

A/HRC/7/5/Add.2
30 de enero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS
DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS,
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la
alimentación, Jean Ziegler**

Adición

MISIÓN A BOLIVIA*

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye en el idioma en que se presentó y en español, únicamente. GE.08-10581 (S) 210208 220208

Resumen

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación tiene el honor de presentar al Consejo de Derechos Humanos el presente informe sobre su misión oficial a Bolivia, que tuvo lugar del 29 de abril al 6 de mayo de 2007.

A pesar de que Bolivia es un país rico en recursos mineros, como gas natural, petróleo y metales, en particular plata, oro, hierro, zinc y estaño, la gran mayoría de su población no se ha beneficiado de esas riquezas naturales y sigue siendo pobre y estando mal alimentada. La malnutrición crónica afecta a más de 1 de cada 4 niños. Más del 65% de los bolivianos vive por debajo del umbral nacional de pobreza. Alrededor del 35% de los bolivianos, en su mayoría indígenas, viven en condiciones de pobreza tan extrema que no pueden costearse la canasta básica, es decir la cantidad mínima de calorías cotidiana necesaria para una vida sana.

Las desigualdades se agravaron con el modelo económico aplicado por los últimos gobiernos y en Bolivia el grado de desigualdad es actualmente uno de los más altos del mundo.

El poder económico y político ha estado durante mucho tiempo en manos de una pequeña élite urbana, en su mayoría de origen español o mestizo, pero esta situación está cambiando, tras una profunda crisis social. A partir del año 2000 el malestar social alcanzó niveles críticos con las “guerras del agua” que tuvieron lugar en Cochabamba y El Alto, y la “guerra del gas”, movimiento de protesta contra un proyecto de exportación de gas natural boliviano. Las protestas fueron reprimidas

por la fuerza y 59 personas resultaron muertas en la guerra del gas de septiembre y octubre de 2003, lo cual llevó a la caída del gobierno del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Las elecciones de diciembre de 2005 marcaron el principio de una nueva era, pues los bolivianos eligieron a Evo Morales Ayma, que se convirtió en el primer Presidente indígena de América Latina. Evo Morales obtuvo el 54% de los votos, una mayoría absoluta sin precedentes en la historia de las elecciones en el país. El Presidente Morales se ha comprometido públicamente a hacer de la lucha contra la malnutrición, la inseguridad alimentaria y la pobreza el principal componente de su programa de gobierno. Desde que asumió el poder, ya ha logrado renegociar los contratos con inversores extranjeros en los sectores gasífero y petrolero, generando una inyección masiva de ingresos adicionales en el presupuesto del Estado. Además, su Gobierno está poniendo en marcha el “Programa desnutrición cero”, así como otros programas que se centran en la inversión en la pequeña agricultura, la soberanía alimentaria, la reforma agraria, la infraestructura social y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. La redacción de una nueva Constitución por la Asamblea Constituyente también ha contribuido a afianzar este nuevo enfoque consagrando el derecho fundamental a la alimentación y el derecho al agua de todos los bolivianos.

Preocupa al Relator Especial la grave situación de malnutrición e inseguridad alimentaria que sigue imperando en Bolivia, por lo que ve con agrado la nueva política del Gobierno del Presidente Morales. El Relator Especial considera que esa política abre la posibilidad de una transformación fundamental para la gran mayoría de los bolivianos, en particular los pueblos indígenas, que durante tanto tiempo se han visto excluidos de derechos tan fundamentales como el derecho a no vivir con hambre y en la pobreza.

Al final del informe, el Relator Especial formula una serie de recomendaciones para hacer realidad el derecho a la alimentación.

Índice

	Párrafos
INTRODUCCIÓN	1 - 5
I. LA MALNUTRICIÓN Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA	6 - 24
A. La situación actual de la malnutrición y la inseguridad alimentaria en Bolivia	6 - 16
B. La crisis social y los acontecimientos recientes en Bolivia	17 - 24
II. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN BOLIVIA	25 - 34
A. Obligaciones internacionales	25 - 27
B. Marco constitucional y legislativo interno	28 - 32
C. Acceso al sistema judicial y a las instituciones de derechos humanos	33 - 34
III. MARCO DE POLÍTICA PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	35 - 46
A. Política e instituciones del Gobierno	35 - 41
B. Asistencia bilateral y de organismos especializados de las Naciones Unidas	42 - 43
C. Movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales	44 - 46

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y CUESTIONES	47 - 57
A. Realización progresiva del derecho a la alimentación	47 - 49
B. Violaciones del derecho a la alimentación	50 - 55
C. Obstáculos a la realización del derecho a la alimentación	56 - 57
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	58 - 59

Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación visitó Bolivia del 29 de abril al 6 de mayo de 2007. El Sr. Ziegler expresa su sincero agradecimiento al Gobierno de Bolivia por la actitud abierta y de colaboración con que recibió su misión. El Relator Especial desearía agradecer a la Embajadora Angélica Navarro y a su equipo de la Misión Permanente de Bolivia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra por haber facilitado su misión. Celebra la elección de Bolivia al nuevo Consejo de Derechos Humanos y felicita a Bolivia por su cooperación con los mecanismos de derechos humanos, incluidos los Relatores Especiales. Agradece la ayuda que le brindaron durante su visita a Bolivia el equipo de las Naciones Unidas en el país, en particular Antonio Molpeceres, coordinador residente, Elisa Panades, representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y Vitoria Ginja, representante del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Desea también agradecer a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por haberle ayudado a organizar la misión. También agradece al Sr. Rafael Dausá Céspedes, Embajador de Cuba. Por último, desea agradecer al jefe de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Marco Rossi, y al Encargado de Negocios interino de la Embajada de Suiza Jacques Gremaud, por su amable hospitalidad.

2. Durante su visita, el Relator Especial tuvo el honor de ser recibido por el Presidente de la República, Evo Morales Ayma. Tuvo reuniones muy provechosas con la Ministra de Desarrollo Rural y Agricultura, Susana Rivero, la Ministra de Salud y Deportes, Nila Heredia, y altos funcionarios del Ministerio del Agua, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el director del Instituto Nacional de Reforma Agraria. También se entrevistó con el Vicepresidente y otros miembros de la Asamblea Constituyente de Bolivia y agradece la valiosa información que le proporcionó el Sr. Waldo Albarracín, Defensor del Pueblo y defensor de los derechos humanos en Bolivia.
3. El Relator Especial también se reunió con una amplia variedad de representantes de movimientos sociales, movimientos indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG). El Relator Especial y su equipo visitaron comunidades rurales y zonas urbanas de los departamentos de La Paz y Oruro y se reunieron con comunidades de las zonas urbanas de El Alto y comunidades mineras y campesinas de Oruro, entre otras. El Relator Especial desea agradecer en particular a las ONG, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y Emmaus Bolivia, así como a la FAO y al PMA, por la ayuda que le brindaron en la organización de esas visitas.
4. El objetivo de la misión era examinar la realización del derecho a la alimentación, en relación con las obligaciones nacionales e internacionales de Bolivia de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la alimentación. Bolivia es el segundo país más pobre de América Latina y tiene uno de los niveles más altos de malnutrición y desnutrición infantiles del continente. Sin embargo, vive actualmente un momento histórico de transición con el nuevo Gobierno del Presidente Evo Morales que, en enero de 2006, se convirtió en el primer Presidente indígena de Bolivia.

Morales ha prometido que la lucha contra la malnutrición y la extrema pobreza será una de las principales prioridades de su gobierno.

5. Bolivia está situada en el centro de Sudamérica, sin salida al mar, y su territorio se extiende desde el altiplano y la cordillera de los Andes hasta las llanuras y pastizales de las tierras bajas del departamento de Santa Cruz, y comprende los valles tropicales de los Yungas y extensos bosques amazónicos. Aproximadamente la mitad del territorio boliviano está cubierta por bosques y otra tercera parte es semidesierta o árida. Su clima se caracteriza por variaciones extremas de las temperaturas en el altiplano, así como el calor húmedo de las tierras bajas amazónicas, y el país sufre frecuentes desastres naturales, en particular sequías e inundaciones. Bolivia tiene 9,1 millones de habitantes y su población, predominantemente indígena, está integrada por quechuas (30%), aymaras (25%) y otros grupos indígenas más pequeños, y también por mestizos (30%) y blancos (15%), composición que hace que sea uno de los países con mayor diversidad étnica de América Latina. La economía depende desde hace mucho tiempo de las exportaciones de minerales (en particular la plata y el estaño) y productos agrícolas básicos (soja, azúcar, madera) y, más recientemente, de las exportaciones de gas natural y petróleo. Sin embargo, a pesar de que Bolivia es un país rico en recursos mineros, como el gas natural o el petróleo, y en metales, como plata, oro, hierro, zinc y estaño, la gran mayoría de su población no se ha beneficiado de esta riqueza natural y sigue siendo muy pobre. Millones de bolivianos luchan por subsistir como pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, mineros informales y pequeños comerciantes o artesanos del sector informal, con ingresos que no alcanzan para cubrir sus necesidades nutricionales básicas.

I. La Malnutrición y la Inseguridad Alimentaria en Bolivia

A. La Situación Actual de la Malnutrición y la Inseguridad Alimentaria en Bolivia

6. La malnutrición crónica afecta a más de 1 de cada 4 niños bolivianos. Los niveles más altos de malnutrición se registran en las zonas rurales, en particular en las regiones altiplánicas de Potosí y Chuquisaca, pero también en los valles y tierras bajas tropicales de los departamentos del Beni y Pando.
7. Los niveles de malnutrición son mucho más altos entre las familias más pobres¹. Los niños de las familias más pobres presentan niveles de malnutrición seis veces más altos que los nacidos en el 20% más pudiente de las familias². Los niños indígenas quechuas, aymaras, guaraníes y de otros grupos étnicos tienen una proporción mucho más alta de malnutrición crónica (28%) que los no indígenas (16%)³. Muchas de las minorías del país, como la de los 38.600 afrobolivianos, están particularmente afectadas por altos niveles de malnutrición. Más de la mitad de los niños bolivianos sufre de carencias de micronutrientes, en particular hierro, yodo y vitamina A y el 80% de los niños de entre 6 y 23 meses sufren de anemia. Se observa un alto nivel de mortalidad infantil, con grandes disparidades regionales: las probabilidades que tiene un niño nacido en el departamento de

¹ Véase Naciones Unidas y Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), Ministerio de Salud y Deportes, *Support to the implementation of the national Zero Malnutrition Programme (2007)*.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe nacional de progreso sobre los objetivos de desarrollo del Milenio*, La Paz (2007).

³ Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, *Pueblos indígenas originarios y objetivos de desarrollo del Milenio (2006)*.

Tarija, más rico, de llegar a cumplir 1 año son tres veces mayores que las de un niño nacido en Oruro, departamento más pobre⁴.

8. Aunque Bolivia tiene cuantiosas riquezas naturales, en particular recursos mineros y energéticos, la mayoría de la población sigue siendo sumamente pobre. Casi dos tercios de los bolivianos viven por debajo del umbral nacional de pobreza⁵. Alrededor del 35% de los bolivianos, en su mayoría indígenas viven, en la extrema pobreza, con ingresos insuficientes para costear la canasta básica. Esto significa que ni siquiera pueden costearse la cantidad mínima de calorías diarias necesarias para una vida sana⁶. Las familias pobres destinan un gran porcentaje de sus ingresos totales a la compra de alimentos y no tienen mayores posibilidades de una alimentación adecuada y suficientemente nutritiva. A consecuencia de los cambios que se han producido en las tendencias comerciales, muchas de ellas dependen ahora de fideos importados baratos y de mala calidad, y no de nutritivos alimentos autóctonos como la quinoa (un cereal muy alimenticio). La extrema pobreza afecta mucho más a los indígenas (49%) que a los no indígenas (24%) y los niveles de pobreza son mucho más altos en las zonas rurales. Los más pobres son en su mayoría agricultores de subsistencia que luchan por sobrevivir explotando pequeñas parcelas de tierra o trabajando como peones agrícolas por sueldos irrisorios. Sin embargo, también se registran altos niveles de pobreza en las zonas urbanas, pues en los últimos 30 años se han intensificado considerablemente las

4 Banco Mundial, "Bolivia: Towards a New Social Contract, A Country Social Analysis" (2006), tomo 2, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/3177394-1168615404141/BoliviaCSAVolumeTwo18jul06.pdf>.

5 UDAPE y otros, 2006, véase la nota 3.

6 El umbral de la pobreza extrema se sitúa en el ingreso necesario para poder acceder a la canasta básica de alimentos, correspondiente a los requerimientos nutricionales mínimos diarios.

corrientes migratorias del campo hacia las zonas urbanas, con lo cual millones de nuevos habitantes han llegado a las ciudades, en particular a El Alto.

9. Las regiones más pobres son el altiplano y los valles centrales y meridionales, en los que predominan los indígenas y los campesinos. Los departamentos más pobres son Potosí y Chuquisaca, seguidos por el Beni, La Paz y Oruro. Más del 60% de la población, mayoritariamente indígena, de los departamentos de Potosí y Chuquisaca vive en la extrema pobreza y padece hambre, en comparación con menos del 25% de los habitantes del departamento de Santa Cruz⁷. Los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba presentan los niveles más bajos de pobreza, pero la población rural e indígena de esas regiones sigue siendo muy pobre. En general, la situación de los pobres mejoró a mediados de los años noventa, comenzó a empeorar de nuevo en 1999 y los niveles actuales de pobreza son los mismos que en 1990⁸. A raíz de la extrema agudización de las disparidades observada desde mediados de los años noventa, Bolivia ha pasado a ser uno de los países con mayor desigualdad del mundo, a la par con el Brasil⁹. Nueve de cada diez bolivianos consideran que esa profunda desigualdad es injusta y es la causa del creciente malestar social¹⁰.
10. En el occidente de Bolivia, los pobres y hambrientos son en su mayoría indígenas que viven en zonas rurales y luchan por sobrevivir gracias a una agricultura de pequeña escala

7 *Overseas Development Institute, Productive Strategies for Poor Rural Households to Participate Successfully in Global Economic Processes: Country Report for Bolivia (2006).*

8 *Banco Mundial, "Bolivia, hacia un nuevo contrato social: opciones para la Asamblea Constituyente" (2006), disponible en <http://go.worldbank.org/HLCQOGBTMO>.*

9 *Según estimaciones del Banco Mundial (2007), el coeficiente de Gini referente al ingreso es de 0,58, pero la desigualdad de la distribución de la tierra es aún mayor.*

10 *Banco Mundial, 2007 (véase la nota 8).*

y de subsistencia, en el frío y ventoso altiplano. Las tierras altiplánicas son difíciles de cultivar, dado que se encuentran a alturas de entre 3.500 y 4.000 metros. La agricultura depende de las lluvias, inciertas, y de cultivos que puedan sobrevivir en ese riguroso clima. La mayor parte de los campesinos tienen parcelas muy pequeñas que escasamente alcanzan para su subsistencia. Las familias sin tierra de las zonas rurales son más pobres aún y trabajan como aparceros o peones asalariados, si no tienen recursos para alquilar la tierra. La mayor parte de las faenas agrícolas se hacen a mano, pues el acceso a maquinaria es reducido, incluso para arar la tierra, y se ha invertido poco en sistemas de riego y otros elementos de infraestructura que permitirían incrementar la producción. Las familias de las zonas altas cultivan papas, ocas (otro tubérculo comestible), habas y quinoa. Muchos crían ovejas o llamas, pero venden sus productos en vez de consumirlos, pues necesitan generar ingresos. Su alimentación es pues inadecuada, lo cual se traduce en niveles muy altos de malnutrición, en particular carencias de micronutrientes, entre las familias del altiplano.

11. El Relator Especial llegó a la conclusión de que las familias del altiplano son tan pobres porque los precios que cobran por sus productos muchas veces están por debajo del costo de producción. Como no pueden pagar el transporte de sus productos hasta los mercados, la mayoría de estas familias dependen de intermediarios que pasan por los pueblos en camión y les compran leche o los productos que cultivan, a precios bajísimos para luego obtener grandes ganancias revendiéndolas en las ciudades¹¹. Para muchas familias que viven en zonas alejadas, dispersas en todo el altiplano, la falta de transporte constituye un obstáculo grave a la seguridad alimentaria, al igual que la falta de insumos, con los que podrían

¹¹ J. Prudencio, G. Ton, *Integración regional y producción campesina: la urgencia de políticas de soberanía alimentaria* (2005).

aprovechar mejor la tierra. Los campesinos del altiplano también están a la merced de los caprichos del clima. Puede bastar una helada fuerte, una granizada o una sequía de verano para acabar con cosechas enteras. El cambio climático y el fenómeno de El Niño parecen estar agudizando las manifestaciones climáticas extremas, con consecuencias como la disminución de las precipitaciones y el aumento de las temperaturas que afectan la productividad¹². El Relator Especial y su equipo hablaron con familias aymaras de Jintamarca, población próxima al pueblo de Guaqui, en las cercanías del lago Titicaca, que habían perdido toda su cosecha de papas por una helada fuerte que había durado tres días. Como las papas son la base de su alimentación, no sabían cómo iban a sobrevivir ni cómo iban a conseguir semillas para la siembra siguiente.

12. Las rigurosas condiciones agrícolas y la falta de inversión en la pequeña agricultura en el pasado explican la rápida urbanización de Bolivia, pues millones de personas han emigrado hacia las ciudades o al extranjero. Muchas personas también abandonan las zonas rurales para ir a trabajar en las minas del país (el Relator Especial vio personalmente las intolerables condiciones de trabajo en las cooperativas mineras de Oruro, en las que tanto hombres como mujeres trabajan por largas horas). Otros se van a buscar nuevas tierras en los valles tropicales o tierras bajas de los Yungas y los valles. Esos migrantes o colonizadores desmontan pequeñas parcelas de bosque para dedicarse a la agricultura de subsistencia, con cultivos adaptados a un clima más cálido, como yuca, arroz, maíz, plátanos, cacao, café y coca. Sin embargo, los esfuerzos por erradicar la coca se han acompañado de mucha violencia y han provocado la ira de muchos indígenas bolivianos,

¹² Tuchsneider (2001), citado en S. Klasen, M. Gross, R. Thiele, J. Lay, J. Spatz, J. y M. Wiebelt, *Operationalising Pro-Poor Growth, A Country Case Study on Bolivia (2004)*, pág. 24.

que ven en la erradicación de la coca no sólo un fenómeno que los priva de su medio de subsistencia en una situación donde no hay alternativas, sino también un atentado contra su cultura y sus tradiciones.

13. Hay un marcado contraste entre las difíciles condiciones que caracterizan la agricultura de subsistencia y las de las modernas explotaciones agroindustriales y ganaderas que predominan en las tierras bajas del oriente boliviano. Mientras la gran mayoría de los pequeños agricultores tienen parcelas de baja calidad de entre menos de 0,5 ha y 5 ha de superficie, las fincas del oriente se caracterizan por inmensas extensiones de más de 5.000 ha, concentradas en las manos de unas cuantas familias pudientes. Esas explotaciones están muy desarrolladas, suelen estar sumamente mecanizadas y están dedicadas a productos agrícolas de exportación, como la soja, la caña de azúcar, el aceite de girasol y el ganado. Por la mecanización, estas haciendas generan mucho menos empleo que la pequeña agricultura y los obreros agrícolas ganan sueldos muy bajos e inciertos¹³. El Relator Especial quedó consternado al oír que muchos peones agrícolas de fincas grandes trabajan en condiciones feudales de semiesclavitud o de esclavitud por deudas, en particular la población indígena guaraní de la región del Chaco. Según el Defensor del Pueblo, se mantiene a estos trabajadores en condiciones de servidumbre por deudas y de dependencia con respecto a los terratenientes y no se les paga por su trabajo.
14. Aunque Bolivia no sufre de escasez de tierras¹⁴, las desigualdades en la tenencia han sido un factor determinante para agudizar los conflictos sociales en todo el país. La gran mayoría de los

¹³ PNUD, *La Paz, La economía más allá del gas, informe temático sobre el desarrollo humano (2006)*.

¹⁴ *De los 8 millones de hectáreas clasificados como arables, sólo 2,5 millones están actualmente cultivados. Banco Mundial, 2007 (véase la nota 8)*.

campesinos pobres dedicados a la pequeña agricultura poseen apenas el 1,4% de las tierras cultivadas, mientras que el 7% más rico de los terratenientes bolivianos posee el 85%¹⁵. Aunque en 1953 una reforma agraria desmanteló las haciendas tradicionales de tipo feudal de las tierras altas y los valles, ese sistema volvió a surgir en las tierras bajas del oriente, donde se adjudicaron inmensas extensiones de tierra a poderosos partidarios políticos de los regímenes que estuvieron en el poder entre los años sesenta y noventa¹⁶. Las desigualdades en la tenencia de la tierra son particularmente agudas en el departamento de Tarija, al sur del país, en que el 92% de la tierra es de propiedad del 8% de los productores agrícolas, mientras que el 80% de los campesinos de la región no tiene título alguno¹⁷. En las tierras bajas del oriente se concedieron fincas a los pueblos indígenas en el marco de la titulación de Tierras Comunitarias de Origen, pero este proceso también ha sido complicado y no siempre ha sido garantía de tenencia de la tierra, pues ha ocurrido que las mismas tierras sean reivindicadas como propias por los colonos y por grandes terratenientes, lo cual ha creado nuevos conflictos.

15. Bolivia hace frente también con frecuencia a desastres naturales. Muchas de las personas entrevistadas por el Relator Especial indicaron que Bolivia sufre cada vez más desastres naturales imprevisibles a consecuencia del cambio climático. A principios de 2007, Bolivia enfrentó las peores inundaciones de los últimos 25 años. Mientras que la sequía, el granizo y las bajas temperaturas devastaban las cosechas de productos básicos en las tierras altas, las lluvias torrenciales y el desborde de los ríos

¹⁵ FAO, *Perfiles nutricionales por países: Bolivia, (2001)*. El coeficiente de Gini global correspondiente a las disparidades en la tenencia de la tierra era de 0,768 en 1989 (Klasen y otros, 2004, véase la nota 12).

¹⁶ Banco Mundial, 2007 (véase la nota 8).

¹⁷ FAO, 2001 (véase la nota 15).

ocasionaron graves inundaciones en 8 de los 9 departamentos de Bolivia, causando la muerte de 54 personas y afectando las vidas y los medios de subsistencia de más de 450.000 personas¹⁸. En las zonas más afectadas del Beni y Santa Cruz, quedaron destruidas al menos 71.000 ha de cultivos y se ahogaron más de 11.000 cabezas de ganado; en el departamento de Santa Cruz al menos 16.000 personas fueron desplazadas de sus hogares. El 18 de enero de 2007, el Gobierno declaró el estado de emergencia nacional y el 7 de febrero de 2007 solicitó la ayuda de la comunidad internacional. En el momento de la visita del Relator Especial, las aguas ya habían bajado, en su mayoría, pero miles de personas habían quedado sin techo ni medios de subsistencia.

16. Millones de bolivianos siguen sin agua potable y sin agua para la agricultura de subsistencia. La situación es particularmente grave en las zonas rurales, en las que hasta el 43% de la población no tiene agua potable y el 75%, en su mayoría indígena¹⁹, no tiene saneamiento básico²⁰. La calidad del agua disponible también deja mucho que desear, pues persiste el problema de la falta de un tratamiento adecuado. La privatización del agua, llevada a cabo por los gobiernos bolivianos anteriores, tenía el objetivo de mejorar la calidad y el abastecimiento de agua, pero dio lugar a graves conflictos sociales. En Cochabamba los precios del agua subieron entre el 100 y el 200%, pocas semanas después

18 USAID, "Bolivia - Floods", marzo de 2007, disponible en http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/countries/Bolivia/fy2007/bolivia_fl_fs04_03-23-2007.pdf.

19 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, *Pueblos indígenas originarios y objetivos de desarrollo del Milenio* (2006).

20 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, *Pueblos indígenas originarios y objetivos de desarrollo del Milenio* (2006). UDAPE y otros, 2006.

de que una empresa privada extranjera, Aguas del Tunari, de propiedad de la multinacional International Water Ltd.²¹, con sede en Londres, obtuviera la concesión. Para muchas familias, ello significaba que hasta la mitad de sus ingresos mensuales se destinarían a pagar su consumo de agua. En febrero de 2000 estallaron protestas públicas masivas y el Presidente de entonces impuso la ley marcial en el país y declaró el estado de emergencia por 90 días. Durante ese período, la mayoría de los derechos civiles quedaron suspendidos, lo cual permitió la detención y el confinamiento de los manifestantes sin orden judicial, la imposición de restricciones a los viajes y a las actividades políticas y la instauración del toque de queda, quedando prohibidas las reuniones de más de cuatro personas y muy restringida la libertad de prensa. Tras persistentes protestas públicas, el Gobierno se vio obligado a retroceder y rescindir su contrato con Aguas del Tunari. En un caso similar de privatización en El Alto, en 2007 se rescindió la concesión de la empresa Aguas del Illimani a la empresa multinacional Suez des Eaux, tras protestas generalizadas luego de que las comunidades se vieron sin agua suficiente a raíz de incrementos en las tarifas y los cobros por conexión a la red de suministro.

B. La Crisis Social y los Acontecimientos Recientes en Bolivia

17. La reciente crisis social que se ha producido en Bolivia se origina en una larga historia de extrema pobreza y exclusión social de la mayoría de la población boliviana. La historia de la explotación colonial sigue grabada en las mentes de los pobres de Bolivia, en particular los indígenas. Gran parte de la riqueza del imperio español se financió con los ricos yacimientos de

²¹ *Informe de Public Citizen, Water Privatization Fiascos: Broken Promises and Social Turmoil (2003).*

plata y estaño de Bolivia, riquezas que fueron extraídas por indígenas obligados a trabajar como esclavos. Miles de pueblos indígenas fueron, además, obligados a trabajar en condiciones prácticamente feudales en grandes explotaciones agrícolas y se les negó el derecho a un trabajo elegido libremente, el derecho a la educación y el derecho a votar. Hoy todavía, la gran mayoría de los bolivianos siguen siendo extremadamente pobres, luchan por alimentar a su familia y se preguntan por qué no parecen beneficiarse de la riqueza de Bolivia en recursos naturales y minerales. Las protestas recientes se han centrado en la oposición a la privatización, que se percibe como una nueva forma de colonialismo, y la apropiación de la riqueza de Bolivia por inversores extranjeros.

18. Bolivia es rica en recursos minerales, como plata, estaño, zinc, tungsteno, antimonio, hierro y oro, así como petróleo y gas natural. Desde que se descubrieron grandes yacimientos en los años noventa, el gas natural predomina en las exportaciones del país (el 43% de las exportaciones totales en 2006). La producción de gas natural y petróleo se ha incrementado. Bolivia produce alrededor de 355.000 millones de pies cúbicos de gas natural y tiene la segunda reserva más grande de gas natural de Sudamérica, después de Venezuela (estimada de 24 a 53 billones de pies cúbicos)²². Más del 85% de ese gas natural está en el departamento de Tarija, el 10,6% en Santa Cruz y el 2,5% en Cochabamba. Bolivia tiene también considerables reservas de petróleo, al menos 440 millones de barriles (reservas demostradas, datos de 2006), y produce alrededor de 64.000 barriles al día. La mayor parte del petróleo se produce en el suroeste de Bolivia y el 80% de los yacimientos están en el departamento de Tarija. Los precios internacionales del gas natural y el petróleo, en aumento,

²² Véase *Energy Information Administration, Country Analysis Briefs: Bolivia, octubre de 2006*.

prometen un incremento de los ingresos, pero la privatización de las reservas de petróleo y gas, efectuada por el Gobierno de Sánchez de Lozada a mediados de los años noventa, cursó una disminución de los ingresos percibidos por el Estado. Con la privatización, la empresa brasileña Petrobras y la española Repsol-YPF se han convertido en los principales productores de petróleo y gas natural de Bolivia, pero la empresa francesa Total, la Exxon de Estados Unidos, las empresas British Petroleum y British Gas, y otros consorcios también están presentes en Bolivia.

19. Sin embargo, la creciente desilusión de la población con la privatización dio lugar a protestas contra los planes de exportar gas natural a los Estados Unidos y México por medio de un gasoducto chileno y se produjo una escalada que desencadenó la “guerra del gas” de septiembre y octubre de 2003. Durante un mes de protestas sociales y bloqueos, los movimientos sociales, que representaban a los pueblos indígenas, los campesinos y los trabajadores, se lanzaron a las calles a pelear contra las autoridades. Las protestas fueron reprimidas por la fuerza y al menos 59 personas resultaron muertas en septiembre y octubre de 2003²³. El Presidente Sánchez de Lozada se vio obligado a dimitir de su cargo y su Vicepresidente, Carlos Mesa, asumió la presidencia. Los movimientos sociales redactaron una lista de reivindicaciones que se denominó la “Agenda de octubre”. Entre otras cosas, se exigía el establecimiento de una asamblea constituyente, encargada de redactar una nueva Constitución que restableciera la democracia participativa, y la nacionalización de los recursos naturales de Bolivia, de modo que la riqueza de Bolivia pudiera por fin beneficiar al pueblo boliviano.

²³ “Human Rights Watch”, 2003, disponible en http://hrw.org/spanish/press/2003/bolivia_fortalecer_investigacion.html.

20. Mesa accedió a esas exigencias, incluida la de revisar la Constitución y la de organizar un referendo sobre la exportación de gas natural. En el referendo, el pueblo boliviano se pronunció masivamente a favor de la explotación de los recursos petrolíferos y gasíferos y de la imposición a todas las empresas multinacionales de un impuesto del 50% sobre la extracción. En mayo de 2005, el Congreso aprobó la Ley de hidrocarburos de 2005, por la que se introdujo un impuesto directo a los hidrocarburos del 32% que, sumado al 18% de regalías que ya se cobraban, daba en total una contribución fiscal del 50%. De ese modo se incrementaron espectacularmente las recaudaciones del Estado boliviano, pues ese nuevo impuesto se generalizó a todo el sector. Sin embargo, cuando más de 80.000 manifestantes cercaron el palacio presidencial para pedir la nacionalización total de la industria gasífera, Mesa se vio obligado a dimitir de su cargo.
21. Las elecciones de diciembre de 2005 fueron un momento decisivo, pues los bolivianos eligieron a Evo Morales Ayma con una mayoría absoluta del casi el 54% de los votos, sin precedente en las elecciones bolivianas²⁴. El 22 de enero de 2006, Evo Morales asumió el mando de la nación y se convirtió en el primer presidente indígena de un país cuya población es mayoritariamente indígena. Morales prometió transformaciones fundamentales a las grandes mayorías de los bolivianos, en particular los pueblos indígenas, que durante mucho tiempo se habían visto excluidos de derechos tan simples como el de no pasar hambre ni vivir en la pobreza. Declaró que habían terminado 500 años de colonialismo y prometió restablecer la soberanía sobre los recursos naturales para beneficio del pueblo boliviano. El 1º de mayo de 2006 anunció la renacionalización

²⁴ *Economist Intelligence Unit (EIU), Country Profile: Bolivia (2007).*

de los sectores gasífero y petrolífero. Con arreglo al decreto de nacionalización de 2006 (Decreto N° 28701), no se permite que las empresas extranjeras sean propietarias de las reservas (son de propiedad exclusiva del Estado) pero sí se les permite explotar los campos gasíferos y petrolíferos para el Gobierno. Esta medida afectó, sobre todo, a la producción de la empresa brasileña Petrobras, en los yacimientos gasíferos de San Antonio y Sábalo, los más grandes del país, de la empresa española Repsol, que explota el yacimiento de Margarita, la francesa Total en Itaú y la empresa británica British Gas, que explota los yacimientos de La Vertiente, Escondido y Los Suris. Con arreglo a los nuevos contratos de explotación, suscritos en noviembre de 2006, los hidrocarburos quedarán bajo el control de la empresa estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y las empresas extranjeras funcionarán como prestatarias de servicios a YPFB y estarán sujetas a nuevas disposiciones tributarias. Los impuestos y las regalías equivalentes al 50% de los ingresos de las empresas extranjeras se pagarán directamente al Estado, así como un impuesto adicional, con lo cual la factura tributaria total alcanzará un máximo del 82% aunque, cuando se deducen de ese porcentaje los costos y las inversiones, se estima que el total de las cargas tributarias no superará el 60%. Todas las empresas extranjeras han aceptado esas nuevas condiciones y seguirán operando en Bolivia.

22. Con estos nuevos acuerdos negociados por el Gobierno del Presidente Evo Morales, han aumentado considerablemente los ingresos del Estado, que en 2006 alcanzaron los 1.300 millones de dólares de los EE.UU. y podrían llegar a los 1.500 millones de dólares en 2007, un incremento espectacular con respecto a los ingresos de 220 millones de dólares registrados en 2003²⁵.

²⁵ *Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2007.*

Esto significa que en 2006, los ingresos del Estado provenientes del petróleo y del gas equivalieron al 9,7% del PIB, mientras que en 2003 apenas fueron del 2,8%²⁶. Esa inyección masiva de ingresos en las arcas del Estado ya ha posibilitado que el Presidente invierta la espiral del déficit público y reduzca la deuda pública y permitirá que se realicen mayores inversiones en la lucha contra el hambre y la pobreza. A pesar de la fuerte oposición de las élites tradicionales blancas y mestizas del oriente, Morales se ha comprometido públicamente a hacer de la lucha contra la malnutrición, la inseguridad alimentaria y la pobreza el principal elemento de su programa. El presidente boliviano ha anunciado que en el nuevo presupuesto se dará prioridad al Programa desnutrición cero. En el Plan Nacional de Desarrollo de 2007 queda también de manifiesto la intención de aumentar considerablemente el gasto público, que será del 14% del PIB en 2007-2012, en comparación con un 10,5% en 2006²⁷.

23. Los gastos en desarrollo a nivel local también se incrementarán porque, como resultado de la descentralización y la Ley de hidrocarburos de 2005, las dos terceras partes de los ingresos por concepto de impuestos y regalías sobre el petróleo y el gas, serán transferidos directamente a los departamentos de Bolivia (municipios y prefecturas), cuyos ingresos se elevarán a 782 millones de dólares de los EE.UU. en 2007 (frente a 140 millones en 2004)²⁸. En la Ley de hidrocarburos de 2005 se establece expresamente que los recursos provenientes de la recaudación del impuesto directo a los hidrocarburos se destinarán a la salud,

²⁶ FMI, "Nota de información al público", N° 07/80, julio de 2007, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/esl/pn0780s.htm>.

²⁷ FMI, "Bolivia: Article IV Consultation", Country Report, N° 07/248, julio de 2007, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07248.pdf>.

²⁸ Banco Mundial, 2006, págs. 87 a 91 (véase la nota 4).

la educación, la infraestructura vial y el desarrollo local con vistas a generar empleos. Sin embargo, hasta la fecha, ha habido muy pocas inversiones concretas a nivel local y sigue habiendo cuantiosos recursos en cuentas bancarias. El riesgo es que, con la distribución descentralizada de los ingresos, el Gobierno central no logre obtener que los municipios den prioridad al Programa desnutrición cero o a otros programas destinados a atender las necesidades de los más pobres. También existe el riesgo de que la distribución actual de esos recursos contribuya a acentuar las desigualdades y los conflictos entre las regiones. En estos momentos, el departamento de La Paz recibe apenas 16 dólares de los EE.UU. per cápita, mientras que el departamento de Pando recibe 407²⁹. La asignación de mayores recursos a las regiones productoras de hidrocarburos también podría ocasionar conflictos, pues Tarija y Santa Cruz recibirían más recursos que cualquier otro departamento. La distribución de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto a los hidrocarburos entre las regiones es, por lo tanto, un asunto de importancia fundamental, objeto de acalorados debates, que sólo podrá resolverse en la Asamblea Constituyente. Será esencial que haya transparencia en los gastos y se establezcan procesos participativos de elaboración de presupuestos y adopción de decisiones sobre los gastos de los municipios y las prefecturas.

24. Ese cuantioso aumento de los ingresos del Estado permitirán que Bolivia, que antes dependía de la ayuda internacional para su desarrollo, por fin se haga cargo de su propio destino y ofrece nuevas esperanzas a millones de bolivianos pobres e indígenas que han estado excluidos de la riqueza de Bolivia durante tanto tiempo.

²⁹ *Ibid.*

II. Marco Jurídico del Derecho a la Alimentación en Bolivia

A. Obligaciones Internacionales

25. Bolivia es parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el más importante tratado internacional que protege el derecho a la alimentación, y, por lo tanto, se ha comprometido a hacer realidad el derecho a la alimentación para todo su pueblo. El Relator Especial observa que Bolivia no ha presentado recientemente informes sobre la realización de esos derechos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pero celebra el compromiso del Gobierno de hacerlo pronto, con asistencia técnica internacional. Bolivia ha ratificado también los demás tratados internacionales fundamentales sobre derechos humanos que se refieren al derecho a la alimentación, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24 y 27), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 12 y 14) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) (art. 12). Esto significa que el Gobierno de Bolivia se ha comprometido plenamente de conformidad con el derecho internacional a respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la alimentación de todos los niños, mujeres y hombres en su territorio.
26. El derecho a la alimentación consiste en el derecho a tener acceso físico y económico a alimentación adecuada y suficiente en todo momento³⁰. Guarda estrecha relación con la idea de la

³⁰ *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11).*

seguridad alimentaria y se refiere primordialmente al derecho de poder alimentarse mediante el acceso a empleo suficiente o a recursos productivos suficientes, como tierras, agua y semillas. El Gobierno de Bolivia, por el hecho de hacerse parte en los tratados internacionales de derechos humanos, tiene la obligación de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la alimentación sin discriminación³¹. La obligación de respetar significa que el Gobierno no debe adoptar medidas que priven arbitrariamente a la población de su derecho a la alimentación. La obligación de proteger significa que el Gobierno debe adoptar y hacer cumplir leyes adecuadas para impedir que terceros, con inclusión de individuos o empresas poderosos, vulneren el derecho de otros a la alimentación. Por último, la obligación de hacer efectivo (facilitar y proporcionar) significa que el Gobierno debe tomar medidas positivas para identificar a los grupos vulnerables y poner en práctica políticas o programas apropiados que les den acceso a alimentación y agua suficientes al abrirles posibilidades de alimentarse a sí mismos. El Gobierno, como último recurso, debe proporcionar alimentación y agua suficientes a quienes no puede alimentarse por razones ajenas a su voluntad. Para hacer realidad el derecho a la alimentación, el Gobierno debe aprovechar al máximo los recursos de que disponga y asegurar en todas las circunstancias el mínimo esencial que se requiere para no pasar hambre. En todos los planos de la aplicación de las políticas y los programas debe haber participación, rendición de cuentas, transparencia, empoderamiento y acceso a recursos efectivos.

27. Bolivia también es parte en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los pueblos

³¹ *Ibíd.* Véase también FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, 2004.

indígenas y tribales, en que se protegen específicamente los derechos de los pueblos indígenas. Según este Convenio, el Gobierno debe respetar los derechos de los pueblos indígenas a tierras y territorios (arts. 13 a 17), incluidos sus aspectos colectivos. Por otra parte, no se puede desplazar a los pueblos indígenas de sus tierras y hay que salvaguardar sus derechos a los recursos naturales de esas tierras, entre ellos, su derecho a participar en la utilización, la administración y la conservación de estos recursos, a ser consultados respecto de la explotación de recursos en tierras de las que sean propietarios o estén en su poder y a evaluar esa explotación. El Convenio N° 169 ha pasado en Bolivia a formar parte de la legislación interna del país (Ley N° 1257 de 1991), al igual que otros instrumentos internacionales. A fines de 2007, Bolivia fue el primer país en reconocer, como parte de su ordenamiento jurídico nacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 61/295.

B. Marco Constitucional y Legislativo Interno

28. En junio de 2006 se eligió una Asamblea Constituyente, integrada por 255 miembros, 88 de ellos mujeres, con el mandato de redactar una nueva Constitución. Ésta fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 14 de diciembre de 2007 y en 2008 se organizará un referendo, en el que el pueblo podrá aceptarla o rechazarla. La redacción de la nueva Constitución ha sido, para Bolivia, una oportunidad singular de reafirmar los derechos de quienes han sido históricamente excluidos y oprimidos. Como declaró el Vicepresidente de la República, Sr. Álvaro García Linera: “el país está atravesando los mejores momentos de poder reconstruir y reinventar una comunidad jurídica donde todos nos sintamos partícipes”³². Ha sido, además, una oportunidad

³² Álvaro García Linera, “La Ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente en la

inigualable para que el derecho a la alimentación sea reconocido como derecho humano fundamental de todos los bolivianos.

29. En la nueva Constitución se consagran el derecho a la alimentación y el derecho al agua como derechos humanos fundamentales de todos los bolivianos y se establece la correspondiente obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población (art. 16). También se reconoce la aplicabilidad directa de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la salud, vivienda, trabajo, servicios básicos y seguridad social, los derechos específicos de los más vulnerables, incluidos los niños y los ancianos, y los derechos de los pueblos y naciones originarios indígenas y campesinos, incluidos su derecho colectivo a la tierra y al territorio. La nueva Constitución establece, además, que los gastos públicos y las inversiones nacionales se asignarán con arreglo a mecanismos participativos, dando prioridad a las políticas sociales, en particular las que se relacionan con la alimentación (art. 321); prohíbe los organismos genéticamente modificados (art. 256); y establece que los instrumentos internacionales de derechos humanos que contengan normas más favorables que la Constitución se aplicarán de manera preferente a la disposición constitucional correspondiente (art. 257).
30. La Constitución vigente en Bolivia también establece principios muy importantes que han sido reafirmados en la nueva Constitución. Reconoce la diversidad de la población del país y su carácter multiétnico y pluricultural (art. 1). Prohíbe todas las formas de discriminación y garantiza la igualdad entre el hombre y la mujer (art. 6). Reconoce que el derecho a la vida, la salud y la seguridad, el derecho a una remuneración justa,

coyuntura nacional”, en *Defensor del Pueblo*, “*Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, Derechos Humanos y Defensor del Pueblo*”, 2005.

suficiente para asegurar una existencia digna al trabajador y su familia, y el derecho a un medio ambiente sano son derechos humanos fundamentales (art. 7). Dispone además que el Estado debe reconocer, respetar y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en Bolivia, especialmente los relativos a sus tierras de origen (en el sistema de la Tierra Comunitaria de Origen), al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a su identidad, valores, costumbres e instituciones (art. 171.).

31. El marco legislativo de Bolivia no incluye una ley nacional sobre el derecho a la alimentación ni sobre la seguridad alimentaria, lo cual sería importante para determinar los objetivos y las obligaciones de los ministerios competentes y asegurarse de que coordinen sus actividades. Existe, sin embargo, gran cantidad de otras leyes, decretos y reglamentos particularmente pertinentes a la realización del derecho a la alimentación. Entre ellos hay que mencionar la Ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria (2006), que esboza el sistema para regular los títulos colectivos de propiedad de las tierras de territorios indígenas y comunidades indígenas, las tierras para los pequeños agricultores y las tierras para las empresas agropecuarias. En virtud de la ley se estableció también el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA), encargado de identificar y reclamar las tierras improductivas u obtenidas ilícitamente a fin de redistribuirlas a quienes carecen de tierra. También son particularmente pertinentes a la protección del derecho a la alimentación la Ley del medio ambiente (1992), por la que se protegen los recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades agrícolas contra las actividades negativas de las empresas industriales y de extracción, y la Ley de fomento de la lactancia materna y comercialización de sus sucedáneos (2006) que apunta a que los niños menores de 6 meses de edad sean

amamantados exclusivamente y prohíbe la comercialización de sucedáneos, de conformidad con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna.

32. En cuanto a la cuestión del agua, el Gobierno promulgó en octubre de 2004 la Ley de promoción y apoyo al sector de riego para la producción agropecuaria y forestal, conocida como la Ley de riego, en la cual se reconocen los derechos y los usos tradicionales respecto del agua y se garantiza el derecho al agua para fines de riego y para las comunidades indígenas y agrícolas. En febrero de 2006, el nuevo Gobierno estableció, por Ley N° 3351, un Ministerio del Agua encargado de coordinar y supervisar las cuestiones relativas al agua. El Ministerio está redactando una ley marco sobre los sistemas de agua potable y saneamiento, que ha de reconocer expresamente que el acceso al agua y a los servicios de agua para consumo humano constituyen derechos humanos básicos.

C. Acceso al Sistema Judicial y a las Instituciones de Derechos Humanos

33. Bolivia tiene un complejo sistema legal, que consta de leyes y tribunales del Estado a nivel municipal, de departamento y nacional, y de normas de derecho consuetudinario e instituciones de justicia tradicional en las regiones en que viven pueblos indígenas. El Tribunal Constitucional tiene el mandato especial de proteger y hacer cumplir la Constitución. Tanto la Constitución vigente como la nueva Constitución garantizan a los pobres el libre acceso a la justicia (art. 16) y las víctimas de la vulneración de un derecho fundamental pueden utilizar el procedimiento de amparo (derecho de pedir que se revise la constitucionalidad de un fallo o una ley) para hacer valer sus derechos ante los tribunales superiores a nivel

de departamento y ante el Tribunal Constitucional (art. 19). En la práctica, sin embargo, el acceso a la justicia para las víctimas de infracciones de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, es limitado³³. Los problemas consisten en que los jueces no aplican los tratados y las convenciones internacionales de derechos humanos, en que hay corrupción y en que el poder judicial carece de independencia. Los pueblos indígenas tropiezan con dificultades especiales para el acceso a la justicia, habida cuenta de la discriminación, de la falta de intérpretes judiciales y de la falta de reconocimiento del derecho consuetudinario y de las autoridades indígenas en cuestiones jurídicas. La aprobación del proyecto de ley de justicia comunitaria de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, que se está discutiendo en el Congreso de Bolivia, y la aprobación de la nueva Constitución, muy progresista en materia de acceso a la justicia en casos de violaciones de los derechos humanos, podrían aumentar la compatibilidad y complementariedad entre los sistemas de derecho y judiciales modernos y consuetudinarios.

34. En 1997, como consecuencia de las reformas para aumentar la eficiencia y mejorar la rendición de cuentas del poder judicial y ampliar el acceso a la justicia, se establecieron tres instituciones nuevas, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la Oficina del Defensor del Pueblo. Esta última es independiente y está a cargo actualmente del Sr. Waldo Albarracín Sánchez, un Defensor del Pueblo que encara los problemas de frente y sin ambages. El Defensor del Pueblo utiliza la mediación, la conciliación, decisiones cuasijudiciales y la asistencia judicial,

³³ *Defensor del Pueblo, "Informe IX del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional", 2006. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, 2007.*

así el seguimiento de las transgresiones de la ley, para proteger mejor a los grupos y las personas vulnerables. Su oficina ha asignado especial importancia a muchas cuestiones relativas al derecho a la alimentación, entre ellas el derecho a la tierra, los derechos laborales, el derecho a un medio ambiente sano y los derechos de los pueblos indígenas, de los niños y de la mujer. Habida cuenta de que se ha de aprobar una nueva Constitución que reconoce el derecho a la alimentación y al agua como derechos humanos fundamentales, el Relator Especial espera que esta labor continúe y que se dote a esa oficina de recursos humanos y financieros suficientes.

III. Marco de Política para el Derecho a la Alimentación

A. Política e Instituciones del Gobierno

35. Causó gran impresión al Relator Especial el compromiso personal del Presidente Evo Morales en que se haga realidad el derecho a la alimentación. La lucha contra la malnutrición ha pasado a ser una prioridad fundamental de su Gobierno, mediante el Programa desnutrición cero y otras iniciativas para promover la seguridad y la soberanía alimentarias, la reforma agraria y los derechos de los pueblos indígenas que deberían contribuir a hacer realidad el derecho a la alimentación para todos los bolivianos.
36. El Programa desnutrición cero apunta a erradicar la malnutrición en los niños menores de 5 años de edad (prestando especial atención a los niños de menos de 2 años y a las mujeres embarazadas de las zonas pobres) a fin de poner término a ese círculo vicioso que limita el desarrollo intelectual y físico de los niños. El Ministerio de Salud está encargado de llevar a la práctica el programa con un planteamiento multisectorial

que reconoce las múltiples causas de la malnutrición y la falta de seguridad alimentaria. Con este planteamiento se ha de hacer frente a todos los factores que limitan el acceso físico y económico a la alimentación, entre ellos, la falta de información nutricional, la gran prevalencia de enfermedades diarreicas debidas a la carencia de agua potable, la discriminación y la carencia de tierra y otros recursos productivos. En abril de 2006, se reforzó el marco institucional para la lucha contra el hambre al establecerse el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), órgano técnico intersectorial que coordina la labor de todos los ministerios pertinentes. El CONAN ha hecho de la promoción del derecho a la alimentación uno de sus objetivos prioritarios, lo cual se ha traducido en diferentes iniciativas, como el proyecto de ley del desayuno escolar, que llevarán a la práctica las autoridades departamentales y municipales.

37. El Relator Especial celebra los esfuerzos desplegados por el Gobierno para intentar redistribuir los ingresos en beneficio de los grupos más pobres de la sociedad, en particular los niños y los ancianos. Por el Decreto Supremo N° 28899 de octubre de 2006 se instauró el bono Juancito Pinto, asignación de 200 bolivianos por año académico que reciben los escolares para la compra de útiles. El objetivo del programa Juancito Pinto es brindar apoyo a las familias pobres, dándoles la posibilidad de complementar su exiguo presupuesto y comprar más alimentos. Según se informa, en 2007 el programa benefició a más de 1 millón de niños, en más de 13.000 escuelas. Además, el Gobierno aprobó recientemente la instauración de la Renta Vitalicia Dignidad, destinada a los ancianos, que se financiará con ingresos procedentes del impuesto directo sobre hidrocarburos. Este programa prevé el pago de 200 bolivianos a toda persona de más de 60 años que no perciba ningún otro tipo de pensión. Se estima que esta iniciativa beneficiará a unas 800.000 personas.

38. El Relator Especial constató que no se había establecido aún una completa política en materia de seguridad alimentaria, pero que se había encomendado al Ministerio de Agricultura que formulara políticas y normas reguladoras sobre la seguridad y la soberanía alimentarias. El Ministro de Agricultura comunicó al Relator Especial que se prestaría renovada atención a la soberanía alimentaria, asignando prioridad a la producción nacional e invirtiendo en la agricultura familiar en pequeña escala. El Ministro señala que se trata de la primera vez en la historia del país que la labor del Gobierno se centrará primordialmente en la pequeña agricultura y no en medidas para apoyar la agroindustria en gran escala. El Relator Especial considera que, habida cuenta de la importancia de la agricultura como medio de sustento de millones de pobres en Bolivia, esta renovada atención surtirá un efecto positivo en la realización del derecho a la alimentación para el pequeño agricultor del país.
39. En mayo de 2006, el Gobierno también estableció un programa para reactivar la reforma agraria en Bolivia bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). El programa dará mayor acceso a la tierra a campesinos, comunidades y familias rurales y asignará prioridad a la eliminación de las prácticas feudales de la servidumbre (que existe aún en el oriente), así como al reconocimiento de las formas tradicionales de tenencia de la tierra y la restitución de tierras de comunidades indígenas y apunta a agilizar el proceso de regularización de la tierra para aclarar los títulos de propiedad existentes. Además, se ha dado al INRA nuevas atribuciones para adjudicar tierras públicas a campesinos sin tierra y expropiar tierras para redistribuirlas si son improductivas o no son objeto de una utilización económica o socialmente productiva.

40. En junio de 2006, el Gobierno presentó también un nuevo Plan Nacional de Desarrollo dirigido a reducir la extrema pobreza y la desigualdad y a rectificar siglos de exclusión social y discriminación contra los pueblos indígenas. El Plan fija objetivos concretos, entre ellos, el de reducir la pobreza (del 58,9 al 49,7% de la población) y la extrema pobreza del 34,5 al 27,2% de la población para 2011, así como el de reducir la desigualdad. También se procedió a aumentar en un 18,6% el salario mínimo para resolver el problema de los salarios extremadamente bajos, aunque es muy difícil llevar esto a la práctica porque el 66% de los trabajadores de Bolivia están en el sector informal.

41. También se ha reforzado considerablemente el marco normativo e institucional del agua mediante la creación de un nuevo Ministerio del Agua. Habida cuenta de la protesta social generalizada contra la privatización, se considera que el establecimiento de este ministerio es fundamental para formular una estrategia nacional coherente en la materia, si bien las municipalidades conservarán las funciones correspondientes en sus respectivas regiones. Se ha formulado un nuevo Plan Nacional de Agua Potable, y el Gobierno ha anunciado los objetivos concretos de dar acceso al agua potable a 1,9 millones de personas y al saneamiento a 2 millones de personas para el año 2010. La legislación marco que ha de regir el agua potable y el saneamiento, actualmente en proceso de formulación, reconocerá expresamente como derecho humano el acceso al agua y a los servicios de agua para consumo humano. La nueva ley establecerá también mecanismos para regular la calidad del agua o sanciones en caso de contaminación del agua por la industria o la minería.

B. Asistencia Bilateral y de Organismos Especializados de las Naciones Unidas

42. El equipo de las Naciones Unidas en el país ha convenido también en que su estructura de asistencia para el desarrollo (MANUD) preste apoyo al Programa “desnutrición cero” y otros programas de gobierno que promueven el derecho a la alimentación en el contexto de su apoyo a la soberanía alimentaria³⁴. Un programa conjunto sobre malnutrición, en que participan el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial presta especial atención a la educación nutricional, a la alimentación suplementaria con alimentos fortificados y al acceso al agua, además de promover la seguridad y la soberanía alimentaria. La FAO está preparando un programa concreto para apoyar el derecho a la alimentación. El PMA proporciona también asistencia alimentaria de emergencia a las víctimas de las inundaciones recientes y otros casos de emergencia y, de conformidad con las directrices del Gobierno, el 80% de la asistencia alimentaria que proporciona se adquiere en el país. El Relator Especial visitó un interesante programa del PMA y la FAO sobre seguridad nutricional, que colabora con la municipalidad de El Alto en la construcción de invernaderos familiares de hortalizas y en la promoción de tecnología adecuada que permita a las plantas crecer a una altitud de 4.000 m incluso en los inviernos más duros.

³⁴ Naciones Unidas, *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012*, febrero de 2007.

43. Bolivia recibe también un alto grado de asistencia de organismos bilaterales de desarrollo. El programa de asistencia bilateral de Suiza, por ejemplo, por conducto de la entidad Cooperación Suiza para el Desarrollo, ha asignado gran prioridad a la colaboración con el país y ha destinado 26 millones de francos suizos a diversos programas, entre ellos proyectos sobre seguridad alimentaria y malnutrición. Cuba presta asistencia a Bolivia financiando la construcción de 26 hospitales en las regiones más pobres. También se ha enviado a médicos cubanos para que atiendan a miles de familias bolivianas pobres que anteriormente carecían de posibilidades de tratamiento médico.

C. Movimientos Sociales y Organizaciones No Gubernamentales

44. Los movimientos sociales, indígenas o de mujeres, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil son poderosos en Bolivia y han impulsado las protestas públicas en pro de una mayor justicia social y de la igualdad de derechos para todos los bolivianos. Las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil han propugnado formas más directas de participación en el Gobierno, en que el pueblo tenga más voz y una mayor intervención en la formulación de la política. Ello es posible ahora tras la elección del Presidente Evo Morales, que se ha comprometido a dar participación en la formulación de la política y a dedicar su atención a la erradicación de la pobreza extrema y la malnutrición.
45. También las organizaciones de derechos humanos han tenido gran importancia y el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) supervisan los derechos humanos en el país. Hasta hace poco tiempo, la mayoría de las organizaciones de derechos humanos

tradicionalmente no se dedicaban a los derechos económicos, sociales y culturales, pero ello está cambiando a medida que las organizaciones de derechos humanos y desarrollo aúnan fuerzas para presentar propuestas a la Asamblea Constituyente. Por ejemplo, una red de 125 organizaciones agrupadas en la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) ha preparado una propuesta destinada a incluir el derecho a la alimentación adecuada en la nueva Constitución, tras celebrar consultas y realizar actividades de toma de conciencia en todo el país. Las organizaciones que trabajan con *Agua Sustentable* han propiciado también legislación nacional sobre cuestiones de agua y la inclusión en la Constitución del derecho al agua³⁵.

46. Hay muchas ONG dedicadas a cuestiones sociales y de desarrollo que contribuyen también a hacer realidad el derecho a la alimentación en Bolivia. El Relator Especial tuvo ocasión de visitar dos escuelas en Oruro que proporcionan alimentación y educación básica cada día a 280 niños de 5 a 12 años de edad pertenecientes a familias extremadamente pobres. Las escuelas están a cargo de Julia y Fernando Sandalio, que reciben apoyo financiero de Emmaus Francia y Emmaus Suiza. La ONG francesa *Voix Libre* financia alimentos y educación básica para más de 15.000 niños de familias mineras pobres a fin de que no se vean obligados a trabajar en las minas.

³⁵ AIPE, “Constitucionalización del derecho humano a una alimentación adecuada”, 2007, www.aipe.org.bo; “Agua sustentable: propuestas constitucionales del agua”, www.aguasustentable.org.

IV. Principales Conclusiones y Cuestiones

A. Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación

47. El Gobierno de Bolivia, habida cuenta de los compromisos que ha contraído respecto del derecho a la alimentación en virtud del derecho internacional y la legislación interna, tiene la obligación en derecho de lograr en el curso del tiempo y en toda la medida de los recursos de que disponga la realización progresiva del derecho a la alimentación.
48. El Relator Especial, si bien constata con agrado los positivos progresos realizados en la tarea de reducir la malnutrición y la pobreza, observa también con preocupación que la situación en cuanto a la malnutrición y la inseguridad alimentaria en Bolivia sigue siendo grave. La malnutrición crónica de una alta proporción de los niños menores suscita gran preocupación porque pueden sufrir un retraso permanente en su desarrollo físico e intelectual. La malnutrición bajó del 28,3 al 24,2% entre 1994 y 2003, pero últimamente ha habido señales de regresión, especialmente en los departamentos de Potosí, Beni y Pando³⁶. Si bien las tasas de mortalidad infantil en Bolivia han bajado, siguen siendo las segundas en orden de magnitud en América Latina³⁷. El alto grado de extrema pobreza de casi un 35% de la población (y más de las dos terceras partes

³⁶ *El retraso en el crecimiento se mide en función de la talla y la edad, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Pueblos indígenas originarios y objetivos de desarrollo del Milenio (2006), pág. 21.*

³⁷ *Se observan algunos progresos, a raíz de las transformaciones demográficas y la urbanización. Véase Espinoza, Yañez y Gray Molina, ¿Demografía o políticas públicas? La paradoja del avance en necesidades básicas insatisfechas en Bolivia, Working Paper N° 01/05, PNUD, La Paz, 2005.*

de la población de algunas regiones) significa que hay millones de bolivianos que siguen siendo tan pobres que no pueden pagar la alimentación suficiente para cubrir las necesidades diarias de calorías. Se ha avanzado algo en los diez últimos años, pero con mucha lentitud. En algunas regiones, como Potosí y Chuquisaca, la situación es mucho peor y el número de personas que viven en la extrema pobreza sigue muy por encima del 60%.

49. El Relator Especial constató también con preocupación que, antes de 2006, no se había invertido la mayor cantidad posible de recursos disponibles para garantizar el derecho a la alimentación de todos los bolivianos. El gasto no estaba destinado principalmente a programas nutricionales eficaces ni a aumentar la productividad de la pequeña agricultura. Por lo tanto, el Relator Especial observa con especial agrado el compromiso de este Gobierno de dedicar mayores recursos a la lucha contra la malnutrición, la inseguridad alimentaria y la pobreza. Constituyen motivo de gran estímulo para el Relator Especial las nuevas disposiciones tributarias de la Ley de hidrocarburos de 2005 y del Decreto presidencial de 2006, en vista del enorme aumento de los ingresos en el presupuesto público y de que se dará prioridad en el gasto al Programa desnutrición cero y a otras iniciativas análogas. Habida cuenta de la descentralización y del hecho de que las municipalidades y prefecturas reciben el 60% de este impuesto en forma directa, el Relator Especial instaría a que se adoptara una estrategia coherente en las distintas regiones para alentar a todas las municipalidades a dar prioridad en el gasto a la lucha contra la malnutrición y la falta de seguridad alimentaria.

B. Violaciones del Derecho a la Alimentación

50. Habida cuenta de sus compromisos respecto del derecho de la alimentación, Bolivia tiene la obligación de respetar, proteger

y hacer realidad ese derecho sin discriminación alguna. El Relator Especial recibió con preocupación informes verbales de diversas organizaciones acerca de violaciones del derecho a la alimentación, especialmente en relación con el desplazamiento y la expulsión de familias de sus tierras, la persistencia de la servidumbre y el pago de salarios inferiores al mínimo, así como la contaminación de recursos de agua y poblaciones de peces. En todo caso, el Relator Especial constató con sorpresa que en el curso de su visita había recibido información acerca de muy pocos casos documentados de violaciones concretas. A su juicio, ello no obedece tanto a que falten casos sino, más bien, a que no se deja constancia de la mayoría de ellos porque todavía hay muy pocas organizaciones que operan en Bolivia desde la perspectiva del derecho a la alimentación. Ello indica que existe una urgente necesidad de capacitación para que se comprenda mejor el derecho a la alimentación en el contexto más amplio de los derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial recibió detalles de varios casos documentados de la Oficina del Defensor del Pueblo y de organizaciones de la sociedad civil en relación con transgresiones concretas, como se indica a continuación.

1. No se previene la contaminación de fuentes de agua y tierras agrícolas

51. En los departamentos de Potosí y Oruro se informó de que varias comunidades se habían quejado oficialmente a partir de 2002 de la contaminación del agua que afectaba a sus tierras y su ganado como consecuencia de las actividades de la empresa Inti Raymi y su proyecto minero Kori Kollo. El drenaje ácido y los metales pesados derivados de las operaciones mineras han contaminado gravemente los recursos de agua. Se ha registrado un alto nivel de cianuro en el suelo, que habría contribuido a

una alta tasa de mortalidad y malformaciones en ovejas y a la contaminación de los suelos, lo que redujo la productividad de la tierra³⁸. Ello habría tenido como resultado la pérdida del 50% del ganado, lo que afecta al sustento de las comunidades agrícolas que dependen de la venta de productos lácteos y quesos. Las autoridades estatales del lugar ordenaron que se llevara a cabo una evaluación del impacto ambiental, pero la orden aún no se había cumplido cuando el Relator Especial visitó Bolivia³⁹. Ello puede constituir una violación si el Gobierno no ha cumplido su obligación de proteger a las comunidades respecto de las actividades de terceros que hayan redundado en detrimento de su derecho a una alimentación adecuada.

52. La contaminación de la cuenca del río Pilcomayo por la industria de extracción habría perjudicado también a unas 100 comunidades indígenas de los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija. Las comunidades afectadas han señalado que los efectos de esa contaminación del agua en el curso de los años han hecho que se perdiera el 80% de la producción agrícola, el 60% del ganado y el 90% de los peces, lo que afecta gravemente al acceso a una alimentación suficiente y adecuada y a los medios para obtenerla⁴⁰. Se ha informado al Relator Especial de que la Oficina del Defensor del Pueblo emprenderá una investigación de la contaminación de la cuenca del río Pilcomayo y recomendará al Gobierno la adopción de las medidas correctivas que procedan.

38 *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) - Organización de Estados Americanos (OEA), Informe de derechos humanos de los pueblos indígenas afectados por las industrias de la minería, gas y petróleo, y el caso de las familias cautivas en el Chaco boliviano, 2005.*

39 *Ibid. Véase también Defensor del Pueblo, Informe IX del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 2006.*

40 *CIDH - OEA, Informe de derechos humanos de los pueblos indígenas afectados por las industrias de la minería, gas y petróleo, y el caso de las familias cautivas en el Chaco boliviano, 2005.*

2. No se han eliminado las condiciones de servidumbre

53. El Relator Especial recibió denuncias en el sentido de que la servidumbre, con inclusión de ciertas situaciones de servidumbre por deuda, se seguía practicando en algunos sectores de Bolivia, entre ellos, la industria de la caña de azúcar, la industria de la castaña de Pará y haciendas de la región del Chaco. La mayoría de los trabajadores están sujetos a algún tipo de servidumbre por deuda. Según estimaciones, en 2003 había unas 21.000 personas sometidas a trabajo forzado, entre ellas mujeres y niños, en la industria de la caña de azúcar en la zona de Santa Cruz y de 5.000 a 6.000 personas estaban sometidas a régimen de trabajo forzado en forma permanente o semipermanente en la industria de la castaña de Pará en las regiones de Pando y Beni (provincia de Vaca Diez)⁴¹. Suscita particular preocupación la situación de trabajos forzados en que se encuentra el grupo indígena guaraní en algunas haciendas privadas de las provincias de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija en la región del Chaco. La OIT estima que 7.000 integrantes del pueblo guaraní están sometidos a trabajos forzados aunque las cifras del Gobierno de 1999 se referían a 3.179 personas (578 familias que viven en 106 haciendas). Estas personas se encuentran en régimen de servidumbre por deudas y, en algunos casos, suelen ser objeto de amenazas y violencia para impedir que salgan de las haciendas. Perciben salarios extremadamente bajos que no alcanzan para sufragar sus gastos básicos, por lo que se ven obligados a recurrir al crédito de sus empleadores. Además, se espera que las mujeres y los niños trabajen pero no se les paga remuneración alguna. Muy pocas veces se da a las familias guaraníes que viven en esas haciendas tierras para sus propios cultivos.

⁴¹ *Anti-Slavery International, Contemporary Forms of Slavery in Bolivia, 2006.*

3. No se regula la publicidad de las fórmulas para lactantes

54. La legislación y la política nacional promueven el amamantamiento para luchar contra la malnutrición de bebés y lactantes, pero las agresivas campañas de publicidad de empresas (Nestlé entre ellas) que promueven fórmulas para lactantes y dan a entender que son más nutritivas que la leche materna redundan en detrimento de la legislación y la política. El Relator Especial recibió información documentada, según la cual persistía una agresiva publicidad que contravenía la Ley de fomento a la lactancia materna y comercialización de sus sucedáneos, así como las normas internacionales consagradas en el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna. Se informó al Relator Especial de que, una vez aprobado el nuevo reglamento de ejecución de la ley nacional, quedaría prohibida buena parte de la publicidad más patente que hacen las empresas.

4. No se proporciona alimentación o nutrición adecuadas en las cárceles

55. El Relator Especial visitó la cárcel de San Pedro en la Paz. Constató con alarma el estado de nutrición de muchos detenidos en ella, así como que el valor nutricional de los alimentos no cumplía las normas internacionales. El Gobierno llegó a la misma conclusión, después de la publicación de un informe en que se reconocía que muchos reclusos en las cárceles de San Pedro, Miraflores, Chonchocoro y Obrajes tenían un peso inferior al normal. Recientemente el Gobierno subió de 3,5 a 4,5 pesos bolivianos por día el viático para alimentos por cada recluso. Con ello debería mejorar la situación, pero sigue siendo esencial aumentar el valor nutricional de los alimentos que se distribuyen a los reclusos.

C. Obstáculos a la Realización del Derecho a la Alimentación

56. Entre los claros obstáculos que se interponen a la realización del derecho a la alimentación para todos los bolivianos, están la discriminación, la exclusión social y el alto grado de desigualdad, así como los legados de una estructura social colonial. Los gobiernos anteriores daban prioridad a un modelo económico de exclusión que ha marginado a los pobres y a los indígenas y no han tratado de romper la estructura de clientela e influencias de la élite que tradicionalmente ha tenido el poder. Bolivia ha introducido más reformas económicas de conformidad con el Consenso de Washington que prácticamente cualquier otro país en desarrollo⁴². Sin embargo, las reformas económicas y las políticas de “terapia de choque” impuestas desde 1985 estaban destinadas a generar un crecimiento de la economía impulsado por las exportaciones y no a reducir la pobreza. La liberalización, la privatización y la reforma tributaria han logrado controlar la inflación, pero no se ha cumplido la promesa de que los beneficios llegarían a la mayoría de los bolivianos. La mayor parte del crecimiento económico y la inversión extranjera han tenido lugar en sectores de exportación tales como el petróleo, el gas, la minería y la agroindustria, pero éstos no proporcionan mayor empleo en la economía y, por lo tanto, no han contribuido suficientemente a reducir la pobreza. El petróleo y el gas representan actualmente más del 50% de los ingresos de exportación del país, pero dan empleo únicamente al 1% de la población⁴³. La aprobación del impuesto sobre los hidrocarburos hará posible, en consecuencia,

⁴² Rodrik 2003, citado en S. Klasen, M. Gross, R. Thiele, J. Lay, J. Spatz, J. y M. Wiebelt, *Operationalising Pro-Poor Growth, A Country Case Study on Bolivia* (2004), pág. 4; EIU *Country Profile: Bolivia, 2007*, pág. 20.

⁴³ Klasen y otros, pág. 15.

una mayor equidad en la distribución de las riquezas naturales de Bolivia.

57. El fomento de la inversión en la agroindustria orientada hacia la exportación tampoco ha redundado en beneficio de la gran mayoría de los pequeños agricultores de subsistencia. A pesar de la importancia de la pequeña agricultura en la generación de empleo, se ha invertido poco en ella, especialmente en el antiplano. La liberalización del comercio ha hecho también que el pequeño agricultor haga frente a la competencia desleal que significa el dumping de importaciones muy subvencionadas, de trigo entre otras, que ha impulsado una rápida urbanización en los 30 últimos años⁴⁴. Los movimientos sociales parecen fundarse en la falta de una mentalidad de derechos humanos que reconozca los derechos económicos, sociales y culturales de todos los bolivianos para exigir una nueva Constitución. La adopción de una nueva Constitución que proteja el derecho humano a la alimentación adecuada y todos los derechos humanos para todos significará, por lo tanto, un nuevo punto de partida.

V. Conclusiones y Recomendaciones

58. El Relator Especial constató que Bolivia se encontraba en un dramático momento de transición. Es indispensable que haya cambios concretos para superar la grave crisis social y rectificar los fracasos del pasado al no erradicar la malnutrición y la extrema pobreza. Causaron impresión al Relator Especial los esfuerzos del actual Gobierno por centrar la atención en la tragedia de la malnutrición y la extrema pobreza que afecta a una proporción tan elevada de la población. El Relator Especial observó con satisfacción que el

⁴⁴ *Ibid.*

Presidente ha logrado aumentar el presupuesto del Gobierno para asegurar que todos los bolivianos se beneficien de las exportaciones de gas y petróleo. La redistribución de algunos de los beneficios de las riquezas naturales de Bolivia debería permitir al Gobierno comenzar a rectificar las desigualdades cada vez mayores y ayudar a hacer realidad el derecho a la alimentación para todos los bolivianos. La adopción de la nueva Constitución, en que se reconoce el derecho de todos los bolivianos a la alimentación, constituiría un importante paso en este proceso.

59. Por último, el Relator Especial quisiera formular algunas recomendaciones:

- a) Se debería adoptar la nueva Constitución en que se reconocen el derecho a la alimentación y el derecho al agua como derechos humanos fundamentales. Ese texto sería el marco adecuado para consagrar el derecho a la alimentación en Bolivia. Las implicaciones prácticas de los principios fundamentales de la Constitución, como el reconocimiento de la aplicabilidad directa de todos los derechos humanos, incluidos los derechos a la alimentación y al agua, y de los tratados internacionales de derechos humanos, deberían ser objeto de una campaña nacional de información.**
- b) Habría que adoptar una legislación marco sobre el derecho a la alimentación y el derecho al agua a fin de consagrarlos plenamente y poder determinar objetivos concretos y mecanismos de supervisión y distribuir funciones entre todos los ministerios competentes. Habría que tener debidamente en cuenta la Observación General N° 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a la alimentación adecuada**

(art. 11) y las Directrices voluntarias de la FAO en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Deberían participar en este proceso todas las entidades competentes, entre ellas el Gobierno, la Oficina del Defensor del Pueblo, la sociedad civil, con inclusión de los movimientos sociales, y todos los organismos de las Naciones Unidas.

- c) Habría que reforzar los mecanismos de empoderamiento y rendición de cuentas, y dar mayores posibilidades a las víctimas de recursos efectivos en caso de violaciones del derecho a la alimentación. La administración de justicia debería ser más transparente y estar al alcance de las víctimas, incluidas las comunidades indígenas. La Oficina del Defensor del Pueblo debería establecer una dependencia especial encargada del derecho a la alimentación y el derecho al agua y dotada de recursos humanos y financieros suficientes. El Gobierno debería tener debidamente en cuenta todas las recomendaciones del Defensor del Pueblo.
- d) Habría que preparar y poner en práctica una completa estrategia de desarrollo nacional para la seguridad y la soberanía alimentarias que girara en torno al derecho a la alimentación. La estrategia debería indicar las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la alimentación sin discriminación alguna y centrarse en erradicar la malnutrición y rectificar la desigualdad extrema a que ha dado origen el comercio agrícola orientado hacia la exportación invirtiendo en la pequeña agricultura, introduciendo una reforma agraria efectiva y protegiendo los

derechos de los campesinos y los indígenas sobre sus tierras, sus recursos hídricos y sus semillas.

- e) **El Gobierno debería destinar la mayor parte posible de los recursos disponibles a cerciorarse de que se avance en forma constante en la lucha contra la tragedia que significa la malnutrición y la pobreza extrema. Esta tarea debe incluir la de reasignar nuevos recursos del impuesto sobre los hidrocarburos directamente al Programa desnutrición cero y al pago de la Renta Vitalicia Dignidad, tanto en el plano nacional como en el municipal. A medida que se asignara directamente a las municipalidades y prefecturas el 60% de los mayores ingresos del Estado por concepto del impuesto directo sobre los hidrocarburos, habría que alentar a estos gobiernos regionales a que destinaran tales fondos a prioridades de los programas antes citados. Como parte de la política nacional del Gobierno habría que supervisar la realización progresiva del derecho a la alimentación. Los indicadores deberían incluir, no sólo estadísticas sobre malnutrición, sino también sobre subnutrición, pobreza y desigualdad.**
- f) **La erradicación de las condiciones de servidumbre similares a la esclavitud debe constituir una prioridad y habría que liberar de su deuda u otras formas de servidumbre a todos los trabajadores. También habría que agilizar el programa de reforma agraria para regularizar los títulos de propiedad, aumentar la protección de las tierras de las comunidades indígenas y dar mayor acceso a campesinos, comunidades y familias rurales.**

