

EL MITO DE LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN BOLIVIA

Miguel Ángel Crespo

En base al concepto desarrollado en la Cumbre Mundial sobre la alimentación realizada en 1996 en Roma, a convocatoria de la FAO y que aún esta vigente, la seguridad alimentaria plantea claramente que **es el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, sin importar el origen nacional de los mismos**. Dicha definición, establece una apertura de los mercados internos de los países atrasados y con un claro beneficio para las empresas e industrias de los países desarrollados. Esta orientación de la economía expresada en la producción agropecuaria ha supuesto un fortalecimiento sin precedentes del sector de los agronegocios a nivel mundial, pero con muy graves consecuencias globales en el plano social y ambiental que se ha traducido paradójicamente en varias crisis.

Es así que en la actual coyuntura mundial, y producto de los impactos socioambientales, existe una amplia discusión -fruto de la preocupación global - con referencia a la crisis alimentaria, la crisis energética, la crisis económica y la crisis ambiental. Obviamente todas las crisis mencionadas están interrelacionadas. Sin embargo, es preciso también aclarar que los países desarrollados, plantean la solución de las crisis en función de sus intereses. Es decir, que la crisis alimentaria estará en base al fomento de una producción mayor de alimentos y para ello, las empresas transnacionales de semillas, ya tienen la solución: Las semillas transgénicas que obviamente no rinden si no van acompañadas de herbicidas, insecticidas, fungicidas, etc. , los cuales son fabricados por las mismas empresas semilleras y/o por sus socios. Esto seguramente demandará un mayor uso de energía y también para ello está la solución: Los agrocombustibles y los biocombustibles, que representan una amenaza para la biodiversidad.

Frente a la crisis alimentaria, también en Bolivia han surgido las voces de las organizaciones campesinas e indígenas, así como de ONGs, instituciones y del propio gobierno, que plantean la importancia de la producción campesina para la solución de esta problemática, desconociendo que la producción campesina aporta con menos del 20% de la producción de alimentos a nivel nacional. Lo anterior genera una distorsión del problema, en sentido de plantear que la economía campesina es fundamental en la producción de los alimentos más importantes de la canasta familiar.

La seguridad y soberanía alimentaria no es solamente la capacidad de generar suficientes alimentos para el consumo interno, sino también en conocer en manos de quienes está la producción de los mismos y cuales son algunas de las variables externas (Las Bolsas de Valores de Chicago y Rosario, por ejemplo) e internas (las estructuras de costos, el contrabando, etc.) que influyen en los precios. Tampoco se debe perder de vista de que la seguridad y soberanía alimentaria está en base al uso y acceso al recurso tierra, que es la base para la producción de alimentos y la forma de su uso o explotación que tiene que ver con el carácter de responsabilidad social y ambiental que debe imperar en un modelo productivo sostenible.

El actual gobierno, con una visión alejada de la realidad en este tema, quiere dirigir las lógicas de los mercados y en los últimos años, la discusión se ha centrado en un falso debate que parte de la premisa de que los campesinos son los que alimentan al país y que por lo tanto los precios están subordinados a su voluntad ó a la del estado. Además, se ha mistificado el modo de producción campesina, al punto de que el actual gobierno, ha subordinado su política de desarrollo rural al apoyo a la producción campesina, alejándose así de la realidad de este sector productivo y prevendalizando la economía y desconociendo el aporte de la agroindustria en la producción de alimentos para el país.

La realidad es otra. Según datos oficiales (INE), el 60% de la población es urbana y se encuentra en seis de los departamentos del país que son los más poblados, mientras que Chuquisaca, Potosí y Pando aún tienen mas del 50% en el área rural. Sin embargo las tendencias de crecimiento son que para los próximos 15 años, el 70% de la población residirá en las ciudades. Lo anterior, se reflejará en una mayor disminución del aporte de la producción campesina en el PIB agropecuario y la producción de alimentos dependerá más de una producción agropecuaria capitalista, que campesina.

Si observamos la superficie cultivada a nivel nacional en los últimos 3 años, vemos que ha disminuido de 2.648.000 Has a 2.411.000 Has., (CEDLA:2009) es decir, ha decrecido en un 9%. Paradójicamente esto no ha impactado severamente en la producción agrícola capitalista (agroindustria), que concentraba en el año 2002, un 60% del valor de la producción agropecuaria (CEDLA: 2009) y el 2009 , pasó a concentrar el 82% (PROBIOMA:2009) , debido fundamentalmente a la mayor importancia que tienen los cultivos destinados a la agroindustria y a la exportación, como es el caso de la soya, maíz, arroz, caña , trigo, algodón, girasol, maní, sorgo, etc.

Asimismo, una gran parte de estos cultivos, se concentran en la región de los llanos, fundamentalmente Santa Cruz, con el 70% del total de la producción agrícola nacional (CEDLA: 2009) y con referencia a los cultivos industriales, concentra el 82% de la producción agrícola (PROBIOMA: 2009). El mismo fenómeno se da en el sector pecuario, donde la región de los llanos concentra el 72% del hato ganadero bovino en el país (CEDLA: 2009)

Por otra parte, en los últimos años y a pesar de las políticas gubernamentales, se ha observado una tendencia a la acumulación de tierras y a su mercantilización, ya que aún el 72% de los campesinos, solo tienen el 19% del total de la tierra distribuida en el periodo 1953 al 2002 (CEDLA: 2009) y este escenario no ha cambiado ostensiblemente en los 5 últimos años.

Como consecuencia de lo anterior, tenemos entonces que más del 80% de la producción, está en manos de los medianos y grandes productores del Departamento de Santa Cruz y en sociedad con la agroindustria.

Para precisar y ejemplificar aún más la información y si nos remitimos a la información oficial y de los gremios de productores de los diferentes estratos, tenemos que el Departamento de Santa Cruz aporta con los siguientes alimentos al país (Datos al 2008):

- * 62% del arroz producido a nivel nacional
- * 43% del trigo producido a nivel nacional

- * 40% del maíz producido a nivel nacional
- * 100% de la soya producida a nivel nacional
- * 40% de las hortalizas producidas a nivel nacional
- * 38% de la papa producida a nivel nacional

Como se puede observar, cuatro cultivos (arroz, trigo, maíz, y soya), muy importantes para la seguridad alimentaria, se producen fundamentalmente en Santa Cruz. Lo que convierte a este departamento, en la región más importante a nivel nacional a la hora de hablar de seguridad alimentaria.

Asimismo, Santa Cruz ha incursionado en la producción de papa, cuya producción se está incrementando progresivamente, debido a la alta demanda de variedades "holandesas" (*Solanum tuberosum*) destinadas a la producción de alimentos "chatarra" en todo el país. En los últimos 20 años han ido desapareciendo más de 40 variedades nativas "harinosas" (*Solanum andigenum*) destinadas al consumo local y han sido reemplazadas por 3 variedades "comerciales/holandesas" (no nativas). Esto afecta ostensiblemente a la seguridad alimentaria cuando desaparecen recursos genéticos nativos y son reemplazados por otros comerciales y/o introducidos.

En cuanto al cultivo de la quinua, considerado estrella del patrimonio nacional, el 90% de su producción se destina al mercado externo por su alta demanda y sus precios atractivos que también son establecidos en las bolsas internacionales, lo que motiva a una ampliación de la frontera agrícola en un ecosistema muy frágil. Lo anterior está generando graves impactos socio ambientales en el altiplano boliviano, dando lugar al desplazamiento de la actividad ganadera (camélidos y ovinos) y agudizando un fuerte proceso de desertificación en los suelos (90% en Oruro y Potosí).

De la misma manera, la agroindustria, la pequeña y gran producción en Santa Cruz, es insostenible desde el punto de vista ambiental, ya que el modelo productivo ha llevado a un proceso de desertificación en más de 300.000 has. , en dicho departamento.

El contexto mencionado, es resultado de las políticas neoliberales llevadas a cabo a partir de 1985 y que promovieron fundamentalmente que la producción interna debe estar dirigida hacia el mercado externo. De esta manera se dio un fuerte impulso a la producción de los cultivos destinados al mercado internacional, en el marco de los acuerdos de integración comercial, como es el caso de la CAN, en la que Bolivia es el proveedor natural de los productos derivados de la soya fundamentalmente.

En este escenario los productores campesinos que producen bajo formas de producción pre-capitalistas, no tienen mayor chance, ante una serie de requisitos del mercado, que exigen determinados productos (comoditis), una mayor productividad y competitividad para posicionar los productos agrícolas inclusive en el mercado local. Esta situación los coloca en la disyuntiva de migrar a las ciudades y/o insertarse en la agroindustria como mano de obra asalariada. Tampoco tienen posibilidades de acceder a la tierra, ya que sólo quedan diez millones de hectáreas de tierras fiscales por "distribuir", las cuales son Bosques no aptos para la agricultura.

Ante esta problemática, el Gobierno maneja un discurso contradictorio, porque afirma que solo apoyará a lo comunitario, dejando a miles de campesinos sin apoyo y fuera del sistema productivo. Sin embargo, paradójicamente declara el respeto

irrestringido a la gran propiedad privada (5.000 has., de ahora en adelante), con lo que consolida la concentración de tierras en pocas manos.

En el caso de los pequeños productores asentados, en el Departamento de Santa Cruz, y que fueron dotados de tierras hasta de 50 Has.(en el marco de las políticas de colonización llevadas a cabo hasta hace 30 años), éstos tienen mejores perspectivas de ingresar en este modelo de producción, pero en un escenario en que son el eslabón más débil de la cadena, ya que sólo cuentan con las tierras, pero no así con el capital, aspecto que es bien aprovechado por la agroindustria para financiar el costo de la producción agrícola (semillas, agroquímicos, diesel), a condición de que el grano producido sea entregado a dicha industria para su procesamiento y posterior exportación y/o comercialización en el mercado nacional, como producto con valor agregado.

En este escenario, el pequeño productor no es más que un proveedor de materia prima para la agroindustria que tiene un 30% más de capacidad instalada de lo que actualmente se produce. La agroindustria fija los precios (en base a los precios referenciales de las Bolsas internacionales y las tendencias) y de esta manera los ingresos de los pequeños productores son fluctuantes y además están afectados por otras variables, como ser los otros proveedores de la cadena a quienes debe pagar por sus servicios (semillas, agroquímicos, diesel, alquiler de sembradoras, fumigadoras, cosechadoras, transporte, etc.)

Lo anterior nos muestra la importancia que tiene un análisis profundo de lo que verdaderamente significa la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia y que va más allá de las mistificaciones hacia la producción campesina y de las actitudes que pueda asumir el estado. Por ello, el análisis referido a la seguridad y soberanía alimentaria debe tomar en cuenta también el modelo de producción que amarra al campesino a su pobreza (parcela) y

- cuando la producción está en manos de las grandes empresas,
- cuando los precios son establecidos en el mercado internacional,
- cuando existe una fuerte dependencia tecnológica en el uso de los insumos químicos,
- cuando existe una dependencia en las semillas y
- cuando se desmerece el valor que tiene la biodiversidad y los recursos genéticos.

En otras palabras, cuando se produce bajo el modo de producción capitalista y para el mercado.

O bien cuando la gran mayoría de producción "campesina", esta subordinada o subsumida por el mercado capitalista. Obviar en los análisis estos aspectos, es no entender el verdadero sentido que tiene la seguridad y soberanía alimentaria.

El actual gobierno, en su oferta electoral planteaba una "reorientación del desarrollo rural en base a la generación de ingresos y empleos extraprediales de la población rural y a la articulación de la producción rural, con el mercado urbano, **a través de la identificación y promoción de las cadenas productivas exportadoras**". Es decir, seguir privilegiando las políticas sectoriales, al mercado externo y subordinadas a las cadenas de valor.

Este enfoque fue reiterado en el Plan Nacional de Desarrollo, cuando menciona que se "priorizará a las unidades pequeñas y medianas, **orientando la integración vertical con la agroindustria**". Esta afirmación, subordina la política de seguridad

alimentaría a los intereses del sector agroexportador, cuyo objetivo es fundamentalmente el mercado internacional ya que el mercado interno es muy pequeño.

En el Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, que fue presentado en el año 2007 y denominado "Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal", se propone un "nuevo patrón de desarrollo productivo rural que sea ambientalmente sustentable, que alcance la soberanía alimentaria y que genere un mayor excedente, con base en sistemas de producción agrícola y forestal-comunitarios, asociativos e individuales – más eficientes en el uso de los recursos naturales y de las tecnologías disponibles para ese cometido." En ese marco, en Noviembre del 2006, se promulgó la Ley N° 3525 de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal no maderable ecológica, como política de estado.

Lamentablemente este Plan, plagado de buenas intenciones y la Ley 3525, no se ha cumplido y es más, se ha hecho lo contrario, generando una serie de ambigüedades en este sector. Un ejemplo de ello es la promulgación de la Ley 3546 que declara de **Prioridad Nacional** la construcción del Complejo Agroindustrial de San Buenaventura, teniendo como base la implementación del Ingenio Azucarero del Norte Paceño, para la producción de azúcar, **biocombustibles, así como también la producción de palma africana para la producción de biodiesel** y aceite, como fuentes de energía renovable y compatible dentro del marco de la producción ecológicamente sostenible".

Estas contradicciones y ambigüedades entre lo que se dice en los discursos y se hace en la realidad, ha generado que en este caso, se dé curso a iniciativas no sostenibles, como es el impulso a la instalación de 6 plantas de Biodiesel en la provincia Cordillera de Santa Cruz y se lleve a cabo la introducción de plantines de piñón provenientes de Indonesia en la localidad de Palometillas. La posición del CIAT (Centro de Investigación Agrícola Tropical), divulgada en su Boletín NotiCIAT N° 2 y en la que afirma que "Pese a la negativa del gobierno, el CIAT no dará un paso atrás en investigación sobre el Biodiesel" es un ejemplo muy claro de las ambigüedades con las que el Gobierno ejecuta las políticas de estado y que da lugar a que todos hagan lo que mejor les parece, según las tendencias mundiales del mercado, así sea a costa de la degradación de los suelos, (con transgénicos y agroquímicos), los cuales deberían ser ocupados en la producción de alimentos, según su aptitud.

Por otra parte, en el actual texto constitucional se promueve la introducción de transgénicos, al establecer en el Artículo 409 que "la producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada mediante ley".

Esto ha dado lugar a que en Bolivia se comercialicen "legalmente", 43 variedades de soya transgénica (ORS: 2009) y en evaluaciones de campo realizadas el año 2009, en propiedades agrícolas del Departamento de Santa Cruz, se ha encontrado maíz transgénico (Bt) y algodón transgénico (RR y Bt).

Es más, en el año 2006 la producción de soya transgénica en Bolivia era el 40% del total de la producción. En la campaña de verano 2009-2010, el porcentaje de soya transgénica está en el 85% del total de soya producida.

Asimismo, en el periodo 2006 al 2009, se ha promovido, mediante los Programas de Apoyo Productivo establecidos por el Gobierno, el uso de agroquímicos, fertilizantes,

fungicidas, etc. lo que ha representado un incremento del 300% a los volúmenes anteriores al año 2005.

Los resultados mencionados en los párrafos anteriores, han sido el resultado de las acciones llevadas a cabo por los operadores estatales, como es el caso de EMAPA, por ejemplo.

En el año 2007 se crea EMAPA (Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos), que tiene como objeto “apoyar la producción agropecuaria, contribuir a la estabilización del mercado de productos agropecuarios y a la comercialización de la producción del agricultor”. Dicha empresa estatal tiene como actividades, “**la compra-venta de insumos agropecuarios**, transformación básica de la producción y su comercialización, prestación de servicios para el sistema de producción, prestar asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otros relacionados con la producción agropecuaria”.

De acuerdo a la información oficial de EMAPA, hasta el año 2008 se apoyó a 8.425 productores en todo el país (El MADRYMA indica que solo se apoyó a 5.613) y que ello representa un total de 99.493 has. A ese mismo año, el total de hectáreas sembradas en Bolivia ascendía a 2.411.000 has. Es decir, que EMAPA sólo llegó a apoyar al 4 % del total del área sembrada, en los cultivos de arroz, trigo, maíz y soya fundamentalmente. Este panorama no ha cambiado en los dos últimos años (2010), debido a que fundamentalmente los pequeños productores del departamento de Santa Cruz, que en principio tenían expectativas en el apoyo de EMAPA, se han ido retirando de los programas de apoyo principalmente debido al retraso en los pagos, en los descuentos injustificados, en los condicionamientos para la adquisición de semillas e insumos, etc.

Asimismo, en el 2007 se aprueba el “Programa productivo para la Seguridad Alimentaria 2008”, que tiene como fundamento, “contribuir a la estabilidad de los precios de los alimentos básicos” y que se operativiza mediante su intervención con un fondo de 42 millones de dólares a EMAPA para la producción de trigo, arroz, maíz y soya y también el apoyo a SEPA, para la producción y provisión de semilla de papa y que tiene un monto asignado de 1,6 millones de dólares. Finalmente, este Programa asigna recursos no reembolsables de 4,8 millones de dólares, al sector “privado comunitario”, para la producción de maíz, choclo, papa, tomate y cebolla.

También “se difiere a cero por ciento, el gravamen arancelario para la importación de arroz, azúcar, maíz, aceite de soya, trigo y sus derivados, animales vivos, carne y sus derivados y fracciones y se autoriza a EMAPA y a la Secretaria Ejecutiva PL-480, la importación directa controlada, el acopio y la comercialización de alimentos” (CEDLA: 2009).

Complementariamente el MDRAyMA, ha desarrollado el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (CRIAR-PASA), que ha dirigido sus actividades al financiamiento de cerca de 127 proyectos de infraestructura productiva, por un total de 9,8 millones de dólares y el Programa de Emprendimientos Organizativos para el Desarrollo Rural Autogestionario-EMPODERAR, que tiene como finalidad promover alianzas entre organizaciones de productores y compradores (estatales y privados) y abarca 55 proyectos de alianzas rurales por un monto de 2 millones de dólares.

A lo anterior se añade el Programa de Repoblamiento Ganadero que fue creado a raíz de los desastres nacionales y tiene un fondo de 10 millones de dólares. En el año

2010, y a raíz de la sequía y los 55.000 focos de calor que afectaron al oriente y al chaco boliviano, se perdieron más de 8.000 cabezas de ganado, las mismas que no han contado con el apoyo efectivo para su repoblamiento.

Asimismo, están los Programas del SENASAG que están destinados a la sanidad animal y vegetal por un monto de 6,1 millones de dólares.

En este escenario podría pensarse que con dichos programas, los resultados obtenidos deberían ser positivos en lo referente a una mayor producción de alimentos por parte de los productores campesinos y que estos tengan un impacto en la seguridad alimentaria del país.

Sin embargo ello no ha ocurrido en los hechos. Estos fondos han promovido la importación de alimentos, como es el caso del arroz, maíz, azúcar y el trigo, que en el caso de éste último, y debido al déficit del 70% que se afronta a nivel nacional y en lugar de priorizar los fondos para el apoyo a una mayor producción de trigo según las aptitudes y vocación de los suelos en determinadas regiones del territorio, se ha promovido la importación de harina con la consecuente quiebra de las molineras nacionales. Similar situación ha ocurrido con el caso del arroz. Es decir, se han ampliado mucho más los lazos de dependencia en la importación de alimentos.

Paralelamente, y como señalamos en los párrafos anteriores, se ha promovido una mayor importación de agroquímicos y fertilizantes en volúmenes que han triplicado las importaciones hasta antes del año 2006 y sin embargo no hubo un crecimiento de la frontera agrícola, ni de la producción de los alimentos que forman parte de la canasta familiar. Al respecto podríamos pensar que dichos volúmenes han sido destinados a una producción más intensiva, sin elevar la productividad, pero con un serio impacto en los suelos y en la biodiversidad y/o han tenido otros destinos.

Para corroborar lo anteriormente descrito, basta conocer la estructura de las importaciones agrícolas y agroindustriales. Más del 51% de las importaciones de dichos productos, corresponde al trigo, harina de trigo, arroz, maíz y papa.

Obsérvese que dichos productos son los fundamentales para la seguridad alimentaria de los bolivianos. Hasta hace unos años, el consumo de arroz, el maíz y la papa, eran cubiertos totalmente por la producción nacional. Es decir, existe un retroceso en la producción de dichos cultivos, que se refleja en un déficit que no ha sido abordado adecuadamente por el gobierno, mediante sus empresas y programas.

Podríamos concluir entonces, que existe una tendencia cada vez mayor a la importación de alimentos, aspecto que incide en la economía nacional debido a que están en función de los precios internacionales.

Por otra parte, existe una creciente tendencia a demandar productos que no son de la producción de base campesina, sino de la agroindustria, aspecto que incide en una disminución gradual del aporte de la producción campesina.

Creemos entonces que el debate de la seguridad y soberanía alimentaria debe profundizarse, con un sentido más amplio y donde se tomen en cuenta los siguientes aspectos:

- * Los productos fundamentales para una dieta alimentaria adecuada y de mayor importancia para el mercado interno.
- * Los productos más importantes que se deben priorizar según su aporte nutricional.
- * El uso y acceso sostenible al recurso tierra.
- * Los precios y la influencia de los mercados y las bolsas.
- * Los sectores que producen.
- * El uso y acceso de los recursos genéticos, es decir el rescate, fortalecimiento y multiplicación de semillas libres.
- * El uso y acceso a las biotecnologías desarrolladas en el país.
- * La producción agrícola responsable (no transgénica), sin químicos, respetando los territorios indígenas, áreas protegidas y bajo una producción colectiva (cooperativas agrícolas), etc.
- * Respeto a los Planes de Uso de Suelos, que garantice una producción sostenible.

No hacerlo, es seguir con esa discusión falsa y hasta cómplice, con políticas y programas inadecuados que fortalecen un círculo vicioso que no lleva a nada.