

**Proyecto de
Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y
de la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Exposición de Motivos

Introducción

El más reciente informe del Estado de la Nación¹, presentado en noviembre de 2015, se refiere expresamente a la temática de la *seguridad alimentaria y nutricional* (SAN). Es así como en su capítulo 4 sobre la “Armonía con la Naturaleza”, se incluye una nota especial titulada “Aproximación al estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica”. Esta nota especial se amplía en el Informe Final sobre “El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional”, un documento anexo al Informe del Estado de la Nación antes citado y que figura en el sitio web dedicado a dicho informe². De este último documento pueden extraerse tres hallazgos relevantes: A. falta de información sobre la situación real; B. un contexto institucional complejo; y C. un entorno normativo amplio, disgregado y heterogéneo:

A. Una falta de información sobre la situación real

En este informe final sobre la SAN en Costa Rica se hace un hallazgo muy relevante: se afirma que el país no cuenta con estadísticas que permitan “estimar con precisión su grado de seguridad o inseguridad alimentaria y nutricional”³ y que tampoco “tiene información sistemática sobre la disponibilidad de alimentos.”⁴ Como se verá, esta situación de falta de datos y de información también influye en el conocimiento sobre el grado de realización del Derecho Humano a la Alimentación en nuestro país.

En efecto, en el estado actual de las cosas puede afirmarse que **se desconoce el grado de cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación en Costa Rica**. Esta situación de desconocimiento es grave y genera incertidumbre. Los datos con que se cuenta no permiten llegar a conclusiones categóricas sobre el estado de cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación.

Es cierto que, por una parte, Costa Rica ha registrado históricamente un nivel de desnutrición (5,2%) muy inferior al que se aprecia en la mayoría de los países latinoamericanos⁵; además, el porcentaje de hambre registrado para el 2014, según el índice global del hambre (conocido como “GHI”, por su sigla en inglés), fue menor a 5 en la escala empleada por ese indicador, el cual es un valor que se considera bajo⁶. Pero, por otra parte, se afirma en el Informe del Estado de la Nación que el país muestra una

¹ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José C.R: PEN 2015.
² Casella Chacón Araya, *Informe Final del Desafío de garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en desarrollo Humano sostenible (2014), p. 4. (Disponible en: http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/ambiente/Chacon_Araya_Seguridad_alimentaria.pdf, consultado el 18 de agosto de 2016).

³ *Ibid*, p.4

⁴ *Ibid*.

⁵ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, p.190.

⁶ *Ibid*.

situación de dependencia y vulnerabilidad en su disponibilidad de alimentos, así como asimetrías socioeconómicas que afectan el acceso a los alimentos.

De tal manera, podría afirmarse en términos *comparativos*, que la situación costarricense no es mala; parece ser de las mejores en la región latinoamericana. Sin embargo, podría afirmarse igualmente, esta vez en términos *absolutos*, que existe un sector de la población que ve comprometida su seguridad alimentaria y nutricional y, para quienes, su Derecho Humano a la Alimentación no necesariamente está garantizado. ¿Cuántas personas son? ¿Quiénes son? ¿Dónde se encuentran? Son preguntas que surgen a partir de las afirmaciones anteriores.

Adicionalmente a esa parte de la población que enfrenta dificultades relativas al acceso y a la disponibilidad de alimentos, existe otra parte de la población que, aun teniendo acceso a la comida, se alimenta mal. La última Encuesta Nacional de Nutrición (de 2009) arroja resultados alarmantes, en términos del aumento de la población que presenta sobrepeso y obesidad⁷.

Se trata acá de una reflexión de orden cualitativo, que se preocupa también por la calidad de la alimentación. Esta problemática resulta ser complementaria a la anterior (que estaba planteada en términos cuantitativos, de acceso y disponibilidad) y ambas tienen que ver con la SAN y con el Derecho Humano a la Alimentación en Costa Rica, lo que involucra a diferentes instancias institucionales.

B. Un contexto institucional complejo

En Costa Rica cabe preguntarse si el Estado, en su calidad de garante principal de la realización de los Derechos Humanos, no estará destinando ya recursos suficientes para reducir el hambre y la pobreza, así como para mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población en general. El problema podría consistir entonces en la cantidad y dispersión de las instancias encargadas. Sobre este tema, el Informe del Estado de la Nación indica que: “En Costa Rica es posible contabilizar más de una veintena de instituciones vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional.”⁸ No obstante, se señala de seguido que: “Son pocos los esfuerzos que se han hecho por valorar los efectos y los impactos de las distintas intervenciones. A lo que se suma la poca o nula coordinación y articulación entre los distintos actores involucrados en los múltiples programas. Lo que tiene repercusiones en su nivel de alcance, efectividad y sostenibilidad.”⁹ En otras palabras, pareciera que se cuenta con los medios y los recursos, pero no se están logrando los resultados esperados.

Nótese que no pueden hacerse afirmaciones categóricas, pues nos enfrentamos a una falta de información que permita contabilizar adecuadamente los recursos públicos que se invierten en SAN. Este problema se da en un escenario complejo, en el cual interviene una gran cantidad de actores institucionales y en donde cada uno de ellos cuenta con recursos que podrían contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

⁷ Véase María Luisa Ávila Agüero, *Presentación: Encuesta Nacional de Nutrición Costa Rica 2008-2009*, San José, 8 de octubre de 2009, consultado el 19 de agosto de 2016 en: http://www.paho.org/cor/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=alimentacion-y-nutricion&alias=67-encuesta-nacional-de-nutricion-costa-rica-2008-2009&Itemid=222

⁸ Karen Chacón Araya, *Informe final: El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional*, p. 26.

⁹ *Ibid.*

Este escenario caracterizado por la incerteza, tanto acerca de la situación real de las personas, como de los recursos que se invierten para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en nuestro país, invita a pensar cómo puede mejorarse la situación descrita y si será necesario legislar para esos efectos.

Ante la realidad normativa de nuestro país, en donde existe una cantidad importante de leyes, sería aventurado proponer un proyecto de ley sin antes hacer un estudio del contexto legal en que este proyecto se insertaría. En particular, con el fin de tener claro si el proyecto de ley es realmente necesario.

C. Un entorno normativo amplio, disgregado y heterogéneo

Para elaborar este proyecto se ha realizado un estudio detallado de las leyes existentes. Este ha permitido constatar que las temáticas relacionadas con la SAN están actualmente reguladas por un marco normativo amplio, disgregado y heterogéneo en relación con los temas tratados, pero que también es rico en instrumentos de implementación, programas y financiamientos.

Se trata, en efecto, de un marco normativo **amplio**, pues han sido identificadas más de sesenta (60) leyes que se relacionan con la SAN. Este marco normativo está **disgregado**, tanto en términos temporales como funcionales. En términos temporales, debe señalarse que estas leyes han sido adoptadas en épocas muy diferentes, que van desde el año 1944 hasta el año 2016. En términos funcionales, éstas son aplicadas, salvo contadas excepciones, por entes estatales muy diversos. Estas leyes constituyen un marco normativo **heterogéneo**, pues regulan temas pertenecientes a ámbitos de acción muy diferentes y cuyos vínculos no siempre resultan evidentes. Se incluyen por ejemplo los ámbitos: agropecuario, salud, asistencia social, educación, economía, banca y seguros, formación técnica y universitaria, entre otros.

Este marco normativo amplio, disgregado y heterogéneo ha dado nacimiento a **más de cien (100) instrumentos y programas** que contribuyen o tienen el potencial de contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en nuestro país. Se trata así de una importante gama de esfuerzos que: i) tienen una incidencia actual o potencial en la SAN; ii) han sido creados todos por ley; y iii) son financiados con fondos públicos.

Estos esfuerzos dan fe de la inversión que ha hecho la República de Costa Rica en la materia y que le ha permitido a nuestro país tener indicadores que sobresalen en la región latinoamericana. No obstante, tal diversidad de instrumentos y programas requieren de un marco integrador, que sistematice todos esos esfuerzos y permita un mejor uso de los recursos disponibles: es por ello que se propone la adopción de una **ley marco**.

El término “Ley Marco” hace referencia en esta propuesta a un texto legal que permita dar unidad, coherencia y sistematizar la gran cantidad de esfuerzos que ya existen, para enfocarlos a la realización del Derecho Humano a la Alimentación de la población costarricense.

I.- La justificación del proyecto de ley

El Proyecto de Ley tiene como objetivo “tutelar el Derecho Humano a la Alimentación, mediante la regulación del bien jurídico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Art. 1º).

Se busca, en un primer momento, reconocer expresamente este derecho humano en un cuerpo normativo de origen nacional –una ley nacional-, para así poder, en un segundo momento, establecer las pautas y mecanismos que permitirán su defensa práctica. Ello, con la finalidad de enfatizar en su carácter justiciable, en su aplicación concreta.

Este derecho humano que ya ha sido reconocido en el plano internacional¹⁰, tiene la característica de ser un “derecho programático”, pues su goce y ejercicio está subordinado a la adopción de normativa derivada y de políticas que lo desarrollen y su efectividad práctica requiere de la generación de condiciones económicas, sociales y ambientales apropiadas. En efecto, el contenido de este derecho consiste en crear y mantener las condiciones necesarias para que las personas puedan tener acceso a los alimentos mediante su adquisición o su producción. En este sentido la definición retenida para efectos del proyecto y que figura en su artículo 3 a), dice:

“Es el derecho de toda persona a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente mediante la producción de alimentos, sea mediante el trueque, sea mediante la compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece la persona, que sea sostenible e inocua y que le garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, saludable y digna.

El Derecho a la Alimentación no se trata del derecho a una mínima ración de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos, ni tampoco es el derecho de una persona a ser alimentada, salvo si las personas no son capaces de alimentarse por sus propios medios, debido, por ejemplo, a un conflicto armado, desastres naturales o porque se encuentren en estado de detención u hospitalización. En esos casos, el Derecho Humano a la Alimentación adopta la forma de un Derecho Fundamental a estar Protegido Contra el Hambre y el Estado tiene la obligación de proporcionar directamente los alimentos.

Este derecho conlleva el deber del Estado de crear las condiciones para que todo individuo pueda alimentarse por sí mismo, lo que supone que los alimentos estén disponibles, así como que sean accesibles, esto es, que cada hogar pueda contar con los medios para producir u obtener sus propios alimentos. Lo anterior se ve completado por la acción pública en el suministro de alimentos por razones de salud pública, de situación nutricional de la población que amerite la intervención, de acciones preventivas de protección y cuidado de las personas o de lucha contra la pobreza.”¹¹

Al leer esta definición elaborada sobre la base de la propuesta hecha por el antiguo Relator de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, se reafirma la idea de que se trata de un “derecho programático”, pues fija los objetivos a alcanzar, no necesariamente los mecanismos para obtenerlos. Asimismo, esos objetivos deben alcanzarse de forma progresiva y mantenerse ese progreso en el tiempo. La implementación de este derecho requiere una organización adecuada de medios y recursos.

Ante tal situación normativa, la pregunta que surge inmediatamente es cómo puede lograrse su implementación y, en el mismo sentido, cómo puede constatarse su

¹⁰ En este sentido véase, entre otros, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 16 de diciembre de 1966, en vigencia desde el 3 de enero de 1976, Art. 11. Véase también los instrumentos declarativos, tales como: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, Art. 25.

¹¹ Definición redactada sobre la base de la definición que propone Olivier De Schutter, antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Consultable en: <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>.

aplicación. Nótese que lo anterior reviste una importancia central para determinar con claridad el grado de cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación en Costa Rica.

Para ello, se propone en este Proyecto de Ley un mecanismo que consiste en generar **indicadores cuantificables que permitan medir el progreso en el cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación**¹². Para el establecimiento de estos indicadores cuantificables se ha decidido proceder en dos etapas. La primera etapa consiste en “aparejar” el concepto del Derecho Humano a la Alimentación, con el concepto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La segunda etapa consiste en transformar los indicadores de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en **indicadores cuantificables de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. De esta forma, con un esfuerzo relativamente modesto, se logra generar de manera inmediata información que permite conocer el grado de cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación en Costa Rica.

Al conocer el grado de cumplimiento, es posible establecer una medición comparativa sobre la evolución año con año y, así, determinar si ha existido un progreso, un estancamiento o un retroceso. Esta determinación permite entonces definir si el Estado cumple con su deber de garantizar el ejercicio de este derecho humano, abriéndose al mismo tiempo la puerta a una defensa práctica y efectiva de este derecho. Al existir una posibilidad real de definir el grado de cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación, sobre la base de indicadores cuantificables, se reafirma su carácter justiciable.

Gracias al carácter justiciable de este derecho humano, un tercero, como por ejemplo un Juez con competencia para tutelar el respeto de los Derechos Humanos, puede revisar la acción del Estado en la materia y determinar con certeza si existe cumplimiento o incumplimiento por parte del Estado. El Derecho Humano a la Alimentación se torna realmente en un derecho exigible.

II. El contenido del proyecto de ley

El presente Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se articula en nueve capítulos:

- Capítulo I: Disposiciones Generales
- Capítulo II: Sistema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Capítulo III: Institucionalidad del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Capítulo IV: Fomento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ámbito Local
- Capítulo V: Protección y Apoyo a la Agricultura Familiar
- Capítulo VI: Medidas para garantizar el abastecimiento de alimentos a la población y la sostenibilidad alimentaria
- Capítulo VII.- Reformas a otras leyes
- Capítulo VIII.- Disposiciones finales
- Capítulo IX.- Disposiciones transitorias

¹² Véase en este sentido la propuesta metodológica: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM), *Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador, Derecho a la Alimentación Adecuada*, 2014, consultable en: <http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Bases%20T%C3%A9cnico%20Metodol%C3%B3gicas%20PSS%20Derecho%20a%20la%20Alimentaci%C3%B3n%20Adecuada%2020150319.pdf>

A. Disposiciones Generales

En las disposiciones generales de la ley, contenidas en el Capítulo I se atiende a la necesidad de reconocer expresamente el Derecho Humano a la Alimentación, en un instrumento de derecho interno y de reafirmar su carácter de derecho plenamente justiciable. También, se le atribuye a la Seguridad Alimentaria y Nutricional el carácter de bien jurídico.

Asimismo, en este capítulo se establece una relación estrecha entre este Derecho Humano y la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta relación estrecha entre un concepto jurídico (Derecho Humano) y un concepto técnico gerencial de administración de los recursos (SAN) resulta ser un elemento clave en el planteamiento que se hace en esta propuesta de ley. Gracias a la medición del cumplimiento de las metas de la seguridad alimentaria y nutricional, es posible medir entonces el grado de implementación del Derecho Humano a la Alimentación. Esto permite darle un verdadero carácter justiciable al Derecho Humano a la Alimentación (véase el apartado Justificación del Proyecto de Ley).

Este planteamiento se ve reforzado al establecer de forma expresa y clara los deberes del Estado en relación con la aplicación del Derecho Humano a la Alimentación (Art. 6). Estos deberes estatales se ven completados por la reafirmación de obligaciones de los particulares que ya existen y por la definición de nuevas obligaciones (Art. 7). En el contexto de una “ley marco” resulta pertinente reafirmar obligaciones preexistentes, por ejemplo, en el ámbito de las relaciones familiares y laborales; así como establecer nuevas obligaciones para los particulares en el ámbito del consumo y de la publicidad.

El proyecto incluye definiciones (Art. 3), las cuales facilitan la aplicación del proyecto. Las definiciones incluidas en el Proyecto de Ley son: Derecho Humano a la Alimentación; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Inseguridad Alimentaria; Vulnerabilidad Alimentaria; Agroecología; Agricultura familiar; Dietas sostenibles; Sistemas alimentarios sostenibles; Alimento autóctono; Tradición alimentaria.

Para efectos de la interpretación de la Ley (Art. 4), se proponen 10 principios orientadores:

- a) Principio del mercado en armonía con la Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- b) Principio de la equidad de las mujeres en el ámbito alimentario;
- c) Principio de la diversidad alimentaria;
- d) Principio de la sostenibilidad alimentaria;
- e) Principio de disminución de la vulnerabilidad alimentaria;
- f) Principio de la prioridad de acción en el ámbito local;
- g) Principio de la promoción de una alimentación saludable;
- h) Principio de acción focalizada;
- i) Principio de participación de la ciudadanía;
- j) Principio de integración generacional;

Por último, en las disposiciones generales del proyecto se propone reconocer el carácter de “bien vital” al alimento (Art. 8).

B. El Sistema Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

En el presente Proyecto de Ley se crea un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante Sistema SAN).

1) Objetivos del Sistema SAN

Los objetivos de este sistema han sido enunciados en el artículo 9° del proyecto. Se trata de:

- a) promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, como medio para alcanzar la plena realización del Derecho Humano a la Alimentación de los habitantes de la República.
- b) facilitar la planificación estatal y la evaluación de las acciones financiadas con fondos públicos en materia de seguridad alimentaria y nutricional;
- c) promover la coordinación interinstitucional en materia de seguridad alimentaria y nutricional;
- d) generar información y datos fiables que permitan cuantificar los esfuerzos que el Estado realiza y que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de la República; y
- e) promover el uso más eficiente posible de los recursos públicos disponibles en pro del objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional, mediante el uso compartido de recursos que las instituciones tienen a su disposición, la simplificación de trámites y la colaboración interinstitucional.”

Al observar los objetivos que persigue la creación del Sistema SAN, se puede apreciar que se busca, por una parte, enfatizar en el vínculo entre el Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional y, por otra parte, mejorar la gestión de los recursos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

En efecto, con la creación del Sistema SAN se pretende generar información y datos que incidan, entre otras cosas, en el mejoramiento de las posibilidades de planificación y evaluación del conjunto de acciones que emprende el Estado (o que éste financia). Asimismo, se promueve la coordinación interinstitucional y el uso más eficiente de los recursos públicos.

2) Conformación y estructuración del Sistema SAN

Este Sistema SAN reúne a **más de cien (100) programas, servicios y competencias institucionales** que contribuyen o pueden contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en nuestro país. Todos estos programas, servicios y competencias institucionales, que son denominados “componentes” del sistema, para efectos de este Proyecto de Ley, cumplen con las características de que **ya han sido creados todos por ley y son financiados con fondos públicos**. Se aclara en el mismo artículo 9° que la creación de este sistema “no conlleva una modificación en las competencias institucionales, ni tampoco implica la creación de nuevos impuestos o de nuevas exoneraciones fiscales, salvo en los casos en que esta ley lo indique expresamente.”

Dentro del contexto de la “ley marco”, este Sistema SAN permitirá sistematizar todos esos esfuerzos y dar un mejor empleo de los recursos. Se quiere aprovechar toda esta inversión que ha hecho hasta ahora la República de Costa Rica en la materia e integrarla con mayor claridad y explícitamente a la realización del Derecho Humano a la Alimentación.

Cada uno de los más de 100 componentes ha sido identificado, asimismo se hace referencia a su ley de creación y se indica el órgano que se encarga de su ejecución. Los componentes han sido organizados en 3 subsistemas: el subsistema solidario (Art. 12), el subsistema de mercado (Art. 13) y el subsistema de formación y capacitación (Art. 14).



En primer término, el **subsistema solidario** está conformado por un conjunto de **51 componentes** en los cuales:

- se suministran directamente alimentos (Art. 12, inciso a);
- se suministran ayudas que permiten a los beneficiarios la posterior adquisición de alimentos (Art. 12, inciso b);
- se suministran ayudas que contribuyen a que los beneficiarios produzcan alimentos (Art. 12, inciso c);
- se conceden exoneraciones fiscales cuyos efectos promueven la seguridad alimentaria y nutricional (Art. 12, inciso d).

Se integran al subsistema solidario 9 componentes en los cuales *se suministran directamente alimentos*. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, el Programa Nacional de Comedores Escolares, los Servicios brindados por los Centros de Educación y Nutrición y por los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-Cinai), los servicios de alimentación para las personas usuarias de los centros asistenciales de salud administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social o, incluso, los servicios de alimentación para las personas privadas de libertad, prestados por la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz.

Son 22 los componentes en los cuales *se suministran ayudas que permiten a los beneficiarios la posterior adquisición de alimentos*. Entre ellos se cuentan 16 instrumentos creados para la protección de personas que se encuentran en un estado objetivo de vulnerabilidad, tales como: personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres en condición de pobreza, mujeres madres adolescentes, personas menores de edad y jóvenes en riesgo social, personas con problemas de alcoholismo y farmacodependencia, personas en fase terminal. A estos se les agregan 6 instrumentos de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, entre los cuales se puede citar, por ejemplo, a las pensiones del Régimen no Contributivo administradas por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) o a los Programas de Estimulo y Planes de Ayuda ejecutados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Otros 16 componentes en los cuales se suministran ayudas que contribuyen a que los beneficiarios produzcan alimentos, se agregan al subsistema solidario. Entre estos

pueden citarse, por ejemplo, los Fondos de Tierras y de Desarrollo Rural del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el establecimiento de un precio competitivo en la venta de combustible a la flota pesquera nacional o el Programa de Extensión Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Finalmente, 4 componentes consisten en la concesión de exoneraciones fiscales cuyos efectos promueven la seguridad alimentaria y nutricional. Se trata, por ejemplo, de la exoneración de todo tributo y sobretasas a las importaciones de maquinaria, equipo, insumos para la actividad agropecuaria, así como las mercancías que requiera la actividad pesquera; o las exoneraciones que se establecen a favor de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.

En segundo término, el **subsistema de mercado** está conformado por un conjunto de **41 componentes** en los cuales se regula:

- el funcionamiento del mercado (Art. 13, inciso a);
- el ingreso al mercado (Art. 13, inciso b);
- el acceso al financiamiento (Art. 13, inciso c);
- el acceso a seguros (Art. 13, inciso d).

Se integran al subsistema de mercado 13 componentes que sirven para regular el funcionamiento del mercado. Entre estos cabe citar, por ejemplo, las acciones de control que sobre la competencia en el mercado realiza el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); la estructuración, por parte del Estado, de una canasta básica; la facultad de intervención en el mercado interno para garantizar la seguridad alimentaria del país, que ostenta el Consejo Nacional de la Producción (CNP); o el Programa Nacional de trazabilidad/rastreabilidad para todos los animales, productos y subproductos de origen animal bajo la tutela del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA).

Asimismo, otros 11 componentes contribuyen a la regulación del ingreso a los mercados. Entre estos puede mencionarse, por ejemplo, el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), ejecutado por el CNP; el Programa Nacional de Ferias del Agricultor; los servicios prestados por los mercados municipales; o el servicio de inspección gratuita, como requisito previo a la obtención de la certificación orgánica, brindado por el MAG.

Otros 14 componentes facilitan el acceso al financiamiento, sea mediante créditos, sea mediante avales. Puede mencionarse, entre otros, el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) que conforman el Sistema de Banca para el Desarrollo; el crédito y los avales que está facultado a conceder el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP); o los créditos con tasas de interés favorables, el financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos, y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de las actividades e iniciativas microempresariales que benefician a las mujeres y a las familias en condiciones de pobreza, por parte de un fideicomiso constituido por el IMAS.

Finalmente, 3 componentes se relacionan con el acceso a seguros, siendo el más importante el seguro integral de cosechas.

En tercer término, el **subsistema de formación y capacitación** está integrado por **12 componentes**. Entre estos puede ser mencionado, por ejemplo, las actividades sustantivas que realizan las universidades públicas; los programas de educación técnica profesional que ejecuta el Ministerio de Educación Pública (MEP); los programas de capacitación y formación profesional diseñados y ejecutados por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); o los programas de estímulo que se vinculan con los planes de ayuda ejecutados por el IMAS.

De esta forma, **un total de 104 componentes** creados por unas **57 leyes** que siguen estando en vigencia, financiados todos con fondos públicos, conforman el Sistema Nacional de la Seguridad Alimentaria que este Proyecto de Ley propone crear. Este Sistema SAN se constituye así en un inventario de iniciativas y esfuerzos estatales que contribuyen a la realización del Derecho Humano a la Alimentación.

El Proyecto de Ley deja abierta la posibilidad a que el Poder Ejecutivo incluya nuevos componentes, siempre que estos sean financiados con fondos públicos y, por supuesto, tengan una incidencia en la seguridad alimentaria y nutricional (Art. 11).

Al poner “lado a lado” y sistematizar todos estos componentes:

- se facilita la acción articulada de esos componentes;
- se vuelve posible generar información desde una perspectiva de seguridad alimentaria y nutricional;
- se vuelve posible planificar y evaluar la acción pública en función de la seguridad alimentaria y nutricional;
- se facilita la maximización en el uso de los recursos;
- se sientan las bases para la reactivación de iniciativas que ya existen en la ley, pero que no funcionan en la práctica.

Para la puesta en funcionamiento de este sistema se propone el siguiente esquema institucional

C. La Institucionalidad del Sistema Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

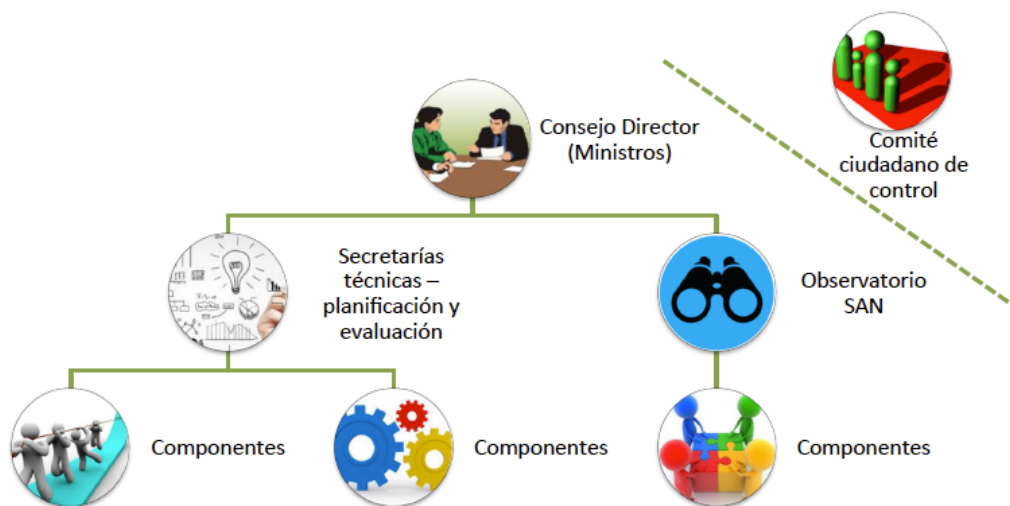
El estudio realizado como antecedente a la propuesta de creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, puso en evidencia la gran cantidad de esfuerzos e iniciativas, así como de recursos que el Estado costarricense ha invertido a través de los años en temas que inciden directamente en la alimentación de la población.

De igual forma, han sido creadas una gran cantidad de instancias cuyas competencias y funciones se inscriben en este mismo contexto.

Este Proyecto de Ley Marco se propone aprovechar lo existente y, de esta manera, promover la creación de una institucionalidad reducida y austera. Se propone modificar y adaptar ciertos órganos ya existentes, con el objetivo de que se transformen en los engranajes centrales del sistema. Estos volverán posible el trabajo conjunto de las instancias ejecutoras encargadas de poner en marcha todos y cada uno de los componentes que conforman el Sistema SAN.

En el Capítulo III se establecen 5 instancias, de entre las cuales solo una de ellas es completamente nueva. Las otras 4 instancias ya existen (sea que operan en la práctica, sea que han sido creadas por otra normativa legal o reglamentaria). Se trata de:

- un Consejo Director;
- dos Secretarías de planificación y evaluación;
- órganos ejecutores de los componentes del Sistema SAN;
- un Observatorio costarricense de la Seguridad Alimentaria y Nutricional; y
- un Comité de Control Ciudadano.



1) Consejo Director:

El Consejo Director es el órgano de decisión política del sistema. Se trata de un órgano colegiado, constituido por 5 altos jerarcas que será “el máximo responsable de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de la República y el ejercicio pleno del Derecho Humano a la Alimentación” (Art. 17).

Una de las primeras discusiones que se tuvo en el proceso de elaboración de esta propuesta, se refirió a la importancia de establecer responsabilidades claras que permitieran la plena realización del Derecho Humano a la Alimentación, incluido su carácter exigible (justiciable). Una de las propuestas que se consideró, consistía en definir un “Ministro Rector” de la seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, al observar la amplitud de la temática (“tema transversal”), así como la cantidad y diversidad de instancias que intervienen, se cayó rápidamente en cuenta que ninguno de los Ministros de Gobierno tiene facultades de jerarquía o de dirección sobre la totalidad de las instancias que intervienen (órganos ejecutores de los componentes del Sistema SAN).

La definición de una “Rectoría” en el sentido en que tradicionalmente se ha empleado dicho término en nuestro sistema jurídico institucional, resultaba por ello inadecuada. Obsérvese que es un sinsentido definir que un Ministro es el máximo responsable de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de la República, así como el ejercicio pleno del Derecho Humano a la Alimentación, cuando él no tiene poder de dirección sobre aquellas instancias que ejecutan las labores. Con tal proceder se atribuiría una responsabilidad injusta, por cuanto se haría responsable a un funcionario que no puede incidir en los resultados alcanzados.

Por ello, se optó por otorgarle la dirección política del Sistema SAN a un órgano colegiado, cuyos integrantes son: el Ministro de Agricultura y Ganadería; el Ministro de Salud; el Ministro de Economía, Industria y Comercio; el Ministro de Educación Pública; y el Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social. Este Consejo Director tendrá entre otras funciones, dictar la política nacional y el plan nacional relativos a la SAN.

Debe indicarse también que, para su creación, se ha tomado como base una instancia creada mediante un Decreto Ejecutivo en 2003 y se propone transformarla en

este Consejo Director. Lo anterior, con el fin antes señalado de aprovechar al máximo la institucionalidad ya existente (véase Transitorio I).

2) Secretarías de Planificación y Evaluación

Se le da la denominación de Secretarías de Planificación y Evaluación a dos órganos que ya existen y que han sido creados en dos leyes diferentes. Se trata de: la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), órgano adscrito al Despacho del Ministro de Salud y creado en la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, N° 5412 de 8 de noviembre de 1973; y a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), adscrita para fines administrativos al Ministerio de Agricultura y Ganadería y creada en la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria, N° 7064 de 29 de abril de 1987. Para efectos de esta propuesta, se les atribuye competencias adicionales a estas dos instancias.

Estas constituyen el engranaje central del Sistema SAN, toda vez que permiten la interacción entre el órgano de dirección política -Consejo Director- y los órganos ejecutores de los componentes del Sistema SAN. Estas Secretarías tienen, también, la labor primordial de definir las metas cuantificables para la seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base de los Planes Operativos Institucionales Anuales generados en el marco de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 22). A partir de la definición de estas metas cuantificables es posible definir los niveles de seguridad alimentaria y nutricional y, por ende, el grado de realización del Derecho Humano a la Alimentación. Finalmente, en este contexto, las Secretarías son el enlace con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), lo que permite dar coherencia a los instrumentos de la planificación en SAN, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo (Arts. 20 y 21).

Debe indicarse que este planteamiento conlleva implícita una obligación para el Estado de planificar en materia de seguridad alimentaria y nutricional, y de poner en práctica los correlativos mecanismos de evaluación del cumplimiento.

3) Órganos ejecutores de los componentes del Sistema SAN

Estos “órganos ejecutores” son diferentes instancias que ya están encargadas de ejecutar los programas, las actividades, así como de brindar los servicios y ejercer las competencias que diversas leyes les atribuyen. Las referencias a estas leyes se incluyen a lo largo del Capítulo II del Proyecto de Ley (Véase el punto B sobre el Sistema SAN). Estos diversos órganos ejecutores ya existen y su vinculación con el Sistema SAN no conlleva ninguna modificación en las competencias institucionales (Art. 9 *in fine*).

En la creación del Sistema SAN, el Proyecto de Ley sigue un enfoque en el cual se incorporan los “componentes”, es decir, los programas, actividades, servicios y competencias institucionales; no se enuncian directamente los órganos ejecutores. Estos últimos interesan al Sistema SAN (y se integran a él) en la medida en que ejecutan alguno de los “componentes” del Sistema.

4) Comité Ciudadano de Control

El Comité Ciudadano de Control es un órgano conformado exclusivamente por actores de la sociedad civil. Ningún funcionario público ni funcionario electo popularmente puede integrarlo. Según el Art. 27 del Proyecto, sus miembros son :

- a) Un representante de los consumidores;
- b) Un representante de los centros agrícolas;

- c) Un representante de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del Derecho Humano a la Alimentación;
- d) Un representante de los Pueblos Indígenas;
- e) Un representante de las mujeres;
- f) Un representante de las personas jóvenes;
- g) Un representante de las personas adultas mayores.
- h) Un representante del sector productivo agropecuario y agroindustrial.
- i) Un representante del sector cooperativo directamente vinculado con la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Asimismo, se establece que la Defensoría de los Habitantes de la República podrá participar como observador en las sesiones del Comité Ciudadano de Control de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con derecho a voz, pero sin voto. Para efectos de facilitar la puesta en marcha del Comité, el transitorio IV del Proyecto establece una conformación inicial y que tendrá una vigencia de un año, contado a partir de la publicación de la Ley.

El Comité Ciudadano de Control ejerce labores de auditoría ciudadana, tanto *ex ante*, como *ex post*. Tiene, en efecto, una participación previa a la adopción de la Política Nacional y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Art. 19), así como en la elaboración de la Estrategia Nacional de conformación de reservas alimentarias (Art. 51).

Adicionalmente, tiene amplias atribuciones de control posterior. Estas se ven reforzadas con el reconocimiento de una legitimación activa amplia y la representación de intereses colectivos y difusos relacionados con la alimentación de los habitantes (Art. 25).

A diferencia de las tres instancias anteriores, la creación de este comité no parte de ninguna estructura preexistente.

5) Observatorio costarricense de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Una de las principales necesidades identificadas en el Informe del Estado de la Nación se relaciona con la información disponible. Resulta importante, en ese sentido, reforzar los sistemas de información y monitoreo, y mejorar la divulgación de la información. Con esa necesidad en mente se propone la creación de un Observatorio costarricense de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual tendría además la competencia de implementar un sistema de “alerta temprana” que permita a las autoridades reaccionar a tiempo ante situaciones que puedan vulnerar la seguridad alimentaria y nutricional.

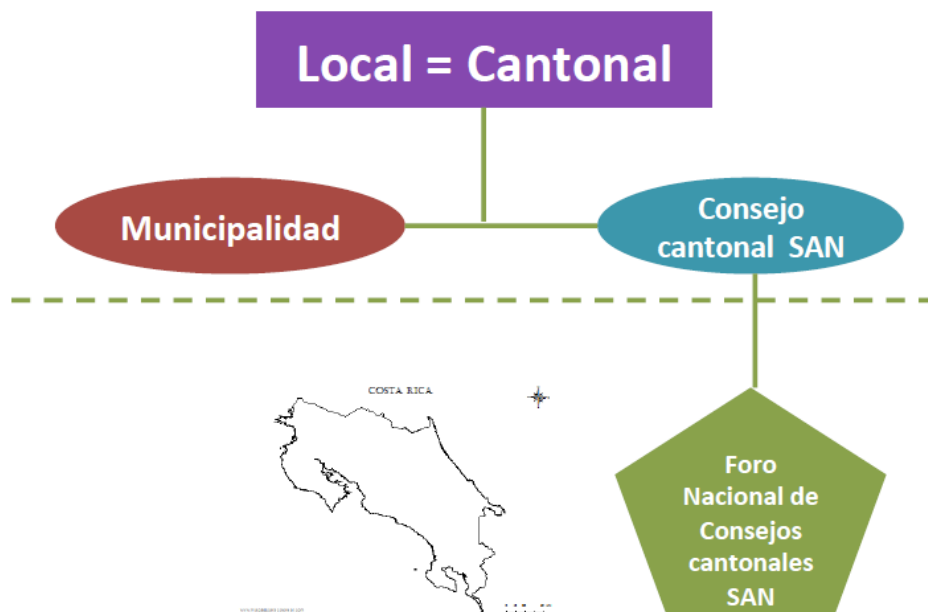
Este Observatorio sustituirá en sus funciones, obligaciones y atribuciones al “Sistema Nacional de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN)”, el cual ha sido establecido mediante un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), de 2013 (transitorio VI). De esta forma, se aprovecha la experiencia adquirida y se refuerza al darle un asidero legal.

El Observatorio será dirigido por el INEC y contará con la participación en calidad de coadyuvantes, de las Secretarías de Planificación y Evaluación (SEPAN y SEPSA), así como del Consejo Nacional de la Producción (CNP).

D. Fomento de la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito local

En el capítulo IV se desarrollan una serie de mecanismos para fomentar la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito local. En ese sentido, “lo local” es asimilado a lo cantonal en la propuesta (Art. 32). De esta manera, se supera la dificultad causada por la coexistencia de diversos planteamientos de regionalización que las instituciones han implementado. Con este enfoque se desea recalcar que la temática SAN concierne tanto a los espacios territoriales rurales, como a los urbanos (Art. 32).

El proyecto incluye unos objetivos específicos que debe perseguir el fomento de la SAN en el ámbito local (Art. 34), que sin necesidad de una afirmación expresa denota el vínculo estrecho e ineludible entre la SAN y el desarrollo humano cantonal. Las acciones se articulan en dos esferas: la Municipalidad y el Consejo Cantonal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN). A estas dos esferas se suma un órgano de alcance nacional: el Foro Nacional de Consejos Cantonales de SAN.



1) Municipalidad

En relación con la esfera municipal, el Proyecto de Ley inserta la discusión acerca de la temática SAN en varias instancias municipales. Lo anterior, mediante unas reformas al Código Municipal (Art. 62). Estas reformas conciernen las competencias del Alcalde, del Concejo Municipal y de las comisiones del Concejo Municipal. También se incluye una modificación relativa al tema de la capacitación municipal.

2) Consejo Cantonal de Seguridad Alimentaria y Nutricional

En relación con los COSAN, estos se constituyen como una “instancia de diálogo, coordinación e integración intersectorial e interinstitucional” (Art. 36). En ella participarán tanto funcionarios públicos, como representantes de la sociedad civil organizada y líderes comunales (Art. 37). Este consejo será presidido por el Alcalde o por el Vicealcalde, quien deberá promover activamente su conformación y funcionamiento (Arts. 36-37). De esta forma, el COSAN deberá tener un vínculo con la Municipalidad, sin ser un órgano municipal.

Los COSAN vendrán a sustituir a otros órganos similares que habían sido creados mediante un Decreto Ejecutivo de 2003 (Transitorios VII y VIII). De esta manera, se aprovecha la experiencia acumulada y se fortalecen dichas instancias al crearlas ahora por ley.

3) Foro Nacional de Consejos Cantonales de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Finalmente, en este capítulo IV se crea una instancia nacional para que los COSAN puedan compartir sus experiencias exitosas y las dificultades que han encontrado, y para recibir capacitaciones. Así, se propone que los diversos COSAN se reúnan anualmente en un Foro Nacional de Consejos Cantonales de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Arts. 40-42).

E. Protección y apoyo a la Agricultura Familiar

En su capítulo V, este Proyecto de Ley establece medidas de protección y apoyo a la Agricultura Familiar. Para comenzar, se define el concepto de agricultura familiar (Art. 3), de seguido, se establecen una serie de deberes del Estado en relación con la agricultura familiar (Art. 43).

Se propone un registro de unidades productivas de agricultura familiar, que administrará el Ministerio de Agricultura y Ganadería. La inscripción en el registro otorga varios beneficios a los agricultores que desarrollan la agricultura familiar, entre los cuales se pueden mencionar:

- Un documento de identificación para los miembros de la familiar, que los acredita como agricultores que desarrollan agricultura familiar.
- Se les asimila de pleno derecho a la categoría de “emprendedor”, en los términos de la Ley de fortalecimiento de las Pymes; y a la categoría de micro, pequeño y mediano productor agropecuario, en los términos de la Ley de Banca para el Desarrollo.
- Lo anterior implica que se tiene un acceso preferencial al crédito en el Sistema de Banca para el Desarrollo y se exoneraría del pago correspondiente al Registro Sanitario del Ministerio de Salud, cuando desean obtenerlo para comercializar sus productos (Art. 67).
- Pueden utilizar, también, el sello de garantía de la agricultura familiar y el sello de garantía de producción artesanal, en sus productos (Art. 46).
- Podrían participar de un régimen preferencial como proveedores para las compras públicas.

F. Medidas para garantizar el abastecimiento de alimentos a la población y la sostenibilidad alimentaria

En el Capítulo VI del Proyecto se establecen una serie de medidas para garantizar el abastecimiento de alimentos. Se trata de medidas de: emergencia; contra el desabasto; de conformación de reservas alimentarias; y para lograr la sostenibilidad alimentaria.

G. Reformas a otras leyes

El Capítulo VII del Proyecto de Ley contiene una serie de reformas a 16 leyes, las cuales buscan, en términos generales, ajustar esas leyes a esta Ley Marco que se propone y reforzar los diferentes aspectos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en ellas. En términos más específicos, las reformas persiguen los objetivos de:

- proteger la salud de los consumidores y garantizar la calidad de los alimentos que se ponen a su disposición
- reconocer expresamente el derecho a la alimentación y facilitar su aplicación
- reforzar el nivel de acción local en materia de seguridad alimentaria y nutricional
- adaptar la institucionalidad a los requerimientos de esta ley marco
- facilitar el ingreso a los mercados de los micro, pequeños y medianos productores
- combatir el desperdicio alimentario, incluido el desperdicio de agua potable

Finalmente, se establece que la ley es de orden público.

Conclusión

El Proyecto de Ley reivindica el papel del Estado como promotor, garante y supervisor del Derecho Humano a la Alimentación. Durante las últimas siete décadas, nuestro país ha puesto en práctica diversos instrumentos que le han permitido tener una situación ventajosa si se le compara al contexto latinoamericano. No obstante, la experiencia muestra dispersión y desarticulación en esos esfuerzos. Este Proyecto de Ley propone un marco normativo que articula un sistema, el cual viene a reforzar y a organizar estos instrumentos. Su aplicación permitirá un uso más eficiente de los recursos, la toma de decisiones con base en evidencia y el desarrollo de la investigación, al mismo tiempo que establece un régimen jurídico que garantiza el Derecho Humano a la Alimentación.

Para terminar, debe indicarse que en su último informe anual, **la Defensoría de los Habitantes de la República** recomienda expresamente al Estado Costarricense la adopción de las propuestas contenidas en este proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional¹³.

¹³ Defensoría de los Habitantes de la República, *Informe Anual de Labores 2015-2016*, pp. 33-35, consultable en: http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/informes/labores/documentos/if2015_16.pdf.