

Señora
CINTHYA DIAZ BRICEÑO, Jefe Área
Sala de Comisiones Legislativas IV
Departamento Comisiones Legislativas
rrodriguez@asamblea.go.cr / cdiaz@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante el oficio AL-DCLEAMB-37-2020 de fecha 18 de agosto de 2020 sobre el Proyecto de ley denominado: "LEY DE SOBERANIA ALIMENTARIA", expediente legislativo No. 21.960, publicado en el Alcance 112 a La Gaceta 110 el 14 de mayo de 2020, lo descrito según estudio realizado por la Dirección de Estudios Económicos y de Desarrollo de la Defensoría de los Habitantes de la República, en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

El proyecto propone la creación de un Plan Nacional de Soberanía Alimentaria de construcción participativa y aporte regional, así como ampliar las capacidades del Consejo Nacional de la Producción (CNP) para colocar los excedentes de la producción nacional en el mercado externo.

Además, propone constituir los servicios de almacenamiento de granos y redes de frío como servicios públicos.

En el proyecto se propone la renegociación de los Tratados de Libre Comercio que ha firmado Costa Rica con el fin de permitir la protección arancelaria de productos de autoabastecimiento nacional y, responsabiliza al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) de realizar un control de precios e impedir el "dumping" con productos importados.

Propone además la creación de una línea de crédito para la producción y la agroindustria con garantía del Banco Central de Costa Rica, gestionada por el Sistema Bancario Nacional, con un retorno de hasta dos puntos porcentuales como máximo, y al cual se deba dedicar el 25% de la cartera crediticia de los Bancos del Estado.

En el proyecto se propone la creación de un Fondo Económico Nacional para el Acceso de los Productores Agropecuarios, de Pesca y Acuicultura financiado con el 10% de las captaciones por certificados a plazo depositados en la banca nacional. Este fideicomiso tendría una junta administrativa formada por tres representantes del sector agropecuario, dos del sector pesquero y uno del sector agroindustrial, y ofrecerá sus créditos con un

máximo costo de tres puntos porcentuales por administración y dos puntos porcentuales de interés.

El proyecto propone también que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) cree una reserva de tierras que se distribuya a familias productoras, pudiendo adquirirlas a los cinco años de trabajarlas y habiendo demostrado su capacidad productiva.

Se propone también un cambio en la composición de la Junta Directiva del INDER, pasando a ser cuatro representantes del Gobierno (1 de INCOPECA, 1 del CNP, 1 de SENARA y 1 del MAG, quien la presidiría) y cinco representantes de la población beneficiaria electos por votación universal.¹

2. Análisis del contenido del proyecto.

La Defensoría de los Habitantes realiza su análisis según su ámbito de competencia, de manera que asuntos técnicos o de otra naturaleza contenidos en el citado proyecto, si bien pueden ser advertidos en este criterio, no serán abordados con profundidad considerando que, por su especialidad, corresponden a otras instancias o instituciones emitir opinión o criterio conforme a sus facultades y funciones asignadas por el ordenamiento jurídico.

La carencia central del proyecto de ley en discusión es la ausencia de un concepto de "soberanía alimentaria" que brinde sentido, fundamente e integre a la mayoría de las disposiciones del mismo. Para la Defensoría de los Habitantes, la redacción del proyecto es contraria a la correcta técnica legislativa y, dada la dispersión de propuestas que lo integran, puede ser fuente de inseguridad jurídica. El problema nace desde el propio concepto de "soberanía alimentaria", pues en lugar de plantear el concepto para efectos de la nueva ley, simplemente hace remisión a las definiciones de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO por sus siglas en inglés).

Esa no es la única definición ausente en el proyecto de ley. La misma carencia se observa, al menos, para los siguientes conceptos que el proyecto utiliza sin especificar a qué se refieren tales conceptos:

- Seguridad alimentaria.
- Autosuficiencia alimentaria.
- Sostenibilidad.
- Armonía con la biodiversidad.
- Diversidad cultural intra e intergeneracional.
- Desarrollo rural.
- Economía campesina.
- Inocuidad alimentaria.
- Transferencia tecnológica.
- Precios controlados.

¹ Esta Junta Directiva, en la actualidad, tiene sólo dos representantes de los productores (uno nombrado a través de los territorios rurales y otro nombrado en asamblea por el Foro Nacional Agropecuario), un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y los otros cuatro nombrados directamente por el Poder Ejecutivo.

- “Domingo” (sic) internacional.
- Red de frío, entre otros.

A partir de esa carencia conceptual, el proyecto de ley tiende a ser tan solo una compilación inconexa de disposiciones, sin coherencia interna que justifique las regulaciones propuestas, tanto desde un punto de vista axiológico (valores en juego) como desde la perspectiva técnica.

En ese orden de ideas, el artículo 7 establece que la Defensoría de los Habitantes podrá ser facilitadora del proceso de elaboración del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria. Tal función resulta incompatible con la naturaleza misma de este Órgano Defensor y ejemplifica una de las carencias técnicas y jurídicas de este proyecto.

Asimismo, en los artículos referidos al Plan Nacional de Soberanía Alimentaria, se denota la carencia de una correcta articulación del proceso de coordinación explícito para la elaboración del Plan, si bien, se indica que el MAG y el INDER deben implementarlo, no se definen responsabilidades objetivas para su construcción, ejecución, seguimiento y evaluación.

Esto hace que el articulado tan solo sea enunciativo, pero con carencias serias para la ejecución de lo propuesto. Asimismo, tampoco se establece como se articularía este plan de soberanía alimentaria con el Plan Nacional de Desarrollo del país.

En ese sentido, se observa que en artículo 14 del proyecto se establece que “Todas las instituciones públicas podrán adecuar sus planes de desarrollo, prestación de servicios e infraestructura, a los requerimientos del Plan.” Sin embargo, el proyecto no contiene reformas expresas a las leyes orgánicas de las instituciones que pretende involucrar. Por lo que, de nuevo, la propuesta no plantea más que un contenido enunciativo.

En el caso del Consejo Nacional de Producción (CNP) que a lo largo de las últimas décadas ha sido poco a poco desprovisto de recursos y capacidades para cumplir con las funciones que la normativa vigente aún le otorga, se le asignan importantes funciones, pero no se establecen los recursos para cumplirlas. El proyecto no parece estar acompañado de algún estudio que el CNP en su condición actual puede realizar todas las funciones que se le estarían asignando en el artículo 15 del proyecto.

Mención especial requiere la redacción del artículo 16 “Control de Precios”, que establece que

Se entiende que la producción agropecuaria y pesquera, dirigida al consumo nacional, tendrá precios controlados por el Ministerio de Economía y Comercio, para evitar el “domping” internacional y las variaciones de temporada, garantizando en cada caso, el porcentaje de utilidad del productor; que será establecido periódicamente por el MEIC.

Amén de que el proyecto de ley no define qué entiende por “precios controlados”, la Defensoría considera oportuno señalar que el establecimiento del control de precios internos

(entendido como un escenario distinto a la fijación de precios mediante mecanismos de mercado) es un aspecto que requiere ser valorado jurídicamente, dado que existen compromisos a través de tratados internacionales, leyes de implementación de los PAES (Planes de Ajuste Estructural), así como compromisos por la incorporación a la OCDE y otras instancias, en las cuales el país se comprometió a no utilizar instrumentos de esa naturaleza, prácticamente ni en situaciones de emergencia nacional, porque en muchos casos no existen cláusulas de escape a los compromisos adquiridos por el país.

De hecho, actualmente, el MEIC no tiene capacidad para supervisar una regulación de precios efectiva y, si la iniciativa llegase a superar los obstáculos jurídicos que se le oponen, sería necesario modificar la Ley del MEIC y dotarle de presupuesto y recursos necesarios para asumir estas funciones que, en la actual coyuntura fiscal, parecieran ser una propuesta poco realista y políticamente inviable. Entonces, aprobar las funciones sin dotar de los recursos necesarios para ejecutarlas, sería equivalente a no otorgar ninguna función y abrir un frente de demandas al Estado por incumplir con obligaciones expresamente otorgadas por la ley.

Comentario análogo requiere el contenido del artículo 17 del proyecto en análisis:

ARTÍCULO 17- PROTECCIÓN ARANCELARIA

El Poder Ejecutivo dotará de la protección arancelaria necesaria, a los productos de autoabastecimiento alimentario; garantizando su prioridad en el mercado local. Para tal efecto se entrará de inmediato a renegociaciones con los tratados internacionales en materia agropecuaria.

Con tal finalidad, se utilizará los mecanismos de reserva a las partes contratantes, que prevé el Acta Final de La Ronda de Uruguay y los procedimientos actuales de la Organización Mundial del Comercio; en todo caso, el Poder Ejecutivo no podrá suscribir ningún convenio o tratado internacional, que lo obligue a renunciar a las protecciones arancelarias o no arancelarias, establecidas para los productores nacionales participantes en el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria. El Gobierno de la República debe renegociar el capítulo agropecuario en los diferentes tratados internacionales, especialmente en el tratado entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Los artículos 18 y 19, así como el 24 del proyecto se refieren a mecanismos para dotación de crédito para la producción agropecuaria y aunque, la Defensoría pueda comprender el espíritu que inspira la inclusión de tales disposiciones, ciertamente su redacción es confusa e incompleta. A modo de ejemplo, véase el contenido del artículo 19:

ARTÍCULO 19- BANCA PARA EL DESARROLLO

Con los recursos aportados por el Sistema Bancario Nacional y la banca privada crease la Banca Para el Desarrollo Exclusivo de los sectores adscritos Plan de Soberanía Alimentaria.

El resto del proyecto no desarrolla lo enunciado en ese artículo 19, por lo que tal disposición no pasa de ser un enunciado cuyo contenido es inexistente.

Por otro lado, se observan algunas disposiciones, que no necesariamente pasan de ser enunciados o declaraciones de intención, sin ninguna articulación o coherencia lógica entre sí o con el proyecto de ley mismo. Por ejemplo:

ARTÍCULO 21- RECURSO HÍDRICO

Elevar a rango constitucional el agua como derecho humano.

ARTÍCULO 22- RESERVA NACIONAL DE TIERRAS AGRÍCOLAS

De conformidad con el instrumento de planificación y uso del suelo agrícola, **indicado en el artículo anterior**, el **INDER** creará una Reserva Nacional de Tierras Agrícolas, destinadas exclusivamente a los agricultores y pescadores adscritos al Plan, que incorporará al patrimonio nacional mediante compra o expropiación que se pagará con aportes de los presupuestos nacionales que se acuerden para los tres presupuestos anuales nacionales siguientes a la aprobación de esta ley (...)

ARTÍCULO 23- ASESORIA Y CAPACITACION TECNICA

Por cada cien parceleros beneficiarios **del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria**, el Estado igualmente dotará de tierras a diez egresados de los Colegios Técnicos Agropecuarios, parcelas que serán canceladas con la asesoría y acompañamiento técnico a los cien parceleros, el compromiso y sistema de asesoría será regido por el respectivo reglamento.

Especial mención requiere lo dispuesto en el artículo 30 del proyecto:

ARTÍCULO 30- INCORPORACIÓN DE LA POBLACIÓN CAMPESINA Y PESCADORES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Los beneficiarios del INDER, productores agropecuarios o pescadores, por el solo hecho de incorporarse jurídicamente al **Plan Nacional de Soberanía Alimentaria**, quedan integrados a la Seguridad social y serán adscritos obligatoriamente al seguro de enfermedad y maternidad, al seguro de riesgos del trabajo y al seguro de invalidez, vejez y muerte.

Mediante un convenio específico entre las instituciones de seguridad social e INDER, se establecerán las condiciones especiales de cotización que deberán pagar los beneficiarios.

Aquellas personas dedicadas las labores agroindustriales o a la pesca, que no posean recursos económicos y que por su edad avanzada no puedan ahorrar lo suficiente para tener un fondo de jubilación al momento de su

retiro, recibirán una pensión estatal digna por el régimen no contributivo de la CCSS, como mínimo de un 50% del salario mínimo de ley.

Esta disposición aparte de ser confusa y generar dudas en cuanto a cuál puede ser su relación con la "soberanía alimentaria", genera una afiliación a la seguridad social sin especificar la fuente de la cual se obtendrán los recursos para financiar tal afiliación, al tiempo que establece destinos para los recursos del sistema de pensiones del régimen no contributivo, sin señalar las fuentes de tales recursos. De aprobarse tal norma, se crearía un faltante de recursos en ambos sistemas y se estaría aprobando otro enunciado con poca o ninguna posibilidad de llevarse a cabo en la práctica.

Comentario análogo merece lo dispuesto en el artículo 32 del proyecto de ley:

ARTÍCULO 32- VIVIENDA RURAL

La construcción de vivienda y servicios básicos para la familia rural, se considerarán prioridad número uno, que deberán ser atendidas por el BHANVI y las instituciones de asistencia social del sector público, las cuales deberán coordinar con el INDER toda su actividad en la zona rural.

Los núcleos familiares de los pescadores y agricultores que participen en el Plan, podrán ser beneficiarios de una vivienda digna de interés social, por solo el hecho de estar en la actividad. El BHANVI tomará las previsiones necesarias para que en el presupuesto ordinario de los dos años siguientes a la publicación de esta ley se financie la ejecución de un programa de construcción de viviendas en los litorales, para resolver sus necesidades en forma específica.

Por otro lado, para la Defensoría resulta incomprensible el contenido y la razón misma de la incorporación de los artículos 34 y 35, al tiempo que no se encuentra la relación que puedan tener con la soberanía alimentaria del país:

ARTÍCULO 34- PROCEDIMIENTOS EN GENERAL

Para tramitar los procedimientos relativos a las gestiones de los administradores o los que surjan por iniciativa de la administración, se resolverán siguiendo el procedimiento establecidos en la Ley General de la Administración Pública.

ARTÍCULO 35- JURISDICCIÓN APLICABLE

Los actos de la administración del sector rural, serán impugnables según su naturaleza: en la jurisdicción contenciosa si se trata de meros actos de administración o medidas de naturaleza ambiental; en la jurisdicción agraria cuando se trate de acuerdos que afecten derechos

agrarios de los administrados y en la jurisdicción laboral, cuando resuelvan materia del trabajo relativa a sus funcionarios.

Finalmente, la Defensoría considera necesario señalar que la reforma propuesta en el Capítulo VII del proyecto de ley para el artículo 36 de la Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, es bastante confusa:

ARTÍCULO 36- REFORMA A LA LEY DE ARESEP

Refórmese la Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), para que se incluya un nuevo inciso en el artículo 5 que diga "Almacenamiento de granos y red de frío".

De acuerdo con esa reforma, el "almacenamiento de granos" ¿estaría siendo declarado servicio público y además tendría fijación tarifaria al igual que el servicio de suministro de agua potable o de electricidad? Este Órgano Defensor no encuentra ninguna justificación técnica para tal declaratoria. En cuanto a la "red de frío", dado que el proyecto de ley no define en qué consiste, es imposible valorar la pertinencia de la reforma, en particular considerar que la "red de frío" deba también ser considerada como servicio público regulador por la ARESEP.

Debido a todo lo anterior, con relación a esta propuesta, la Defensoría de los Habitantes comprende el espíritu que mueve la presentación del proyecto de ley, así como algunos de sus contenidos. Sin embargo, no puede dejar de señalar que la propuesta es incompleta, con carencias técnicas y conceptuales, al tiempo que incorpora temas que no necesariamente están directamente relacionados con la soberanía alimentaria. Dadas esas condiciones, la Defensoría no puede avalar el proyecto de ley consultado.

3. Conclusión.

Debido a lo expresado en este documento, la Defensoría emite un criterio **no favorable** al proyecto No. 21.960 consultado.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarles las muestras de mi alta consideración y estima.

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, Ph.D
Defensora de los Habitantes de la República

E: JFS/AKZ
REV: JPR