



San José, 15 de febrero de 2017

DH-0144 -2017

Diputado
Johnny Leiva Badilla
Presidente
Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales
Presente

Estimados señor:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarle que en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes, sobre el expediente número **20.076 "Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional"** me permito indicar lo siguiente:

1. Resumen Ejecutivo

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. Asimismo, 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 y en su aplicación concreta.

Este derecho humano que ya ha sido reconocido en el plano internacional¹, 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.

¹ 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.

2. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Análisis del contenido del proyecto:

Sobre el tema de los seguros (Artículo 13):

En cuanto a la **Sección III** entre los 4 subsistemas de mercado existentes en el proyecto de Ley se observa el inciso d) que trata el tema del acceso a los seguros. Sobre el particular se otorga en sus puntos 2 y 3 la autorización para que el Instituto Nacional de Seguros proceda a crear un seguro de cosechas y otorgue pólizas colectivas de aseguramiento. Debe recordar el legislador que, a partir de la entrada en vigencia de la apertura del mercado de seguros obligatorios en el 2007 producto del referendo conocido como TLC, se modificó la forma en que operaban los seguros obligatorios. En este sentido, el artículo 52° de la Ley Reguladora del Mercado de los Seguros, vino a reformar íntegramente la Ley del INS N° 12, con el fin de responder a la nueva realidad en la que el Instituto ya no se constituía más un monopolio, sino que participa como un operador de dicho mercado.

En este sentido, el artículo 1 de La Ley del INS indica la autorización expresa para "*ejecutar actos y suscribir contratos, alianzas estratégicas, convenios, acuerdos y acciones técnicas, comerciales y financieras*" con el fin de lograr una continuidad del ejercicio de sus actividades. De igual forma, ello puede realizarlo cualquier otro operador por cuanto existe una posibilidad de participación de las aseguradoras que se encuentren debidamente autorizadas por la Superintendencia como previo requisito para ejercer su actividad, razón de ser del compromiso de Costa Rica a partir de la entrada en vigencia del CAFTA, por lo que, debe tomar en cuenta el legislador, **la necesidad de incorporar a los demás operadores de seguros con el fin de evitar tratos preferenciales y por lo tanto actos discriminatorios con respecto a las demás aseguradoras y que posteriormente conlleve a erogaciones para el Estado costarricense producto de eventuales demandas ante los estrados internacionales.**

Sobre el tema de participación municipal (Artículos 33, 35, 40):

Con respecto al **Capítulo IV** que incorpora de forma amplia el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito local, es claro que, su objetivo se encuentra dirigido al

fortalecimiento de la participación de los Gobiernos Locales en los esfuerzos que pretende realizar el Estado para garantizar la seguridad alimentaria; sin embargo, esta Defensoría considera que la garantía para lograr dicho fomento, de conformidad con lo establecido en el artículo 33, se encuentra dirigido a las municipalidades pero también a las instituciones públicas.

En la Sección II, el artículo 35 se encuentra encaminado a la participación de las municipalidades en la construcción de la seguridad alimentaria; no obstante, realiza una serie de modificaciones al Código Municipal, creando una obligación al alcalde municipal de generar un programa de gobierno con metas cuantificables en relación con la seguridad alimentaria, lo cual será exigible para la elección de los alcaldes. Aunado a lo anterior, se crean los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria como una instancia de diálogo, coordinación e integración intersectorial e interinstitucional, presidido por el alcalde o vicealcalde (el artículo no incluye lenguaje de género) los cuales deberán sesionar cada 3 meses.

Sobre el particular, la estructura que presenta es en extremo amplia, siendo que se encuentra conformada por un representante del MS, MEP, juntas de salud, coordinador del Cosel del sector agropecuario, de los Consejos Territoriales, la persona encargada de cada uno de los mercados municipales, incorporando además como representantes de la sociedad civil organizada, un representante de los inquilinos de cada uno de los mercados del cantón, el presidente del centro agrícola, de los entes administradores de las Ferias del Agricultor, las asociaciones cantonales y distritales, un representante de las asociaciones de desarrollo integral indígenas, del Comité Cantonal de la Persona Joven, de las organizaciones de mujeres y de las de defensa del ambiente. Lo anterior podría generar serios problemas de convocatoria.

Esta Defensoría considera que, si lo que el COSAN pretende es articular esfuerzos, tendentes a crear comisiones sectoriales que permitan la presentación de inquietudes proyectos y propuestas que el Consejo analice en sus reuniones trimestrales las cuales puedan ser abiertas a las comunidades, o bien, de mantener dicha participación, se genere una responsabilidad y compromiso real en la participación.

De igual forma, el artículo 40 crea el Foro Nacional de Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y posteriormente y a la luz del Foro se crean actividades de capacitación, asimismo, entre los transitorios, el proyecto modifica la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, delegando en funcionarios municipales las funciones de inspección, calidad e inocuidad alimentaria, evaluar la conformidad de los alimentos a reglamentaciones técnicas y constatar la metrología legal en los establecimientos de los productos a los consumidores, lo cual podría reñir con las labores que otras instituciones tienen a su cargo, siendo que esta Defensoría considera más bien, que las instituciones encargadas por definición de verificar las condiciones y calidad de los alimentos, procedan a coordinar sus funciones propias de inspección y experticia, con las municipalidades en vista del tema de verificación de patentes etc., labor conferida a las Corporaciones.

Partiendo de lo anterior, esta Defensoría considera que, a pesar de sus objetivos que incorpora a las instituciones del Estado, el Capítulo se encuentra dirigido a delegar en lo local, su responsabilidad en las Municipalidades; sin embargo, esta Defensoría considera que la articulación debe darse con una estricta coordinación con las instituciones involucrada. Lo anterior tomando en cuenta el tema de la autonomía municipal y la responsabilidad del Estado delegada en sus instituciones. Ahora bien, de mantener el articulado tal cual, es fundamental que el legislador tome en cuenta la Ley Especial para la Transferencia de Competencias a las Municipalidades y contar además con una mayor claridad de los recursos que se asignarán, no solo para la realización del Foro Nacional de los Consejos Cantonales y las actividades de capacitación en el marco del Foro, sino las nuevas labores asignadas a los Gobiernos Locales. Lo anterior tomando en cuenta de que si

bien el proyecto señala una reforma a la ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ello se encuentra dirigido a las actividades de capacitación.

Sobre el tema de la participación de los agricultores (Artículos 45 y 46)

En cuanto al **Capítulo V** que desarrolla el tema de la protección y apoyo a la agricultura familiar, no se tienen mayores observaciones, salvo que esta Defensoría considera que la participación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) debería ser más activa incorporándolo en la coordinación del MAG para la identificación de las familias que desarrollen agricultura familiar, los territorios rurales que tienen bajo su administración, las iniciativas de gestión rural mediante los diferentes proyectos de desarrollo productivo que tiene bajo su administración el INDER, máxime tomando en cuenta que el específicamente Instituto cuenta dentro de su quehacer, con proyectos de seguridad alimentaria y nutricional dirigido a personas físicas y jurídicas.

Sobre el tema de organismos genéticamente modificados

Cuando se nos hizo la exposición acá en la Defensoría, luego de consultarles, claramente quedó establecido que el tema de "**organismos genéticamente modificados**" no estaba incorporado, que se había tomado la decisión de no hacerlo. Con lo cual no podríamos estar de acuerdo, ya que este tiene grandes implicaciones sobre el derecho a la alimentación, a la calidad de la alimentación y derechos de acceso a la información para los consumidores.

La posición institucional se ha basado en identificar la necesidad de contar en materia de organismos genéticamente modificados con una adecuada normativa para su efectivo control y acceso a la información para los consumidores y en la necesidad de que el Estado trabaje en su elaboración.

Los argumentos se focalizan en lo establecido en convenios internacionales sobre la materia: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y el Convenio sobre Diversidad Biológica y lo establecido por la normativa vigente, a la luz de un cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como lo son el derecho a la salud y a un ambiente sano. Toda información que se genere alrededor de temas que puedan tener incidencia sobre el efectivo y pleno cumplimiento de derechos humanos deben ser de conocimiento público.

Desde el año 2007, la Defensoría de los Habitantes recibió una serie de inquietudes por parte de los habitantes sobre la presencia en el país de granos y semillas transgénicas para consumo humano y su repercusión en la salud, así como en la biodiversidad, dando inicio a una investigación con el fin de conocer con detalle las políticas públicas existentes sobre la materia, los controles aplicados, así como la normativa vigente.

"... La investigación realizada por esta Defensoría permitió tener como constatadas situaciones que vislumbran el incumplimiento del Principio constitucional de Transparencia hacia la población en esta materia y que es uno de los componentes esenciales del buen gobierno. Lo anterior ante la ausencia de información clara del Estado a los habitantes, sobre las acciones adoptadas en la materia y la fundamentación de las decisiones que se tomen sobre un tema de interés público como es la salud alimentaria.

Entre las situaciones es importante concretar las siguientes:

- *Si bien es cierto la creación de normativa nacional parece indicar que se tiende a la regulación de todo lo relacionado con organismos genéticamente modificados, no*

existen políticas claras sobre la materia, existen lagunas en materia de importación y consumo de alimentos transgénicos (granos).

- *Si bien es cierto se ha ratificado normativa internacional sobre organismos genéticamente modificados, tal es el caso del Protocolo de Cartagena, aún no se han definido las medidas legislativas, administrativas, técnicas y de otro tipo, necesarias y convenientes para cumplir con las obligaciones adquiridas en el mismo.*
- *De acuerdo con la información oficial suministrada, no existe ninguna entrada al país de granos declarados como transgénicos en los documentos que amparan los embarques de ingreso. No obstante, existen casos reportados de granos transgénicos ingresados al país, de acuerdo con análisis realizados por organismos no gubernamentales.*
- *Tratándose de productos importados procesados para alimentación animal o humana, el sistema actual de registro no permite identificar si se está o no en presencia de organismos genéticamente modificados.*
- *La normativa nacional sobre etiquetado de alimentos no hace alusión al etiquetado de alimentos transgénicos.*

*Mediante **Oficio N° DHR-2857-2009**, la Defensoría expresó que, en materia de productos transgénicos, la falta de transparencia es un factor que atenta contra los derechos fundamentales de la población, creando brechas que violentan el derecho constitucional a la información que respalda a todo consumidor y que integra la tutela del **artículo 46 de la Constitución Política**, así como al uso y manipulación sostenible de los organismos genéticamente modificados, lo cual podría tener repercusiones importantes sobre la salud pública.*

Ante esta realidad, la investigación realizada por la Defensoría pretendió constituirse en un documento informativo sobre organismos genéticamente modificados, incorporando conceptos básicos y criterios sobre la materia, que deben ser parte del conocimiento de la población nacional e instancias públicas. De ahí que, si bien es cierto, pueden existir beneficios por el uso de los organismos genéticamente modificados, tales como una mayor productividad a nivel de fincas y reducción de costos de producción, mejoramiento de las cualidades nutricionales para beneficio humano y animal y mejoramiento de la calidad industrial, también hay posiciones que sostienen la existencia de riesgos para la salud humana, la salud animal y/o el deterioro ambiental, siendo fundamental conocer y divulgar los argumentos de ambas posiciones.

*Constituye ésta una temática en la cual el **Principio de Participación Ciudadana**, consagrado como **principio 10** de la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, debe ser oportunamente aplicado. Tal y como lo indica dicho documento internacional: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos (...). "En dicho contexto, es fundamental la participación especialmente de los organismos no gubernamentales y municipales interesados y conocedores de la*

*materia en los procesos estatales de toma de decisiones, reconociendo un derecho que se encuentra establecido en el **artículo 6** de la **Ley Orgánica del Ambiente**, al señalar que:*

"(...) el Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente."

Fue en el marco de dichos parámetros que las recomendaciones giradas por esta Defensoría a la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Ministerio del Ambiente y Energía se focalizaron en el fortalecimiento de sus capacidades para gerenciar en forma coordinada la adquisición, distribución y vigilancia de los organismos genéticamente modificados, tanto al público en general como a las diferentes instancias públicas tomadoras de decisiones en materia de organismos genéticamente modificados y asegurar el derecho a la información del consumidor nacional en materia de organismos genéticamente modificados.

Resulta fundamental que el Estado organice la participación de los sectores académico, industrial y gubernamental para la integración de grupos multidisciplinarios que asesoren en la definición de estrategias y metodologías para la determinación de la seguridad de los transgénicos, para la aprobación de su uso y/o liberación al ambiente, en los procesos de verificación y en los procesos de seguimiento.

La Defensoría demandó del Estado garantizar la creación y consolidación de oficinas administrativas responsables en la materia, con personal altamente calificado, así como el establecimiento de un marco de medidas de seguridad comunes a varias industrias, que incluyan la realización de auditorías permanentes. Al respecto, es importante analizar las estrategias de otros países para la regulación nacional y regional, dependiendo de las capacidades, características y necesidades de cada país.

También se determinó como prioritario en la investigación de la Defensoría, que los y las legisladores y responsables de las áreas administrativas cuenten con información actualizada sobre el tema y con la asesoría de personal técnico. Asimismo, resulta indispensable que las entidades gubernamentales responsables de la definición de las políticas para la liberación de transgénicos dispongan de los elementos adecuados para la emisión de las normas y reglamentos correspondientes, que definan los procedimientos administrativos para el uso de los organismos genéticamente modificados, de acuerdo con la legislación nacional y los acuerdos internacionales..."

Sobre el tema de agroecología

Y a partir de la investigación de oficio acerca del impacto de los agroquímicos utilizados en el país y sus posibles implicaciones para la salud humana y el medio natural, se definió como uno de los objetivos principales el impulsar la **agroecología** a nivel nacional, lo cual debería también así identificarse en este proyecto:

La agroecología es un tipo de agricultura alternativo frente a las prácticas convencionales, por lo general basadas en el despilfarro del agua, los productos químicos y los monocultivos.... La unidad sobre la que trabaja, el agroecosistema, busca la sostenibilidad y la productividad mediante la aplicación del conocimiento ecológico a su diseño y manejo.

... Podemos definir agroecología como la ciencia que busca la aplicación de conceptos y principios ecológicos en esos agroecosistemas para lograr una doble sostenibilidad. Tanto a

nivel del cultivo como de las sociedades locales que lo producen... Básicamente, los agrosistemas son sistemas agroalimentarios sostenibles que se basan en principios como el reciclaje de nutrientes, la diversidad, las sinergias o la integración. Es decir, el tratamiento del espacio de cultivo como un lugar vivo, que tiene valor como fin en sí mismo."
<http://www.ecologiaverde.com/que-es-la-agroecologia/>

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras Diputadas considerar las observaciones expuestas en el presente documento.

Agradecida por la deferencia consultiva,


Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo