

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA
RECONOCER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
A LA ALIMENTACIÓN Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A
PARTIR DEL PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE
SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**JORGE ALBERTO GAMBOA CORRALES
Y OTROS DIPUTADOS Y DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 18.238

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA RECONOCER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA ALIMENTACIÓN Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A PARTIR DEL PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

Expediente N.º 18.238

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El derecho a la alimentación es un derecho humano esencial según el cual todos los seres humanos sin discriminación de ningún tipo, deben tener acceso a alimentos sanos nutritivos que además incorporen calidad de vida, en cantidad y calidad suficientes, para llevar una vida sana y plena acorde a la dignidad humana, lo cual va más allá del derecho esencial de toda persona a no padecer hambre.

Durante estos últimos años, la crisis de los alimentos ha sido la noticia protagonista en diversos medios informativos, incluso se habla de la grave situación actual y de sus consecuencias a priori; sin embargo, aún se podría recrudecer mucho más. Entonces surge una pregunta: **¿Cómo podría ser el panorama de la alimentación mundial dentro de 40 años?**

Algunos analistas muestran unos datos que son verdaderamente dramáticos. De hecho, se calcula que **para el año 2050, nuestro planeta tendrá una población estimada de 9.000 millones de habitantes**, es decir, casi 2.300 millones más de personas de las que actualmente habitan la Tierra.

Según el reloj de la población mundial generalmente aceptado, actualmente somos unos 7.000 millones de habitantes. Evidentemente son millones de bocas más que alimentar y por tanto es necesario producir mucho más alimentos, de ahí que sea tan importante que se logren acordar las soluciones y la política a seguir por parte de los gobiernos de los Estados que integran la comunidad mundial de las naciones unidas.

Pero sin desviarnos del tema, será necesario producir más alimentos, pero los precios pueden provocar que no se encuentren al alcance de todos los habitantes que tendrá nuestro planeta, siendo que hay que tener en cuenta que actualmente son más de 800 millones de personas las que están sufriendo de hambre y desnutrición.

Por cierto, uno de los objetivos del milenio de la ONU es erradicar la pobreza extrema y el hambre, algo que será bastante difícil que pueda cumplirse para el año 2015, teniendo en cuenta que el Banco Mundial indica que la crisis alimentaria mundial se mantendrá durante siete años, es decir hasta el 2015.

Los países industrializados son los que tienen mayor poder adquisitivo y son también los que más alimentos consumen. Según los datos ofrecidos, en estos países se ha pasado de una media de consumo de 2.150 calorías en la década de los 70 a las actuales 2.800 calorías. Podríamos nombrar como una prueba el alto índice de sobrepeso y obesidad que se está sufriendo y que se cataloga como una epidemia mundial.

A todo esto hay que añadir la amenaza del cambio climático, la cual provoca la desertización del planeta además de nuevas enfermedades en los alimentos, plagas, escasez de agua potable y varios problemas adicionales que están asociados y que irremediablemente afectarán nuestra alimentación.

Añadimos a este cóctel de calamidades las catástrofes naturales que continuamente asolan alguna región del mundo. Podemos seguir agravando aún más la situación, por ejemplo alimentos que se destinan a elaborar biocombustibles, porque este combustible es actualmente mucho más barato que el petróleo, agotamiento de algunos recursos naturales, etc.

Es evidente que **no basta con ayudar a quienes pasan hambre**. La situación que se avecina es realmente dramática. De hecho, realizar fuertes inversiones en los países más desfavorecidos para garantizar la producción y el autoabastecimiento es algo indispensable y obligado en lo que la mayoría de analistas coinciden.

Menuda herencia le podemos dejar a nuestros hijos. Al respecto, la desnutrición en la niñez menor de cinco años incrementa su riesgo de muerte, inhibe su desarrollo cognitivo y afecta su estado de salud de por vida. Atender este problema es condición indispensable para asegurar el derecho a la supervivencia y al desarrollo de la niñez y adolescencia de América Latina y el Caribe, así como para garantizar el desarrollo de los países que habitan.

La situación nutricional en nuestra región es un indicador más de las desigualdades sociales; asimismo, es causa y a su vez consecuencia de la pobreza. Mientras la producción de bienes e insumos alimentarios triplica los requerimientos energéticos de la población, 53 millones de personas tienen un acceso insuficiente a los alimentos.

La región es en extremo heterogénea, con una gran diversidad de situaciones entre países y dentro de ellos. Estas diferencias se expresan tanto en la intensidad en que se presentan los distintos factores de vulnerabilidad alimentaria, como en las distintas etapas de las transiciones demográficas y epidemiológicas en que se encuentran.

En la región, la desnutrición crónica afecta a 8,8 millones de niños menores de 5 años (16%), y refleja la acumulación de consecuencias de la falta de una alimentación y nutrición adecuada durante los años más críticos del desarrollo de los niños (desde la etapa intrauterina hasta los 3 primeros años). Sus efectos son, en gran medida, irreversibles, y se relacionan estrechamente con la extrema pobreza.

La situación es particularmente grave en los países centroamericanos y andinos. Guatemala presenta la cifra más alta de la región, que supera los promedios de Asia y África. En cambio, los países del Caribe anglófono no registran diferencias significativas entre la desnutrición global y crónica.

Estudios nutricionales de las últimas dos décadas permiten estimar que en la región se observa un importante avance hacia el cumplimiento de la meta de reducción de la desnutrición global (55%). Sin embargo, la situación es heterogénea entre los países. Mientras algunos alcanzaron la meta, otros han avanzado muy poco o, incluso, registran retrocesos (Argentina, **Costa Rica**, Ecuador y Paraguay). Por su parte, durante la década de 1990, el avance en la disminución de la desnutrición crónica ha sido más lento (19,1% a 15,8%).

Es necesario subrayar que en los promedios nacionales no se reflejan las grandes disparidades existentes dentro de los países. Por ejemplo, la probabilidad de que un niño que vive en una zona rural sufra de desnutrición global es entre 1,5 y 3,7 veces más alta que en un niño que vive en zona urbana, y al menos 4 veces mayor entre niños indígenas. Los países andinos y centroamericanos son claros ejemplos de esta situación.

Los precios de los alimentos comenzaron a aumentar nuevamente en el segundo trimestre de 2009 luego del marcado descenso registrado en la segunda mitad de 2008. Esto sucede en un contexto de reducción de la demanda para consumo debido a la crisis económica internacional y excelentes cosechas por dos años consecutivos a nivel mundial, donde la producción de cereales alcanzó las 2.287 millones de toneladas en 2009.

De acuerdo con los datos revelados por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en junio de 2009, luego de la subida de precios de alimentos y la crisis internacional de 2008, el número de personas con hambre en el mundo ha llegado al récord histórico de 1.020 millones, lo que significa un aumento de 100 millones de personas respecto al 2008.

En América Latina y el Caribe, el número de personas con hambre en 2009 alcanzó los 52 millones de personas, lo que representa un incremento del 12,8% respecto al año anterior. La abundancia de alimentos y el creciente número de personas con hambre sugiere que la relación entre oferta y demanda ha sufrido un cambio estructural, el cual generará un desequilibrio a niveles de precios más

altos, así como un mayor desafío para el logro de la seguridad alimentaria mundial, incluso en el largo plazo.

La propia FAO ha puesto en duda la posibilidad de alcanzar el objetivo de reducir el número de personas con hambre en el mundo a 420 millones en 2015 fijada en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 (cuando el número de personas con hambre era 200 millones de personas menor que en la actualidad), de no tomarse medidas inmediatas y de alcance global.

De acuerdo con la FAO, son necesarios US\$30 mil millones anuales para garantizar el acceso a los alimentos a los 9.000 millones de personas que habitarán el mundo en el año 2050. En este contexto, la Secretaría de la FAO ha relanzado el reto de eliminar el hambre en el mundo en la Cumbre Mundial de jefes de Estado y de Gobierno sobre Seguridad Alimentaria, que tuvo lugar en Roma del 16 al 18 de noviembre de 2009. El nuevo objetivo propuesto, de acuerdo al documento preparatorio publicado por FAO, sería eliminar el hambre en el mundo para el año 2025.

Se reconoce el fracaso de las medidas adoptadas a partir de los acuerdos alcanzados en las dos cumbres alimentarias mundiales previas (1996 y 2002), estableciendo que el sistema de gobernanza alimentaria mundial no se encuentra debidamente coordinado y no es eficiente en la actualidad. FAO destaca asimismo que si bien existen a nivel bilateral, regional y multilateral sistemas de emergencia ante desastres naturales y conflictos entre países, no existe ningún organismo responsable de enfrentar las crisis alimentarias como la de 2008.

Sumado a esto, se verifica un severo descenso de los recursos financieros e inversiones asignados a la agricultura en los países en desarrollo en el largo plazo. En este sentido, la FAO da cuenta de que la ayuda para el desarrollo destinada a la agricultura ha disminuido un 58% en términos reales entre 1980 y 2005, al tiempo que su proporción en la ayuda total al desarrollo se redujo de un 17% en 1980 al 3,8% en 2006.

A pesar de las cifras de aumento del hambre en 2009, el impacto de la crisis internacional todavía no se ha sentido con toda su fuerza en la mayor parte de los países de la región, y es de esperar que esto suceda en los próximos meses. Esto generará una mayor cantidad de personas con insuficiencia alimentaria al tiempo que los altos precios significarán una menor capacidad de compra para los sectores de la población más comprometidos. En particular, los altos precios de los alimentos tendrán mayores consecuencias negativas sobre los países deficitarios en alimentos.

Dadas las potencialidades productivas en alimentos de América Latina y el Caribe, además de su condición de región superavitaria en alimentos y el énfasis dado en diversos foros internacionales en los últimos meses sobre la necesidad de afrontar decididamente el problema del hambre en el mundo, sería inaceptable

que en el país, la región y el mundo entero NO se adopten las medidas necesarias para combatir adecuadamente esta crisis alimentaria mundial.

Otro punto de vista es que NO podemos confiar en el mercado internacional, porque es demasiado cambiante. Comúnmente hablamos de darle seguridad jurídica al inversionista extranjero. Pues entonces también démosle seguridad jurídica y de mercado a nuestros pequeños y medianos agricultores nacionales, es decir, digámosle cómo van a estar las reglas del juego en las próximas décadas, para que el que siembre lo haga sin miedo a un mercado inseguro. Este es un clamor nacional empíricamente constatable, incluso desde la prensa nacional.

Ahora bien, en respuesta al anterior panorama, tenemos que el derecho interno e internacional de los Estados se ha venido actualizando, en función de anticiparse efectivamente en el tema de los remedios viables o soluciones civilizadas del problema. De hecho, el **derecho a una alimentación saludable y nutritiva**, en el sentido de tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en cantidad y calidad suficientes, para llevar una vida plena y saludable acorde con la dignidad humana, ha sido incorporado en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos como derecho humano hoy reconocido en los tratados internacionales, e incluso elevado a rango constitucional en muchos países, lo que le convierte en un típico derecho fundamental de última generación defendible como tal, tanto en tribunales constitucionales internos (y de lo contencioso administrativo) como en tribunales internacionales de derechos humanos.

Esta última consolidación jurídica aún está pendiente en Costa Rica, al igual que el reconocimiento formal de un complementario **derecho a la seguridad alimentaria básica**, en el sentido de abastecimiento suficiente, permanente y oportuno de los alimentos básicos en favor de toda la población habitante de la República. También está pendiente el cómo garantizar estos derechos fundamentales por intermedio del Estado, especialmente a partir del cumplimiento del principio jurídico que corresponda, el cual también tiene que tener un mismo rango constitucional en comparación con los derechos que pretende garantizar, para asegurar en consecuencia su máximo respeto y preservación en el tiempo por parte de las autoridades estatales competentes y la ciudadanía en general. La importancia de escoger un punto de partida legal de este tipo es que tal premisa orientará política y definitivamente al Estado en cuanto a la dirección, contenido y alcance de la actividad gubernamental correspondiente, especialmente a propósito de la adopción de medidas legislativas, administrativas y judiciales suficientemente adecuadas. Sobre el particular, los suscritos legisladores decidimos elegir el **Principio de Soberanía Alimentaria**, dado que esta pauta jurídica (o mandato legal de optimización) tiene la potencialidad o la vocación de colocar los asuntos agropecuarios en su justa dimensión política y jurídica a partir de nuestra realidad nacional. Primero porque este principio se complementa con el modelo constitucional de Estado Social de Derecho que actualmente caracteriza a la República de Costa Rica. Segundo, porque al menos le reconoce a la nación costarricense su indiscutible derecho o poder soberano de decidir, a través de su

propio aparato estatal, sus propias políticas públicas de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos básicos. Y tercero, porque aquel principio al menos establece órdenes o criterios de prelación, preferencia o prioridad en la discusión político-jurídica sobre la tutela o protección especial de poblaciones vulnerables o históricamente desventajadas, especialmente en el tema agropecuario o agroalimentario. En este sentido, el Principio de Soberanía Alimentaria al menos le dice al Estado que los pequeños y medianos productores nacionales son los que tienen la PRIORIDAD -aunque no la exclusividad- como PROVEEDORES a la hora de procurar garantizarle a toda la población el autoabastecimiento suficiente y oportuno de los alimentos básicos. También le dice a ese mismo Estado que, con ocasión de ese proceso de autoabastecimiento, al menos debe proteger a esos proveedores o fomentar su producción a través de medidas gubernamentales adecuadas de acceso a la tierra, al agua, semillas, crédito y otros recursos productivos que resulten indispensables. Obviamente, si se produjere un déficit por insuficiencia, el Estado debe asumirlo a través de un Ejecutivo cubriendo los faltantes a partir de proveedores disponibles, privilegiando el mercado nacional sobre el internacional en casos donde se constate igualdad de condiciones, de modo que en todo momento se garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos en beneficio de toda la población. En otras palabras, fundamentalmente se trata de detener la importación en época de cosecha nacional. Luego se puede importar para completar el consumo nacional (pero nunca al revés).

Lo inmediatamente anterior también hay que insertarlo en el texto y contexto constitucional, no solo por seguridad jurídica, sino para armonizar esta enmienda con los demás principios constitucionales ya existentes, por ejemplo los principios fundamentales de libertad comercial, discriminación positiva, realidad, razonabilidad y proporcionalidad. Por supuesto que ninguna de estas políticas públicas podrá apartarse de un principio elemental de sostenibilidad, y mientras resulte plenamente aplicable, tampoco podrán apartarse de un marco de respeto mínimo hacia la diversidad cultural y productiva de las comunidades del país. Esto último es determinante si lo que queremos es garantizarle a la población el **derecho fundamental a una alimentación culturalmente apropiada**, cuando no adecuada a sus circunstancias únicas.

Esta secuencia de decisiones políticas de primer orden trae aparejada otra decisión política fundamental que torna crucial e inédito este proyecto legislativo de reforma constitucional: **por primera vez en la historia patria se intenta darle rango constitucional al pequeño y mediano productor agropecuario NACIONAL**. Téngase en cuenta que solo este particular detalle es capaz de convertir a esta población en un actor social fundamental para el orden constitucional de la República. De esta forma, el campesinado costarricense quedará absolutamente visibilizado para siempre dentro del capítulo constitucional de derechos y garantías sociales, tal y como en su momento le sucedió a la clase trabajadora en general, a la madre y el menor, al matrimonio y a la familia, así como a los desocupados involuntarios. En otras palabras, al promoverse su ingreso -por mérito propio- a este exclusivo catálogo normativo, se obtiene como

resultado político una población de agricultoras y agricultores costarricenses absolutamente redimida o reivindicada, es decir, algo así como un acto de justicia popular históricamente postergado desde hace décadas, incluso centurias. Por cierto, esta importante consolidación jurídica la complementamos reconociendo el hecho de la realidad cultural y productiva de las diversas comunidades del país, también a nivel de derecho positivo constitucional.

Por último, los suscritos legisladores comprendemos como absolutamente razonable e incluso indispensable, el hecho de asegurarnos que las disposiciones constitucionales anteriores, así como los casos de urgencia o excepción muy calificados, deban ser regulados por una ley cuya aprobación y reforma requiera el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Lo anterior garantizaría que ningún partido político acapare unilateralmente el control en la formación de la Ley que implementará esta reforma constitucional. Más allá de un simple consenso intraparlamentario, la idea ulterior es que dicha legislación se obtenga tras un acuerdo nacional precedido de una saludable discusión nacional, a partir del procesamiento de todos los puntos de vista provenientes de las diversas organizaciones políticas, sociales, económicas, agropecuarias, etc., existentes en el país.

De ahí que finalmente los suscritos legisladores propongamos las enmiendas correspondientes en la parte dogmática de nuestra Constitución Política, especialmente dentro del apartado de derechos y garantías sociales, y específicamente en el artículo 50 constitucional. Empero, para efectos de conexidad e interpretación adecuada de la identidad originaria del proyecto de reforma constitucional (o espíritu del legislador o del constituyente derivado), es importante subrayar o advertir de previo que la voluntad final de los legisladores proponentes es al menos elevar a rango constitucional (y en forma conjunta) los siguientes derechos, principios y conceptos:

- Derecho fundamental a una alimentación saludable, nutritiva y culturalmente apropiada.
- Derecho fundamental a la seguridad alimentaria básica.
- Derecho fundamental del micro, pequeño y mediano productor agropecuario nacional de producir los alimentos que se consuman en el país.
- Principio fundamental de Soberanía Alimentaria.
- La realidad cultural y productiva de las diversas comunidades del país.
- Garantía del Estado en la aplicación de estos derechos y principios fundamentales.

De modo que nuestra intención ulterior es reconocer, garantizar y desde luego fortalecer o ampliar estos derechos, principios y conceptos. Contrario sensu, en ningún caso queremos que se disponga debilitar o desmejorar estas figuras y su debida garantía por parte del Estado.

En virtud de las consideraciones expuestas, presentamos a la valoración del parlamento el presente proyecto de reforma constitucional, para su debido estudio y aprobación final por parte de las y los señores diputados que integran la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA
RECONOCER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
A LA ALIMENTACIÓN Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A
PARTIR DEL PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE
SOBERANÍA ALIMENTARIA**

ARTÍCULO ÚNICO.- Refórmase el artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, cuyo texto dirá:

“Artículo 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Todos los habitantes del país tienen derecho a una alimentación saludable, nutritiva y culturalmente apropiada. Igualmente tienen derecho a la seguridad alimentaria básica.

Los productores agropecuarios nacionales tienen el derecho de producir los alimentos que se consuman en el país.

El Estado garantizará esos derechos de acuerdo con el Principio de Soberanía Alimentaria. Para ello, definirá sus propias políticas de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos básicos, a partir de la micro, pequeña y mediana producción agropecuaria nacional. A fin de implementar este último aspecto, el Estado definirá también sus propias políticas de acceso a la tierra, agua, semillas, crédito y otros recursos productivos que resulten indispensables.

Si se produjere un déficit por insuficiencia, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá cubrir el faltante a partir de los proveedores disponibles, privilegiando el mercado nacional sobre el internacional en igualdad de condiciones, de modo que en todo momento se garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos en beneficio de toda la población.

Estas políticas públicas en todo caso deberán ser sostenibles, y en lo conducente deberán ser social, económica y ambientalmente adecuadas a la realidad cultural y productiva de las diversas comunidades del país.

Las disposiciones anteriores, así como los casos de urgencia o excepción muy calificados, serán regulados por ley, cuya aprobación y reforma requerirá el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

TRANSITORIO ÚNICO.- La ley indicada en la presente reforma constitucional deberá ser aprobada dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley de reforma constitucional.

Rige a partir de su publicación.

Jorge Alberto Gamboa Corrales

Manrique Oviedo Guzmán

Juan Carlos Mendoza García

Gustavo Arias Navarro

Víctor Hernández Cerdas

María Jeannette Ruiz Delgado

María Eugenia Venegas Renauld

Carmen Granados Fernández

Yolanda Acuña Castro

Claudio Monge Pereira

Carmen María Muñoz Quesada

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

5 de setiembre de 2011

NOTA: Este proyecto ingresó el 5 de setiembre de 2011 en el orden del día del Plenario y se encuentra en la Secretaría del Directorio, donde puede ser consultado.