ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA DEVOLVERLE AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA LA RECTORÍA DEL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLOREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N° 22.002

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA DEVOLVERLE AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA LA RECTORÍA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Expediente N° 22.002

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El 2 de mayo de este año 2020, en medio de la pandemia a partir de las consecuencias que está provocando el Covid -19, en que estimaciones iniciales de la afectación a la actividad agraria nacional alcanza pérdidas de más de 14.000 millones de colones y 7000 o más afectados de nuestros productores y cadenas productivas, agro alimentarias[1] el Ministro de Agricultura, Renato Alvarado Rivera, como rector del área agropecuaria de nuestro país habló con vehemencia en defensa de la producción nacional y del Estado Social de Derecho, resaltando las consecuencias de los tratados de libre comercio, las propuestas para vender empresas públicas y los resultados que se avecinan ante la posible escasez de alimentos . El Ministro indicó :

«Discurso obsceno y vulgar de mercaderes, quienes han defendido a ultranza la apertura comercial, los monopolios de algunos supermercados y las importaciones masivas, favoreciendo y enriqueciendo a unos pocos, a pesar de que los productores del país puedan abastecer el mercado»,

«Pena y vergüenza debería de darles ahora atribuirse las soluciones para que no falte la comida en tiempos de la pandemia»,

El proyecto que presentamos es una actualización de la preocupación externada en anteriores iniciativas, en el mismo sentido pero que hoy retomamos a la luz de la actualidad que se vive, que nos golpea y nos pone frente la situación, ante la que podíamos vernos inmersos, y que nos había dado como atisbo, como "pincelada " la crisis del año 2008 ante las subidas de los precios de los alimentos a nivel mundial, provocando una crisis alimentaria que golpeó a las regiones más pobres del mundo, de los que no nos vimos exentos, pero que sobre todo mostró como las economías se cerraban en pro de su propia seguridad alimentaria.

Observamos, solo rápidamente, cómo los países se blindaban a lo interno, esos que defendieron el intercambio, *"porque no era rentable que produjéramos ciertos bienes*" y la destrucción de los sectores agrarios, provocando más pobreza, en

[1] http://costaricamedios.cr/2020/04/17/sector-agropecuario-ha-tenido-perdidas-millonarias-por-el-covid-19/

cuanto a abastecimiento y seguridad alimentaria por el olvido de la soberanía alimentaria y de lo nefasto de no haber resguardado lo fundamental que histórica y socialmente, significaba la paz social que hemos vivido y de la que nos vanagloriamos frente al mundo, desmantelando los sectores agropecuarios productivos y llevando a la pobreza y migración a nuestros productores agrícolas.

Hoy retomamos lo básico que nuestra legislación estipuló con fundamento en nuestro Estado Social de Derecho, que se ha resguardado claramente en la conjunción de los artículos 50 en consonancia con el artículo 69 y 74 de nuestra Constitución Política, en un Estado que protege su actividad agropecuaria a nivel constitucional bajo los principios cristianos de justicia social, con una política permanente de solidaridad social , en un Estado que procurará el mayor bienestar a todos los habitantes de la República, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Bajo esa óptica la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), aprobada mediante la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria, N.º 7064, de 29 de abril de 1987, y sus reformas, (Ley FODEA) estableció con claridad que el ministro de esta cartera es el ministro sectorial y el órgano rector del sector agropecuario (artículo 33).

De conformidad con lo anterior, es competencia de dicha dependencia: *"El establecimiento de la política agropecuaria y la aprobación de los más importantes planes, programas y proyectos del sector, así como su coordinación y evaluación"* (artículo 32).

Asimismo, el jerarca del MAG tiene, en su condición de *"director político del Sector",* la función de *"dirigir y coordinar el sector agropecuario"* y *"aprobar en primera instancia el Plan de Desarrollo Agropecuario, previa consulta a las organizaciones representativas de productores agropecuarios"* para su posterior incorporación dentro del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 35, incisos a) y ch).

A su vez, le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería: *"apoyar al Ministro en la formulación y en el cumplimiento de la política en materia de desarrollo rural agropecuario*", así como promover y ejecutar, *"acciones tendientes a lograr una adecuada disponibilidad de alimentos para la población"* (artículo 48, incisos b) y d).

De particular trascendencia resulta destacar que, de conformidad con la ley citada, en su artículo 35 inciso j), atribuye al Ministerio de Agricultura y Ganadería por igual:

"Fomentar la producción agropecuaria, para el mercado interno y para el mercado de exportación"

A pesar de la contundencia de las disposiciones transcritas en cuanto a las competencias del MAG sobre la definición de políticas integrales para el sector agropecuario, en los últimos años, esta función ha resultado seriamente debilitada. La rectoría de dicha cartera sobre la producción agropecuaria nacional está siendo

puesta en entredicho cada vez con mayor fuerza. Su papel en la fijación de los derroteros del sector ha pasado a ser secundario, por no decir marginal.

Las causas de este fenómeno son diversas: la falta de voluntad política de las últimas administraciones, el desmantelamiento de instituciones claves del sector, las considerables restricciones presupuestarias, etc. Sin embargo, es innegable que en el debilitamiento de la función rectora del MAG se encuentra estrechamente relacionado, tal y como en este momento se hace patente, con la preeminencia que el Estado costarricense le ha otorgado a las políticas emanadas del Ministerio de Comercio Exterior (Comex).

Desde hace más de dos décadas, pero con especial intensidad a partir de la creación de este Ministerio (1996), las amplias potestades otorgadas a las autoridades encargadas de la política de comercio exterior, han ocasionado el desplazamiento sistemático de la función especializada y rectora sector agropecuario del MAG, llegando incluso a sustituirlo en la determinación del rumbo del sector.

Más allá de las típicas relaciones de coordinación y complementariedad entre órganos del Poder Ejecutivo, en el caso que nos ocupa se ha producido un desequilibrio en el ejercicio de las competencias asignadas a ambos ministerios, al punto de que hoy en día, es el propio jerarca del Ministerio de Agricultura quien externa su malestar ante el perjuicio sufrido por el secuestro de la política agropecuaria del país determinada fundamentalmente por las decisiones que se toman en el Ministerio de Comercio Exterior.

Aun cuando el ámbito de acción de esta última dependencia solo se relaciona de manera parcial con la producción agropecuaria nacional y la realidad de los productores nacionales, las extensas competencias que se le otorgaron para la definición de la política comercial externa y la dirección de las negociaciones comerciales internacionales interfieren de manera profunda con la efectiva aplicación las políticas previamente definidas para el sector agropecuario. Implican la potenciación de algunos subsectores y la desprotección de otros, llevan a desincentivar la producción de determinados cultivos y favorecer el crecimiento de otros y, en general, son capaces de trastornar por completo la dinámica del mercado interno de productos agropecuarios. Hoy es indispensable que esta política ante las realidades que vive el sector, sea retomada claramente por el Ministerio de Agricultura en el ámbito de sus competencias de rector del mismo.

Así las cosas, aunque el Ministerio de Agricultura y Ganadería determine que es conveniente para el país incrementar la siembra de determinados productos dirigidos hacia el mercado interno o incentivar la producción nacional en ciertas áreas, como parte de una estrategia más amplia de desarrollo rural, del abastecimiento y de cumplir con el Derecho Humano a la Alimentación, a partir del cual todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre, el derecho a una alimentación adecuada en la que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y

materializar el derecho a la alimentación, política claramente enlazada con las potestades del Ministerio de Agricultura ejerciendo su rectoría para hacerla efectiva. En la práctica, estas consideraciones quedan supeditadas a las políticas fijadas por el Ministerio de Comercio Exterior. Si ambas no son compatibles prevalecerá lo que decida el Comex.

En ese sentido, a través del ejercicio de sus potestades de negociación internacional este puede tomar decisiones, como la eliminación de mecanismos de apoyo y protección para subsectores vulnerables que dependen del mercado nacional. Por tal vía, incluso tiene la potestad de decidir sobre la supervivencia o no de dichos subsectores, tal y como hemos indicado de previo. En este ámbito, no tiene obligación alguna de respetar los lineamientos definidos previamente por el rector del sector agropecuario.

De hecho, los últimos planes de desarrollo agropecuario, han estado muy lejos de ser propuestas de largo alcance para el fortalecimiento integral del sector. Únicamente se han limitado a un conjunto acciones dispersas e incongruentes para administrar los resultados de las negociaciones comerciales realizadas por el Comex. Acciones paliativas para mitigar el impacto sufrido por los subsectores sacrificados o, en el mejor de los casos, medidas para implementar los requerimientos impuestos por la apertura comercial. Hoy en día requerimos ante la nueva realidad, que tal y como reclaman todos los sectores de la economía nacional desde sus propios ámbitos de intereses, se redefina también lo concerniente en cuanto a la política agropecuaria desde una perspectiva de prioridad al productor y al consumidor nacional.

En última instancia, eso es lo que también ha pasado a ser el Ministerio de Agricultura y Ganadería: una dependencia dedicada a administrar las reiteradas crisis que afectan al productor nacional y a desarrollar las condiciones para la aplicación de las políticas definidas externamente. El Ministerio, se encuentra de pronto ante una situación de crisis nacional, generada por la pandemia amarrado de manos para fijar el rumbo del sector agropecuario, dado que debe limitarse a seguir el camino trazado en los planes de comercio exterior. Aunque esto implique abandonar a importantes grupos de productores que dependen del mercado interno para subsistir.

Las políticas públicas, tendientes a garantizar la seguridad alimentaria del país han quedado totalmente abandonadas. No existen criterios para promover niveles mínimos de autosuficiencia alimentaria, a partir de las necesidades de abastecimiento de la población. Estos criterios se dejan en manos de las autoridades encargadas de promover el incremento del comercio internacional. El MAG ya no participa en la discusión sobre la conveniencia o no de que el país produzca por ejemplo, una parte del arroz con el que se alimenta su población. La única tarea que se le ha dejado es la de tomar las medidas correspondientes para que la desaparición de la producción arrocera nacional sea lo menos traumática posible.

Mediante la presente iniciativa, actualizamos la preocupación que tal y como indicamos supra, se presenta desde hace ya casi dos décadas y hoy ante la crisis sanitaria repercute también en los productores nacionales, se busca, por tanto revertir el desequilibrio apuntado, devolviéndole al Ministerio de Agricultura su función rectora sobre la producción agropecuaria nacional. Esto implica aclarar que la definición de la política de comercio exterior que haga el Ministerio de Comercio Exterior debe acatar e incorporar en sus lineamientos la política agropecuaria y de seguridad alimentaria, previamente definida por el MAG en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

Así las cosas, las políticas comerciales no podrán superponerse a las políticas generales de desarrollo agropecuario del país ni predeterminar sus alcances y contenidos. Estas políticas, deberán ser armónicas y acatar sus lineamientos, en aras de garantizar un equilibrio entre los intereses de los distintos subsectores que integran el sector agropecuario nacional. Contemplar, no solo la promoción de las exportaciones, sino también la realidad, las particularidades y los requerimientos de los agricultores que producen para el mercado interno, así como las prioridades establecidas por el MAG para que el país alcance niveles satisfactorios de seguridad alimentaria.

Una modificación similar se plantea en relación con la facultad de dirección de las negociaciones comerciales internacionales. Esta debe ser ejercida atendiendo a las políticas y prioridades definidas, de previo, por el órgano rector del sector agropecuario nacional a través de los diversos instrumentos de planificación existentes. Tales políticas deben funcionar como un límite al ejercicio de la facultad de negociación comercial. Constituir un punto de partida, un marco de referencia para la definición de la estrategia de negociación del Gobierno y no a la inversa, como ha venido ocurriendo en la actualidad.

Las políticas públicas dirigidas hacia la producción agropecuaria nacional deben ser incluyentes e integrales. Deben considerar, las necesidades de todos los productores nacionales y no únicamente de algunos subsectores. Por eso, deben ser definidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y no por otras dependencias que solo se vinculan de manera parcial con la realidad del sector agropecuario.

Este proyecto de ley, tal y como se indicó retoma dos iniciativas que en similar sentido fueron presentados en dos períodos constitucionales distintos, por una parte en el período 2002-2006 por el ex. Diputado Gerardo Vargas Leiva (q.d.e.p) que en un primer momento estuvo ligada a la álgida discusión del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, la cual polarizó al país e impidió una discusión más reposada de tan importante iniciativa.

Posteriormente, en el año 2012, bajo el expediente N° 18446, presenté la iniciativa, que se dictaminó de manera negativa, a pesar de contar con respuestas afirmativas de varias organizaciones y de que el Departamento de Servicios Técnicos de esta Asamblea legislativa, en su momento no encontró ningún problema de

constitucionalidad, dado que no se contradice el principio de unidad política del Estado en presencia del Poder Ejecutivo y tampoco se está en presencia de una intromisión de poderes.

Lo anterior en virtud la llamada “dirección política” del Poder Ejecutivo que consiste, en orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público a fin de mantener la necesaria unidad del Estado (coordinación entre ministerios).

En ese sentido, la potestad del Estado de fijar la política nacional en el campo del comercio exterior y de las inversiones, potestad que pretende atribuirla a dos de sus órganos rectores, uno en materia de comercio exterior y el otro en materia agropecuaria. El hecho de que sea la Asamblea Legislativa la que mediante la aprobación de una ley, establezca lineamientos generales, no conduce a una violación de la atribución que le otorgó el constituyente al Poder Ejecutivo de dirigir las relaciones internacionales del país

En esa dirección, y con el objeto de que se analice la iniciativa bajo criterios actualizados, coherentes con la realidad nacional que vivimos y bajo los criterios de conveniencia y oportunidad que corresponden, presento para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas, la presente propuesta de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA DEVOLVERLE AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA LA RECTORÍA DEL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL

ARTÍCULO ÚNICO- Se modifican los incisos a) y b) del artículo 2 de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, N.º 7638, de 30 de octubre de 1996, que se leerá de la siguiente manera:

Artículo 2- Atribuciones

Las atribuciones del Ministerio de Comercio Exterior serán:

a) Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica. **Para estos efectos, el Ministerio de Comercio Exterior deberá acatar e incorporar la política agropecuaria y de seguridad alimentaria, definida previamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el Plan de Desarrollo Agropecuario.**

Además, establecerá mecanismos de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y los **otros** ministerios y entidades públicas que tengan competencia legal sobre la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios en el país.

b) Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, incluido lo relacionado con Centroamérica, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias; **respetando las políticas de desarrollo agropecuario y seguridad alimentaria, previamente definidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.**

Mediante acuerdo, el Poder Ejecutivo, podrá autorizar que los tratados y convenios, así como sus modificaciones, sean firmados por los jerarcas de otros ministerios o entidades públicas del Estado que tengan competencia legal específica sobre la materia objeto del tratado o convenio.”

Rige a partir de su publicación.**”**

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

2 de mayo de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.