

REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

CONSIDERATIONS ON HUMAN RIGHTS TO FOOD AND PUBLIC POLICIES IN COSTA RICA

Luis Fernando Fernández Alvarado

Profesor catedrático, Universidad Nacional, lfernand12@gmail.com

Patricia Sedó Masís

Profesora catedrático, Universidad de Costa Rica, patricia.sedo@ucr.ac.cr

Shirley Rodríguez González

Profesora catedrático, Universidad de Costa Rica, shirleyrodriguezg@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el tema de Derecho Humano a la Alimentación (DHA) en el contexto de las políticas públicas y la institucionalidad costarricense, a partir de investigaciones que sobre este tema se han desarrollado en la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica durante el período 2009-2014. La pregunta de exploración gira en torno a las visiones que se tienen acerca del DHA en el marco de definición de políticas públicas y el marco institucional actual, contrarrestando las visiones institucionales y locales. La interrogación se produce en un marco de reglas de juego que estimulan el comercio. Para justificar esta cuestión y explicarla, en el presente trabajo se hace un análisis epistemológico del DHA, y se hace una sinopsis de las políticas relacionadas con el sector agroalimentario y salud, para demostrar cómo el país aún no ha dado el salto cualitativo necesario para un abordaje integral de los problemas alimentarios y nutricionales bajo un enfoque de reconocimiento de la alimentación como derecho humano, con la adopción de un modelo de desarrollo que apuesta a la apertura económica y comercial, donde las acciones vinculadas con el DHA quedan marginadas, o se plantean como

acciones contenciosas dedicadas a responder a demandas sociales y asistencialismo. En este contexto, los actores consultados han asumido diversas posturas ante los cambios en el contexto y de mercado, que generan incertidumbre y vulnerabilidad a la nación, y las políticas y las acciones institucionales, han contribuido también a afianzar un modelo económico de desigualdad, malnutrición y pobreza para determinados grupos sociales, con una apertura de la brecha social cada vez mayor.

Palabras clave: derecho a la alimentación, políticas públicas, sector agroalimentario, salud, institucionalidad.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the issue of Human Right to Food in the context of public's policies and Costa Rican institutions, from research on this topic have been developed in the School of Nutrition at the University of Costa Rica during the period 2009-2014. The question revolves around exploring the visions have about DHA under the definition of public policies and the current institutional framework, countering institutional and local visions. The question occurs within a framework of rules that encourage trade. To justify and explain this issue , in this paper an epistemological analysis of DHA is made, and an overview of the policies related to the food industry and health, to show how the country has not yet made the leap necessary for blocks comprehensive approach to food and nutrition problems with a focus on recognition of food as a human right , with the adoption of a development model that focuses on economic and trade liberalization, where the actions associated with DHA are marginalized, or arising as contentious actions dedicated to respond to social demands and handouts . In this context, the actors consulted have taken different positions to changes in the context and market, generating uncertainty and vulnerability to the nation, and policies and institutional actions have also contributed to strengthening economic modeling of inequality, malnutrition and poverty for certain social group, with an opening of the increasing social divide.

Key words: right to food, public policies, food industry, health, institutionalism

INTRODUCCIÓN

La alimentación, como derecho humano, se cita de manera explícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por los Estados miembros de las Naciones Unidas desde 1948 (ONU, 2012). Derechos que no son asegurados en el mundo, donde 852 millones de personas están afectadas; con un 50% de pequeños agricultores y 20% de habitantes rurales. Una situación provocada por múltiples factores (exclusión política y económica, discriminación), mostrándonos ante un derecho registrado infringido, que corresponde alcanzarlo (Golay, Ozden, 2004).

Amartya Sen, había concluido que se da en un contexto de suministro de alimentos y por lo tanto, no concierne a una crisis de productividad, sino, de poder (Sen, 1999). No obstante, como señala en la Unión Europea (2013), la información sobre los cambios en el equilibrio económico, el aumento de las desigualdades sociales y el deterioro de los recursos naturales y el ambiente, esta afectando en el planeta a 621 millones de jóvenes que no trabajan y no van a la escuela colocándolos en el riesgo de exclusión. Además, 1,5 millones de personas habitan en regiones afectadas por la violencia (Unión Europea, 2013). Situaciones que convierten en un reto el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

Lo anterior, en reconocimiento a la necesidad dominante de los seres humanos de solucionar su necesidad básica de alimentarse, determinante para su sobrevivencia, el disfrute de una vida digna y la promoción del desarrollo humano. La Unión Europea plantea como desafíos de la vida digna resolver los problemas de pobreza y la sostenibilidad de las respuestas aplicadas. El desafío se da por el deterioro y la crisis de los servicios provenientes de la naturaleza: tierras fértiles, agua, aire limpio, en declive, aunado al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, y los efectos irreversibles en la sociedad humana (Unión Europea, 2013).

Por consiguiente, la promoción del desarrollo humano se respalda en una dirección integral, porque incluye ámbitos de acción en la equidad, la sostenibilidad, la productividad, el empleo, la cooperación y la seguridad. La combinación del desarrollo humano con los objetivos medio ambientales se dan como preferencia de las agendas mundiales, expresado en disposiciones como Rio +20, de impulso de modelos sustentables de producción y consumo (Melamed, Laad, 2013).

Este derecho trasciende la condición humana de hambre y saciedad que puede presentarse en el plano individual y colectivo. Además, representa un reto para los países en un contexto actual donde la crisis de alimentos que agobia principalmente a las poblaciones más vulnerables del planeta, porque las políticas comerciales redundan en decisiones alrededor de los precios de los alimentos, como son los impuestos, cuyos efectos dependen de si es un país es exportador o importador (Bouet, Laborde, 2010) y nos refleja la interrelación e interdependencia que tiene el Derecho Humano a la Alimentación con decisiones de política comercial. En situaciones de crisis de alimentos los países importadores son vulnerables y con ellos la población en condición de pobreza.

De igual forma, el derecho humano a la alimentación tiene relación con otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la educación y a la protección del ambiente que, en su conjunto, son motores del desarrollo humano. Hablar de Derecho Humano a la Alimentación (DHA) también nos refiere a principios fundamentales como la equidad, la justicia, la solidaridad, la participación y la cooperación para su consecución.

La equidad se relaciona con el nivel de desarrollo de un país, que tiene su contraste en la desigualdad social y espacial. Que a su vez se vincula con las políticas públicas, especialmente las económicas y el contexto y de cómo favorecen las oportunidades y su distribución (World Bank, 2005). La justicia se inscribe en las formas de distribución, por el papel en la cooperación social. No obstante, las sociedades no son muy ordenadas y encontramos diferencias en la noción de justicia (Rowals, 1991). La solidaridad esta en las bases universales de los intereses y la participación ciudadana responde a una escala que va desde la recepción de información hasta la implementación de las decisiones vinculadas al derecho humano a la alimentación. La cooperación se produce alrededor de una política y una estrategia que procura el bien común.

Para propiciar el bienestar y una vida digna en la población, más que solventar el problema primario de satisfacción del hambre y solucionar la privación de alimentos, es necesario buscar estrategias efectivas para apoyar el acceso a alimentos nutritivos de manera oportuna y permanente, cuya selección debería estar fundamentada en bases educativas sólidas, la producción de alimentos sostenible, y el respeto a la cultura alimentaria. Es por esta razón, desde la Conferencia Internacional de Alimentación

celebrada por la FAO en 1974, se plantea a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como la estrategia clave para garantizar el DHA. Más recientemente, ante la evidente crisis alimentaria, surge a la discusión la capacidad de los países para producir al menos los granos básicos, como base para asegurar la Soberanía Alimentaria, definida como la capacidad de un pueblo de establecer sus propias políticas alimentarias.

Así, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el tema de Derecho Humano a la Alimentación en el contexto de las políticas nacionales e institucionalidad costarricense, a partir de investigaciones que fueron desarrollados sobre este tema en la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica durante el período 2009-2014.

Este documento, por tanto, surge de una reflexión que tomó como base: a) Los foros sobre Crisis Alimentaria realizados durante el 2009, coordinados por la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica, con la Facultad de Ciencias Agroalimentarias y las Escuelas de Sociología y Administración Pública, dan cuenta de la diversidad de manifestaciones sobre el origen de la crisis, las manifestaciones y las medidas de corrección, b) Un estudio sobre el impacto de la crisis de precios en los hábitos alimentarios y en la seguridad alimentaria y nutricional (Fernández *et al*, 2010) y c) Los resultados del proyecto 450-B2-319 denominado “Un acercamiento al tema de la alimentación como Derecho Humano en Costa Rica: qué se hace y qué se piensa en el país sobre este tema”, mismo que inició en el 2011.

De este último se disponen de datos descriptivos sobre los avances en el marco político y legal nacional e internacional a partir de una revisión documental exhaustiva, y durante el período comprendido entre el 2011 y 2014 se han estudiado las percepciones de alrededor de 180 personas entre representantes de instituciones nacionales, líderes comunitarios y miembros de las comunidades de 8 comunidades del Valle Central de Costa Rica, utilizando técnicas cualitativas y contando con la participación de 11 estudiantes de Nutrición que realizaron su Trabajo Final de Graduación para optar por la Licenciatura.

La pregunta de exploración gira en torno a las visiones que se tienen acerca del DHA en el marco de definición de políticas públicas y el marco institucional actual, contrarrestando las visiones institucionales y locales.

La interrogación se produce en un marco de reglas de juego que estimulan el

comercio y la interdependencia. Para justificar esta cuestión y explicarla, en el presente trabajo se hace un análisis epistemológico del DHA, y se hace una sinopsis de la políticas relacionadas con el sector agroalimentario y salud, para demostrar cómo el país aún no ha dado el salto cualitativo necesario para un abordaje integral de los problemas alimentarios y nutricionales, con énfasis en el modelo de apertura económica y comercial, donde las acciones vinculadas con el DHA, quedan marginadas, o se plantean como acciones contenciosa dedicadas a responder a demandas sociales.

PREVALENCIA DEL COMERCIO EN UN MARCO DE INTERDEPENDENCIA

Las políticas en SAN y SA como estrategias para garantizar el DHA en Costa Rica, de concretarse, será que formen parte de la agenda de gobierno, o se formen como parte de una agenda sistémica, o bien, se constituyan por una iniciativa popular. Mientras esto se conquista, ¿qué sucede con las políticas agroalimentaria que tienen influencia en la política de SAN, y qué ocurre la participación del país en la OMC y con la firma e implementación de los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio, que obligan a tratar el tema de la SA y SAN en un marco de interdependencia compleja?

El paso de la interdependencia simple a la compleja se confirma, cuándo el cambio tecnológico y la innovación se conciben proveniente del exterior, un hecho calificado de dominación y de control de capacidades de desarrollo. Un marco que, en la década de los ochenta, se observaba en sus disparidades sociales (Fernández, Rivera, 1985, Herschel, 1973). Un periodo en el cual se citaba Raúl Prebisch, quien indicaba que la dinámica del sistema se basa en la desigualdad social, cuyo origen está en la apropiación de los excedentes (Prebisch, 1982), posiciones dieron paso a calificativos de desarrollo perverso, como el indicado por Marinho, atribuido al carácter excluyente del modelo económico y la dependencia del ahorro externo, para crecer.

En Costa Rica, en los años ochenta, se diseñan los proyectos de desarrollo rural integrado y de modernización de la agricultura, que estimularon las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales. Las 49 leyes y decretos que se firmaron entre 1983-1988 (Mora, Sánchez, Fernández, 1994) abarcan aspectos de fomento a las exportaciones, cambios institucionales, y se destaca el control de los volúmenes de producción, para que no existan excedentes de productos de consumo básico.

En los primeros años de la década de los años noventa, se reconoce que hay cambios en la institucionalidad, y hay un reconocimiento de la importancia de la política de exportaciones como el eje central del desarrollo económico, integrada en una estrategia de apertura económica, una mayor cohesión con en el comercio internacional, así como la búsqueda de una mayor competitividad.

En el año 2000, el estudio de Fernández y Granados (CEPAL, 2000) confirman el impacto de las reformas institucionales y de las políticas macroeconómicas (fiscal, cambiaria, comercial y financiera), en la evolución del sector silvoagropecuario. La política fiscal se orientó hacia una reducción del gasto público en infraestructura. También, la política de precios de sustentación, e inversión en el sector agroalimentario se regula y afecta, en especial, la producción del mercado interno” (Fernández, Granados, 2000).

Así, las políticas de ajuste estructural y de estabilización de la economía, promovió de logran de manera gradual fortalecer un modelo económico centrado en las exportaciones, favorecido por la iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1983, de los Estados Unidos y la influencia de capital extranjero. La política arancelaria y el tipo de cambio se volvieron centrales para fortalecer las relaciones comerciales y el acceso a los mercados internacionales.

Por otra parte, la política de comercio exterior contó con la aplicación de instrumentos de estímulo a las exportaciones, como la exoneración en el pago de impuestos y la ventanilla única. Surgieron en este período, voces de defensa a la producción nacional, porque los acuerdos vinculados a comercio tenían implicaciones en la sociedad, su marco jurídico e instituciones (Granados, Fernández, 2005).

Una de las primeras implicaciones de los cambios institucionales fue la reducción de presupuesto público del sector agropecuario, y la adopción de un enfoque de competitividad y de reconversión productiva, que impactó en las condiciones de atención de la SAN, donde hay participación de cooperativas y asociaciones de productores. Después, se da el ingreso al GATT en 1994, como parte una estrategia de mayor apertura y promoción de las exportaciones, afectándose en mayor medida los cambio en la institucionalidad que favorece las exportaciones y se genera la reducción de la producción de granos básicos, bienes para el mercado interno. Los acuerdos comerciales proyectan un marco institucional donde los controles de calidad y derechos de propiedad intelectual, se reconocen como nacionales, lo cual

que significó cambios en los servicios relacionados con la comercialización (SEPSA, 1990).

Entre 1995-1998, el gobierno busca la concertación con las organizaciones, empresas e instituciones, y se logra que se considere la importancia del desarrollo rural. Se mantiene el rumbo hacia la competitividad, así como el esfuerzo para fortalecer las cadenas agro productivas y la producción rentable (SEPSA, 1997).

Entre 1982-2002 el énfasis de la política agrícola plantea la creación de sistemas agro empresariales para la inserción competitiva en los mercados (SEPSA, 1998). Por otro lado, entre el 2002-2006 se reconoce que la estructura productiva está en función de los mercados externos, y se acepta la existencia de problemas de equidad distributiva, estabilidad de precios, y de una política de producción que desconsidera la naturaleza de los procesos biológicos, el cambio climático, la capacidad institucional, y la baja prioridad del sector agropecuario y el desarrollo rural en la agenda política del gobierno (SEPSA, 2002).

Entre el 2006-2010 se afianza el modelo de apertura con la aprobación del TLC con los EEUU, y la aprobación de leyes de implementación, como la de obtenciones vegetales, la de patentes, la de representaciones de casas extranjeras y la propiedad intelectual. Es la culminación de un largo periodo de 30 años de diseño institucional, que consolida un rumbo y el predominio de un marco cognitivo ligado de liberación de mercados y la economía.

Es en este periodo, y ante la crisis de precios, el país lanza en el 2009 el Plan Nacional de Alimentos. Para el 2010 y 2014 la política agrícola y de desarrollo rural se concentra en la integración a los mercados de productores, e incluye en tema de SAN como reacción a un contexto interno que privo a la sociedad de una política endógena.

Al mismo tiempo el Ministerio de Salud, postula una política de SAN vigente para el periodo 2011-2021 como estrategia para garantizar el DHA centrada en los derechos humanos, un aspecto que se distancia del énfasis en los mercados y la competitividad que caracteriza el contenido de la política agrícola.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Los esfuerzos nacionales para garantizar el DHA mediante la puesta en marcha de políticas públicas que fortalezcan la producción de alimentos básicos son limitados y existe un vacío de interrelación entre las políticas orientadas al sector agrícola conceptualizadas desde los sectores económico, de comercio exterior y agrícola, con las políticas públicas establecidas para contribuir al fortalecimiento de la salud y la seguridad alimentaria y nutricional, las cuales son conceptualizadas desde el sector salud, aún cuando existen esfuerzos por un abordaje intersectorial.

Las políticas económicas favorecen las importaciones de alimentos y los esfuerzos para el fortalecimiento de la SAN presentan una visión fragmentada. También se presentan políticas de lucha contra la pobreza y el desarrollo rural con un enfoque predominantemente asistencialista que en su conjunto se articulan con las otras políticas de una forma débil.

Mientras las políticas agroalimentarias se orientan a la integración de mercados y la competitividad, la política de SAN promovida por el Ministerio de Salud propone estrategias para fortalecer la articulación interinstitucional, la atención a grupos vulnerables y fórmulas de regulación, así como, la universalización de los programas de nutrición, los sistemas de control del estado nutricional y el fomento de la participación ciudadana. No obstante, la materialización de esta política, que si bien propone un abordaje más integral de la situación, constituye un reto en una realidad nacional donde la coordinación interinstitucional es compleja, existe una débil planificación de las acciones y una crisis fiscal que incide de forma directa en las instituciones para la gestión y ejecución de los recursos.

La institucionalidad de la SAN en la actualidad costarricense es insuficiente para reflejar los intereses de la pluralidad de actores. Las instituciones son en esencia un marco de integración y desintegración de actores (Rivas, 1998), que establecen las reglas de juego, y el límite a lo posible. Para responder al conjunto de demandas de los actores una posible política de SAN y SA es una estrategia clave para garantizar el DHA.

Las definiciones de políticas económicas, sociales y de salud construidas por los gobiernos en los últimos veinte años, son de satisfacción y rechazo,

porque solo resumen la acción pública del aparato burocrático del Estado, y no necesariamente están respondiendo a las necesidades de la población. Lo anterior, porque en la propuesta de política, mantienen la dirección de los contenidos programáticos de responder a problemas de SAN con un rumbo que enfatiza la integración a los mercados y no se focaliza en la organización y participación social para el abordaje desde lo local hacia lo nacional, y en la sociedad actual está permeando la apatía ciudadana y otras necesidades básicas, que también son derechos fundamentales, están siendo amenazados, entre ellos el acceso a servicios de salud de calidad, la vivienda digna, un salario digno, una educación de calidad, seguridad ciudadana, con lo cual siendo la alimentación una necesidad de sobrevivencia, y resuelta desde el ámbito doméstico e individual, no hay movimiento social para promover cambios que aseguren mejores condiciones, porque las condiciones citadas para las personas son de mayor preocupación y prioridad.

La SAN y la SA deben garantizar los derechos humanos. Quienes promueven el DHA plantean valores y principios que en la política pública ha procurado superar, los ignoran, o al menos, señalan que no corresponde a sus objetivos primarios centrados de comercio exterior, competitividad e inversión extranjera directa. Por consiguiente, si la sociedad afianza su modelo de comercio y apertura económica, y su marco institucional responde a estas tendencias, entonces, ¿es posible un cambio en la visión que se tiene de la SAN y SA para que se robustezcan el DHA y se alcance la solución a los problemas de inequidad? El escenario de la crisis del 2008, y la perspectiva para los próximos años en relación con el incremento de los precios de alimentos, los insumos, los hidrocarburos, el cambio climático y, la crisis económica, confirma la necesidad de un cambio en el contexto y el mercado (North, 1993, 2005) que debería revalorizar la política de seguridad y soberanía alimentaria.

¿QUÉ PIENSAN LOS ACTORES SOCIALES?

Bajo una visión predominante del alimento como un bien comercial y no un bien social, resulta interesante explorar las percepciones y los roles sociales en respuesta al compromiso de defensa y garantía del DHA.

Alimentarse cada día representa un reto para muchas familias costarricenses. Las fluctuaciones en los precios de alimentos impacta de manera directa e

indirecta al 60% de las familias costarricenses (Fernández *et al*, 2010).

Costa Rica presenta avances importantes en el ámbito político, la institucionalidad y la oferta de varios programas y proyectos que contribuyen en cierta medida al cumplimiento de este derecho en la mayoría de la población. Sin embargo, hay dispersión y duplicidad de competencias, así como inercias burocráticas y problemas de gestión y evaluación de los programas, con una carencia en términos de planificación y sostenibilidad de las acciones a lo largo del tiempo (Programa Estado de la Nación, 2013).

En las personas prevalece un concepto relativamente abstracto sobre el DHA, y el cumplimiento efectivo es una situación lejana para muchos quedando muchas veces limitado a esfuerzos individuales. Se han encontrado visiones muy particulares acerca de lo que se entiende por DHA, SAN y SA, con una mezcla conceptual que tiende a homologar los conceptos.

Lo anterior contrasta con el tratamiento de la información en el marco de las políticas y los programas institucionales, cuyas reglas del juego están supeditadas a los cambios en el contexto y el mercado, y una visión predominante asistencial dirigida a los sectores de población con menores recursos, como acciones aisladas y poco focalizadas para el combate de la pobreza (Ayala, 2000).

El Plan Nacional de Alimentos fue una alternativa que surge en el contexto de la crisis alimentaria del 2008, que no le significó al gobierno modificar el rumbo de la economía, y solamente reunió acciones y presupuesto disperso en varias entidades del gobierno para desarrollar fundamentalmente acciones aisladas y con enfoque asistencialista. Lo anterior, dejando dudas sobre las posibilidades de cambio integral, dependiente de las voluntades de los gobernantes en la actualidad.

Por su parte, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiende a abarcar elementos hacia una construcción más integral de las líneas que podrían enrumbar al país; sin embargo, falta mayor coherencia, especificidad y claridad de cómo articular lo ya existente, y cómo desarrollar nuevas acciones tendientes a transformar las realidades desde lo local a lo nacional.

Para Ayala (2000) una segunda opción de cambio se da cuando hay actores

que buscan desafiar el poder, y es en este marco donde los gobiernos buscan anticipar a los actores que se oponen. De esta manera, encontramos propuestas para resolver problemas de crisis de precios, explicándose que se estaba ante una oportunidad (por la rentabilidad que produce el aumento de precios a los productores), y se debería esperar a que se filtrara a los productores, y se eleva productividad. Mientras tanto, ante la crisis, se accionan medidas compensatorias a grupos vulnerables (MAG, 2009).

Entonces se continúa el arraigo de un modelo de apertura económica y competitividad, que de cierta forma ha contado con el respaldo de la Asamblea Legislativa, en el referéndum del TLC con los Estados Unidos, las reformas y los acuerdos internacionales, cambios institucionales originados en los programas de ajuste estructural, hasta la cascada de acuerdos bilaterales de comercio y uniones que afianzan un marco interdependencia económica y jurídica que conforman reglas de juego que se imponen a la población.

Por consiguiente, las posibilidades de cambio están en la adaptación al marco institucional existente, o en el desafío del poder. Sobre este último, no se proyectan cambios a corto y mediano plazo y, por deducción, el camino es buscar opciones dentro de los límites de los acuerdos suscritos por los representantes electos por los ciudadanos de manera libre y democrática.

No hay duda, que hay incentivos para el fortalecimiento de la SAN y SA en defensa por el DHA en las organizaciones campesinas hasta en el cooperativismo, pero no se vislumbra la participación de las corporaciones sobre las que recae la distribución de alimento, las cuales han integrado la producción en sus redes, con contratos, venta, compra de insumos, créditos y compras de productos. Las corporaciones y la industria alimentaria están vinculadas al comercio exterior, cuya normativa se construyó para su operación, tal y como se puede destacar con referencia alimentos básicos de la población, como son: el maíz, los frijoles y el arroz. Entonces, ¿cómo quitarle los derechos a los actores que le fueron otorgados, si los mismos ahora se rigen por una normativa institucional internacional?

Cómo actuar con una visión prevaleciente del alimento como mercancía y no como bien público. Por otro lado, la conservación de tierras con vocación agrícola y la creciente urbanización en el Valle Central, la falta de apoyo a las familias campesinas y pequeños agricultores, el desmantelamiento de la estructura que sustenta la actividad agrícola en el país desde más de dos

décadas, la falta de desarrollo tecnológico y asesoramiento técnico en el campo, las políticas para la importación de granos básicos y la competitividad en el mercado, se une a una falta de políticas de promoción de ambientes sanos, alimentación saludable, regulación de alimentos e inocuidad alimentaria, con lo cual el tema de DHA se torna más complejo.

No existe una articulación entre las políticas públicas, y la falta de claridad de las acciones contribuye a la atomización de acciones, y al dominio de las mismas por parte de sectores interesados en otros fines que no necesariamente contribuyen al bienestar común.

Sin lugar a dudas, la pobreza es un tema preocupante en el país. La incidencia de la pobreza por ingresos afecta a un 20% de los hogares costarricenses, situación que se ha mantenido por más de veinte años, lo cual con el crecimiento de la población hace que cada día sean más las personas que enfrenten esta condición, principalmente asociado al acceso de la población a empleo y salario digno con brechas cada vez mayores (Programa Estado de la Nación, 2013).

En la consulta realizada a las comunidades se mostró una clara diferencia para las personas entre lo que es comer y alimentarse, entendiéndose que “comer” es el acto cotidiano de consumir los alimentos que las familias tienen a su alcance; mientras que “alimentarse” se refiere al seguimiento de una dieta saludable y balanceada vinculada con mayor poder adquisitivo, y la necesidad de alcanzar la salud y belleza corporal, con lo cual se convierte para muchos en una utopía.

Además, existe una clara diferencia para las personas entre lo que es comer y alimentarse, entendiéndose que “comer” es el acto cotidiano de consumir los alimentos que las familias tienen a su alcance; mientras que “alimentarse” se refiere al seguimiento de una dieta saludable y balanceada vinculada con mayor poder adquisitivo, y la necesidad de alcanzar la salud y belleza corporal, con lo cual se convierte para muchos en una utopía. Lo cual, contrasta con el tratamiento de la información en el marco de las políticas y los programas institucionales, cuyas reglas del juego están supeditadas a los cambios en el contexto y el mercado (Ayala, 2000).

Los actores locales, miembros de la comunidad o líderes de organizaciones locales, ven la alimentación como una actividad de sobrevivencia que debe

ser resuelta en el plano de individual, una visión que es fomentada desde las instituciones.

Los problemas que enfrentan las comunidades en la actualidad en términos de lucha por sus derechos fundamentales, entre los que destacan el acceso a fuentes de agua potable, vivienda y empleo dignos, seguridad ciudadana, vías de transporte, comercio justo y educación, entre otras cosas, contrastan muchas veces con apatía ciudadana y poca participación y organización local y politiquería en las acciones.

La alimentación, como actividad cotidiana, sigue viéndose como una necesidad en el plano individual. El tema resalta cuando se habla de apoyar a las personas indigentes o en extrema pobreza, el programa de comedores escolares o la distribución de paquetes de alimentos a familias de escasos recursos, lo cual evidencia la visión reduccionista supeditada a paliar la pobreza y a actos de caridad, y la falta de su presencia en las agendas de organización y participación social, donde a su vez se crean dependencias a las acciones gubernamentales que asignan recursos específicos para estas acciones asistencialistas.

La falta de agendas compartidas y atomización de acciones promovidas por los programas estatales, acciones del gobierno de turno e iniciativas del sector privado y organizaciones comunitarias es una realidad presente en las comunidades. Existe una falta de bases de datos socioeconómicos que facilite la ubicación y seguimiento a las familias que requieren apoyo para atender sus necesidades básicas, y la “alimentación saludable” se mira como una condición poco factible; contaminada por una pobre educación nutricional que es promovida por el sector salud y en el escenario clínico, donde se fomenta una visión de culpabilidad individual, donde cada persona es responsable de lo que come y del impacto que tiene lo que come en su cuerpo. Prevalecen medidas de señalar alimentos básicos como los causantes de los problemas crónicos de salud, y constitución de dietas que no necesariamente fomentan las tradiciones alimentarias,

En Costa Rica existe una tendencia de transformación dietética, en donde la cocina familiar está siendo amenazada por la alta disponibilidad y acceso a alimentos procesados y productos preparados en servicios de comidas que son promovidos por una agresiva publicidad y bajos precios, con lo cual la garantía del DHA se ve también afectada, por cuanto las nuevas generaciones

están expuestas a una oferta de alimentos ultra procesados con alto contenido de grasas, azúcares y sodio, y está quedando en segundo plano el interés por cocinar y conservar la herencia culinaria, que es patrimonio cultural intangible del pueblo costarricense.

REFLEXIONES FINALES: EL PREDOMINIO DE LAS VISIONES

El diseño y la gestión de una política de seguridad o soberanía alimentaria y nutricional se justifican por las implicaciones económicas, sociales y políticas que hacen que diferentes actores, incluido el gobierno, se involucren en su atención y es además un tema que los medios mediáticos informan. (Subirat *et al*, 2008). La paradoja se produce por las diferentes interpretaciones conceptuales y el debate que busca diferencias.

Una sinopsis de la evolución de la concepción de SAN la presenta Granados (2010), quien mancomuna el alcance a las siguientes disposiciones de forma secuencial entre 1950-2010: a) la política de alimentación se justifica en el marco de la lucha contra la pobreza, b) la política de aumento de la producción y la productividad agrícola y agroindustrial, incrementa el abastecimiento nacional de alimentos c) el problema de la alimentación se resuelve en el ámbito del consumo y se correlaciona con la generación de ingresos d) la SAN se logra cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias a fin de llevar una vida activa y sana (Granados, 2010).

Las anteriores, concepciones de SAN ubican el tema en la dirección de la justicia social y los derechos humanos. Los principios de justicia, los plantea Jhon Rawls, aunque referido a lo político, en el sentido de que cada persona tiene derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicas y las desigualdades sociales y económicas, solo se justifican, con la igualdad de oportunidades, y si benefician a miembros de la sociedad menos privilegiados (Rawls, 1993).

Son principios liberales de derecho, libertades y oportunidades y que están en la base de las definiciones de SAN, que permea el debate político en busca de un reconocimiento constitucional de la alimentación como un derecho humano. Un tema planteado en el marco del predominio liberal que se puede interpretar, siguiendo a Raimundo Viejo y otros, como una forma de

llegar a “regular lo contencioso de la sociedad civil, por medio de canales institucionales adecuados” (Viejo *et al*, 2009).

Lo anterior, lleva a considerar el origen de la iniciativa de elevar a rango constitucional el DHA, y encontramos que una propuesta inicial, no nace en el gobierno y por lo tanto, son organizaciones civiles, funcionarios universitarios, algunas agencias de cooperación internacional, las que dan soporte a la reivindicación de la alimentación como derecho humano.

Una iniciativa que en Costa Rica se debate para ser incorporada como reforma en el artículo 50 de la Constitución Política. La alimentación como derecho humano, acarrearía proyectar un marco de relaciones asociativas con normativa de rango constitucional. La pregunta no es si se debe o no incorporar este tema en la constitución, la interrogante sería sobre su importancia como política de estado. En contraste, ¿cuál es el marco cognitivo y contenido de las políticas públicas para garantizar el DHA que Costa Rica debe respaldar?

La pregunta se formula porque se tiene la tendencia a considerar que los gobiernos y el Estado son de un nivel de pluralidad que acepta todas las demandas y por lo tanto, la alimentación como derecho humano, sería una demanda social que el Estado y el gobierno traduciría en una política pública.

En estos casos, la acción contenciosa trasladada a la Asamblea Legislativa, produce la conclusión que no todos los representantes aceptan el contenido de una propuesta que adopte este tema para ser incluido en la constitución, y por el contrario, se sigue enfatizando en el rumbo económico y social basado en el comportamiento de los mercados y una tendencia individualista donde cada persona debe resolver el problema de alimentarse cada día, aunque los productos que lleguen a su mesa no satisfagan sus necesidades nutricionales ni culturales.

REFERENCIAS

- AYALA, J. (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AYALA, J. (2000) *Instituciones y economía: una introducción al neo institucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOUET, A. y LABORDE, D. (2010) *Economic of export taxation in context of food crisis*. United State: IFPRI
- EUROPEAN UNION. (2013) *A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future*. European Union, Brussels.
- GRANADOS, E. (2010) Evolución de las concepciones de seguridad alimentaria y las redes sociales en la construcción de las políticas públicas. En Viales, Ronny. El contexto, los problemas y los actores en la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: Una visión desde Costa Rica. *Serie de Estudios Sociales de la Ciencia, la técnica y el Medio Ambiente, Sociedad Editora Alquimia, Costa Rica*. p. 41-60.
- Fernández, L. (2010) Desafíos de la gestión en seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en América Latina. En: Viales, Ronny. El contexto, los problemas y los actores en la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: Una visión desde Costa Rica” *Serie de Estudios Sociales de la Ciencia, la técnica y el Medio Ambiente. Sociedad Editora Alquimia, Costa Rica*. p. 61-78.
- FERNÁNDEZ, L. y GRANADOS, E. (2000) *Costa Rica: El nuevo marco regulatorio y del sector agrícola*. Chile: CEPAL.
- FERNÁNDEZ L. et al. (2010) Percepciones, prácticas y cambios alrededor de la alimentación y la nutrición de los costarricenses. *Costa Rica: Aportes, Costa Rica.7: 4-16*.

FERNÁNDEZ L. y GRANADOS E. (2000) Costa Rica: El nuevo marco regulatorio y del sector agrícola. Chile: CEPAL.

FERNÁNDEZ, L. y GRANADOS, E. (2002) *Hacia una nueva institucionalidad en Costa Rica: desafíos para el sector agropecuarios*. San José: EUNA, Costa Rica.

FERNÁNDEZ, L. y RIVERA, F. (1985) Producción, progreso técnico y desarrollo del sector agrario. *In: Memorias Simposio Historia, problemas y perspectiva agraria en Costa Rica*. Costa Rica, EUNA. p. 363-402.

GRANADOS, E. (2010) Evolución de las concepciones de seguridad alimentaria y las redes sociales en la construcción de las políticas públicas. In Viales H, R. (ed). *El contexto, los problemas y los actores en la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: Una visión desde Costa Rica*. Costa Rica: *Sociedad Editora Alquimia*. P. 16-40.

GOLAY, C, y OZDEN, M. (2004) The right to food; A fundamental human right affirmed by the United Nations and recognized in regional treaties and numerous national constitutions. CITIM.

GILPIN, R. (1987) *The political economy of international relations*. New Jersey, United States: Princenton University Press.

HERSCHEL, F. (1973) *Política económica*. Editorial Siglo XXI, México.

MARINHO, L. (1981) Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL* 14: 32-47.

MELAMED, C. y LAAD, P. (2013) *How to build sustainable development goals, integrating human development and environmental sustainability in a new agenda*. UNDP, ODI.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2009). *Plan nacional de alimentos: 2009: oportunidades para la agricultura*. Costa Rica: MAG.

- Ministerio de Salud. (2011) *Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Costa Rica: Ministerio de Salud.
- MORA, J., SÁNCHEZ, O. y FERNÁNDEZ, L. (1994) El impacto de las políticas macroeconómicas en el agro costarricense. En: Mora, Jorge, Fernández, Luis Fernando. *El impacto de la política macroeconómica en el agro Centroamericano*. UNA, Costa Rica. p. 12-50.
- NORTH, D. (2005) *Institutions, change and economic performance*. New York: University press.
- NORTH, D. y BARRY, W. (1993) Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England. *The Journal of economic History*, 49: 803-832.
- PETERS, G. (2003) *The capacity to govern: moving back to the center*. In: *Memorias VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá. En línea: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0047218.pdf>>.
- PETERS, G. (1999) El Nuevo institucionalismo; teoría institucional y ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa.
- PREBISCH, R. (1982) Monetarismo, oportunismo y crisis ideológica. *Revista de la CEPAL*, Chile, 17: 143-159.
- RAWLS, J. (1993) *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica, México.
- RIVAS, J. (2003) El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, n. 19, p. 37-46,
- SEN, A. (1999) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Editora Schwarc's Ltda.
- SEPSA (1993) *Análisis y revisión de las políticas y estrategias sectoriales agropecuarias 1990-1994*. SEPSA, Costa Rica.

- SEPSA (1996) *Políticas para el sector agropecuario costarricense: programa de desarrollo del sector agropecuario 1982-2002*. SEPSA, Costa Rica.
- SEPSA (1997) *Políticas del sector agropecuario (revisión y ajuste)*. SEPSA; Costa Rica.
- SEPSA (1997) *Diagnóstico del sector agropecuario costarricense 1992-1996*. SEPSA, Costa Rica.
- SEPSA (2002) *Políticas para el sector agropecuario costarricense 2002-2006*. SEPSA, Costa Rica.
- SUBIRAT, Joan et al. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, España.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *¿Qué son los Derechos Humanos?*. Oficina Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En línea: <http://www.ohchr.org>.
- RAWLS, J. (1991) *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- UNITED NATIONS (2012) *Development strategy beyond 2015*. United Nations, New York: Committee for Development Policy.
- VIEJO, R y otros. (2009) La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. En: Marc, Parés (editor). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* Editorial Ariel, España. p. 29-54.
- WORLD BANK (2006) *World development 2006: equity and development*. The World Bank, and Oxford University, Prees, New York.
- ZURBRIGGEN, C. (2006) El institucionalismo centrado en los actores, una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencias Políticas* 26(1): 67-83