

IV CONGRESO DEL COMITÉ AMERICANO DE DERECHO AGRARIO

12,13 y 14 de octubre de 2005

San José de Costa Rica

Ponencia: “LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN UN MUNDO GLOBALIZADO”

Autor:

Federico Santiago Díaz Lannes

Profesor Adjunto de Legislación Agraria

Universidad Nacional de Santiago del Estero

I.-INTRODUCCIÓN

Entre los problemas más graves de la humanidad de hoy podemos contar a la preocupación por la falta de alimentos suficientes para todo el género humano.

La llamada “Revolución Verde”, que tuvo lugar en el siglo XX, y el gran impacto cuantitativo que significa en la actualidad la producción a través del uso de cultivos transgénicos, no han conseguido disipar el problema de la cantidad de los alimentos. Grandes desafíos, además, se presentan para los próximos cincuenta años, debido a que se prevé que la población mundial continuará creciendo, lo que implicará un mayor grado de exigencia sobre los recursos naturales para proveer alimentación.

Pero al mismo tiempo, no sólo preocupa al hombre la cantidad de alimentos disponibles, sino también su calidad. Existe cada vez mayor nivel de demanda de calidad por

parte de los consumidores respecto de los productos que se les ofrecen, y poco a poco se puede constatar que las preferencias se van inclinando hacia los productos de marcas reconocidas, o que han sido obtenidos a través de procesos de calidad certificada. Este fenómeno se da en mayor medida en los países desarrollados, en los que el poder adquisitivo de la población le permite elegir entre una vasta gama de productos; pero sin embargo se verifica una tendencia en igual sentido en los países subdesarrollados, a partir de una mayor toma de conciencia de los derechos de la persona y en especial de los derechos del consumidor.

Estas preocupaciones por la seguridad alimentaria en sus dos dimensiones, que podríamos llamar cuantitativa y cualitativa, se dan hoy en forma conjunta, dentro del contexto de un mundo globalizado, y dentro de una creciente conciencia ecológica. Los conceptos de sostenibilidad y de desarrollo sostenible parecen ya haberse vuelto definitivamente los nuevos paradigmas del debate político y económico, especialmente a partir de los 90.

La idea de Desarrollo Sustentable es una expresión valor, porque conlleva la idea de sociedad justa. Sin embargo, no puede hablarse de desarrollo sustentable justo sin considerarlo en una dimensión universal, ya que el mundo se ha globalizado.

Las definiciones de desarrollo sostenible hacen referencia a tres conceptos clave: ambiente, futuro y equidad. El concepto de futuro implica ocuparse de las necesidades de las generaciones futuras.

El concepto de equidad es crucial: se extiende no sólo en forma intrageneracional sino también intergeneracional. El elemento ético y moral debe ponerse en relación con la calidad ambiental. Vinculados al mundo agrario, están los conceptos de suficiencia alimentaria, justa distribución del rédito y vigencia de los valores sociales.

La vigencia del elemento ético exige la compatibilización del hecho económico productivo con un cambio profundo en la cultura y los modos de vida, que influya sobre el tipo de relación que se establece entre los hombres y entre ellos y el resto del mundo viviente.

Se da a partir de esta concepción de desarrollo sustentable un redescubrimiento de los fuertes ligámenes existentes entre ética y economía, lo que motiva reflexiones al mismo tiempo sobre las relaciones entre fines e instrumentos de la actividad humana.

Los objetivos de mayores logros en la producción de alimentos, de una auténtica seguridad y de una óptima calidad en los alimentos deberán alcanzarse a través de modos de producción sustentables, con el riesgo, de no hacerlo así, de caer en un escenario de degradación de los recursos naturales y pobreza estructural a nivel universal.

El desafío del desarrollo sustentable puede perseguirse de muchas maneras, por ejemplo mediante la imposición de normas, multas, sanciones, etc.; pero seguramente será más

provechoso partir de la educación y la concienciación de las personas. Los residuos plásticos disminuyen con un impuesto a los productos que los usan, pero es muy diferente si a esta medida se la acompaña de una campaña de sensibilización destinada a disminuir tal consumo.

Desde el contexto de la globalización, la actividad agraria afronta nuevos desafíos, en razón de los nuevos modos de producción y consumo, que han causado los siguientes efectos nocivos: aumento de los residuos sólidos urbanos como consecuencia del mayor embalaje necesario por una legislación sanitaria más rígida y por la mayor exigencia de alimentos preparados o conservados; aumento de los consumos energéticos para cultivos bajo condiciones ambientales artificiales y por mayor gasto de energía en el transporte de los productos exóticos; deforestación para dedicar tierras antes boscosas a la agricultura, sobre todo en el tercer mundo, en países que representan la mayor reserva natural en términos de biodiversidad.

Quienes piensan la agricultura deben tener la capacidad no sólo de enfrentarse a nuevas situaciones, sino de aprender de la experiencia, e imaginarse en prospectiva escenarios posibles y probables, a fin de poder corregir rumbos, teniendo como metas la producción y el consumo sustentables. Debe darse al capital natural la importancia central que tiene para la supervivencia de la especie humana y de la vida en nuestro planeta.

Sólo podrá planificarse una actividad agraria sostenible si los gobernantes defienden una escala de valores que sitúe en su punto más alto a la dignidad humana. Se trata de promover una globalización con rostro humano, con criterios y controles que provengan de la ética.

II.-LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN SU ASPECTO CUANTITATIVO

La situación de hambre de muchos pueblos del mundo hace que el derecho humano más elemental contenido en la Declaración Universal, el derecho a alimentarse, se transforme en esos países en letra muerta.

Hoy, más de 800 millones de personas sufren hambre y más del doble sufren desnutrición. Al menos 1.300 millones de seres humanos luchan por sobrevivir con menos de un dólar por día. En nuestros tiempos cada día unas cien mil personas mueren de hambre en el mundo. Por otro lado, se advierte que están creciendo las desigualdades entre países ricos y

pobres y también en el interior de todos ellos. Hoy más de 80 países tienen una renta per capita inferior a la de hace una década. Se está globalizando la pobreza y la exclusión social. Según el PNUD el 20 % más rico de la población mundial controla el 86 % del PIB mundial y el 82 % de las exportaciones de bienes y servicios. En la actualidad 500 Corporaciones transnacionales producen aproximadamente el 47% del PIB mundial, ocupando al 1,59% de los trabajadores de todo el mundo.¹

Las políticas de ajuste estructural promovidas por los organismos financieros multilaterales y aplicadas por el gobierno argentino desde la década pasada han tenido efectos desastrosos para el disfrute de los derechos económicos y sociales de gran parte de la población.

Con la reforma constitucional de 1994, el Estado argentino incorporó a la Constitución Nacional diferentes tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con esto, el derecho a una alimentación adecuada, en tanto que norma de derecho internacional de derechos humanos, goza en el ordenamiento jurídico argentino de rango constitucional.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas presentó en su Observación General N° 12 de 1999 sobre el derecho a la alimentación adecuada una interpretación detallada de las disposiciones contenidas en el Pacto.

Sobre la naturaleza de las obligaciones establece: “La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación General N° 3 (1990) del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre” (OG 12, párr.14). A su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 25, establece que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia,

¹ Datos tomados del informe de FIAN, Heidelberg/Alemania, marzo 19 de 2003. FIAN (Food First Information & Action Network) es la organización internacional de derechos humanos que trabaja por el derecho a alimentarse. Fue fundada en 1986, tiene estatus consultivo ante Naciones Unidas y cuenta con miembros en más de 50 países. El objetivo de FIAN es contribuir a procurar la vigencia y la observancia en el mundo entero de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. En particular, FIAN trabaja por la realización del derecho a alimentarse de las personas y los grupos amenazados por el hambre y la desnutrición. La sede del Secretariado Internacional de FIAN está en Heidelberg/Alemania.

la salud y el bienestar, y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica ...”

Por su parte, el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales...”

El derecho a una alimentación digna debe ser asegurado en su vigencia efectiva por el estado. En un juicio de amparo promovido ante la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se acordó una medida cautelar para la atención de la alimentación de menores en riesgo. En dicha causa, se consideró procedente la medida cautelar pedida en una acción de amparo para que la Ciudad de Buenos Aires entregue alimentos a un grupo familiar sin recursos, excluido de los planes asistenciales y compuesto por menores que exhiben desnutrición -en el caso, se ordenó la inscripción provisoria en uno de los programas de asistencia social-, surgiendo el peligro en la demora de tal situación y la verosimilitud del derecho de la posible afectación de la vida y la salud por falta de alimentos -arts. 4.1 y 19, Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.3, Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Adla, XLIV-B, 1250; XLVI-B, 1107), entre otros-.²

También en un caso de la provincia de Entre Ríos se concedió una medida cautelar, en el marco de una acción de amparo, para que el estado provincial suministre alimentación a menores y su grupo familiar carentes de recursos, y se ordenó a un

² Juzgado en lo Contenciosoadministrativo y Tributario Nro. 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fallo del 11/03/2003, autos: “Cerrudo, María D. y otros c. Ciudad de Buenos Aires”, publicado en Colección Jurídica LA LEY, tomo 2003-F, p. 312, con nota de Lisandro Ezequiel Fastman; Juana Molinelli.

supermercado que provea productos alimenticios y artículos de primera necesidad. Se consideró que dicha medida no fue dictada para constituirse en una renta vitalicia a favor de los reclamantes, sino como de carácter urgente y alimentario -en el caso, los menores padecían de desnutrición en grado I- hasta que el estado accionado resuelva, a través de sus organismos de asistencia social, la crisis que padecía la familia. También se hizo mención a que tanto la Constitución Nacional como diversos Tratados Internacionales con rango constitucional imponen la responsabilidad del Estado en asegurar el bienestar del niño y garantizar su supervivencia y desarrollo, resultando exigible la articulación de programas de acción, de manera de efectivizar los derechos por ellos consagrados. A ello se sumaba el hecho de que el accionante agotó las instancias administrativas previas para obtener un programa social de apoyo -en el caso, la familia se había inscripto en diversos planes y programas alimentarios nacionales y provinciales-, sin resultado alguno por inoperancia del cumplimiento de los deberes del Estado, colocándolos en situación de riesgo a la salud. Se destacó especialmente el carácter operativo de los derechos consagrados en la constitución y en los tratados internacionales, estableciéndose que la cautelar debía ser mantenida hasta que el Estado incorpore a los amparistas en un programa de asistencia social, pues las normas sobre protección de la familia dispuestas en tratados internacionales no fueron incorporadas por una cuestión formal, sino para ser aplicadas y ello constituye deber de los magistrados, aun cuando es el propio Estado quien debe padecer su cumplimiento. Se destacó también el principio de protección a la familia, y el deber del estado de asistirle no sólo económicamente, sino también en aspectos sociales, éticos, religiosos y jurídicos.³

Sin embargo, en una situación análoga, diferente fue el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que entre otras consideraciones, sostuvo que el reclamo de suministro -a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y de la Provincia de Buenos Aires- de una concreta, efectiva, continua y mensual cuota alimentaria, que sea suficiente para cubrir la totalidad de las necesidades básicas del grupo familiar, importa transferir a las autoridades públicas el cumplimiento de una obligación que tiene su origen en las relaciones de parentesco (arts. 367 y sigtes., Cód. Civil) enderezando por la vía del amparo un reclamo judicial liminarmente improcedente. Sostuvo que el desamparo de la actora, si bien revelador de un dramático cuadro social, no puede ser resuelto por la Corte vía acción de amparo, ya que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones

³ Juzgado de Menores Nro. 2 de Paraná, fallo del 21/07/2002, autos: Defensor del Superior Tribunal de Justicia c. Provincia de Entre Ríos, publicado en Colección Jurídica LA LEY, La Ley Litoral, tomo 2002, p. 853, con nota de Rodolfo Guillermo Jáuregui; Alfredo L. Durante; publicado también en LA LEY, tomo 2002-E, p. 271.

cuyo gobierno no le está encomendado, ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es a ella a la que la Constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del art. 75, incs. 18 y 32. Explicó la Corte que la acción de amparo no tiene por objeto obviar los trámites legales ni alterar las instituciones vigentes, ni justifica la extensión de la jurisdicción legal y constitucional de los jueces, a quienes no les corresponde el control del acierto con que la Administración desempeña las funciones que la ley le encomienda válidamente o la razonabilidad con que ejerce sus atribuciones propias. Por ello, sostuvo que la amparista debía canalizar sus apremiantes reclamos por las vías del sistema de la seguridad social. Un dato relevante para la resolución en este sentido, fue que la actora no acreditó haber recurrido al sistema de la seguridad social solicitando algún beneficio, y que el sistema, por denegatoria o por omisión haya ignorado su reclamo.

No obstante éste fue el criterio de la mayoría, la disidencia de los Dres. Fayt y Boggiano se pronunció por acoger la acción, ya que a través de la misma no se estaban requiriendo medidas de gobierno de alcance general, sino sólo aquellas que a juicio de los peticionarios darían satisfacción a sus derechos más primarios pues debe propenderse así a la efectiva operatividad de los Derechos Humanos constitucionalmente consagrados.⁴

A nivel mundial, el panorama es también preocupante. Si bien la aplicación del conocimiento científico a la agricultura llevó a sorprendentes resultados en el siglo XX, permitiendo triplicar la producción de cereales, la población mundial continuó creciendo, y se prevé que para el año 2050 alcance los 9.000 millones. Esto obliga a pensar en nuevos caminos para aumentar la producción preservando la biodiversidad y los habitats naturales.

Por otro lado, hay que considerar los hábitos de consumo. Cuando la población adquiere mayor solvencia económica, se incrementa el consumo de carne, y por ello deberá incrementarse en mayor medida la producción de cereales, de los que se alimenta el ganado principalmente.

Dentro de este contexto, un nuevo desafío se presenta a la humanidad: la pérdida de tierra cultivable disponible. Al presente, el hombre utiliza por lo menos la mitad de las tierras aptas para la agricultura, permaneciendo sin cultivar los bosques tropicales. Si el hombre comienza a cultivar progresivamente estas regiones, sobrevendrá un importante deterioro de la biodiversidad y de los ecosistemas naturales, de imprevisibles consecuencias.

⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 12/03/2002, autos: Ramos, Marta R. y otros c. Provincia de Buenos Aires y otros, publicado en: Colección Jurídica EL DERECHO, tomo 201, p. 112; Colección Jurídica LA LEY, tomo 2003-B, p. 293.

La solución a este contexto de problemas se advierte que debe provenir de un cambio en las prácticas de la agricultura, las que deben ser compatibles con el ambiente y al mismo tiempo permitir incrementar la eficiencia. Algunas líneas de investigación hablan de la agricultura de precisión, en la que el estado del suelo se monitorea metro por metro. Otros proponen recompensar a los agricultores que realicen una agricultura amigable con el ambiente, y hacer ver que el exceso de agroquímicos no sólo daña el ambiente sino que es un pésimo manejo económico del recurso, por provocar su deterioro.⁵

Para los próximos 50 años se proyecta que se duplicará la demanda de alimentos, lo que pone en jaque la sostenibilidad tanto de la producción de alimentos cuanto de los ecosistemas acuáticos y terrestres y de los servicios que ellos proveen a la sociedad. Los expertos en agricultura tendrán a su cargo dar forma, tal vez de modo irreversible, a la superficie de la tierra en las próximas décadas. Incentivos y políticas para asegurar la sostenibilidad y los servicios ambientales serán cruciales para afrontar el desafío de mayor producción sin comprometer la integridad del ambiente ni la salud pública.

Los servicios de los ecosistemas son los variados beneficios que la sociedad recibe de los ecosistemas naturales o sometidos a manejo del hombre. Los ecosistemas proveen alimentos, fibras, combustibles y materiales para protección. Además proveen una serie de beneficios difíciles de cuantificar y a los que difícilmente se puede poner precio: los bosques naturales pueden minimizar las inundaciones haciendo más lento los procesos de derretirse de las nieves y el flujo de las aguas, moderan el clima regional, remueven y almacenan el dióxido de carbono de la atmósfera (gas de efecto invernadero). Los ecosistemas de bosques y praderas pueden crear o regenerar suelos fértiles, purificar el agua, degradar desechos de plantas y animales, etc.⁶

La conciencia del derecho a la alimentación en tanto que derecho humano lleva a los estados a poner sus mejores esfuerzos para garantizar a todos sus habitantes la efectiva vigencia de este derecho. En caso de no asegurarse su vigencia, la paz social se ve amenazada, y se provocan cuadros sociales de desorden, incremento de los delitos, inseguridad, etc. Es la situación que vivió hace tres años la Argentina, en la que la desocupación y la insuficiencia de la ayuda estatal generaron un cuadro explosivo, y del cual aparentemente pareciera estar saliendo en la actualidad.

⁵ Trewavas, Antony: Malthus foiled again and again, en: Nature 418, 668 - 670 (2002); doi:10.1038/nature01013, 08 August 2002, http://www.nature.com/cgi-taf/DynaPage.taf?file=/nature/journal/v418/n6898/full/nature01013_fs.html

⁶ Tilman, David et al: Agricultural sustainability and intensive production practices, in: Nature 418, 671 - 677 (2002); doi:10.1038/nature01014, 08 August 2002,

“La seguridad alimentaria es un instrumento para el logro de la paz social, pero no basta con proclamarla, es necesario asegurarla, garantizarla, suprimiendo los obstáculos... La paz es soporte de la vida social, y en cuanto valor es irrenunciable. La paz supone y exige un orden justo, en el que los hombres puedan realizarse como hombres...”⁷

En el marco de algunas organizaciones no gubernamentales, se ha abierto el debate respecto de la “soberanía alimentaria” como un concepto diferente al de “seguridad alimentaria”. No se trata solamente de que exista suficiente cantidad de alimentos y suficientes recursos para comprarlos, sino que la soberanía alimentaria implica el derecho de los campesinos a acceder a la tierra, a alimentar a la población de su país y que todas las personas puedan alimentarse. Que la sociedad de cada país pueda decidir qué alimentos se producen, cómo se producen y quiénes los producen.

Estos grupos sostienen que la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de organización del espacio rural. Se pretende resistir los nuevos modos de producción propuestos por el mercado y se quiere defender a los modos de producción de la agricultura de subsistencia y todos los modos tradicionales sustentables (por ejemplo, esquemas de producción silvopastoril)⁸.

Pastorino⁹ advierte que el Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por Argentina¹⁰, ha marcado una línea de estrecha vinculación entre diversidad biológica y diversidad cultural, con especial énfasis en la recepción de prácticas ancestrales en lo que respecta a la actividad agraria y al uso de los recursos naturales. Señala la garantía y búsqueda de preservación de los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas con la participación en los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos (art. 8°) y el aliento y protección a la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales (art. 10). Postula Pastorino que en las tres últimas décadas se ha producido un cambio de paradigmas, ya que se da una revaloración de las culturas locales, y se comienza a considerar la diversidad cultural y no sólo la cultura dominante, o la tendencia a

http://www.nature.com/cgi-taf/DynaPage.taf?file=/nature/journal/v418/n6898/full/nature01014_fs.html

⁷ Victoria, María Adriana: El Derecho Agrario en el comienzo del nuevo Milenio, en: Revista Nuevas Propuestas, Universidad Católica de Santiago del Estero, N° 32, diciembre de 2002, p. 117.

⁸ Información del párrafo tomada del sitio: www.ecoport.com.ar

⁹ Pastorino, Leonardo F.: La discusión internacional en materia de protección de la diversidad biológica y cultural y los derechos de propiedad intelectual, diario jurídico LA LEY, Sup. Act., 17/4/03, p. 1.

¹⁰ Ley 24.375, publicada en B.O., 06 de Octubre de 1994.

la homogeneización cultural. Vincula este proceso al reconocimiento y expansión que tuvieron los derechos humanos y la aceptación de las minorías como unidades sociales y políticas. Sostiene que la aceptación de la diversidad cultural se refuerza por otros dos cambios de paradigma: uno, el cuestionamiento al monismo jurídico y la aparición de modelos jurídicos vinculados con los derechos colectivos, sea de propiedad territorial e intelectual y de uso y goce de una serie de derechos y valores –como el ambiente y el desarrollo sustentable- ajenos a la apropiación con carácter excluyente por determinados individuos en desmedro de otros; y el otro, la tendencia que va al rescate de las pequeñas dimensiones y de la valoración de lo local, que impulsa el reconocimiento de las tradiciones y de los modos de producción ancestrales. Este último rasgo se advierte nítidamente con el reconocimiento y protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas protegidas, proceso que comenzó en Europa, pero del cual no es ajeno la Argentina.¹¹

III.-LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN SU ASPECTO CUALITATIVO: SANIDAD Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

Cada vez hay una mayor exigencia de calidad en todos los aspectos de la vida humana. El hombre moderno es cada vez más conciente de sus derechos, y exige la calidad en los productos que adquiere nada más y nada menos que para su alimentación.

“Frutos y productos agroalimenticios sanos, salubres, higiénicos, nutritivos y de calidad son requeridos cada vez más por los consumidores que tienen la posibilidad de elegir ante una oferta ampliada y diversificada por los efectos de la globalización de la economía...”¹²

“...frutos y productos agroalimenticios...inocuos, salubres, higiénicos, seguros...solo bajo estas condiciones deberían circular en los mercados para la protección del consumidor...”¹³

¹¹ Véanse al respecto las leyes argentinas: 1) LEY 25.380, REGIMEN LEGAL PARA LAS INDICACIONES DE PROCEDENCIA Y DENOMINACIONES DE ORIGEN DE PRODUCTOS AGRICOLAS Y ALIMENTARIOS, publicada en B.O. del 12 de Enero de 2001. 2) Ley 25163, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS GENERALES PARA LA DESIGNACION Y PRESENTACION DE VINOS Y BEBIDAS ESPIRITUOSAS DE ORIGEN VINICO DE LA ARGENTINA, B.O. del 12 de Octubre de 1999, y su decreto Reglamentario Decreto Nacional 57/04, publicado en B.O. del 16-01-2004.

¹² Victoria, María Adriana, op. Cit. en nota 7, p. 101.

Algunos pensadores han advertido en las nuevas reflexiones respecto del derecho de los consumidores una tendencia correspondiente a la era posindustrial, en tanto que connota un alejamiento del concepto de hombre masa, propio de la era industrial, para volver a considerar los derechos del hombre individual, único, irrepetible, y que vive una sola vida. Se vincula también a este rescate de la persona humana con la vigencia del ideal fraternidad, propio de la Revolución Francesa, bajo un nuevo nombre: la solidaridad.¹⁴

El derecho a la calidad en los frutos y productos agroalimenticios se vincula también con el derecho a la salud, que si bien es un derecho que pertenecía a los no enumerados, conforme al texto de la Constitución de 1853, ha sido aludido en el nuevo texto de 1994 e incorporado a través de su mención en pactos internacionales que fueron constitucionalizados (por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).¹⁵

Señalaba Bidart Campos que: “El nuevo art. 42 de la Constitución Nacional contiene la idea de que “los consumidores y usuarios tienen derecho en el mercado de uso y consumo de servicios y bienes a “la protección de su salud”. O sea que, en el casillero de los derechos de los consumidores y usuarios, ahora aparece el derecho a la salud. Sigue siendo un derecho “individual” porque es de cada persona en su calidad de consumidor y de usuario pero, grupalmente, aquel casillero del mercado de uso y consumo de servicios y bienes permite,

¹³ Victoria, María Adriana: Hacia una responsabilidad civil agroambiental y agroalimentaria, Revista de la SECYT, publicación de la Universidad Católica de Santiago del Estero, N° 7/8, abril-noviembre de 2002, p. 109.

¹⁴ “En el contorno de la sociedad industrial se acentuaron las tendencias a la uniformidad y a la igualación, con el efecto de “una evidente dosis de despersonalización en las relaciones sociales y de anonimato del individuo inmerso en la masa” (Diez-Picazo); pero en los albores de la Era postindustrial hay indicadores claros de que se están revirtiendo las tendencias masificadoras del tiempo que se halla en retirada, y de que el Derecho, yendo más allá de la protección y la tutela de las masas, tiende a la desmasificación (Vallet de Goytisolo). La exigencia generalizada de que sean respetados los derechos de los consumidores es una de las señales de esa tendencia hacia la desmasificación. Se trata, en suma, de la solidaridad: ésta es la expresión actual de la fraternidad --que con la libertad y la igualdad fue bandera de la Revolución Francesa--, y adecua a la cultura personalista de nuestro tiempo; porque “solidarismo significa personalismo”, y “al centro del solidarismo se pone la tutela de la persona” (Perlingieri).” (Alterini, Atilio Anibal: Cómo desbaratar la protección del consumidor, publicado en: LA LEY 1999-A, 783.)

¹⁵ Dice el art. 75 inc. 22 de la Constitución Argentina: “Artículo 75.- Corresponde al Congreso:... 22) Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones

seguramente, aproximarlos a la categoría no muy precisa de los derechos colectivos... Vayamos, por ejemplo, al ambiente -o medio ambiente- que cuenta con una norma nueva desde 1994 en el art. 41. Ambiente sano y equilibrado: "todos los habitantes gozan del derecho" a ese ambiente así calificado. Sin embargo, en el art. 41 no aparece mencionada la salud, no obstante lo cual todo intérprete con sentido común habrá de dar consenso a la presencia del derecho a la salud en relación con el ambiente que debe ser sano y equilibrado según todo el desarrollo que el mismo art. 41 trae a continuación en los párrafos que lo componen."¹⁶ ¹⁷

Lo cierto es que el hombre de nuestro tiempo, en tanto que necesita alimentarse, es un consumidor permanente. Y es cada vez más conciente de los riesgos que pueden provenir de una alimentación inadecuada, sea por su cantidad o por su calidad.

En los países desarrollados, la calidad de los alimentos es una demanda cada vez más exigente. "Se ha confirmado que la calidad de los productos alimentarios es una preocupación creciente de los consumidores que los productores no pueden ignorar. Una vez garantizada la seguridad sanitaria, que es una exigencia fundamental, la calidad que demandan los consumidores debe expresarse asimismo a través de una elección diversificada de productos alimentarios que posean características objetivas y garantizadas... En estos términos se ha continuado desarrollando una política comunitaria de identificación mediante signos de garantía cualitativa. La finalidad de dicha política es garantizar tanto el origen de los productos como sus modos de elaboración... las nuevas denominaciones registradas materializan el hecho de que aumenta el interés en la protección de los productos que los consumidores pueden identificar mediante sus métodos de producción, vinculados a su origen geográfico."¹⁸

El consumidor, pues, quiere saber cada vez más, qué es lo que consume, cuál fue el método de producción empleado y en qué zona geográfica tuvo lugar esa producción. Las indicaciones geográficas cobran especial relevancia respecto de productos tradicionales de determinadas zonas.

sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

¹⁶ Bidart Campos, Germán J.: Lo viejo y lo nuevo en el derecho a la salud: entre 1853 y 2003, publicado en: Sup.Const.Esp. 2003 (abril), 157 - LA LEY 2003-C, 1235.

¹⁷ Dice el art. 41 de la Constitución Argentina: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."

Se persigue, pues, una relación de consumo que tenga la mayor seguridad posible. El derecho a la seguridad en el consumo está compuesto por el derecho a la vida, a la salud, a la integridad, a la protección del medio ambiente y a la prevención de daños. Además, existe en la relación de consumo el derecho a la información, que debe garantizarse antes, durante y después de celebrado el contrato, y que se complementa con adecuado sistema de garantías respecto de la calidad del producto.¹⁹

La Directiva Comunitaria 374/85 de la Unión Europea, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por productos defectuosos, en su art. 6° señala que: "Un producto es defectuoso cuando no ofrece la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho, teniendo en cuenta todas las circunstancias, incluso: a) la presentación del producto; b) el uso que razonablemente pudiera hacerse del producto; c) el momento en el que el producto se puso en circulación".

Conforme esta directiva, habrá que apreciarse en cada caso concreto, mediante la ponderación de todas sus especiales circunstancias, cuándo un producto cumple con todas las expectativas de seguridad a las que el consumidor tiene derecho. Se ha señalado con acierto que en esta directiva "...el concepto de producto elaborado no aparece definido en términos de falta de idoneidad para el uso - en cuyo caso la indemnización se ejercitaría por medio de las normas de la responsabilidad contractual-, sino que se refiere a la falta de seguridad. Y es a esa seguridad y no al uso que deberán referirse las expectativas determinantes del defecto. Ahora, habrá que determinar cuál es la seguridad objetiva y legítimamente esperada del producto. Precisamente porque no existe un estándar de seguridad único y general para todos los productos, se elabora una definición de defecto basada en una cláusula general que deberá concretarse en cada caso, en función de las particulares circunstancias que en él concurren. Según la Directiva, la valoración de la seguridad que cabe legítimamente esperar se realizará en atención a "todas las circunstancias". Esa expresión debe entenderse en el sentido de que en la indagación sobre la existencia de un defecto el juez valorará la totalidad de circunstancias concurrentes en el caso concreto."²⁰

¹⁸ Comisión Europea: La situación de la agricultura en la Unión Europea, Informe de 2000, Bruselas, 11-2-2002, COM (2002) 67 final.

¹⁹ Véase: Novick, Marcela: Reflexiones sobre el sistema de protección de consumidores y usuarios. Aproximaciones acerca de la Educación de los consumidores y consumo sustentable, artículo publicado en: www.eldial.com.ar, del 5/12/2003.

²⁰ Tallone, Federico C.: El concepto de producto defectuoso en la responsabilidad por productos elaborados, publicado en: LA LEY 2000-A, 1207.

En la doctrina argentina, se entiende por "producto elaborado" a toda aquella cosa que es el resultado de la transformación de otras cosas por la actividad del hombre aplicada a las mismas.²¹ Por su parte, Farina sostiene que "por producto elaborado se entiende toda cosa mueble, natural o industrial, destinada a la comercialización, en cuyo proceso de creación, transformación o desarrollo, así como en la preparación para su consumo o uso haya intervenido la actividad humana, sin olvidar que también cabe ubicar dentro de este concepto a los productos naturales, pues requieren de la intervención del hombre, tanto en lo relativo a su desarrollo (p. ej., la aplicación de fertilizantes, etc.) como a su conservación, fraccionamiento o envase".²² Este último concepto dado por Farina, como vemos, incluye a los productos agroalimenticios naturales, no sometidos a proceso de industrialización, y les aplica las normas correspondientes a los productos elaborados, en tanto implican un proceso con activa participación del hombre.

Por su parte, Llambías, citado por Casiello, sostiene que: "la venta de un producto elaborado lleva implícita la obligación de seguridad que garantiza al adquirente que no habrá de perjudicarse por el consumo o uso del producto, en condiciones normales y con arreglo a las indicaciones del fabricante. Esta garantía que asume el fabricante se ha calificado como obligación de resultado, en tanto el compromiso tiende a la consecución de un fin determinado: cabalmente, el uso y consumo del producto sin que le produzca daño alguno. Y esto así, la sola aparición del daño que pueda vincularse causalmente con el uso del producto elaborado, acreditará el incumplimiento del obligado y traerá aparejada la subsecuente responsabilidad".²³

De lo expuesto en este apartado, surge claramente que es una tendencia firme en la sociedad moderna la exigencia por parte de los consumidores de productos agroalimenticios de que los mismos tengan las características de inocuidad, sanidad, seguridad, y que sean nutritivos. Como contrapartida, surge en los productores la obligación de proveer productos seguros, con ausencia de riesgos. El estado cumple en esto una misión fundamental, al establecer la normativa en materia de higiene y seguridad que permita neutralizar determinados riesgos en la producción de alimentos. Por otro lado, el mercado establece también preferencias para determinados productos con calidad garantizada, sea referida al proceso de producción como al propio producto final. Las condiciones exigidas por el mercado determinan que

²¹ Bustamante Alsina, Jorge: "Responsabilidad civil por productos elaborados en el Derecho civil argentino", publicado en: LA LEY, 143-870.

²² Farina, Juan M., "Contratos comerciales modernos", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1994, p. 198.

²³ Casiello, Juan José, Responsabilidad civil por los productos elaborados, publicado en: LA LEY, 1981-D, 1194.

muchos productores interesados en conquistarlo adecuen sus actividades y programas de producción a normas del mercado.

IV.-CALIDAD Y SEGURIDAD DE LOS ALIMENTOS Y GLOBALIZACIÓN

El proceso de globalización ha producido efectos en todos los ámbitos de la actividad humana, y también en la producción y comercialización de los alimentos.

El incremento mundial del comercio entre países ha motivado una aceleración en la discusión y posterior vigencia de normas internacionales de calidad. En materia de producción industrial, existen hoy numerosos entes normalizadores nacionales, regionales, sectoriales e internacionales. Los entes normalizadores son entes gubernamentales o no gubernamentales monopólicos o no, dedicados al desarrollo y a la promoción de normas internacionales. Los normalizadores tienen sus propios sellos de aprobación (por ejemplo, el sello IRAM del Instituto Argentino de Racionalización de Materiales), que generalmente son licenciados en forma gratuita a empresas que fabrican productos u ofrecen servicios con normas de calidad aceptadas.

“La adopción de normas industriales no es obligatoria, aunque a veces sea impuesta legalmente por razones de seguridad, salud, economía o compatibilidad. A pesar de eso, son muchas las normas industriales que tienen aceptación universal o casi universal.”²⁴

Lo que se expresa de las normas industriales (dentro de las cuales está la agroindustria), también cuenta para las producciones agrarias de frutos naturales, ya que también éstas deben cumplir con normas impuestas por el país en que se producen, y si se quieren exportar, deben cumplir con las exigencias del país de destino y del mercado de destino. Al respecto, podemos citar a sólo título de ejemplo las normas de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM).

Sostiene Núñez Santiago que en la actualidad, para la operabilidad de las relaciones económico comerciales internacionales en el orden de los intercambios alimentarios, éstos deben ordenarse bajo las Normas, Directrices y Recomendaciones Internacionales de la Comisión del Codex Alimentarius Mundi, CCAC, Marco Jurídico Normativo Alimentario Mundial, cuya competencia se dirige a la inocuidad de los alimentos, aditivos alimentarios,

²⁴ Bec, R. Eugenia - Franco, Horacio J.: El proceso de normalización industrial en materia ambiental, publicado en: LA LEY 1995-D, 1284.

residuos de plaguicidas, medicamentos veterinarios, contaminantes, muestras de análisis y muestreos y prácticas en materia de higiene; también deben respetarse las normas de la Oficina Internacional de Epizootias, OIE (entiende en sanidad animal y zoonosis) y de la Oficina de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, cuya competencia es la de fijar los criterios internacionales en materia de sanidad vegetal.

También destaca esta autora que los Gobiernos de América Latina tratan de lograr pautas de adecuación a normas internacionales que les permitan insertar su producción en los mercados mundiales, tales como: 1) Aceptación de las medidas sanitarias y fitosanitarias de otros Estados Miembros de la Organización Multilateral del Comercio, aun cuando difieran de las suyas propias o de las utilizadas por otros Miembros para el mismo producto, en aquellos casos en que el país exportador demuestre que sus medidas logran el mismo nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro importador; 2) Basar sus medidas en pruebas y juicios científico técnicos sólidos, asumiendo normas internacionales, lineamientos y otras recomendaciones adoptadas por la Comisión del Codex (sus decisiones tienen presupuesto de justificación científica); 3) Adoptar, incluso, medidas más estrictas que las que fija el Codex si existe una justificación clara, racional y científica para ello, si el grado de protección que brinda la norma Codex es inconsistente con el grado de protección aplicado en forma general y considerado apropiado por el país en cuestión; 4) Participar del Programa de Armonización de requerimientos nacionales para alimentos sobre la base de las normas internacionales; 5) A los efectos de aplicar transparencia en la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias, tratan los Estados de aumentar la comunicación e información, notificando las modificaciones de sus medidas sanitarias y fitosanitarias (asegurar la transparencia en el desarrollo y aplicación de las restricciones al comercio con fundamento en medidas equivalentes y en la armonización, SFS: arts. 2.2 y 3.1); 6) Evitar las medidas que determinen efectos restrictivos desproporcionados a su fin produciendo un acercamiento represivo (en contradicción con el principio de medidas equivalentes) estableciendo una regla general de prohibición.

Tales serían las medidas reglamentarias nacionales, dictadas por autoridad competente.

Para que sean justificables deben guardar criterios de causalidad, de proporcionalidad y de sustitución.

Es decir: Que haya un lazo directo entre la medida nacional restrictiva y el objetivo de interés general deseado; que esta medida sea no sólo apropiada sino no excesiva

para la realización de este objetivo; y que no exista otro medio, menos restrictivo para la libre circulación del producto interesado que permita realizarlo (art. 2.6).²⁵

Se advierte, pues, una gran proliferación de normas internacionales que rigen el intercambio de los productos agroalimenticios, a las que deberán adaptarse los exportadores para ubicar sus productos en ese mercado. Es una consecuencia de la globalización, que revela la exigencia de un nivel de protección cada vez más elevado para los consumidores. No obstante ello, nunca puede afirmarse que los riesgos están totalmente neutralizados, como veremos en el apartado siguiente.

V.-LOS RIESGOS EN EL CONSUMO DE LOS PRODUCTOS AGROALIMENTICIOS Y EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Dentro del contexto de la globalización, se advierte en todos los países un incremento en el comercio y en el ritmo de la producción. Un efecto colateral no deseable, pero verificable, es el incremento proporcional de los defectos de fabricación en los productos, lo que revela en la sociedad global mayores riesgos para los destinatarios finales de los bienes o servicios, esto es los consumidores o usuarios.

En materia de alimentos, recordamos el episodio ocurrido en España con la intoxicación de 25.000 personas a través de la ingestión de aceite de colza adulterado. En la Argentina, episodios de intoxicación por vinos adulterados o comestibles en mal estado.

Un producto no es seguro si en su proceso de fabricación se produce alguna anomalía que lo convierte en peligroso más allá de lo esperado, y los riesgos que origina no resultan cognoscibles con los sistemas de control existentes. En estos casos, la imperfección no se halla en la concepción misma del producto. Por ello el defecto no se adhiere a todos los ejemplares de una serie, sino solo a alguno de ellos. Se trata de defectos inherentes e inevitables en la moderna producción en serie y que se deben a una falla humana o mecánica, no detectadas por los controles de calidad existentes. Ello ha conducido a la doctrina a calificar este tipo de defectos como "escapes" o "fugas". Dada su específica naturaleza, la prueba de un defecto de fabricación puede ejercitarse con relativa facilidad, pues su existencia se obtiene a partir de la comparación del producto en cuestión con las cualidades de los demás ejemplares de la misma

²⁵ Nuñez Santiago, Beatriz: El orden jurídico normativo alimentario regional y las relaciones económico comerciales, publicado en: LA LEY 2000-E, 1269.

serie o con otros productos del mismo tipo. En el caso de los alimentos, los daños que pueden causarse a través de productos defectuosos o con vicios pueden ser muy graves, por encontrarse comprometida la salud o integridad de las personas, y a veces su vida.

Con fundamento en episodios de intoxicación con alimentos contaminados, y basándose también en accidentes tecnológicos de graves consecuencias, como por ejemplo el desastre nuclear de Chernobyl, la doctrina, especialmente la alemana, ha comenzado a elaborar posturas doctrinarias que insisten en la necesidad de adoptar una actitud de mayor prudencia en el uso de las tecnologías. A partir de ciertos daños particularmente graves como los mencionados, que son muchas veces irreversibles, se considera que ya no alcanza con tratar de repararlos a posteriori, sino que deben ponerse todos los medios para prevenir que ellos se produzcan.

En este orden de ideas, desde la década del '70 en Alemania y desde fines de los años '80 a nivel internacional, se comienza a invocar el "principio de precaución" en la búsqueda de una mayor seguridad ante los riesgos potenciales de ciertos desarrollos tecnológicos.

Hoy ya resulta ineludible la referencia al criterio de precaución en cualquier acuerdo internacional sobre protección del medio ambiente. Si bien inicialmente fue formulado a través de normas no vinculantes, de tipo declarativo ("soft law"), no ha tardado en formar decididamente parte de normas internacionales de carácter vinculante ("hard law"). Pero la expansión del principio no sólo se advierte en el ámbito territorial y en el grado de su fuerza jurídica, sino que también se observa en las materias mismas a las que se aplica. Hoy su vigencia ya no se limita al ámbito de la protección ambiental, sino que es invocado también en áreas tales como la seguridad alimentaria y la protección de la salud pública.^{26 27}

La Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (establecida en el art. 23 del Convenio sobre Biodiversidad) ha tenido en cuenta que las biotecnologías modernas deben sostenerse mediante medidas de seguridad para la salud humana y el ambiente en general. Considera que la ingeniería genética puede, por no tener aún prueba científica cierta, provocar severos impactos entre los organismos vivos modificados y el medio ambiente, a la vez que producir un efecto adverso sobre la conservación y el uso

²⁶ Véase el artículo de: Andorno, Roberto: El principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica, publicado en: LA LEY 2002-D, 1326, a quien seguimos en este apartado.

²⁷ Al decir de Francois Ewald: "desde la codificación civil, nuestras sociedades han visto sucederse y competir entre ellos diversos dispositivos de prudencia: el dispositivo de responsabilidad, basado en la culpa, que ha dominado el siglo XIX; el dispositivo de solidaridad, basado en el riesgo, que se ha desarrollado en el siglo XX; y el dispositivo de seguridad, que se expresa a través del flamante principio de precaución." EWALD, François:

sostenible de la diversidad biológica. Por ello los gobiernos deben aplicar el principio de precaución. Desde la conferencia de Jakarta en Indonesia (1995), las partes trabajaron sobre ello, hasta llegar a la redacción del Protocolo de Bioseguridad de Montreal, hoy en vigencia.

Por el Principio de Precaución en materia de medio ambiente está permitido tomar medidas preventivas en ausencia de suficiente certeza científica, a fin de proveer seguridad en la gestión de un determinado riesgo, dado que el eventual perjuicio podría ser grave e irreversible. Se caracteriza por aplicarse ante la gravedad de un cierto riesgo y ante la urgencia por adoptar medidas ante la irreversibilidad de daños y perjuicios probables.

Esta concepción del principio de precaución no es aceptada en el conjunto de los principios de la Organización Multilateral del Comercio, porque tácitamente se considera que las medidas de este tipo que adoptan los países por lo general en realidad son obstáculos encubiertos al libre comercio entre países. Por ello este principio puede ser tomado como una fuente de obstáculos a la libre circulación de productos alimenticios y alimentarios.

Andorno, en el artículo ya citado, hace una reseña de casos en que el principio de precaución se aplicó a las actividades de producción y de comercialización de alimentos.

En primer término, comenta el caso "Greenpeace c. Francia", en el cual en decisión del 25 de septiembre de 1998, el Consejo de Estado Francés reconoció expresamente el valor normativo de este principio. Se trataba de un reclamo de la asociación ecologista Greenpeace para que se suspendiera la autorización del cultivo en Francia de tres especies de maíz transgénico producidas por la empresa Novartis. El tribunal hizo lugar al reclamo de Greenpeace, basándose explícitamente para ello en el principio de precaución, con base normativa en el art. 200-1 del Código Rural Francés.

Con posterioridad el Consejo de Estado de Francia se pronunció en el mismo sentido en diversos casos. El 24 de febrero de 1999 intervino a raíz del recurso contra un decreto del gobierno que prohibía la elaboración de alimentos para bebés en base a ciertos tejidos o líquidos corporales de origen bovino que presentaban riesgos potenciales de transmisión del virus EEB (encefalopatía espongiforme bovina). El tribunal sostuvo en tal ocasión que "respecto de las medidas de precaución que se imponen en materia de salud pública, la decisión de establecer las prohibiciones adoptadas por el decreto atacado, que se aplican a la producción de alimentos para niños de corta edad..., el Primer Ministro no ha cometido un error manifiesto de apreciación". Hay una clara aplicación del principio de precaución en virtud de la eventualidad de daños graves e irreparables que podrían producirse.

"Philosophie de l'incertain", en: "L'année sociologique", 1996, núm. 2, p. 383, cit. por Andorno, Roberto, cit. en nota anterior.

En lo que concierne a la jurisprudencia internacional, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que es el competente en los litigios relativos a la interpretación y aplicación de los tratados adoptados en el marco de la Unión Europea, ha tomado una posición claramente favorable a la aplicación directa del principio de precaución.

Con relación a un caso de alimentos, en 1996, y con relación a la prohibición por parte de la Comisión Europea, del ingreso de carne bovina proveniente de Gran Bretaña, a raíz de la crisis de la "vaca loca", el tribunal entendió que la medida era razonable, y afirmó que "la enfermedad de Creutzfeld-Jakob y sobre todo la variante recientemente descubierta es apenas conocida por los científicos, pero su carácter mortal ha sido recordado en numerosas oportunidades a lo largo del juicio, así como el hecho de que no existe ningún tratamiento contra esta dolencia. Dado que la explicación más probable de esta enfermedad mortal es una exposición al virus de EEB (encefalopatía espongiiforme bovina), no se puede permitir ninguna indecisión al respecto. Aún admitiendo las dificultades económicas y sociales causadas al Reino Unido por la decisión de la Comisión, el tribunal reconoce la importancia preponderante que debe darse a la protección de la salud". En la sentencia del 5 de mayo de 1998 se reconoce abiertamente el valor normativo del principio de precaución: "cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos" (punto 99). "Corrobora este punto de vista el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado de la Unión Europea, según el cual la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. El apartado 2 de ese mismo artículo prevé que dicha política, que tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, se basará, entre otros, en los principios de precaución y de acción preventiva, y que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad" (punto 100).²⁸ La importancia de estas decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea radica en que han reconocido sin ambigüedades la aplicación directa del principio de precaución para justificar restricciones a la regla de la libre circulación de mercaderías dentro de la Unión Europea, que es precisamente uno de los pilares de la estructura comunitaria. Pero lo más interesante del caso es que se ha hecho una aplicación extensiva del principio de precaución al ámbito de la salud pública, y en casos referidos a la seguridad de los alimentos, apoyándose en el art. 130 R del Tratado de Maastricht, que en realidad trata acerca de la protección del medio

²⁸ Asunto C-180/96, "Reino Unido c. Comisión", 5 de mayo de 1998. Se puede consultar la sentencia en Internet: <http://www.curia.eu.int/es/jurisp/index.htm>.

ambiente. Hay una extensión del principio a otros ámbitos fuera de la protección del medio ambiente.

En una decisión todavía más reciente, del 21 de marzo de 2000, el Tribunal europeo reconoció plenamente el valor del principio de precaución en materia de organismos genéticamente modificados (OGM). La decisión se originó en un pedido del Consejo de Estado francés, luego de la decisión de este último, ya mencionada, que hizo lugar al reclamo de Greenpeace contra la comercialización de maíz transgénico por parte de la empresa Novartis. El Consejo de Estado francés, luego de su decisión, solicitó al Tribunal Europeo que se pronunciara acerca de la interpretación que debía hacerse de una directiva comunitaria relativa a la comercialización de OGM. En su respuesta, el Tribunal Europeo respaldó nuevamente y en forma expresa el principio de precaución afirmando que, aún después de la decisión de la Comisión Europea en favor de la comercialización del organismo genéticamente modificado, si un Estado miembro "dispone de nuevos elementos de información que lo llevan a considerar que el producto que ha sido objeto de la notificación puede presentar un riesgo para la salud humana y el medio ambiente, no estará obligado a dar su autorización, siempre y cuando lo comunique inmediatamente a la Comisión y a los demás Estados miembros".²⁹

No obstante esta clara aceptación del principio de precaución por países europeos y por el Tribunal de las Comunidades Europeas, fuera de tal ámbito la jurisprudencia lo ha restringido hasta el presente al ámbito del derecho ambiental. Ya mencionamos párrafos atrás la idea predominante en la OMC, reacia a admitir la facultad de los estados a imponer medidas restrictivas al comercio en función del principio de precaución. Es lo que ha sucedido en el conocido caso de la carne bovina tratada con hormonas sintéticas, iniciado ante la Organización Mundial del Comercio por los Estados Unidos y Canadá contra la Unión Europea, a raíz de la decisión de esta última de prohibir el ingreso de ese producto, proveniente de América del Norte, sobre la base del principio de precaución. Mientras la Unión Europea argumentó que este principio ya constituye una regla de derecho internacional consuetudinario, los Estados Unidos y Canadá sostuvieron que se trata de una simple perspectiva ("approach"), pero no de una verdadera regla de derecho internacional. El órgano de apelación de la OMC, en su decisión de 1998, se inclinó por la posición norteamericana, entendiendo que aún no había uniformidad de criterios para considerar al principio de precaución como una regla de derecho internacional, al menos fuera del derecho ambiental. De aquí dedujo el órgano de apelación que debían aplicarse estrictamente los acuerdos de comercio internacional y por consiguiente, ante la falta de "suficientes pruebas científicas" que acreditaran un daño para la salud proveniente

del consumo de carnes con hormonas, no era legítima la prohibición de su ingreso dispuesto por la Unión Europea.

Se advierte, pues, en este caso, la diferente concepción respecto de la necesidad de neutralizar ciertos riesgos en los alimentos, que se da entre los países norteamericanos y los europeos. En la concepción norteamericana se insiste en priorizar la libertad de comercio, en tanto que en la europea se pone el acento en la protección de la persona, de su salud y de su dignidad.

A nuestro criterio, corresponde adscribir nuestro pensamiento a un concepto amplio del principio de precaución, que no se limita a la protección del medio ambiente, sino que se extiende decididamente al ámbito, tanto o más fundamental, de la seguridad alimentaria y de la protección de la salud en general. Dada la enorme trascendencia de los bienes que están en juego, que pueden sufrir daños graves e irreparables por falta de las acciones adecuadas, consideramos esta la actitud intelectual y política correcta a adoptar.

VI.-GLOBALIZACIÓN SÍ, PERO EN BENEFICIO DE LA DIGNIDAD HUMANA

El problema no es la globalización, sino la falta de mecanismos efectivos que le den una dirección adecuada, consideraba Juan Pablo II, por lo que proponía “la constitución de una nueva organización de toda la familia humana”.

“Los intereses particulares y las demandas del mercado predominan a menudo sobre la preocupación por el bien común. Esto puede llevar a dejar sin una protección adecuada a los miembros más débiles de la sociedad y a que culturas y pueblos enteros se vean sometidos a una lucha agotadora por la supervivencia”.

“Por otro lado -denunció-, es inquietante ser testigos de una globalización que exagera la condición de los necesitados, que no contribuye lo suficiente a resolver las situaciones de hambre, de pobreza, de desigualdad social, dejando de salvaguardar el ambiente natural”.

“Estos aspectos de la globalización pueden llevar a reacciones extremas que conducen al nacionalismo a ultranza, al fanatismo religioso e incluso a acciones terroristas”, explicó.

²⁹ Asunto C-6/99, "Greenpeace y otros". Ver: <http://www.curia.eu.int/es/jurisp/index.htm>.

“Por tanto -indicó-, no hay duda de la necesidad de encontrar orientaciones que pongan con firmeza la globalización al servicio del auténtico desarrollo humano -el desarrollo de cada persona y de toda la persona- en el pleno respeto de sus derechos y de su dignidad”.

“El auténtico éxito de la globalización se medirá por la posibilidad de que cada persona disfrute de los bienes básicos como son la comida y la casa, la educación y el empleo, la paz y el progreso social, el desarrollo económico y la justicia”, afirmó.

Pero “este objetivo --reconoció-- no se puede alcanzar sin la guía de la comunidad internacional y sin la reglamentación adecuada por parte del sistema político mundial”.³⁰

Estos conceptos virtió el papa en oportunidad de reunirse la Academia Pontificia para las Ciencias Sociales con motivo de su novena asamblea plenaria, para tratar el tema: “El gobierno de la globalización”, del 2 al 6 de mayo de 2003 en el Vaticano.

A su vez, el arzobispo Renato Martino, presidente del Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz, consideró que la contribución original que puede dar la Iglesia es la de dar un “rostro humano a la globalización”, en particular a través de la promoción de la globalización de la solidaridad.

Y por otro lado, el representante de Juan Pablo II ante la ONU arzobispo Celestino Migliore, observador permanente de la Santa Sede ante las Naciones Unidas, ante la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, reunión que sigue a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en 2002 en Johannesburg (Sudáfrica), expuso el 30 de abril de 2003 que: “Tenemos que reflexionar sobre la ecología humana... Necesitamos emprender una conversión ecológica; tenemos que cambiar nuestros modelos de producción y consumo; tenemos que examinar seriamente el problema de la pobreza con todos sus elementos”.

En esta labor, monseñor Migliore afirmó que es necesario “recordar el primer principio de la Declaración de Río (1992) que afirma que “los seres humanos están en el centro del interés por el desarrollo sostenible...los individuos y los pueblos no son herramientas sino protagonistas de su futuro y actores de su propio desarrollo”.³¹

De las ideas tomadas de estos representantes de la Iglesia Católica sacamos en claro que todos los hombres saben qué deben hacer con la globalización. La claridad de los principios y de los valores es meridiana e indiscutible para toda persona formada en una

³⁰ Papa Juan Pablo II, noticia provista por la agencia: ZENIT.org, CIUDAD DEL VATICANO, 2 de mayo 2003, sitio web: www.zenit.org.-

³¹ Arzobispo Celestino Migliore, noticia provista por la agencia: ZENIT.org, CIUDAD DEL VATICANO, 2 de mayo 2003, sitio web: www.zenit.org.-

cosmovisión cristiana. El mundo occidental desarrollado debería impulsar en todos los ámbitos la actividad humana hacia una globalización con rostro humano. También son claros los peligros. Las injusticias estructurales crean resentimientos profundos, máxime cuando es transparente el progreso de unos y el retroceso de otros, partiendo del hecho de que todo hombre es tan digno como cualquier otro hombre. Por eso se destaca que persistir en una globalización inhumana puede tener consecuencias sociales globales muy graves.

En materia de comercio internacional de alimentos, una progresiva disminución de los subsidios agrícolas en los países desarrollados es un camino hacia una relación comercial más justa.

La preocupación ética se dirige también al uso de los recursos naturales en forma compatible con el ambiente. Las organizaciones de países, como la OMC, deben responder a criterios éticos, y dar prioridad a la protección del ambiente y de la persona humana por sobre el lucro y los intereses comerciales.

La preocupación por la salud de los consumidores también tiene como punto de partida la dignidad de la persona humana, y por ello es un imperativo la normalización a nivel global de los alimentos como un supuesto para el posterior comercio de alimentos seguros.

Y en la defensa del ambiente tienen un papel destacado los consumidores, ya que con sus opciones pueden dirigir la producción hacia bienes que respondan a modos de producción amigables con el ambiente, que utilicen insumos nobles y que generen pocos desechos, y desechos poco contaminantes o biodegradables.

Los ejemplos de conductas poco éticas en el orden global abundan. Por sólo citar un ejemplo, ciertos pesticidas exportados por países desarrollados no están registrados para uso interno en sus países de origen. La exportación de pesticidas prohibidos o restringidos para uso interno es un importante negocio en muchos países desarrollados: la Oficina General de Contabilidad ("GAO") de los Estados Unidos de América estimaba en 1989 que el 25 % de los pesticidas exportados desde los Estados Unidos de América no se encontraban registrados para uso interno. Dichas exportaciones dan lugar al llamado "círculo de veneno", expresión que se refiere a la teoría en virtud de la cual pesticidas peligrosos que son exportados regresan eventualmente a sus países de origen en la forma de residuos tóxicos en productos alimenticios importados (luego de constituir una amenaza potencial para la población de los países importadores). En los Estados Unidos de América, un caso de hace unos doce años se refería a espárragos importados desde Argentina que contenían rastros de un agente cancerígeno llamado

heptaclor. El uso en alimentos del heptaclor fue prohibido en los Estados Unidos en 1978, pero todavía es vendido en el exterior por empresas norteamericanas.³²

Pero los comportamientos éticos no deben esperarse sólo de las comunidades políticas organizadas, sino también de todos y cada uno de los productores y consumidores. La idea es tender hacia una producción y un consumo sustentables.

Consumo sustentable es “el uso de bienes y servicios que respondan a necesidades básicas, minimizando el uso de recursos naturales, evitando la utilización de sustancias tóxicas y limitando las emisiones que contaminen el medio ambiente...es necesario el cambio en los patrones de consumo, debiendo verificar las autoridades de control lo siguiente: eficiencia en el uso de los recursos naturales; reducción de la contaminación; desarrollo del concepto de ecoeficiencia, implementación de herramientas y estrategias de producción limpia; información al consumidor; inversiones sostenidas para que las empresas cumplan con los estándares de producción limpia, entre otras. También se desatacan la importancia de la evaluación de impacto ambiental, el desarrollo de sistemas de desechos y promoción de la investigación en este campo.”³³

La AGENDA 21 introdujo los conceptos de consumo sustentable y producción sostenida, entendiendo a esta última a la que en sus procesos disminuya la agresión al medio ambiente y la producción de desechos, favorezca el desarrollo de técnicas de reciclaje y tratamiento de desechos y residuos peligrosos. Producción limpia y consumo sustentable son paradigmas a respetar para una globalización de rostro humano.

Se espera de los consumidores una actitud proactiva, de verdaderos protagonistas. Pero ello se dará si el estado asume como una misión primordial la educación para el consumo, que libere al hombre común de las equivocadas informaciones que provengan de las guerras publicitarias y lo habilite para discernir en sus opciones de mercado.

Es auspiciosa la existencia del Programa de Educación para el desarrollo sustentable, dependiente de la Dirección de Promoción Ambiental y del Desarrollo Sustentable, de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación.³⁴

La educación, pues, es un camino cierto para una producción y un consumo que aseguren el desarrollo sustentable. “Esta idea-fuerza de la educación/autorregulación como base

³² Rushford, Greg: "Circle of Poison: Hysteria or Good Lobbying?", The Recorder, march 11, 1992, cit. por Bec, R. Eugenia: Argentina y el debate sobre comercio internacional y medio ambiente después de la Ronda Uruguay, publicado en: LA LEY 1995-C, 889.

³³ Novick, Marcela: Reflexiones sobre el sistema de protección de consumidores y usuarios. Aproximaciones acerca de la Educación de los consumidores y consumo sustentable, publicado en EIDial DOCTRINA, 5 de Diciembre de 2003.

³⁴ La información respectiva puede consultarse en: <http://www.medioambiente.gov.ar/educacion/fundamentos.htm>

del consumo sustentable está íntimamente relacionada con la elección de un modelo de vida, donde los derechos económicos de los habitantes se consoliden dentro de parámetros de equidad y justicia social".³⁵

Para Gherzi, la clave del consumo sustentable y la defensa del ambiente, deben transitar el camino de la anticipación, con políticas acordes con esa premisa. Anticipar es quitar la futura causa, es educar en el tratamiento de los recursos naturales; es educar en el consumo de necesidad y calidad de vida, es fundamentalmente una tarea gubernamental de dictado de normativas que aseguren la transparencia en la competencia lo que solo se logra por la acción y el control, nunca por la omisión. Para este autor, el daño solo aparece cuando las políticas anticipativas fracasan, cuando los empresarios son inescrupulosos o negligentes, cuando los consumidores dilapidan.³⁶

El camino es largo. Pero emprenderlo es necesario. La educación ambiental, en los hábitos de producción, uso de los bienes y consumo de los mismos, debe instrumentarse en los contenidos de todos los niveles educativos, y de manera muy especial en el seno de los hogares y desde la más tierna infancia en los ámbitos de educación formal. Los resultados no tardarán en hacerse ver.

Un mundo futuro con respeto a la persona humana exige una urgente reglamentación de la globalización. Además, exige que la miopía de los países más ricos se convierta en generosidad hacia los pobres, los perdedores de la globalización, los excluidos. Además, la casa de todos, el mundo, necesita del trato adecuado para poder conservar sus recursos. Producción y consumo sustentables, son el modo en que deben desarrollarse las actividades humanas.

³⁵ TERRE DES HOMMES: "El derecho a la equidad", Ed. Iaria, Barcelona, 1997, p. 53, citado por Gherzi, Carlos A: Consumo sustentable y medio ambiente, publicado en: LA LEY 2000-A, 1142.

³⁶ Gherzi, Carlos A: Consumo sustentable y medio ambiente, publicado en: LA LEY 2000-A, 1142.