

AGRICULTURA GLOBALIZADA A PARTIR DE LA CALIDAD AGROALIMENTARIA Y LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

María Adriana VICTORIA

Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Prof. Titular e investigadora de Legislación Agraria y de Política y Legislación Ambiental de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Prof. Titular e investigadora de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Santiago del Estero, Argentina. Miembro del Comité Ejecutivo del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA). Miembro del Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU)

IV CONGRESO DEL COMITÉ AMERICANO DE DERECHO AGRARIO. San José de Costa Rica, América Central, 12 al 14 de octubre de 2005

INTRODUCCIÓN. 1. TENDENCIAS ACTUALES DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA. 1.1. Caracterización. 1.2. Megatendencias. 1.3. Efectos. 1.4. Desafíos. 2. MARCO JURÍDICO DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA. 2.1. Multilateralismo. 2.1.1. Principios generales de los mercados. 2.1.2. Principios alimentarios. 2.2. Aporte de los Acuerdos multilaterales. 2.2.1. Requerimientos fitosanitarios. 2.2.2. Eliminación de obstáculos técnicos al comercio. 2.2.3. Protección de los derechos de propiedad intelectual. 2.2.4. Disminución de aranceles, salvaguardias, subvenciones. 2.3. Proceso de internacionalización de las normas. 2.4. Labor de los organismos internacionales 3. CUESTIONES ESPECIALES DE LA AGRICULTURA CON INCIDENCIA COMERCIAL. 3.1. Exigencias de los mercados comunes. 3.1.1. Calidad agroalimentaria. 3.1.2. Seguridad alimentaria. 3.2. Exigencias de los consumidores. 4. ALGUNAS CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Los procesos crecientes de globalización e integración económica han conducido a una agudización de los marcos de competencia, así como a la redefinición de los parámetros y condiciones para incursionar en los mercados. Si bien estas tendencias globalizadoras se presentaron inicialmente con mayor fuerza en el sector industrial, los agronegocios y la actividad agraria inserta en los mismos no escapa a dicho fenómeno.

La globalización, caracterizada como un proceso paradójico y multidimensional impulsado por avances extraordinarios en las tecnologías de información y comunicación, trasciende todas las esferas de la vida económica, social, financiera, comercial y cultural¹.

Esta situación amerita, en cuanto "objetivos" del presente trabajo: delinear las megatendencias que actualmente plantea la agricultura dado el impacto de la globalización, en el marco del multilateralismo, los mercados comunes, a partir de la calidad agroalimentaria y los derechos humanos, tomando como eje central la cadena agroalimentaria y los agronegocios.

El tema reviste "importancia" ya que estamos ante un fenómeno mundial, mundo en el cual estamos insertos; globalización de la economía a la cual no escapa el sector primario (la agricultura), constituyéndose en el centro del tratamiento multilateral hasta tal punto de conducir a una internacionalización de las normas que la regulan, las que en cascada luego repican en los mercados comunes logrados mediante la integración de los Estados y, su incidencia a nivel nacional. Por lo que las consideraciones que se efectúen de la agricultura cobran una nueva dimensión, merced a la comercialización de los frutos y productos agrarios.

El "método" a utilizar es el enfoque tridimensional del Derecho (norma, conducta y valor)². Obrar algunas "limitaciones" ya que solo se hará mera referencia al contenido de los acuerdos

¹ WONG GONZALEZ, Pablo. "Megatendencias en los agronegocios: impactos y transformaciones recientes", www.ciad.mx/boletín/enefeb04/mega.pdf

² GOLDSCHMIDT, Werner. Introducción Filosófica al Derecho. Buenos Aires. Depalma. 1980. REALE, Miguel. Teoría Tridimensional del Derecho. Edeval. Valparaíso. Chile. 1978, pp. 7-149. ZELEDON, Ricardo. "Desarrollo sostenible y Derecho Agrario". V Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Porto Alegre. Brasil. 19 al 22 de Mayo de 1998. pp. 95, 59. VICTORIA, María Adriana. "Legitimación del conocimiento científico

multilaterales y respecto a los mercados comunes se tomará en cuenta de modo somero la Comunidad Europea (CE) y el MERCOSUR en los aspectos agroalimentarios, a partir de la noción de cadena agroalimentaria.

Como "antecedentes" de esta temática se destaca un plexo jurídico a partir de la Ronda Uruguay del GATT y los Acuerdos de Marruecos (1995), como así también la labor de organismos internacionales tales como: la Comisión del Códex Alimentarius, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), la OMS (Organización Mundial de la Salud), la OMC (Organización Mundial de Comercio), entre otros, a la par del tratamiento de una política agraria común (PAC) como lo es la de la Comunidad Europea (CE), política aún incipiente en el Mercosur.

1. TENDENCIAS ACTUALES DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA

El concepto de "globalización" o "mundialización" es hoy día común en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Se manejan conceptos tales como "aldea global"³, "sociedad mundial" o "comunidad de los pueblos", conceptos que trasuntan la idea de globalización, que discurre irreversiblemente, en el mundo en el cual estamos inmersos, como una nueva forma de desarrollo de las actividades, de relacionarse y de vivir.

Dicho concepto encierra en su seno idea de esperanza de progreso, paz y la posibilidad de un mundo unido y mejor, pero a la par representa una mayor dependencia y falta de autonomía y amenazas diversas.

La globalización involucra aspectos técnicos, económicos, políticos, culturales e ideológicos⁴. Han favorecido a este proceso el crecimiento sostenido de la economía mundial en su conjunto y en particular de la producción agraria y las exportaciones de sus productos. Y dentro de este contexto, se dan condiciones favorables a dicho proceso como ser la eliminación o supresión de las barreras comerciales a fin de que los países en desarrollo más competitivos puedan participar en este proceso. Y dentro de este marco, los sistemas agrícolas mundiales están cambiando. El debate internacional con relación a cómo la liberalización política y económica pueden establecer los mecanismos más efectivos para asegurar eficiencia económica, bienestar social y gobernabilidad han tenido claros impactos en los

que interesa al Derecho Agrario", in *Agriculture Law*. 2.Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Editorial Guayacán. San José de Costa Rica. 1994, p. 365.

³ LOIZAGA, Patricio. Dirección. Breve diccionario de pensadores contemporáneos. Buenos Aires. Julio de 1.994. p.369.

⁴ 1) En el terreno "económico", la globalización trae consigo la liberalización del tráfico de mercancías, capitales y servicios, la internacionalización de la producción y el predominio, cada vez más notorio, de las grandes empresas multinacionales. Pero el capital se ha globalizado mucho más fácilmente que la fuerza de trabajo, la que sigue vinculada a sus países de origen. 2) En el plano "técnico", la globalización significa la propagación de nuevas tecnologías, el estímulo a actividades que requieren una mano de obra más calificada que a su vez impulsa la mejora de la educación superior y la reforma de las políticas sociales. Las mayores inversiones en capital humano y el rápido proceso tecnológico permiten vislumbrar una mayor prosperidad. Pero para materializar este progreso, los gobiernos deberán apoyar las tendencias creadas por los mercados y facilitar la adaptación a los cambios que aquellas traen consigo. 3) En el plano "político" se evidenció el triunfo del modelo de desarrollo democrático y liberal sobre el de la economía planificada y centralizada en el Estado, abrigándose la esperanza de que el hondo proceso de transformación iniciado por las Naciones Unidas conduzca algún día, no muy lejano, a que la misma desempeñe la función de "gobierno mundial". 4) En lo "ideológico y cultural", la globalización puede entenderse como la universalización de determinados valores, en tal sentido el reconocimiento general de los principios democráticos, de los derechos humanos y de una axiología basada en la justicia y la solidaridad de los pueblos. Sin embargo también puede verse como la implantación generalizada de un modelo de sociedad de consumo de estilo capitalista en que imperan las leyes del mercado, de la oferta y la demanda, lo que trae consigo, indefectiblemente, la concentración de empresas en holdings, cada vez más grandes y poderosos, que traen consigo la acumulación y concentración de capital, la despersonalización de la empresa y del sujeto trabajador. El capital circula por encima de las fronteras nacionales, con el fin de aprovechar las mejores condiciones de producción (materias primas más baratas, coste menor de la mano de obra, mayores facilidades de transporte y distribución, etc.) todo ello en el marco de una combinación de redes de empresas de amplia cobertura mundial.

sistemas agrícolas⁵. Las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se encuentran en el centro de las reflexiones contemporáneas. En la última década las libertades económicas se han incrementado substancialmente en la Región de América latina y el Caribe.

Nuevas formas de organización y de expresión de la sociedad civil coexisten con formas tradicionales de representación social política y el interés ciudadano por participar en las decisiones que afectan la cosa pública es incuestionablemente mayor. El tema clave que articula ambos conjuntos de libertades es sin duda el tema del "pluralismo"⁶. Estado, mercado y sociedad civil están estrechamente vinculados y se deben de reforzar mutuamente. Para que ello ocurra, empero, se requiere transparencia en las normas de interacción y en las nuevas reglas del juego.

Obran diez "tendencias" principales de un nuevo modelo de agricultura. Así, la nueva agricultura es: 1) Una agricultura más libre, donde puedan funcionar mejor los mercados y se redimensionen los ámbitos de la intervención estatal. 2) Una agricultura ampliada, que trasciende la simple producción primaria estableciendo vínculos horizontales y verticales con otras actividades económicas. 3) Una agricultura de servicios, capaz de generar sus propios organismos en torno a la comercialización, el financiamiento, el diseño, el mercadeo. 4) Una agricultura de contrato, capaz de promover asociaciones y alianzas innovadoras entre diferentes agentes productivos que permitan una vinculación permanente entre la comunidad empresarial y los grupos de agricultores. 5) Una agricultura que reconoce la feminización de las actividades rurales tanto en la explotación como fuera de ella, con una orientación adecuada de las políticas y los servicios hacia las necesidades concretas de la mujer. 6) Una agricultura flexible, para aprovechar al máximo los vínculos existentes en el mercado (tierra, mano de obra-crédito, o tierra-crédito), a partir de la realidad de que la mayor parte de los hogares del medio rural se comportan a modo de empresas multisectoriales cuyas exigencias van más allá de los enfoques de políticas nomosectoriales tradicionales. 7) Una agricultura sustentada en la formación de recursos humanos y el conocimiento, que le dedica una mayor inversión al capital humano a través de la capacitación, el adiestramiento técnico y el intercambio de experiencias. 8) Una agricultura corresponsable, con la sociedad y el medio ambiente que estimule la participación de los distintos actores sociales integrando la utilización y la adaptación a la diversidad rural, apoyando la producción agrícola en pequeña escala y garanticen el desarrollo sostenible. 9) Una agricultura en correspondencia con un mundo cada vez más urbanizado, que ofrece oportunidades para mejorar la nutrición, conseguir ingresos no-agrícolas y articular los flujos urbano-rurales. 10) Una agricultura globalizada, que reconoce la acelerada mundialización de las corrientes comerciales, de capital e información, los efectos de la competencia a través del comercio, el mercadeo y las finanzas internacionales y la necesidad de mantener una política macroeconómica responsable⁷.

⁵ En primer lugar, el abandono de los viejos modelos ha llevado a cambios sustantivos en el sector agropecuario y forestal y en su relación con otros sectores de la economía y de la sociedad. En segundo lugar, estos cambios subrayan de diversas maneras la importancia que tienen las instituciones agrarias en el desempeño económico y político y en tercer lugar, y de manera muy importante estos cambios expresan una nueva frontera entre lo público y lo privado y consecuentemente una nueva función para las intervenciones estatales. Opera una heterogeneidad agraria y políticas diferenciadas, de ahí la importancia de establecer vínculos permanentes y estables entre quienes confeccionan las políticas públicas y quienes reflexionan y sistematizan sobre sus implicaciones.

⁶ Reconocer el papel primordial de la sociedad en la producción del bienestar económico y moral, permite que el Estado oriente sus acciones hacia la promoción de formas plurales de propiedad, hacia esquemas de regulación a través de políticas diferenciadas, hacia la recreación de un ambiente propicio que favorezca la iniciativa privada o hacia intervenciones directas y focalizadas de apoyo a distintos sectores de la población.

⁷ Véase: la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en noviembre de 1996, la que produjo, a través de la Declaración de Roma y su Plan de Acción, un conjunto de siete compromisos cuyo objetivo inmediato es reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual para el año 2015 y en términos generales, coadyuvar al bienestar social de los habitantes rurales. GORDI, Gustavo. "Políticas homogéneas en América Latina: niveles de

Todas las anteriores tendencias han estado más o menos presentes desde hace varios años en nuestro medio rural. Lo novedoso no se encuentra por tanto, en el reconocimiento de cada una de estas tendencias tomadas aisladamente, sino en el hecho que hoy se expresan con mayor o menor intensidad de manera simultánea.

No existen fórmulas mágicas para enfrentar la problemática rural en América latina, existe en cambio el espléndido reto humano de enfrentar con pasión, con modestia, con espíritu de conciliación y tolerancia los ingentes problemas hoy presentes en el campo de nuestra Región. En el fondo, lo que se trata es de establecer un nuevo trato para el agro⁸.

1.1. Caracterización

La moderna agricultura está siendo crecientemente construida por procesos económicos y regulatorios que son globales en alcance y carácter, lo cual implica relaciones históricas novedosas en los sistemas agroalimentarios. El eje lo constituyen las "cadenas productivas", impulsadas principalmente por la demanda en relación con el pasado cuando dominaba la orientación desde la oferta. En ese sentido, las cadenas se estructuran de manera más descentralizada y el control sobre los sistemas de producción y comercialización lo realizan empresas especializadas en el diseño y mercadeo de productos específicos. Así, los sistemas agro-productivos integrados se han convertido en la piedra angular de la agricultura globalizada. En éstos, cada cadena de agronegocios, desde la "granja hasta el puesto de venta", en un sentido más amplio "desde la granja a la mesa" (abarcando el consumidor), representa un sistema de producción tecnoeconómico multiregional apoyado en la adición o sustitución de productos y procesos bioindustriales. Como consecuencia, con la globalización e integración de los agrosistemas, la clásica distinción entre agricultura y agroindustria tiende a desdibujarse cada vez más, siendo sus límites cada vez más imprecisos, al menos la agricultura con destino a mercados externos⁹.

Conteste con ello, se ha elaborado un plan para la vida rural de las Américas, que se sustenta en una concepción sistémica de la agricultura y la vida rural, que comprende los territorios rurales, las cadenas agroproductivas comerciales y el entorno nacional e internacional con un enfoque de desarrollo sostenible que toma en cuenta las diferencias entre países y regiones del hemisferio en las dimensiones productivo-comercial, ecológico-ambiental, socio-cultural y de desarrollo humano, y político-institucional. Para ello, se parte de una visión compartida al año 2015, tanto en el entorno nacional e internacional, como los territorios rurales, y las cadenas agro productivas-comerciales¹⁰.

consolidación". FAO. Subdirector General. Representante Regional para América Latina y el Caribe. www.rimisp.org/documentos/web/154

⁸ *Ibíd.*

⁹ WONG GONZALEZ, Pablo. "Megatendencias en los agronegocios: impactos y transformaciones recientes", www.ciad.mx/boletín/enefeb04/mega.pdf

¹⁰ En prospectiva, ubicados en el año 2015, se observa una agricultura y vida rural caracterizada de la siguiente manera: a) Entorno Nacional e Internacional. 1. Las políticas macroeconómicas facilitan la gestión efectiva de un desarrollo de la agricultura que impulsa el mejoramiento de la vida rural y permite mayor acceso a servicios eficientes, tecnologías nuevas y apropiadas, infraestructura mejorada, sistemas de información amigables y mercados transparentes. 2. El comercio agropecuario se realiza en un marco internacional significativamente menos distorsionado por los subsidios y las barreras de acceso al mercado. 3. La agricultura es reconocida como un componente clave de los sistemas de salud y seguridad alimentaria y de importancia estratégica para el desarrollo. b) Territorios Rurales. 1. La economía rural comprende dinámicas agrícolas y no agrícolas que se basan en una acción coordinada de actores públicos y privados. Cuenta con organizaciones, instituciones y empresas con capacidad de innovación. Dispone de eficientes servicios de apoyo y mejor acceso a la tecnología para la producción y el comercio. Genera bienes y servicios con niveles de producción y productividad acordes con los mercados nacionales y mundiales. 2. En la agricultura se utilizan prácticas y tecnologías ambientalmente amigables que contribuyen a un manejo sustentable de los recursos naturales. 3. La pobreza rural se redujo sustancialmente según lo definido en las Metas de Desarrollo del Milenio. La calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales ha mejorado, así como los niveles y oportunidades de empleo. 4. Los diferentes grupos sociales y productivos del sector rural disponen de espacios democráticos para la reflexión y el diálogo y disponen de mecanismos para su plena participación, en la definición y ejecución de acciones orientadas a mejorar las condiciones de la vida rural. c) Cadenas Agroproductivo-Comerciales. 1. La agricultura está conformada por cadenas agroproductivo-comerciales en cuyos

1.2. Megatendencias

La mayoría de las "megatendencias" que están impactando a los "agronegocios" se relacionan al proceso de globalización; no obstante, otras tienen su origen y dinámicas particulares. Para los productores-empresas, regiones y países, algunas de estas tendencias son complementarias, mientras que otras son contradictorias. Entre las principales megatendencias se encuentran las siguientes:

1) "Globalización": conformación de redes y cadenas agroalimentarias globales; creciente competencia en todas las fases del proceso, desde la productiva hasta la de comercialización y engranaje de condiciones productivas locales a las características de mercados globales.

2) "Innovación tecnológica y conocimiento": la incorporación y difusión de progreso técnico requiere de una infraestructura tecnológica adecuada, incluyendo recursos humanos calificados. Entre las áreas que se han desarrollado y adaptado a los agronegocios a partir de estas transformaciones están la biotecnología, la ingeniería, los sistemas de distribución y manejo y las dimensiones de organización del mercado.

3) "Innovación en transporte y comunicaciones": los avances en las tecnologías de estos sectores han incrementado la participación de los embarques de bienes de alto valor. En general, los cambios en las tecnologías de transporte, comunicaciones y manejo de materiales han reducido sustantivamente el tiempo y costo del transporte.

4) "Áreas de libre comercio": proliferación de áreas de libre comercio que integran los mercados y conducen a la desgravación y crecimiento de la competencia (TLC, MERCOSUR, Unión Europea).

5) "Neo-proteccionismo": El sector agrícola permanece como la principal fuente de controversias comerciales, con grado elevado de protección en varios países. Los gobiernos continúan justificando las políticas proteccionistas bajo los argumentos de seguridad alimentaria, defensa nacional y/o aseguramiento del empleo en áreas rurales.

6) "Cambios en la política económica": en una gran cantidad de países, se han implementado políticas que han impactado el campo a través del retiro de apoyos como subsidios, extensionismo e inversión productiva e infraestructura.

7) "Cambios en los patrones de consumo y de dieta": la disminución del tamaño de la familia, el proceso de urbanización, crecimiento del ingreso per-cápita, así como la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, han impactado el comportamiento del consumo de alimentos y la demanda por productos agrícolas.

8) "Alianzas estratégicas": con el fin de aumentar su posición competitiva, incursionar en nuevos mercados, tener acceso a nuevas tecnologías, o simplemente mantenerse en el mercado, las empresas de agronegocios han desplegado una diversidad de alianzas estratégicas.

9) "Aspectos normativos y regulatorios": la integración y el acceso a mercados demanda el cumplimiento de estándares y normas de calidad e inocuidad.

10) "Aspectos ecológico-ambientales": problemas como la contaminación por agroquímicos, la depredación de recursos naturales, la escasez de agua, o la disposición de reglamentaciones en el tema, han conducido a la inclusión de criterios ambientales en la

eslabones se agrega valor. Se cuenta con mecanismos entre los distintos actores para dialogar sobre varios aspectos de la distribución de los beneficios globales. 2. La agricultura suministra productos inocuos, saludables y de alta calidad y cuenta con servicios de apoyo eficientes y competitivos. 3. Las cadenas agroproductivas-comerciales utilizan sistemas y tecnologías que mitigan los efectos de desastres naturales y emergencias sanitarias y fitosanitarias. 4. Las cadenas agroproductivas-comerciales cuentan con sistemas de información que dinamizan el conocimiento y los procesos de aprendizaje facilitando el manejo de los riesgos de la agricultura y contribuyendo a la operación de sistemas eficientes de seguridad alimentaria. Véase: Plan de Acción "agro 2003-2015" para la agricultura y la vida rural de las Américas. Segunda Reunión Ministerial sobre agricultura y vida rural en el contexto del proceso de Cumbres de las Américas, Panamá, 11 y 12 de noviembre de 2004. [www.iica.int/cumbres/2da Reunión/documentos](http://www.iica.int/cumbres/2da%20Reunión/documentos).

producción. Esto ha traído cambios en las prácticas tecno-productivas y/o de innovación tecnológica.

11) "Responsabilidad social": recientemente, aunado a cuestiones productivas y ambientales, un factor adicional que ha aparecido como condición de acceso a mercados es la responsabilidad social, requiriendo un proceso de certificación con base fundamentalmente en las condiciones de trabajo, salud y bienestar de los trabajadores agrícolas.

12) "Aspectos éticos": la proliferación de productos conocidos como organismos genéticamente modificados o "transgénicos" ha desatado una polémica que trasciende los campos de la producción, la salud y el medio ambiente, abordando otros como la ética, al argumentar que dichos procesos atentan contra el ciclo natural de vida y reproducción.

13) "Nuevos movimientos sociales": el surgimiento de nuevos movimientos de organizaciones de la sociedad civil (ONGs), algunas identificadas con la corriente "global ifóbica", han presionado a las empresas para el cumplimiento de normas ambientales, o han llevado acciones derivadas de posiciones políticas o antibélicas, que han impactado -cuando menos temporalmente- los mercados a través de boicots a productos de países específicos.

14) "Bio-terrorismo": Estados Unidos aprobó la "Ley de Seguridad de Salud Pública y Preparación y Respuesta al Bioterrorismo", en junio del 2002, para lo cual se han diseñado medidas de seguridad que deben cumplir quienes exporten a ese país¹¹.

1.3. Efectos

La globalización plantea un debate de ventajas y desventajas, la misma transcurre a pasos acelerados, puesta de manifiesto en el crecimiento de los negocios mundiales (desde 1.950 los negocios internacionales han crecido anualmente mas o menos el 6 %, mientras la producción solo el 4 % por año); el crecimiento de las empresas multinacionales, pero también el auge de los productos regionales a altos precios.

“Opera el crecimiento de la globalización y la fragmentación, el crecimiento competitivo pero también el crecimiento de la concentración”¹². Se da un cambio estructural en la mayoría de las economías motivado, en buena parte, por un creciente flujo internacional de bienes, capitales y servicios.

El desarrollo de industrias basadas en el “know how” y la tecnología de punta, ha hecho que la demanda de trabajadores cualificados aumente de modo creciente. La implantación de nuevas tecnologías y procesos productivos asegura una mayor racionalización del uso del capital y por tanto mayor garantía de rentabilidad, una de las finalidades específicas de la globalización. También se habla del desplazamiento a favor del capital, del reparto social del ingreso, pero al mismo tiempo de una mejora en las condiciones del estado social de las clases trabajadoras.

Todo lo señalado precedentemente está causando una transformación radical en las estructuras sociales y políticas, impuesta por el capital cada vez mas internacionalizado, en el marco de una estrategia política de liberalización y desregulación con fuertes repercusiones sociales. Esto lleva a pensar que el proceso de la globalización no es un mecanismo económico objetivo ni menos un desarrollo político cultural propio, sino sobre todo una estrategia política, con una forma nueva de hacer política y un papel completamente distinto del Estado.

Pero si bien la globalización del comercio crea oportunidades cada vez mayores de expansión comercial para los países en desarrollo, y con ello ayuda a su crecimiento económico, también es cierto que durante el proceso de reformas conducente a la plena

¹¹ WONG GONZALEZ, Pablo. "Megatendencias en los agronegocios: impactos y transformaciones recientes"... cit.

¹² FISCHLER, Franz. A new CAP for a new century. 19th. European Agricultural Outlook Conference. London, 9- 10 March 2.000.

liberalización del comercio agrícola, los países menos adelantados y los países en desarrollo, netos importadores de alimentos, pueden sufrir efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos, procedentes de proveedores externos, en condiciones y a precios razonables¹³. Dentro de este contexto, existen oportunidades para los países en desarrollo, y especialmente para los menos avanzados, quienes deben desarrollar sus propias capacidades nacionales en el marco de los nuevos acuerdos multilaterales celebrados. Pero por cierto la adaptación a la nueva situación y el cumplimiento de los compromisos contraídos no marcha al mismo ritmo en todos los países, quedando muchos de ellos marginados, por lo que se ha previsto para los mismos opciones para impulsar la producción agrícola y alimentaria interna de forma compatible con los compromisos contraídos en el Acuerdo Agrícola, aunque se hace necesario modificaciones sustanciales de sus políticas de producción, consumo y estabilización macroeconómica.

Resulta imperioso en el plano de la política internacional la implantación de un "Sistema económico internacional agroalimentario" con vistas a garantizar un desarrollo sostenible en el sur como en el norte, basado en el desarrollo de un sistema multilateral de comercio que incluya a los países en desarrollo, uniéndose los conceptos desarrollo y comercio aunque su tratamiento es diverso en los distintos países. Ello debe estimular a los países a abrir sus economías a la competencia extranjera.

Un paso importante dado es el concepto de "integración regional abierta" que viene promoviendo la OMC, integrando a los países en desarrollo en la economía mundial y se ha comprobado que estimula fuertemente el comercio entre los países participantes, favoreciendo la competitividad y la diversificación de sus economías y la creación de "economías de escala" dentro de la región para así dar el salto a la integración a nivel mundial¹⁴.

Pero desde una "posición pesimista", la globalización no conducirá a la instauración de una sociedad mundial más uniforme y más justa, sino a un caos total; puede acarrear una fragmentación económica, social y política. La evolución hacia la globalización conduce a crecientes desigualdades internacionales, precisamente lo contrario de lo que se pretende con la misma. Desigualdades atinentes al desarrollo económico que acarrear desigualdades sociales^{15 16}.

Los países en desarrollo son tomadores de precios, con barreras para arancelarias, hay proteccionismo, y deben cumplir con normas y acuerdos internacionales.

¹³ En razón de esto último se siguen manteniendo los flujos de ayuda alimentaria, en formas de donación como así también recursos para asistencia técnica y financiera a los mismos, con el fin de que puedan mejorar sus productividades y modernizar las infraestructuras de sus sectores agrícolas.

¹⁴ Los países menos avanzados deben continuar beneficiándose de un acceso preferencial a los mercados de los países industrializados; se deben seguir otorgando las ayudas oficiales al desarrollo, concentrándose en ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus políticas internas, favoreciendo a través de medidas al desarrollo sustentable, a la fijación de metas sobre bienestar económico, el desarrollo social o sustentabilidad de los recursos naturales. Las inversiones extranjeras en los países en desarrollo deberían dar lugar a la participación en las inversiones de los países en donde se realizan las mismas y éstos últimos deberían esforzarse por incrementarlas. Pero así como la liberalización de los mercados de capitales ha brindado a varios países en desarrollo buenas oportunidades para crecer, en otras economías de mercado muy incipientes, en cambio, se ha visto como un factor negativo que ha extremado aún más las condiciones de pobreza imperantes. Por lo que la liberalización del mercado de capitales en los países en desarrollo se debe efectuar de modo gradual, prudente y equilibrado, dándoles tiempo para adaptarse a las nuevas situaciones, con objeto de mantener la estabilidad, adoptar los estándares internacionales y evitar en lo posible la aparición de crisis en el sistema. Véase: VICTORIA, María Adriana. Derecho agrario de la calidad de la producción agroalimentaria en el MERCOSUR. Tesis Doctoral. T. I, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, julio de 2000.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Es así que se ha puesto de manifiesto los devastadores efectos de la agricultura globalizada para los seres humanos y el medio ambiente, en cuanto consecuencias de la agricultura industrial como las derivadas de las semillas OMG o la creación de monopolios sobre la vida y los recursos de la tierra, teniendo incidencia para los pequeños agricultores, el medio ambiente y la calidad y salubridad de los alimentos. Véase: SHIVA, Vandana. "Cosecha robada".

Instituciones y tratados como la Organización Internacional del Trabajo OIT, el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles, GATT, el Codex Alimentarius, el TLC, la FAO y la Unión Europea, han acelerado el proceso de la industrialización de la agricultura y la globalización, a la vez que han promovido los derechos corporativos sobre los derechos de las personas.

1.4. Desafíos

La agricultura globalizada requiere del asociacionismo de la mediana y pequeña empresa agraria, mayor eficiencia en la gestión, productividad laboral, alta tecnificación (producir lo que se vende), determinados volúmenes y calidad conforme a estándares establecidos por los que compran; inocuidad alimentaria.

Para poder rescatar nuestro sistema alimentario necesitamos más agricultores capacitados¹⁷ que tengan acceso a las tierras, a las semillas y al conocimiento de los sistemas biológicos. Para tener un sistema alimentario sano, es también esencial tener un suelo, el aire y el agua limpios y el derecho a guardar semillas para asegurar futuras cosechas¹⁸.

La agricultura globalizada en los países no desarrollados, plantea consecuencias en cuanto tarea pendiente a resolver con ideas creativas y conceptos novedosos que deben socializarse y promoverse en el sector sin olvidar la integración y complementación con los otros sectores¹⁹. Operan desafíos tanto para el sector público como para el privado en lo que hace a la formación de recursos humanos que trabajan en el sector agrario. Respecto a los mismos, la educación conforma un eje central a fin de asumir los beneficios de la globalización y atemperar los efectos negativos²⁰.

2. MARCO JURÍDICO DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA

La globalización de la agricultura nos conduce a la apertura de los mercados, precios internacionales, subsidios, competitividad con los agricultores.

Los ocho años de negociaciones de la llamada “Ronda Uruguay” del ex GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) durante el período 1.985-1.994 que dieron origen a la creación de la OMC el 1° de Enero de 1.995, representa un hito en la globalización del comercio y un cambio de rumbo en la evolución de la política agrícola mundial.

Por primera vez en la historia se incorporaron a la agricultura, normas que garantizan a los países en desarrollo un mejor acceso a los mercados mundiales, al reducir las prácticas proteccionistas anteriores que distorsionaban la producción y el comercio, facilitando el mismo y haciéndolo más competitivo.

Todo ello se plasmó en una serie de decisiones que figuran como anexos al Acuerdo de Marrakech de creación de la OMC y que se refieren, entre otras cosas a la agricultura, las medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos, el comercio agrícola, etc. También se ha facilitado el acceso a la ayuda internacional y a las subvenciones a las exportaciones. A la par de los Acuerdos celebrados en Marruecos, interesa la labor de los organismos

¹⁷ El recurso humano para la agricultura del futuro debe tener capacidad de liderazgo; ser emprendedor; comprometido con lo que hace; con capacidad de adaptarse a los cambios y trabajar en equipo; sin impactos negativos en el medio ambiente; con capacidad de asimilar nuevas tecnologías, transgénesis, computación, sanidad vegetal y animal, maquinaria, postcosecha; planificar para detectar los problemas reales, priorizar y encontrar soluciones. En relación a la gestión no solo debe saber de técnicas sino de marketing, contabilidad, manejo de personal, con conocimientos para actuar competitivamente, con buenas relaciones interpersonales, ética, valores con primacía de los intereses colectivos, debe saber leer, escribir, entender, dar instrucciones, inclusive conocimiento del idioma inglés.

¹⁸ Véase: Declaración de Vancouver. En la Globalización e industrialización de la agricultura, junio 1998. www.ifg.org/programs/IFA/Vancouver_statement-Spanish-htm

¹⁹ Deben surgir iniciativas de los productores y empresarios para responder y adaptarse al contexto de la globalización. Es importante el rol de las organizaciones sociales y las instituciones como así también las políticas públicas, el uso de redes, sistemas agroalimentarios, acciones civiles y colectivas con vinculación intrínseca y extrínseca.

²⁰ ROJAS LE BERT, Gustavo. Sect. Gral Soc. Nac. De Agricultura. "La globalización y la formación de recursos humanos". www.ciea.ch

internacionales en lo atinente a las cuestiones agrarias, comercio internacional, salud e inocuidad alimentaria.

2.1. Multilateralismo

La OMC, producto del Acuerdo de la Ronda Uruguay firmada en Marrakesh tiene por funciones: administrar y aplicar los acuerdos comerciales de la OMC; ser un foro para las negociaciones comerciales multilaterales; tratar de solucionar las diferencias comerciales; examinar las políticas comerciales de los países; cooperar con otras instituciones para formular políticas económicas a escala mundial. Interesan a la OMC a los efectos de su funcionamiento: las medidas sanitarias y fitosanitarias, los derechos intelectuales, las salvaguardias, los obstáculos técnicos al comercio, el acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, la relación comercio- ambiente, las normas de origen, la valoración en aduana, la inspección previa a la expedición, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, la solución de conflictos comerciales a cargo del Organismo de Solución de Diferencias (OSD). Funcionan en su seno diversos Comités: de Comercio y Desarrollo, de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) y de Agricultura (CA).

La OMC desarrolló diversas conferencias internacionales²¹. Las negociaciones de la Ronda del Milenio (1999) constituyeron un fracaso estrepitoso, que ponía en duda, para algunos observadores, la idea de una nueva ronda global²². Posteriormente, en Doha (2001) se emitió una declaración ministerial, se respaldó lo avanzado hasta el momento y se dictaron lineamientos para establecer un plazo que no debería exceder al 31 de marzo de 2003. En esta misma conferencia ministerial se tomó la decisión de abrir una ronda de negociaciones en otros temas que acompañasen al tema de agricultura y servicios la cual se dió inicio en enero de 2002. En la V Conferencia Ministerial de Cancún (2003) si bien se observó un ("Green Romm), plenaria negociación, mas transparente y participativa que en conferencias anteriores, dado a las posiciones encontradas y tan antagónicas en los temas de Singapur la Conferencia Ministerial no alcanzó resultados satisfactorios²³. Asimismo, en Caracas, Venezuela, en junio de 2005, tuvo lugar la Reunión Regional sobre temas relevantes para América Latina y el Caribe de las Negociaciones Comerciales en la OMC²⁴.

²¹ I Conferencia Ministerial en Singapur (1996), II Conferencia Ministerial en Ginebra (1998), III Conferencia Ministerial en Seattle (1999), IV Conferencia Ministerial, en Doha, Qatar (2001), también denominada Ronda de Desarrollo, V Conferencia Ministerial, en Cancún, México (2003). La VI Conferencia Ministerial tendrá lugar en Hong Kong entre el 13 y el 18 de diciembre del 2005.

²² La conferencia se estancó desde el principio en torno a posiciones preexistentes sobre los temas cruciales de agricultura, mecanismos antidumping y vínculos del comercio con las normas laborales y ambientales. Europa resistió a capa y espada los embates de Estados Unidos y los países en desarrollo contra los subsidios agrícolas, Washington rechazó tajantemente las aspiraciones de revisar las normas antidumping y los países en desarrollo se negaron firmemente a insertar en la OMC cualquier debate sobre ecología y trabajo. No obstante esto el Director de la OMC Mike Moore, señaló que "el trabajo hecho no se perderá y servirá de base para lo que se pueda hacer mas adelante". El Liberal, domingo 5 de diciembre de 1.999, Santiago del Estero, Argentina.

²³ Véase, "La V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (Cancún, 10 a 14 de septiembre 2003). Qué pasó en Cancún con las negociaciones agrícolas?". www.infoagro.net/comercio/intercambio/Cancún.doc

²⁴ Los objetivos principales del encuentro fueron analizar el estado de las negociaciones comerciales que realiza OMC sobre temas de particular interés para los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y propiciar la búsqueda de posiciones comunes de América Latina y el Caribe sobre algunos de los temas relevantes de negociación comercial, que tienen lugar en el marco de la Agenda de Doha para el Desarrollo. La agenda de la reunión contempló el análisis sobre "liberalización del comercio agrícola; "trato especial y diferenciado" y "facilitación de comercio", temas que fueron abordados por delegados y expertos de los veintiseis países miembros del organismo así como representantes de los cuatro mecanismos sub-regionales de integración económica existentes en la región: Sistema de Integración Económica Centroamericana (SICA), Comunidad del Caribe (CARICOM), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Asimismo, participaron representantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Secretaría General de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y un Especialista Principal de la Maquinaria Negociadora Regional del Caribe (CRNM). Esta reunión latinoamericana y caribeña, se realizó como antesala para la reflexión y negociación posterior

Los objetivos a perseguir no han cambiado: proseguir las negociaciones para la liberalización progresiva del comercio internacional; orientar el comercio de modo que contribuya más eficazmente al desarrollo económico y la mitigación de la pobreza; confirmar el papel fundamental que desempeña el sistema de comercio basado en normas para los gobiernos miembros en la conducción de sus relaciones económicas en un espíritu de cooperación; organizar la OMC con arreglo a pautas que respondan más precisamente a las necesidades de todos los miembros.

2.1.1. Principios generales de los mercados

El funcionamiento de los mercados necesita de principios que guíen la filosofía que los sustenta, en torno a los cuales se procede a la armonización de normas y a la coordinación de políticas. Al respecto, es de interés conocer cómo operan tanto los principios que inspiran a las relaciones multilaterales, como los vigentes en algunos mercados comunes como lo son la CE y el MERCOSUR.

Entre dichos principios, si bien es fundamental el “principio de la libertad de mercado” o “libre competencia” o “libre concurrencia”, se deben agregar otros como ser los principios de: transparencia, neutralidad económica, reconocimiento mutuo, desreglamentación, subsidiaridad.

La política de la libre concurrencia, o de la libre competencia entre las empresas, se basa en la teoría tradicional del comercio internacional, según la cual el libre comercio es superior a un esquema de comercio restrictivo, por cuanto un determinado país tiende a especializarse en las producciones respecto de las cuales goza de ventajas comparativas, y se obtiene de este modo un mejoramiento en la ubicación de los recursos, tanto en el interior de un país como a nivel internacional²⁵.

En lo que respecta a la integración a un mercado común, esto lleva a las empresas de los Estados parte a especializarse, y muchas de ellas buscan negociar acuerdos de complementación. Aumentan el comercio y las inversiones dentro del bloque. Como consecuencia, los habitantes de los Estados parte pueden acceder a más productos, a menor precio y de mejor calidad.

El “principio de la libre concurrencia” ha sido adoptado por la CE ya en el Tratado de Roma (1957). Pero la unión económica y monetaria que se establece en la Unión Europea, a partir del Tratado que la conforma como tal, también denominado de Maastricht (1992), que opera mediante la “creación de un espacio sin fronteras, debe estar en función de un desarrollo equilibrado y sostenible, promoviendo el progreso económico y social y un alto nivel de empleo”²⁶. Dicho principio, en la CE, se desarrolla a través de las cuatro libertades económicas sobre las cuales se funda el mercado común (libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, conforme al ex art. 3, ap. c) del Tratado de Roma (actual art. 3 del texto consolidado).

La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas ha afirmado que “los principios de libre circulación de mercaderías y de la libre concurrencia, así como el libre ejercicio del comercio...constituyen principios generales del derecho comunitario a los que corresponde asegurar su respeto...” aunque en idéntico fallo aclara más tarde que “el principio de la

entre los Estados miembros del SELA y las subregiones, a la referida VI Conferencia Ministerial de la OMC que tendrá lugar en Hong Kong entre el 13 y el 18 de diciembre del 2005

²⁵ Es decir que las particularidades de los países en cuanto cuentan con diferentes factores productivos (o sea en recursos naturales, trabajo y capital), motiva que tengan diferentes costos de producción, lo que deriva en ventajas comparativas de un país con relación a determinados productos que requieran el uso de factores relativamente abundantes. Se da de este modo un proceso de especialización que ubica las producciones en los países relativamente más eficientes.

²⁶ Esta posición es ratificada por el ex art. 7 A, modificado por el Tratado de Ámsterdam (1997), actualmente art. 14 del texto consolidado en el que se establece que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, siendo garantizada, conforme a las disposiciones del Tratado, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

libertad del comercio no debe ser considerado de una manera absoluta, sino que está sujeto a ciertos límites justificados por los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad..."²⁷.

Las limitaciones a la libre competencia previstas en el derecho comunitario europeo tienen como finalidad, precisamente, preservar la libre competencia. En efecto: "para asegurar el buen funcionamiento del mercado común, no basta asegurar la libertad de competencia; se necesita además vigilar a fin de que los efectos que normalmente deben derivar de tal libertad no sean desvirtuados por medidas, sean de origen público o privado, que favorezcan o castiguen a algunas empresas".

Con relación a las perspectivas de la libre competencia, si bien se observa en la faz económica del proceso de globalización la presencia de muchos datos positivos (mejoramiento de la eficiencia, reducción de los costos, mayores posibilidades de elección para los consumidores), son sin embargo motivo de preocupación los problemas referidos a la efectiva distribución de los beneficios alcanzados a través de este proceso entre los productores y los consumidores, entre los distintos sectores de la población de un país y entre las diferentes áreas geográficas de un mismo país.

En el contexto mundial, pues, el futuro de la libre competencia no parece fácil para nadie, ni siquiera para los países desarrollados. En lo que respecta al comercio agrícola a nivel mundial, a partir de los acuerdos del GATT surgidos del fin de la Ronda Uruguay, se ha asumido la intención de una mayor apertura y de reducción de subsidios, pero aún sin concreciones definitivas, en tal sentido lo demuestra la Ronda de la OMC en Seattle como así también las sucesivas rondas.

A nivel CE esto ha traído problemas de compatibilidad con el ex art. 39 del Tratado de Roma (actual art. 33 del texto consolidado) ya referido, que consagraba una Política agraria común (PAC) con una serie de privilegios, y destinada a que el empresario agrario obtuviera un nivel de vida equitativo.

Por otra parte, el MERCOSUR, adopta un modelo de libre competencia en muchos aspectos parecido al europeo, y diferente del norteamericano, ya que este último, siguiendo la escuela de Chicago, propicia una política de la libre competencia que considera a la eficiencia como el fin primordial, y no tiene reparos respecto de las concentraciones del poder económico, las que, sostiene, tienen habitualmente un carácter sólo pasajero.

Dentro de este contexto de libre competencia se hace necesario reglas claras respecto a su desenvolvimiento lo cual posibilita la "transparencia" del mercado. A tales fines se prohíbe falsearla mediante acuerdos entre empresas, salvo lo atinente a acuerdos interprofesionales y sectoriales para el logro de la complementación.

El "principio de transparencia" posibilita incrementar la confianza de los consumidores en la legislación y, a tales fines, la misma debe ser transparente a la par que posibilitar la consulta pública eficaz, mejorando las comunicaciones sobre la seguridad alimentaria y los dictámenes de los Comités científicos pertinentes. Es necesario instaurar una cultura de la transparencia de las diversas autoridades comunitarias y nacionales en el ámbito alimentario²⁸. Como principios de transparencia se señalan: a) la consulta pública (en el

²⁷ Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto n° 9, de fecha 7/2/85 s/ aceites usados.

²⁸ Para ello debe operar apropiadamente la "consulta pública" eficaz por parte de la autoridad u organismos representativos y la "información al público", posibilitando el acceso a los documentos, cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento puede presentar un riesgo para la salud de las personas, los animales o las plantas. Las autoridades, dependiendo de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo, adoptarán las medidas apropiadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo para la salud, señalando en la medida de lo posible, el alimento o tipo de alimento, el riesgo que el mismo puede presentar y las medidas que se adopten o estén a punto de adoptarse para prevenir, reducir o eliminar el riesgo. Véase: VICTORIA, María Adriana. "Presupuestos jurídicos de la seguridad alimentaria". Coloquio internacional sobre el tema seguridad alimentaria en la situación actual, Varsovia, Polonia, 2001. VICTORIA, María Adriana. "Seguridad alimentaria a partir de la política y legislación comunitaria europea", in Revista de la Secyt- UCSE, Santiago del Estero, Argentina, en prensa.

proceso de elaboración, evaluación y revisión de la legislación alimentaria se procederá a una consulta pública, abierta y transparente, ya sea directamente o a través de órganos representativos, excepto cuando no sea posible debido a la urgencia del asunto), b) la información al público²⁹.

La trazabilidad de los frutos y productos posibilita la realización de ambos principios ya que permite la identificación de los sujetos protagonistas del proceso productivo hasta que llega al consumidor; con el mismo se aporta a la información del consumidor y a la determinación de los responsables de la cadena agroalimentaria³⁰. La trazabilidad, es la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo³¹.

La “reciprocidad” a su vez implica la correspondencia mutua de un Estado para con otro Estado, la que opera a través de una interdelegación e intradelegación de competencias. El propio Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, en el art. 2 estipula que el Mercado común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones³².

El principio de “reconocimiento mutuo” es un principio fundamental según el cual un producto importado por un Estado parte debe poder circular en el país importador si fue legalmente fabricado, o sea conforme a la normativa del país de exportación. Esto implica que un Estado parte no puede prohibir la venta en su territorio, de un producto legalmente fabricado y colocado en el comercio de otro Estado parte, aunque si tal producto está fabricado según prescripciones técnicas o cualitativas diversas de aquellas impuestas a sus productos. Es decir que si el producto en cuestión corresponde de modo oportuno y satisfactorio al objetivo legítimo perseguido por la normativa (seguridad, tutela del consumidor y del ambiente, etc.) el Estado importador no puede, para justificar la prohibición de venta sobre su territorio, hacer valer que los medios utilizados para alcanzar tal objetivo son diversos de aquellos impuestos a los productos nacionales (esto por aplicación del principio de la comparación)³³.

La derogación del reconocimiento mutuo solo se admite de manera muy restrictiva.

Los obstáculos que resultan de la disparidad de normativas técnicas y comerciales pueden ser aceptadas, solo cuando dichas normativas sean necesarias, es decir apropiadas y no excesivas, para satisfacer exigencias imperativas que justifiquen la derogación de una regla fundamental que hace al objetivo esencial que rige en el mercado común, como lo es la libre circulación de mercaderías, garantía esencial para alcanzar los objetivos perseguidos, a lo cual sirve como medio adecuado el “principio de proporcionalidad y de congruencia o sustitución”.

²⁹ Sin perjuicio de las disposiciones comunitarias y de Derecho nacional aplicables al acceso a los documentos, cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento o un pienso puede presentar un riesgo para la salud de las personas o de los animales, las autoridades, dependiendo de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo, adoptarán las medidas apropiadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo para la salud, indicando, en la medida de lo posible, el alimento o el pienso, o el tipo de alimento o de pienso, el riesgo que puede presentar y las medidas que se adopten o vayan a adoptarse para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo. Reglamento de la CE n° 178/02.

³⁰ Véase: VICTORIA, María Adriana. “Productos agrícolas y la responsabilidad del productor: la trazabilidad como instituto del derecho agrario”, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari*. Agriculture Law 7. T.I. UMAU, Giuffré editores, Milano, 2004, pp. 555-578.

³¹ Reglamento de la CE n° 178/02 .

³² Tratado de Asunción, ratificado por ley nacional argentina n° 23.981/91, B.O. de la Nación n° 27.218 de fecha 12/9/91, Buenos Aires, Argentina, pp. 2-7.

³³ Este principio opera sobre el evidente presupuesto que los ordenamientos jurídicos de los Estados partes, compartiendo los mismos valores de tutela de los derechos fundamentales y expresando los mismos valores económico-sociales, sean equivalentes bajo el perfil de la tutela de las exigencias imperativas y el logro de los intereses generales.

El reconocimiento mutuo trae aparejado la "desreglamentación" y evita de este modo tratar de interpretar una maraña de normas jurídicas, a veces incoherentes, sectoriales³⁴.

El "principio de no discriminación" ha sido individualizado por la Corte de Justicia de Luxemburgo, en el ex art. 40 del Tratado de Roma, actual art. 34 del texto consolidado (Tratado de Ámsterdam. 1997)³⁵, aplicable específicamente a las reglamentaciones comunitarias agrícolas, a diferencia del ex art. 6, actual art. 12 que reviste carácter general. Asimismo se habla de la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad o por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual".

A su vez por el "principio de subsidiaridad" la CE actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuye el propio Tratado y dentro de los objetivos que el mismo le asigna. Y en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, solo en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario. Pero ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de dicho Tratado, según el ex art. 3B, actual art. 5 del texto consolidado.

El principio de "progresividad" prevé la formación gradual de la integración y tiene su razón de ser en las dificultades de orden económico y jurídico que se plantean los Estados partes cuando se integran, a fin de adecuar tanto el ordenamiento jurídico como la estructura productiva a la nueva situación. Ya que la integración es un proceso, lleva sus tiempos, respecto a lo cual debe operar la "flexibilidad", inherente a toda planificación.

La "igualdad" implica el tratamiento parejo, sin discriminación pero la misma solo opera entre los que se encuentran en iguales circunstancias, de lo contrario las diferencias se agrandan y engendran desigualdades. Y es dentro de este contexto que debe operar la reciprocidad en los procesos de integración económica.

El "principio de equidad" como rector y guía de sus acciones, sobre todo en lo que respecta al tratamiento de las regiones menos desarrolladas y de los sectores de pequeños y medianos productores.

En la CE se propicia un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad del hombre y la mujer, la cohesión económica y social, conforme al ex art. 2 del Tratado de Roma modificado por el Tratado de Amsterdam, actual art. 2 del texto consolidado, a la vez que en el Preámbulo, con relación a los Estados se propugna la "necesidad de reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas", "pretendiendo reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar y desando asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas". Pero en donde se advierte con más fuerza la función de la "equidad" dentro de la concurrencia es en las disposiciones del Tratado de Maastricht referidas a la cohesión económica y social, principalmente los ex arts. 130 A, B, C, D y E (actuales arts. 158, 159, 160, 161, 162 del texto consolidado).

La libre concurrencia facilita el crecimiento económico, pero no trae en forma automática la equidad ni la solución a los problemas sociales. Además, es constante la presión de las empresas por conseguir regímenes laborales cada vez más flexibles y con mayor

³⁴ Este principio de la desregulación, tiende a evitar una reglamentación muy compleja y detallada a través de los principios de la equidad, del reconocimiento mutuo y de aceptabilidad.

³⁵ COSTATO, Luigi. Qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore, in *Diritto Fondamentali qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore*. Atti delle VI Giornate camerti di diritto agrario comunitario. Camerino, 23-24 Novembre- Granada, 27-28 Novembre- Bruxelles, 4 Dicembre 1.992, a cura di Ezio CAPIZZANO. Università delgi Studi di Camerino. Facoltà di Giurisprudenza. Centro interuniversitario per lo studio del diritto agrario comunitario e regionale.1.992-1.993, Camerino, Ottobre 1.993, p. 101.

desprotección del trabajador. En contra de esta actitud, la OIT propone un plan para otorgar una "etiqueta social" a los productos de los países que aseguren niveles de vida adecuados para sus trabajadores. Este proyecto se basa en la necesidad de "asegurar el progreso social y evitar que sea eliminado ante la creación de una economía global y un mercado abierto mundialmente" ³⁶.

Según Rifkin³⁷, lo ganado en productividad por las empresas ha sido utilizado por ellas para acrecentar sus beneficios. Pero es tiempo de "empezar a debatir cómo puede hacer cada país para compartir su productividad, para que todos los habitantes se puedan beneficiar y a la vez se mantenga la competitividad de la empresa. Ha llegado el momento de que los trabajadores, los dueños de las empresas y el gobierno se sienten a discutir los contratos".

En el contexto de América Latina, muchas cuestiones permanecen sin resolverse, sobre todo en razón de que en general los planes económicos aplicados a la región, de base neoliberal, no solucionan las desigualdades sino las acentúan, y son acusados de ser fuente del desempleo de la destrucción de pequeñas y medianas empresas. No debe perderse de vista además el problema de la deuda externa y de su paulatino crecimiento.

En la realidad latinoamericana está inserto el Mercosur. La presencia de la "equidad" en las relaciones comerciales y en el contexto económico es un imperativo que no se puede dejar de lado. Los documentos que hablan del apoyo a las pequeñas y medianas empresas y de la necesidad de la cohesión económica y social así lo imponen. En especial, el Mercosur debe prestar atención, dentro del imperativo básico de la libre competencia que ordena mantener en ella al mayor número posible de operadores, a la pequeña y mediana empresa agraria (PyME), la que debe ser apoyada y alentada mediante planes especiales de promoción para favorecer su adaptación a las nuevas realidades de una economía globalizada.

La equidad como principio y objetivo a la vez es esencial si se quiere la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de los pueblos lo cual redundará en beneficio del equilibrio de las transacciones y la lealtad en la competencia.

Respecto al "principio de proporcionalidad", si bien el Tribunal de Justicia de Luxemburgo lo había introducido en el ordenamiento comunitario europeo como limitado al ámbito específico de la protección de los operadores económicos contra daños que puedan derivarse de la normativa comunitaria, el párrafo tercero del art. 3 B (actual art. 5 del texto consolidado) codifica el mismo confiriéndole alcance completamente general. En tal sentido se estipula que "ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de dicho Tratado".

Este principio de proporcionalidad tiene un ámbito de aplicación más amplio que el de subsidiaridad ya referido y está llamado a actuar incluso en el ámbito de las competencias exclusivas.

La proporcionalidad significa que, en la aplicación de una competencia, si la Comunidad puede elegir entre varios modos de acción, debe optar, a eficacia igual, por aquél que deje más libertad a los Estados, a los particulares, a las empresas ³⁸.

La constitución de un mercado común, al menos en la CE, por estar inserto en la misma debe cumplimentar además de sus propios principios y objetivos los fijados para la Unión. En tal sentido dispone el ex art. F del Tratado de Maastricht (modificado por el Tratado de Amsterdam, actual art. 6 del texto consolidado) al establecer los "principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros...", en cuanto servirán de

³⁶ DIAZ LANNES, Federico. Política de la competencia en la Unión Europea y el Mercosur. Referencias al sector agrario. Iras. Jornadas de Política Agraria y Derecho Comunitario. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 8 y 9 de Mayo de 1.997.

³⁷ RIFKIN, Jeremy. El fin del trabajo, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1.996, pp. 139 -159.

³⁸ ISAAC, Guy. Manual de Derecho Comunitario General. 3ra. Edición actualizada según el Tratado de Maastricht bajo la supervisión de Germán Luis Ramos Ruano. Barcelona, Ariel Derecho, Febrero de 1.995, pp. 58 -59.

cauce por donde se aplicarán los demás principios propios del ejercicio de la libre competencia.

En dicho mercado se hace una remisión directa al desarrollo sostenible de las actividades económicas cuando el ex art. 2 del Tratado de Roma, modificado por el Tratado de Amsterdam (actual art. 2 del texto consolidado), establece que la “Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en el Tratado, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible..” . Además dicha disposición plantea un “crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia en los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

A su vez el Tratado que instituye la Unión Europea expresamente en el Preámbulo consigna el “principio del desarrollo sostenible”, cuya consecución figura luego como objetivo al “promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible”. Este principio opera como restricción del libre mercado ya que al funcionar competitivamente y descarnadamente el mercado, con frecuencia, perjudica a las zonas desfavorecidas, las que pasarán a ser atendidas por aplicación de este principio si se quiere el logro de la cohesión social, tan anhelada en Europa.

2.1.2. Principios alimentarios

En lo atinente a las cuestiones alimentarias, fitosanitarias, de salud y ambientales imperan los principios de precaución, análisis de riesgo, protección de los consumidores y transparencia, ya que la falta de certeza o de información científica justifica la adopción de medidas para asegurar la seguridad en el consumo de alimentos, en tal sentido opera el principio de precaución alimentaria.

Recurrir al “principio de precaución” implica la adopción de las medidas preventivas que se consideren mas adecuadas para la salvaguarda de la salud y la seguridad de los consumidores. Ello presupone que se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso, y que la evaluación científica no permite determinar el riesgo con certeza suficiente. Por lo que dicho principio impone un deber de actuación o e inacción cuando no se dispone de evidencia científica, absoluta, concluyente y verificada.

Se han dado diversas definiciones del principio de precaución ³⁹ ⁴⁰. El concepto de principio de precaución determina la intervención de los poderes públicos ante la preservación de un bien común como es la salud pública, requiriendo una actuación activa o pasiva ante la incertidumbre científica, y en previsión de posibles riesgos. La actuación o decisión adoptada por el poder público se considera transitoria y expectante a los resultados

³⁹ “La adopción de medidas que permitan mantener las condiciones o la no alterabilidad del producto alimenticio y de su inocuidad para el consumidor, incluidas las de los procesos agrarios, industriales, comerciales y de consumo”. “La decisión adoptada por las autoridades sanitarias, económicas, industriales, comerciales responsables del medio ambiente, por sé o a través de disposiciones legislativas, dentro de los programas de ordenación alimentaria, con respecto a las especificaciones, de base científica, que sirvan para establecer mayor garantía en la identificación, evaluación y disminución de los riesgos que, por su origen en el producto, en los procesos, en el medio ambiente de los propios manipuladores o consumidores, pueden provocar disminución de la seguridad, o de las condiciones que la deberían mantener BARROS, Carlos. “El principio de precaución ante la no certeza científica”, un tema de actualidad, fruto de la falta de información y comprensión, precisamente de la información científica. Estudios sobre consumo, n° 50, julio-septiembre de 1999.

⁴⁰ Para la CE, consiste en “determinar, en términos cuantitativos o cualitativos, la naturaleza y gravedad de los efectos adversos asociados con los agentes o la actividad que los causa. En esta fase debe establecerse la relación entre la cantidad de sustancia peligrosa y el efecto que produce. No obstante, a veces es difícil o imposible probar la relación, por ejemplo porque el vínculo causal no haya podido determinarse de manera indudable”. Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1/02/2000. COM (2000) 1.

científicos futuros que, en su caso, confirmarán o no la previsibilidad del riesgo, su intensidad y su gravedad^{41 42}.

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, dicho principio, tiene entre otros objetivos, la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y la protección de los derechos de los productores, importadores y distribuidores con respecto a la libre circulación de los productos alimenticios y alimentarios, siempre que cumplan con los requisitos de inocuidad, calidad y seguridad establecidos. Este principio debe considerarse en el ámbito de un planteamiento estructurado del análisis de riesgos⁴³, que comprende tres elementos básicos: evaluación del riesgo, su gestión y su comunicación⁴⁴.

El principio de precaución atañe especialmente a la gestión del riesgo.⁴⁵

Con relación a los casos en que se invoca, cabe destacar el Acuerdo sobre Medidas sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la OMC el que si bien no se refiere expresamente al principio de precaución, en sus disposiciones internaliza el mismo. Así, se establece que cuando los datos científicos sean insuficientes un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga, incluida la procedente de las organizaciones internacionales competentes, así como las medidas sanitarias y fitosanitarias que apliquen los otros miembros. En tales circunstancias, los miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más efectiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable⁴⁶.

Respecto a los factores que desencadenan su funcionamiento, el principio de precaución, solo se aplica en la hipótesis de riesgo potencial, aunque este riesgo no pueda

⁴¹ HIDALGO MOYA, Juan Ramón. “El principio de precaución y los riesgos alimentarios”, 26 de abril de 2001. Diario de la Seguridad Alimentaria. Consumaseguridad.com

⁴² Son los responsables políticos y, en su caso, los órganos jurisdiccionales, quienes deben precisar el concepto y los límites del principio de precaución. Su alcance está vinculado a la evolución de las decisiones judiciales, influidas por los valores sociales y políticos de la sociedad. Así en la CE el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el control en la aplicación de dicho principio respecto a diferentes asuntos.

⁴³ Véase: VICTORIA, María Adriana. Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria. Estudio comparado.. Tesis doctoral, Op. Cit. MAUD, Ana María. “Riesgo en la cadena alimentaria”. Cuarto Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Octubre de 2002 Rosario (Santa Fe). Argentina. Director responsable. Profesor Luis A. Facciano. I.S.B.N. n° 987-97455-0-7. Actas. Rosario. Colegio de Abogados de Rosario, Impreso en el 2002.

⁴⁴ Los Principios que rigen son: 1. La gestión de riesgos deberá adherir a un enfoque estructural. “Los aspectos sanitarios y de inocuidad de los alimentos de las decisiones y recomendaciones del Codex deben basarse en la evaluación de riesgos, con arreglo a las circunstancias”. 2. La protección de la salud humana deberá ser la principal consideración en las decisiones sobre gestión de riesgos. “La evaluación de los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos debe basarse en sólidos conocimientos científicos; debe comprender las cuatro fases del proceso de evaluación de riesgos; y debe estar documentado de manera transparente”. 3. “Debe haber una separación práctica entre la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos, aunque se reconoce que cierto grado de interacción es indispensable para la adopción de criterios pragmáticos”. 4. “Para las evaluaciones de riesgos se debe utilizar, en la mayor medida posible, toda la información de que se disponga, y la caracterización de los riesgos deberá presentarse en forma fácilmente comprensible y utilizable”. ALINORM 03/41. Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos en el marco del Códex Alimentarius. Anexo 1. FAO. 26 Sesión. Plan de Acción para la elaboración y aplicación de los principios y las directrices del análisis de riesgos en todo el Codex. Roma, Italia, del 30 de junio hasta el 7 de julio 7 de 2003.

⁴⁵ La aplicación del mismo debería comenzar con una evaluación científica, lo mas completa posible y, si fuera viable, identificando en cada fase el grado de incertidumbre. En la mayoría de los casos, las medidas que permitan alcanzar este alto nivel de protección pueden determinarse sobre una base científica suficiente. No obstante, cuando hay motivos razonables para temer que efectos potencialmente peligrosos, puedan afectar al medio ambiente o a la salud humana, animal o vegetal, y sin embargo los datos disponibles no permiten una evaluación detallada del riesgo, políticamente se ha aceptado el principio de precaución como estrategia de gestión de los riesgos en diversos ámbitos.

⁴⁶ La decisión de invocar o no este principio es una decisión que se ejerce cuando la información científica es insuficiente, poco concluyente o incierta, y cuando hay indicios de que los posibles efectos sobre el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pueden ser potencialmente peligrosos e incompatibles con el nivel de protección elegido. El procedimiento de toma de decisión debe ser transparente, y en él deberán participar todas las partes interesadas y potencialmente afectadas lo antes posible y en la medida en que sea razonablemente viable.

demostrarse por completo, no pueda cuantificarse su amplitud o no pueda determinarse sus efectos, debido a la insuficiencia o al carácter no concluyente de los datos científicos⁴⁷.

Respecto a las características de las medidas de acción, en caso de que se considere necesaria la acción, las medidas basadas en el principio de precaución deberán cumplir con determinadas características⁴⁸.

Operan algunos obstáculos en la aplicación del principio de precaución, ello reside en cómo y cuándo debe utilizarse, a fin de encontrar un equilibrio entre la libertad y los derechos de los ciudadanos, de los productores y de las empresas distribuidoras y comerciantes y la necesidad de reducir el riesgo en el ámbito de la salud humana, animal o vegetal. Y es que, en el caso de que deban adoptarse algún tipo de medidas, éstas deberán ser proporcionales, no discriminatorias, transparentes y coherentes.

Las diferentes autoridades competentes tienen la responsabilidad política de fijar lo que se considera “el riesgo aceptable” por la sociedad. Y en este sentido deben dotarse de medios y técnicas legislativas adecuadas al riesgo que tratan de evitar⁴⁹. En la CE se establece expresamente respecto al Principio de cautela⁵⁰.

VATTIER FUENZALIDA sostiene que “el principio de cautela o precaución, incide en la responsabilidad por los riesgos de desarrollo de los nuevos alimentos (carnes hormonadas, alimentos nuevos, transgénicos) y destaca que aunque la naturaleza y eficacia de tal principio sean dudosas, el mismo afecta a las relaciones entre los particulares y puede ser aplicado por los tribunales, y en base al mismo es posible invertir la carga de la prueba y exigir al explotador de la empresa alimentaria la prueba de la inocuidad del alimento”⁵¹.

En la CE se ha establecido junto al principio de precaución, los principios de análisis de riesgo⁵², de protección de los consumidores⁵³ y el de transparencia.

⁴⁷ Es necesario, 1) la identificación de los efectos potencialmente peligrosos; 2) una evaluación científica de los efectos potencialmente peligrosos para determinar si es necesaria la adopción de medidas para proteger la salud humana, animal o vegetal, basada en los datos disponibles; 3) la evaluación del riesgo, la que se compone de: a) identificación del peligro; b) caracterización del peligro; c) evaluación de la exposición; d) caracterización del riesgo. En el momento de determinar si se inicia la acción basada en el principio de precaución, los responsables de la decisión deberán evaluar las posibles consecuencias de la inacción y las incertidumbres de la evaluación científica. Aunque las medidas tengan un carácter provisional, deben mantenerse mientras los datos científicos sigan siendo incompletos, imprecisos o no concluyentes, y mientras se considere que el riesgo es lo suficientemente importante para no aceptar que la sociedad lo asuma. Su mantenimiento depende de la evolución de los conocimientos científicos, a cuya luz, deben volver a evaluarse, lo que implica que las investigaciones deberán proseguir para obtener datos más completos. Las medidas basadas en el principio de precaución deben ser revisadas, y de ser necesario, modificadas en función de los resultados de la investigación científica y del seguimiento de su impacto.

⁴⁸ Ser proporcionales al nivel de protección elegido; no discriminatorias en su aplicación; coherentes con medidas similares ya adoptadas; basadas en el examen de los posibles beneficios y los costes de la acción o de la falta de acción; sujetas a revisión, a la luz de los nuevos datos científicos; capaces de designar a quien incumbe aportar las pruebas científicas necesarias para una evaluación del riesgo más completa. Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1/02/2000. COM (2000) 1.

⁴⁹ “El principio de precaución y los riesgos alimentarios”. Diario de la seguridad alimentaria consumaseguridad.com

⁵⁰ “Principio de cautela”: a) En circunstancias específicas, cuando, tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado la Comunidad, en espera de disponer de información científica adicional que permita una determinación del riesgo más exhaustiva. b) Las medidas adoptadas con arreglo al apartado 1 serán proporcionadas y no restringirán el comercio más de lo requerido para alcanzar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado la Comunidad, teniendo en cuenta la viabilidad técnica y económica y otros factores considerados legítimos para el problema en cuestión. Estas medidas serán revisadas en un plazo de tiempo razonable, en función de la naturaleza del riesgo observado para la vida o la salud y del tipo de información científica necesaria para aclarar la incertidumbre y llevar a cabo una determinación del riesgo más exhaustiva Reglamento de la CE nº 178/02,... cit.

⁵¹ VATTIER FUENZALIDA, Carlos. “Alimentos defectuosos y seguridad alimentaria”, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*. Agriculture Law 7. T.I. UMAU, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 527.

⁵² El “Principio de Análisis del riesgo” se ha establecido en la CE: a) Con el fin de lograr el objetivo general de un nivel elevado de protección de la salud y la vida de las personas, la legislación alimentaria se basará en el análisis del riesgo, salvo que esto no convenga a las circunstancias o la naturaleza de la medida legislativa. b). La determinación del riesgo se basará en las pruebas científicas disponibles y se efectuará de una manera independiente, objetiva y transparente. c).

La inocuidad debe iluminar e impregnar toda la legislación alimentaria, en los diversos temas objeto de su tratamiento, como así también en la gestión y control que efectúen las autoridades competentes⁵⁴.

2.2. Aporte de los Acuerdos multilaterales

Los Acuerdos emanados en Marruecos (1995) iluminan cómo debe ser el desarrollo de la agricultura y la comercialización de frutos y productos agrarios, brindando de este modo un marco internacional.

2.2.1. Requerimientos fitosanitarios

A nivel mundial, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), establece que los miembros tienen derecho a adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo.

Todo fruto o producto agroalimenticio, para entrar en la cadena de comercialización debe someterse a un control de calidad y seguridad, resguardándose así por un lado los derechos sustanciales del consumidor de acceder a un producto no contaminado, y por otro lado alcanzar un grado óptimo de competitividad en el mercado regional y comunitario.

La íntima relación entre estos objetivos radica en que al ser el consumidor, el sujeto que utiliza o adquiere los productos o frutos que se le ofrecen, tiene derecho a frutos y productos agroalimenticios, sanos, seguros, salubres, higiénicos, derecho sustancial que se vincula con la calidad del producto o fruto que consume⁵⁵.

Ante ello, resulta de importancia el control de calidad a través de estándares y/o criterios de caracterización de plagas para su aplicación en productos y frutos agroalimenticios, a fin de ofrecer un fruto seguro competitivo en la cadena de comercialización, pero al mismo tiempo es necesario evitar que estas exigencias requisitos cuarentenarios indispensables para determinar la calidad y seguridad de los frutos y productos agroalimenticios a comercializar, se transformen en verdaderas barreras no arancelarias o para arancelarias, obstaculizando el libre comercio entre los países⁵⁶.

Con objeto de alcanzar los objetivos generales de la legislación alimentaria establecidos en el artículo 5, la gestión del riesgo tendrá; en cuenta los resultados de la determinación del riesgo y, en particular, los dictámenes de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, el principio de cautela cuando sean pertinentes las condiciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 7, así como otros factores relevantes para el tema de que se trate. Reglamento de la CE nº 178/02... Cit.

⁵³ La legislación alimentaria tendrá como objetivo proteger los intereses de los consumidores y ofrecerles una base para elegir con conocimiento de causa los alimentos que consumen. Tendrá asimismo como objetivo prevenir: 1) las prácticas fraudulentas o engañosas; 2) la adulteración de alimentos y, 3) cualquier otra práctica que pueda inducir a engaño al consumidor. Reglamento de la CE nº 178/02, ...

⁵⁴ Véase: VICTORIA, María Adriana. "Consideraciones sobre la inocuidad de los alimentos en relación a los derechos de los consumidores. V Encuentro del Colegio de Abogados sobre temas de derecho agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, Rosario (Provincia de Santa Fe), 21-22 de octubre de 2004.

⁵⁵ Es conocido el riesgo que implica introducir mediante la comercialización de los productos agrarios plagas y enfermedades, como también, los peligros que se derivan de frutos agrarios alimenticios de base y sus transformaciones por: el uso de fertilizantes o abusos de sustancias químicas (contaminación química), el defecto de conservación, el contacto con envases o personas infectadas (contaminación biológica), la contaminación ambiental y alteraciones de propiedades por defectos de conservación. En esas condiciones los frutos y productos agroalimenticios atentan contra la salud, la vida de los consumidores y el bienestar público en general e incluso contra la economía de un país ya que se vería afectado el costo del producto, podría operar la caída de los precios y el mantenimiento o cierre de los mercados por el peligro que implica la comercialización de dichos productos. Esos riesgos, hacen necesario poner énfasis en la defensa sanitaria, tanto humana como animal y vegetal, en las diversas fases de la producción, abarcando la cadena alimentaria, la cual sin duda, tiene su inicio en los frutos y productos agroalimenticios in natura o de base los que pueden verse afectados por enfermedades o plagas a los que se deben aplicar controles, sobre la base de criterios basados en estándares consensuados internacionalmente, para así de este modo alentar el consumo y relaciones comerciales en los mercados comunitarios.

⁵⁶ Son diversos los factores tales como: plagas o enfermedades, en vegetales o animales; contaminación ambiental; uso de fertilizantes o abusos de sustancias químicas (contaminación química); defectos de conservación; contacto con envases o personas infectadas (contaminación biológica); que llevan a ofrecer en el mercado frutos agrarios

En la actualidad, está fehacientemente probado el riesgo, que implica tanto el ingreso de plagas y enfermedades de productos vegetales y animales, como la necesidad de introducir en el mercado productos o frutos no contaminados y por ello para facilitar su nivel de competitividad en mercados regionales y comunitarios el respeto y cumplimiento de los requisitos cuarentenarios y las normas de calidad y seguridad están plenamente justificadas, no sólo por el resguardo de la calidad de la producción que tiene íntima relación con los derechos fundamentales del sujeto-consumidor, sino por su conexión con los costos, las caídas de los precios y el mantenimiento del cierre de los mercados externos ⁵⁷.

Ante esto, resulta necesario delinear y armonizar la normativa aplicable para dicho control, en el proceso agrario, disponiéndose con relación a medidas sanitarias y fitosanitarias.

El AMSF define qué se entiende por “medida sanitaria” o “medida fitosanitaria” ⁵⁸. Así se observa, dentro de las medidas que se pueden dictar, a tales efectos, las destinadas a combatir las plagas y epizootias, residuos de plaguicidas, cuarentena vegetal y animal, presentación de frutos y productos agroalimenticios en el mercado (embalajes, envases, rótulos, etiquetas), proceso de industrialización primaria (aditivos, colorantes, contaminantes, etc.).

Atento a que la integración, requiere asegurar la libre circulación de personas, bienes y servicios, ofreciendo productos vegetales y animales (libre de plagas y enfermedades) y frutos y productos agroalimenticios (sanos y seguros), resulta necesario para lograr este objetivo compatibilizar no sólo las distintas políticas internas, sino también considerar que la salud es una prerrogativa de cada Estado nacional, relacionado con el nivel científico, desarrollo tecnológico y en general con las condiciones económicas, sociales y culturales de los distintos países, armonizando la legislación y los requisitos vigentes para asegurar la efectiva protección al país importador sin que implique una discriminación para el exportador ⁵⁹.

Dicho Acuerdo estableció que las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden: todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimiento de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación de riesgo

alimenticios in natura o de base, y frutos agrarios en su primera transformación o industrialización de baja calidad y por lo tanto no competitivos en el supuesto de no cumplirse con los requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios indispensables, para certificar su control de calidad o sea su sanidad y seguridad.

⁵⁷ FORNALLERAS, María de Lourdes. Prevención de ingreso de fitoplagas, **in** Anales de la Sociedad Rural Argentina, n° 1/3: 65. 1.994, citado por MALANOS, Nancy. La integración y su impacto en los países del Mercosur, **in** Revista argentina de derecho agrario y comparado. Instituto Argentino de Derecho Agrario, Rosario, Argentina, número especial n° 6: 237. 1996. TOME, Myriam. Estándares de calidad fitosanitarios para el Mercosur, **in** VICTORIA, María Adriana. Directora. VICTORIA, María Adriana y TOME, Myriam. Compiladoras. Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial. Universidad Nacional de Santiago del Estero, 1ra. Edición, Santiago del Estero, Argentina, Caro Impresiones, Septiembre de 1.999, pp. 321- 335.

⁵⁸ Toda aquella que tiende: 1) proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; 2) proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos; 3) proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; 4) prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del miembro resultante de la entrada, radicación o propagación de plagas.

⁵⁹ GALLIZOLI, Giorgio. Profili generali della legislazione comunitaria del settore veterinario e dei prodotti alimentari in materia di controllo igienico-sanitario del mercato interno, **in** Diritto fondamentali, qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore VI. 1.992-1.993. Centro Interdisciplinario audiovisivo e Imprenta della Università di Camerino, Ottobre 1.993, pp. 400 - 402.

pertinente, y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionados con la inocuidad de los alimentos.

Este Acuerdo en el ámbito mundial, actualmente vigente también para el Mercosur, por derogación del anterior, establece que los Estados tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo. Asimismo, asegurarán que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria solo se aplique para los fines señalados precedentemente y que esté basada en principios científicos y que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes. También asegurarán que dichas medidas, no discriminen de manera arbitraria o injustificada entre sus miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de los miembros. Las mismas no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional.

Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los miembros basarán sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario que obre en el acuerdo⁶⁰.

Los miembros, aceptarán como “equivalente” las medidas sanitarias o fitosanitarias de otros miembros aún cuando difieran de las suyas propias o de las utilizadas por otros miembros que comercien con el mismo producto, si el miembro exportador demuestra objetivamente al miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del miembro importador. A tales efectos, se faculta al miembro importador que las solicite, un acceso razonable para inspeccionar, probar y demás procedimientos pertinentes. Los miembros se asegurarán que dichas medidas se basen en una evolución adecuada a las circunstancias de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por organizaciones internacionales competentes. Las modificaciones de dichas medidas deberán ser notificadas.

También disponen en materia de inocuidad de alimentos, las normas directrices y recomendaciones establecidas por la comisión del Codex Alimentarius sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos, veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo y Códigos y directrices sobre prácticas en materia de higiene.

La aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, conforme a acuerdos lleva implícito el ejercicio del principio de “reconocimiento mutuo”, principio fundamental ya reseñado⁶¹, cuya derogación solo se admite de manera muy restrictiva.

⁶⁰ Los miembros, podrán establecer medidas sanitarias y fitosanitarias que representen un nivel de protección mas elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitario o fitosanitario que el miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes establecidas en el Acuerdo. Ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección diferente del que se logrará mediante medidas basadas en normas internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del Acuerdo.

⁶¹ Un fruto o producto agroalimenticio importado por un Estado parte debe poder circular en el país importador si fue legalmente producido o fabricado, o sea conforme a la normativa del país de exportación. Esto implica que un Estado parte no puede prohibir la venta en su territorio, de un fruto o producto legalmente fabricado y colocado en el comercio en otro Estado parte, aunque si tal fruto o producto está producido o fabricado según prescripciones técnicas o cualitativas diversas de aquellas impuestas a sus frutos o productos. Es decir, que si el producto en cuestión corresponde de modo oportuno y satisfactorio al objetivo legítimo perseguido por la normativa (seguridad, tutela del consumidor y del ambiente, etc.) el Estado importador no puede, para justificar la prohibición de venta sobre su territorio, hacer valer que los medios utilizados para alcanzar tal objetivo son diversos de aquellos impuestos a los productos nacionales (esto por aplicación del “principio de la comparación”). Este principio opera sobre el evidente presupuesto que los ordenamientos jurídicos de los Estados partes, compartiendo los mismos valores de tutela de los derechos fundamentales y expresando los mismos valores

Los obstáculos que resultan de la disparidad de normativas técnicas y comerciales pueden ser aceptadas, solo cuando dichas normativas sean necesarias, es decir apropiadas y no excesivas, para satisfacer exigencias imperativas que justifiquen la derogación de una regla fundamental que hace al objetivo esencial que rige en el mercado común, como lo es la libre circulación de mercaderías, garantía esencial para alcanzar los objetivos perseguidos, a lo cual sirve como medio adecuado el “principio de proporcionalidad y de congruencia o sustitución”.

La jurisprudencia del Tribunal de la CE, en la sentencia “Cassis de Dijon”, estableció que solo la necesidad de proteger la salud, la vida de las personas y de los animales o de los vegetales puede operar como una prohibición absoluta de la comercialización de un producto en un Estado parte, lícitamente obtenido según la normativa vigente en otros países de la Comunidad. Por cierto, que la salvaguarda de la salud pública no debe constituirse en un medio de discriminación arbitraria o una restricción disimulada al comercio entre Estados partes, conforme a lo dispuesto por el ex art. 36 del Tratado de Roma, actual art. 30 del texto consolidado, modificado por el Tratado de Amsterdam.

La protección de la salud pública, con relación a la seguridad de la circulación de los productos debe estar sujeta a los resultados de la investigación científica internacional, en particular a los trabajos del Comité Científico Comunitario para la Alimentación Humana, valorándose a la luz de los hábitos alimentarios de los Estados partes en cuestión. Por lo que no se pueden prohibir la importación de frutos o productos agroalimenticios provenientes de Estados partes, salvo que representen un peligro para la salud pública y responda a una exigencia efectiva, sobre todo de carácter tecnológico y económico. En todo este proceso la etiqueta, si es que la tiene, en cuanto fuente de información para el consumidor, juega un rol importante, la que debe ser apropiada y debe especificar las características del producto vendido.

Sobre la base de la sentencia “Cassis de Dijon”, la Comisión de la Comunidad Europea, en una Comunicación del año 1.980 ⁶², sentó las bases de la denominada “nouvelle approche”, estrategia elaborada por la misma en el “Libro Blanco” para eliminar eficazmente las barreras técnicas del comercio intracomunitario de las mercaderías, la cual se centra en la prevalencia del reconocimiento recíproco de las reglas y normas nacionales respecto al procedimiento de armonización.

Posteriormente, emanó de la Comisión la comunicación titulada “La realización del mercado interno”, legislación comunitaria de los géneros alimentarios, denominado “Libro Blanco bis” ⁶³.

2.2.2. Eliminación de obstáculos técnicos al comercio

económico-sociales, deben ser equivalentes bajo el perfil de la tutela de las exigencias imperativas y el logro de los intereses generales.

⁶² Comisión de la Comunidad Europea, Comunicación del año 1.980, sentó las bases de la denominada “nouvelle approche”. PETRELLI, Luca. *Qualità, politiche di qualità dei prodotti agricoli e principio di libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, in *Diritti fondamentali qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore*. Atti delle VI Giornate camerti di diritto agrario comunitario. Camerino, 23-24 Novembre- Granada, 27-28 Novembre- Bruxelles, 4 Dicembre 1.992, a cura di Ezio CAPIZZANO. Università delgi Studi di Camerino. Facoltà di Giurisprudenza. Centro interuniversitario per lo studio del diritto agrario comunitario e regionale.1.992-1.993. Camerino. Ottobre 1.993. pp.76, 86- 87.

⁶³ En este documento, se afirmó que sobre la base de los principios elaborados del denominado Cassis de Dijon, la Comunidad puede desarrollar progresivamente un derecho de la alimentación del cual deberán desaparecer algunas disposiciones no justificadas por consideraciones atinentes a la protección de los intereses generales esenciales. El instrumento a utilizar consiste en la técnica de la armonización de las diferentes normas y reglas nacionales para eliminar obstáculos injustificados. Las “normas de armonización”, se refieren principalmente al dominio de la salud de los ciudadanos, el ambiente, la defensa de los consumidores y la lealtad de las relaciones comerciales. Comisión de la Comunidad Europea, comunicación “La realización del mercado interno”, legislación comunitaria de los géneros alimentarios, (Libro Blanco bis).

Opera, también al nivel mundial un Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en el cual se tiende a asegurar que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado y los procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional. En tal sentido se destaca que si bien no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones o para la protección de la salud y de la vida de las personas y animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que consideren apropiados, dicha aplicación será con la condición que las medidas que se apliquen no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional y que en lo demás sean conformes a las disposiciones del Acuerdo. Asimismo se reconoce que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para la protección de sus intereses esenciales en materia de seguridad.

Este Acuerdo, si bien rige también para los productos agropecuarios, sus disposiciones no son aplicables a las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el Anexo A del Acuerdo sobre la aplicación de medida Sanitarias y Fitosanitarias. Asimismo se establece con relación a la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos por instituciones del gobierno central, instituciones públicas locales e instituciones no gubernamentales, y un trato diferencial a los países en desarrollo por parte de los demás miembros.

2.2.3. Protección de los derechos de propiedad intelectual

Durante la Ronda Uruguay del ex GATT se decidió que la protección de las indicaciones geográficas formaría parte del Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual (ADPIC), “pasándose del preciso concepto de denominación de origen a otro más amplio y más flexible, tal es el de indicación geográfica”.

La convergencia de las orientaciones del ex GATT, actual OMC y de la OMPI, invita a los países miembros y a los operadores a entablar una política de identificación de las producciones por nombres geográficos reconocidos ya que se garantizará la protección tanto al nivel nacional como internacional, siempre por cierto que excita un reconocimiento y protección nacional⁶⁴.

El ADPIC, posibilita la protección de la propiedad intelectual, la cual se ha convertido en una parte integrante del sistema comercial multilateral previsto en la OMC. Este Acuerdo ha sido un elemento necesario para el logro de las negociaciones, robusteciendo el sistema comercial multilateral en su conjunto.

Con el sistema del GATT, el que tuvo por finalidad establecer las condiciones de la competencia, regular las oportunidades existentes para los productos procedentes de sus Estados miembros, en el entorno competitivo de sus mercados y liberalizar el comercio de mercancías, se inició la consecución de dicha finalidad, ofreciendo avances el sistema de la OMC.

“El ADPIC hará obligatoria para todos los miembros de la OMC la protección de las indicaciones geográficas, siendo dicho nivel de protección elevado en particular en lo atinente a los vinos y las bebidas espirituosas, a la vez que posibilitará también a los titulares legítimos luchar contra la apropiación indebida de la reputación de las indicaciones geográficas y contra

⁶⁴ TINLOT, Robert. Organización internacional de la viña y el vino. Primer Seminario Internacional de denominaciones de origen. Buenos Aires, República Argentina, 19 y 20 de abril de 1995, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Publicación de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, República Argentina, octubre de 1996. p. 58.

el debilitamiento de la función de las indicaciones geográficas en cuanto garantía de calidad”⁶⁵.

“El referido Acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual que inciden en el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas sienta las bases de una protección multilateral y debería permitir un avance de la reflexión internacional sobre el asunto de la protección intelectual y en particular de las denominaciones de origen y favorecer la lealtad de las transacciones comerciales en un tiempo muy cercano”⁶⁶.

2.2.4. Disminución de aranceles, salvaguardias, subvenciones

El Acuerdo sobre la Agricultura, integra las normas del comercio internacional, dispone sobre la mejora al acceso a los mercados, la reducción a las ayudas internas y la reducción a las subvenciones a la exportación, eliminando las prácticas anteriores que distorsionaban la producción y el comercio, facilitando un sistema comercial agrícola equitativo y orientado al mercado.

Se considera elevado el nivel de los "aranceles" aplicados fuera de los contingentes (algunos países reclaman reducciones más importantes de los aranceles más elevados) y los propios contingentes arancelarios, en cuanto a su magnitud y la forma en que se han administrado. Actualmente todos los productos agropecuarios se protegen únicamente con aranceles, ya que como resultado de la Ronda Uruguay los obstáculos no arancelarios tuvieron que eliminarse o convertirse en aranceles (arancelización) .

En cuanto a las "salvaguardias"⁶⁷, la salvaguardia especial para la agricultura sólo puede utilizarse con respecto a productos que hayan sido arancelizados, pero no respecto de las importaciones en el marco de contingentes, y sólo si el gobierno se ha reservado el derecho de hacerlo en su Lista de compromisos relativos a la agricultura. Los países en desarrollo tratan de evitar que se utilicen con respecto a sus productos. Pero ante el fracaso de Seattle y si no se llega a un acuerdo en las negociaciones posteriores cabría preguntarse si el derecho a utilizar la salvaguardia especial para la agricultura quedaría sin efecto.

Respecto a las "subvenciones" cabe distintas consideraciones según se traten de las correspondientes al compartimento ámbar⁶⁸, verde⁶⁹ o azul⁷⁰, destacándose que en el

⁶⁵ GEUZE, Matthijs. Las indicaciones geográficas en el acuerdo trips sobre propiedad intelectual. Primer Seminario Internacional de denominaciones de origen. Buenos Aires, República Argentina, 19 y 20 de abril de 1995, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Publicación de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, República Argentina, octubre de 1996. pp. 69-70.

⁶⁶ LEGENDRE, Gislaine. Las apelaciones de origen en Francia y el Instituto Nacional de Apelación de Origen (INAO). Primer Seminario Internacional de denominaciones de origen. Buenos Aires, República Argentina, 19 y 20 de abril de 1995, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Publicación de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, República Argentina, octubre de 1996, p. 107.

⁶⁷ Restricciones condicionales a la importación que se adoptan de forma temporal para hacer frente a situaciones especiales, tales como un aumento de las importaciones, las que normalmente entran en el ámbito del Acuerdo de Salvaguardias, siendo a su vez de aplicación el Acuerdo sobre la Agricultura el que contiene disposiciones especiales, conforme a lo cual las salvaguardias que se aplican en el sector de la agricultura pueden activarse automáticamente de modo mas elevado cuanto el volumen de las importaciones crece por encima de un determinado nivel, o si los precios descienden por debajo de un determinado piso y, no es necesario demostrar que se está causando un daño grave a la rama de producción nacional

⁶⁸ Se sostuvo que el valor total de las medidas comprendidas en el “compartimento ámbar” debían reducirse. Al respecto cabe destacar que en la esfera de la agricultura, todas las subvenciones y otras medidas de ayuda interna que distorsionan la producción y el comercio, con algunas excepciones, están comprendidas en dicho compartimento.

⁶⁹ En relación a las subvenciones que conforman el “compartimento verde”, las mismas no deben distorsionar el comercio, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo y deben estar financiadas con fondos públicos, sin que por ello se cobren precios mas altos a los consumidores y no deben sostener los precios internos. Suele tratarse de programas que no van destinados a productos concretos, y conceden ayudas directas a los ingresos de los agricultores que están desvinculados de la producción. Y si bien, las subvenciones del compartimento verde están permitidas sin límite, a condición de que cumplan determinados criterios estipulados en el Acuerdo sobre la Agricultura, algunos países desearían examinarlas ya que algunas de ellas, en determinadas circunstancias, podrían influir en la producción o en los precios, mientras que otros países, defensores de la liberalización general del comercio agrícola han dicho que el compartimento verde no debe modificarse ya que resulta satisfactorio.

Acuerdo sobre la Agricultura no hay compartimiento rojo, pero hay un compartimiento azul para determinados tipos de subvenciones y exenciones para los países en desarrollo (denominado a veces compartimiento correspondiente al trato especial y diferenciado).

Respecto a las subvenciones a la exportación algunos países proponen la eliminación total de las mismas, mientras otros rechazan la idea. Además, algunos países desearían que se examinen las normas para evitar que los gobiernos eludan sus compromisos, con inclusión del uso de empresas comerciales del Estado y la concesión de créditos a la exportación subvencionados.

En suma los países en desarrollo y los menos adelantados solicitan: la creación de un grupo de trabajo que examine las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos; la conversión de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado en compromisos concretos; la aplicación de restricciones más rigurosas respecto de la aplicación de medidas antidumping; la mayor flexibilidad cuando se deben aplicar a sus productos medidas sanitarias y fitosanitarias destinadas a garantizar la inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y la preservación de los vegetales; la mayor participación en los organismos que establecen las normas en materia de inocuidad de los alimentos y las normas técnicas; la ampliación de plazos para el cumplimiento de los acuerdos señalados precedentemente; la mayor flexibilidad para que puedan otorgar subvenciones agrícolas; la aplicación de restricciones más rigurosas en cuanto a la concesión de subvenciones agrícolas por los países desarrollados.

Las subvenciones y la protección son necesarias en los países en desarrollo a fin de garantizar la seguridad alimentaria, apoyar las actividades de las explotaciones agrícolas de pequeña escala, compensar la falta de capital o impedir que las poblaciones rurales pobres migren a las ciudades excesivamente congestionadas. Al mismo tiempo algunos países en desarrollo establecen una distinción clara entre sus necesidades y lo que consideran que es el deseo de los países mucho más ricos de invertir grandes sumas para subvencionar la agricultura a expensas de los países más pobres. Muchos países en desarrollo se quejan de que sus exportaciones siguen encontrando en los mercados de los países desarrollados aranceles elevados y otros obstáculos y que los esfuerzos que realizan para desarrollar la agroindustria se ven coartados por la progresividad arancelaria aplicada a los productos transformados, en cuanto están sujetos a derechos de importación más elevados que las materias primas, obstáculos que deberían reducirse sustancialmente.

Y si bien la mayoría de los países acepta que la agricultura no sirve solamente para producir alimentos y fibras, sino que tiene además otras funciones, incluidos los objetivos no comerciales (tales son los derivados de la multifuncionalidad), la cuestión debatida en la OMC es si las subvenciones con efectos de distorsión del comercio o las subvenciones no incluidas en el compartimiento verde son necesarias para que la agricultura pueda cumplir sus múltiples funciones. Ante esto, algunos países señalan que todos los objetivos pueden y deben lograrse más eficazmente con subvenciones del compartimiento verde, directamente orientadas a esos objetivos (pago directo a los productores, asistencia para el reajuste estructural, programas medioambientales y programas de asistencia regional que no estimulan la producción agrícola o afectan a los precios. Según esos países, les corresponde a los

⁷⁰ Con relación al “compartimiento azul”, el cual es una exención de la norma general que todas las subvenciones vinculadas a la producción han de reducirse o mantenerse a niveles mínimos, previamente definidos, incluye los pagos directamente vinculados a la superficie cultivada o al número de animales, pero en el marco de programas que también limitan la producción, imponiendo cuotas de producción o exigiendo a los agricultores que retiren de la producción parte de sus tierras (set aside). Los países que utilizan esas subvenciones dicen que distorsionan menos el comercio que las subvenciones alternativas del compartimiento ámbar. Y si bien en la actualidad las disposiciones del acuerdo relativas al compartimiento azul tienen carácter permanente, algunos países desean que se supriman porque los pagos sólo están desconectados parcialmente de la producción, mientras que otros países señalan que representan un útil instrumento para apoyar y reformar la agricultura y para alcanzar determinados objetivos no comerciales.

defensores de las preocupaciones no comerciales y de la multifuncionalidad demostrar que las disposiciones existentes, que fueron objeto de largas negociaciones en la Ronda Uruguay, son insuficientes para tratar esas preocupaciones en forma específica, que no distorsione el comercio⁷¹.

Numerosos países en desarrollo consideran que la "multifuncionalidad" es una forma de trato especial y diferenciado para los países ricos y que cualquier actividad económica (industria, servicios, etc.) es en igual medida multifuncional y que, por lo tanto, si la OMC trata esta cuestión, lo debe hacer en todas las esferas de las negociaciones, no solo en la agricultura. Ante esto se recalca que la agricultura es un sector especial y por cierto diferenciado⁷². Además de ello se hace necesario agregar que la multifuncionalidad no es un instrumento errado, por el contrario, es válido pero el mismo debe ser aplicado en el contexto globalizado, dentro del cual se insertan también los países no desarrollados.

La tendencia actual es reducir el proteccionismo, eliminando restricciones no arancelarias y reduciendo las arancelarias, para así permitir el libre juego de la demanda y de la oferta, favoreciendo los intercambios comerciales internacionales, en un mercado cada vez más ampliado⁷³.

En el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación suscrito entre la CE y sus Estados miembros, por una parte y el Mercado Común del Sur (Mercosur) y sus Estados partes (1995), por otra, se señala que la cooperación comercial abarcará el acceso al mercado, la liberalización comercial (barreras arancelarias y no arancelarias) y disciplinas comerciales tales como prácticas restrictivas de la competencia, normas de origen, salvaguardias, regímenes aduaneros especiales, compatibilización de la liberalización comercial con las normas del GATT y de la OMC.

Por otra parte la Declaración de Marrakech afirma que "la OMC anuncia una nueva era de cooperación económica mundial que responde al deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto en beneficio y por el bienestar de los pueblos".

Asimismo el Acuerdo sobre la Agricultura ya referido, fija como "objetivo a largo plazo establecer un sistema de comercio de productos agrarios equitativo y orientado al mercado para lo cual deberá iniciarse un proceso de reforma mediante la negociación de compromisos sobre la ayuda y la protección y mediante el establecimiento de normas disciplinarias del GATT". De ahí la búsqueda para reducir progresivamente y sustancialmente la ayuda y la protección a la agricultura, de manera sostenida a lo largo de un periodo acordado como resultado de los cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

Las esferas objeto de estos compromisos son: la ayuda interna, el acceso a los mercados y las prácticas desleales y salvaguardias, entre otros, según el propio Acuerdo referido precedentemente.

Dicho Acuerdo, de aplicación a los denominados "productos agropecuarios", dan los conceptos de: medida global de ayuda, medida de la ayuda equivalente, medida global de

⁷¹ Otros países opinan que las preocupaciones no comerciales están estrechamente vinculadas a la producción y consideran que a esos efectos se necesitan las subvenciones basadas en la producción o relacionadas con ella. Así manifiestan que para prevenir la erosión del suelo hay que promover el cultivo de arrozales.

⁷² Internet: <http://www.wto.org/wto>.)

⁷³ En este sentido el Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, propugna la "eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente", a la vez que dispone que "los Estados partes asegurarán condiciones equitativas de comercio y a tal efecto aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal"⁷³. En consecuencia el Mercosur dictó normas referidas a asuntos aduaneros; arancel externo común, aranceles (acciones puntuales de Brasil), y demás acciones puntuales de aranceles, reducción arancelaria de ítems arancelarios; dumping, antidumping; prácticas desleales; restricciones no arancelarias o no tarifarias; salvaguardias y arbitraje comercial.

ayuda total y subvenciones a las exportaciones. Asimismo el Acuerdo determina las listas de "ayuda interna" y "subvenciones" por parte de cada miembro, constituyendo dichos compromisos limitaciones a las subvenciones y forman parte integrante del GATT 1.994.

Si bien el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, habla de subvenciones no recurribles, recurribles y prohibidas, las dos últimas no se aplican a los productos agropecuarios, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura.

Por otra parte, el Acuerdo sobre la Agricultura establece que las concesiones sobre acceso a los mercados se refieren a la consolidación y reducción de aranceles y a otros compromisos en la materia, fijados en las listas. Ningún miembro adoptará o establecerá medidas del tipo que se conviertan en derechos de aduana propiamente dicho como ser: restricciones cuantitativas a las importaciones, gravámenes variables, precios mínimos de importación, regímenes de licencia de importación discrecionales, medidas no arancelarias mantenidas por medio de empresas comerciales del Estado, limitaciones voluntarias a la exportación, medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos, con independencia de que las medidas se mantengan o no al amparo de exenciones al cumplimiento de las disposiciones del GATT de 1.947.

Operan también como prácticas restrictivas al comercio la "fijación de precios", la "fijación de cupos", y la celebración de "acuerdos" entre empresas.

El mercado agrario limita las reglas de la libre competencia y dos son las razones fundamentales: 1) la naturaleza de la actividad agraria en cuanto condiciona el destino de sus frutos y productos, a la vez que del mercado le vienen ciertos condicionamientos como ser: obligaciones de producir de determinado modo, conforme a las exigencias de los consumidores: calidad, precio y gustos⁷⁴; 2) las limitaciones en los países en desarrollo frente a la economía mundial, ya que la concurrencia de los frutos y productos agrarios en la competencia general justifican algunas excepciones cuando dicha concurrencia es ante mercados altamente subsidiados, los que deberían reconocer tal situación mediante determinadas concesiones para así ser la competencia más justa, caso contrario, podrían producir la desestructuración de los sectores productivos del Mercosur. Por lo que a los países en desarrollo, que precisamente son los que forman parte del Mercosur, le deben ser aplicadas políticas comerciales que les permitan un desarrollo justo y equitativo.

Y si bien las políticas deberían premiar a quien produce mejor y a menor precio (eficacia), para ello hay que aplicar reglas ecuanímes dentro de las prácticas de comercio y de acuerdo con condiciones macroeconómicas compatibles. A su vez las políticas nacionales deberían prever líneas de reconversión y reestructuración del sector agrario y determinar productos sensibles y áreas económicas deprimidas.

La Política agraria de los mercados comunes debería prevalecer sobre las reglas de la concurrencia general, limitando la misma, sin que por ello se la pretenda falsear⁷⁵.

Y si bien las ayudas no siempre son compatibles con los mercados comunes, de fronteras abiertas, las mismas están justificadas, para los países en desarrollo, siempre que no tengan carácter asistencial y permitan reducir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones de los Estados partes que componen el Mercosur.

La apertura de las fronteras, la liberalización de la economía y la tendencia a la reducción del proteccionismo, no pueden operar cabalmente y con las mismas reglas del mercado en general en los mercados agrarios ya que en estos últimos los mismos deberían estar subordinados a la política agraria.

⁷⁴ VICTORIA, María Adriana. Bases Jurídicas de la Política Agraria. Primeras Jornadas de Política Agraria y Derecho Comunitario Agrario. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fé. 8 y 9 de Mayo de 1.997, p. 19.

⁷⁵ La libre concurrencia debe estar sujeta a límites justificados por los objetivos generales fijados en los mercados comunes. En base a esto es que se permiten algunas intervenciones del Estado, de duración limitada para orientar las decisiones hacia lo óptimo económico y social, dado que las empresas agrarias por sí solas no pueden adaptarse a los cambios de la economía de mercado, resultando de esto un costo social alto.

Pero a la par de estos aspectos microeconómicos, se destacan otros factores macroeconómicos, sociales y sectoriales⁷⁶.

La "competitividad empresarial" está fuertemente ligada y condicionada por las políticas públicas a la par que influyen un conjunto de factores externos como ser el denominado ambiente macroeconómico traducido en: tasas de inflación, interés, de cambio, política impositiva, salarial; infraestructura económica, transporte de carga, almacenamiento, sistema portuario, comunicaciones, energía e infraestructura científica y educación a través de centros de investigación, de enseñanza, instituciones que certifican la calidad de frutos y productos agrarios.

Tanto las "exigencias de los consumidores como las de carácter ambiental funcionan como límites a la libre competencia".

"El principio económico de la libre competencia cede ante la exigencia del hombre no solo de gozar de productos no contaminados sino de vivir en un mundo sano, en el conflicto entre libertad de actividad económica y la tutela de la vida y de la salud, no hay duda que el derecho interno, comunitario e internacional seguirá esta última"⁷⁷.

2.3. Proceso de internacionalización de las normas

Siempre interesaron las características regionales de la actividad agraria, en especial de la agroalimentaria, actividades ligadas estrechamente, por su naturaleza a la geografía donde se asientan y a las condiciones climáticas, suelo, agua y demás recursos naturales renovables. Pero en la actualidad además de esta vinculación cobran relevancia las determinaciones externas provenientes de mas allá de la base geográfica aludida ya que ha operado la internacionalización de la actividad agraria, merced al comercio internacional, con exigencias particulares provenientes de otros mercados que ya no son solo los regionales.

Es por ello que "cada vez mas se comprueba que los problemas agrarios se plantean y han de resolverse a escala internacional, mediante una liberalización de los mercados que permita a los países de América latina, entre otros, aumentar sus exportaciones para poder pagar su deuda y desarrollarse debidamente"⁷⁸.

La apertura de los mercados, expone a los sectores productivos a la competencia internacional, competencia para la cual los mercados comunes necesitan estar preparados y por ende los Estados parte que lo conforman.

Y si bien ello abre posibilidades de nuevos productos, tecnologías, inversiones, acuerdos multilaterales, a la par, también produce distorsiones a pesar de la posibilidad que tienen los Estados de actuar en bloque frente a una nueva dimensión de mercados competitivos a nivel internacional.

Y no solo la propia actividad agraria se regionaliza y llega a internacionalizarse sino también el rol que cumplen los Estados, conforme a la competencia que le es otorgada por sus disposiciones constitucionales, viabilizando formas de regionalismo e integración.

⁷⁶ En un análisis del contexto sectorial interesan las condiciones de base de la oferta y la demanda del sector (agrario y agroindustrial en este caso), la concentración del mismo y sus causas, el tipo de diferenciación de productos, las barreras a la entrada, los encadenamientos estratégicos, comerciales y productivos y el proceso tecnológico (sistemas de invención, innovación y difusión). Asimismo existen factores que implican grandes modificaciones en la composición y en los flujos geográficos comerciales internacionales, tales como: el menor ciclo de vida de los productos, la aparición de nuevos insumos, la flexibilidad para atender el mercado, cambios en los patrones de organización de la producción y comercialización, la creciente globalización e intensificación de la competencia.

⁷⁷ GERMANO, Alberto. Agricultura e ambiente tra norme GATT e CEE, in *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari. Atti del Convegno Firenze 8-9 Novembre 1.996.* Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Firenze. Nuova serie dei pubblicazioni n° 28. Milano. Giuffrè Editore. 1.998, p. 205.

⁷⁸ BALLARIN MARCIAL, Alberto. Del derecho agrario al derecho agroalimentario. Madrid, EDIASA, VI (16) :7. Abril- Junio 1.990.

El regionalismo, respecto al Estado, puede darse ya sea puertas adentro (intra estatal) y hacia fuera (inter estatal).

El comunitarismo asociativo de integración sectorial de y entre Estados soberanos plantea una modalidad regional entre los mismos. Y esta regionalización local puede plantearse ya sea como supraordenación (regionalismo verticalista, emergente del poder central), de coordinación (regionalismo concertado, de entre los poderes provinciales y el central) y de subordinación (regionalismo horizontal, por iniciativa y facultad de los Estados miembros ⁷⁹).

Y es en este escenario ampliado por la integración en donde se desenvuelve la actividad agroalimentaria, la cual vive profundas e incisivas transformaciones que trascienden, en un constante proceso de renovación, el ámbito territorial del ordenamiento de pertenencia, abriéndose a la dimensión internacional. Las relaciones entre agricultura y medio ambiente y comercio internacional amplían la dimensión territorial y confirman su incidencia en el espacio y en el tiempo, mediante una nueva consideración de su rol y de sus funciones, también bajo un perfil axiológico. Relaciones y proyecciones internacionales, adquisición de mercados externos, aceptación de nuevas reglas e implicancia en el comercio mundial son factores externos, que pueden conferir a la agricultura dimensiones intersectoriales e internacionales cada vez más vastas y articuladas ⁸⁰. A este proceso debe acompañar el conjunto normativo, operando la internacionalización del Derecho agrario, concretado tanto en un derecho internacional (producto de relaciones multilaterales) como en un derecho comunitario, de base regional que condiciona la forma de ser de los derechos nacionales de los Estados partes que conforman una determinada integración.

2.4. Labor de los organismos internacionales

La Comisión del Código Alimentarius, la FAO, la OMS (Organización Mundial de la Salud) y la OMC (Organización Mundial de Comercio) son organismos en los que los Estados nacionales están representados. Los tres primeros están interesados en la salud de las personas, la seguridad alimentaria, mientras que la OMC en el libre cambio conforme a un comercio sin discriminación con desmantelamiento de medidas arancelarias y para arancelarias, respectivamente. En el seno de la OMC se debaten los Acuerdos celebrados en Marruecos (1995), ya referidos.

Se creó un Comité de Agricultura y otro sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, además para su aplicación se necesita de la participación de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), la Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS (Códex) y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). La Secretaría de la OMC ha organizado seminarios nacionales y actividades de apoyo para atender diversas peticiones.

La Comisión del Codex Alimentarius, fundada en 1963, es un organismo intergubernamental que coordina las normas alimentarias en el plano internacional. La misma está conformada por 170 gobiernos miembros que se reúnen cada dos años. Sus principales objetivos son: proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas leales en el comercio de alimentos. Ha demostrado ser especialmente eficaz en el logro de la armonización internacional de los requisitos de calidad e inocuidad de los alimentos. Ha formulado normas internacionales para una gran variedad de productos alimentarios y requisitos específicos relativos a los residuos de plaguicidas, aditivos alimentarios, residuos

⁷⁹ DROMI, Roberto. Cuatro leyes constitucionales. Bases y principios. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 1.994. pp. 76-77. DROMI, Roberto. Administración territorial y economía. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1.983. pp. 155 - 174.

⁸⁰ ORLANDO, Pietro Romano. El proceso de internacionalización del derecho agrario. Santa Fé. Dirección de Publicaciones. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral, 1.998, pp. 291 - 292.

de medicamentos veterinarios, higiene, contaminantes de los alimentos, etiquetado, etc. De la Comisión del Códex emana el Códex Alimentarius⁸¹.

La FAO, es la principal agencia especializada de las Naciones Unidas que se ocupa de todos los aspectos relacionados con “la calidad e inocuidad de los alimentos” a lo largo de cada una de las fases de producción, almacenamiento, transporte, elaboración y comercialización de alimentos de los mismos, a través del Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias de la Dirección de Alimentación y Nutrición. La FAO dispone de un amplio programa de inocuidad de los alimentos. La Dirección de Alimentación y Nutrición (ESN) hospeda a la Secretaría Mixta de la Comisión del Códex Alimentarius, la cual ha llevado a cabo el Programa Conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias durante mas de cuarenta años⁸².

La Organización Mundial de la Salud (OMS) trabaja de modo conjunto con FAO en temas de inocuidad de alimentos. Desde sus inicios en 1948, la OMS viene fomentando las investigaciones científicas sobre inocuidad de los alimentos y la formulación de principios y normas para su utilización por los Estados Miembros a la hora de asegurar la inocuidad de sus suministros alimentarios. Ello se ha hecho por medio de consultas de expertos internacionales y divulgando las recomendaciones consiguientes a los Estados Miembros y el público a través de publicaciones de la OMS; como la Serie de Informes Técnicos. La OMS ha creado el Departamento de Inocuidad de Alimentos.

A su vez, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) brinda apoyo referido a temas de políticas y negociaciones comerciales, desarrollo rural sostenible y tecnología e innovación, entre otros.

Por otra parte operan organismos internacionales privados como Organización Internacional de Estandarización (ISO) y el Movimiento Internacional de Productores Orgánicos (IFOAM). De la ISO emanan normas de normalización o estandarización de las empresas sobre la base de diversos parámetros, entre otros la calidad que se fijan como política de producción y comercio (ISO 9000 de gestión empresarial; ISO 14000 de gestión ambiental). La IFOAM dicta normas que se refieren exclusivamente a la producción orgánica o ecológica o biológica.

3. CUESTIONES ESPECIALES DE LA AGRICULTURA CON INCIDENCIA COMERCIAL

La única vía para acceder a los mercados parece ser la de responder positivamente a las megatendencias descritas o bien cumplir con normas y estándares nacionales e internacionales. Es así que la necesidad de incrementar las bases de competencia de sectores productivos específicos ha conducido a desarrollar estrategias territorializadas para crear entornos competitivos e innovadores, así como desarrollar nichos de productos y estrategias "focalizadas" con base en las potencialidades locales. Éstas se fundamentan en acciones conjuntas entre los distintos agentes económicos, sociales, académicos y gubernamentales.

Y por mas que no se acepte que el proceso de globalización conducirá paulatinamente a la desaparición de los Estados nacionales, no se puede dejar de desconocer que los mismos han visto disminuidas en gran parte sus poderes al integrarse a bloques como por ejemplo la

⁸¹ Véase: <http://www.codexalimentarius.net/>

⁸² Este programa tiene dos objetivos fundamentales: 1) proteger la salud de los consumidores de alimentos y, 2) garantizar las prácticas leales en el comercio de alimentos. Como parte de este programa de inocuidad de los alimentos, la FAO brinda asesoramiento científico en relación con el establecimiento de normas mediante reuniones o comités de expertos mixtos organizados pro la FAO y la OMS, como el Comité Mixto FAO/OMS de expertos en aditivos alimentarios, la Reunión conjunta FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas y las reuniones conjuntas FAO/OMS sobre evaluación de riesgos microbiológicos.

Unión Europea, etc., pero en realidad son ellos los que siguen determinando como antes el orden político mundial, a través de relaciones multilaterales⁸³.

Ya no se puede concebir como sectores estancos la producción, la comercialización, la industrialización y el consumo, sino que se trata de un proceso en cadena, por lo cual se habla de la “cadena agroalimentaria” y del “complejo agroalimentario”⁸⁴, (“filliere” como le llaman los franceses⁸⁵) de tal modo que los gustos del consumidor y no solo las fuerzas del mercado inciden en el proceso primario de la producción (agricultura).

Surge así una nueva forma de concebir el conjunto formado por la agricultura, industrias derivadas y comercio de productos agrarios, se habla de “agribusiness” para referirse a ella, enfocando los problemas desde que son producidos en la explotación hasta que llegan al consumidor⁸⁶.

Producción y comercialización deben complementarse⁸⁷ al igual que producción, industrialización y comercialización. Los nuevos tiempos signan la complementariedad, la intersectorialidad como una salida competitiva en el régimen de la libre competencia.

Con acierto, se ha afirmado que se ha pasado de la “agricultura producción” a la “agricultura de la comercialización agraria” y que el “Derecho agrario será cada vez menos en cuanto a Derecho de la producción y mas en cuanto Derecho de la comercialización agraria”⁸⁸. Posición doctrinaria que da cuenta de la relevancia actual de las actividades conexas a la agricultura y de la necesidad de concebir al proceso de la producción agraria no de modo lineal sino circular, de la “siembra a la mesa”, acompañado de un conjunto normativo no solo nacional sino regional e internacional, planteando de este modo un Derecho agrario tuitivo no solo del productor sino también del consumidor, ya que en función de éste último produce.

3.1. Exigencias de los mercados comunes

Para que un mercado funcione como tal es necesario que: 1) en todo momento y todos y cada uno de los vendedores conozcan con exactitud lo que están dispuestos a pagar todos y cada uno de los compradores y, a su vez, que éstos conozcan igualmente el precio que pretenden todos y cada uno de los vendedores; 2) el producto a comercializar sea lo mas homogéneo posible, o en su defecto, que haya un tipo o patrón o estándar de calidad; 3) las cotizaciones de ese mercado se refieran a un punto o lugar dado y a un momento y fecha dada; 4) la oferta y la demanda estén lo suficientemente atomizadas, o sea que se den condiciones de pluralismo. En este caso el mecanismo del mercado, el juego de la oferta y la demanda actúa sin distorsiones ni resistencias de ningún tipo⁸⁹.

Resulta de importancia para una economía de libre mercado la “transparencia del mismo”, conforme ya se señaló, en el sentido que es necesario tener el mayor o menor conocimiento de las distintas ofertas y demandas y de las cotizaciones que ocurren en aquél, así como el grado de precisión e información sobre ellas (precio y calidades).

En la producción agroalimentaria (caracterizada por la atomización), la comercialización de la misma se desenvuelve en condiciones de competencia desde el punto de vista de la oferta, en cambio pocas veces sucede lo mismo desde la demanda y, aunque en

⁸³ VICTORIA, María Adriana. Derecho Agrario de la calidad de la... Op. Cit.

⁸⁴ BALLARIN MARCIAL, Alberto. Del derecho agrario al derecho agroalimentario, in Revista Derecho Agrario y Alimentario. Madrid. EDIASA. VI (16): 9. Abril- Junio 1.990.

⁸⁵ MEGRET, Jean. L'Exploitation agricole. IHEDRA. París. 1990. LORVELLEC, Louis. Droit Rural. Paris. Edit.Mason. 1.988. p. 432.

⁸⁶ BALLARIN MARCIAL, Derecho agrario, derecho alimentario, derecho agroalimentario, in Revista Derecho Agrario y Alimentario. Madrid. EDIASA. 1: 8. Septiembre de 1.985.

⁸⁷ COSCIA, Adolfo A. Comercialización de productos agropecuarios. Buenos Aires. Editorial Hemisferio Sur. S.A. 1978, pp. 10 -11. COSCIA, Adolfo A. Economía agraria. Buenos Aires. Editorial Hemisferio Sur. 1980, pp. 213 - 215.

⁸⁸ LUNA SERRANO, Agustín. Sentido de la evolución del derecho agrario. VI Congreso Internacional de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Almería, España, 11 al 15 de Abril de 2.000.

⁸⁹ COSCIA, Adolfo A. Comercialización de productos agropecuariosOp. Cit. pp. 105-106.

ésta última por lo general se da la concentración mayorista en unas o pocas empresas, ello hace que la competencia sea imperfecta o bien oligopólica cuando la concentración es aún mayor.

En el caso de las exportaciones de productos agrarios, por lo general, hasta la apertura de las fronteras económicas, consecuencia del proceso de globalización, se centraban en pocas y grandes empresas con alto grado de eficiencia y competitividad. Hoy en día, la tecnología y la información posibilitan al pequeño empresario agroalimentario eficiente (que se ha capacitado, especializado) su inserción en el mercado internacional, máxime si se ha integrado con otros del mismo sector (asociacionismo horizontal) u otros sectores (asociacionismo vertical).

En el siglo XXI los mercados agrarios son cada vez más dinámicos lo que obliga a cambios significativos, específicamente en lo que hace a la comercialización, siendo necesario el esfuerzo de todos los componentes de la cadena para adaptarse a las nuevas circunstancias⁹⁰.

El comercio internacional de la producción agroalimentaria ofrece nuevas perspectivas a los empresarios agrarios, más allá de las fronteras político-administrativas, a la vez que plantea jurídicamente el pasaje del “derecho del fundo al derecho del territorio”⁹¹. Mas precisamente se habla de la aplicación de las “normas *ius mercatus*”, en relación a las “normas *ius solis*”⁹²; dos sistemas por cierto diferentes, en juego en el escenario de la libertad de los mercados.

Pareciera ser que la ley del mercado es la vigente, por cierto que detrás del mismo están, por una parte, las normas de los Estados nacionales como así también las de los bloques económicos institucionalizados y, las normas internacionales, éstas últimas surgidas de acuerdos multilaterales.

El país importador, por lo general impone sus reglas referidas a calidad, sanidad vegetal y humana, etc., al país exportador, en aras de la salud de sus consumidores y del ambiente. De este modo la libre circulación de productos agrícolas no puede ser un principio absoluto y es

⁹⁰ Se habla de la “estrategia de las siete puntas de la estrella de la competitividad (7 C): cambios en la cadena comercial (cuyo alcance va del productor al consumidor, liberación comercial en el escenario internacional plasmada en acuerdos multilaterales los que posibilitan una oferta más variada, a un nivel mayor de competitividad en calidad y precios, lo que lleva a mejorar la eficiencia); cambios tecnológicos y estructurales (los modelos de comercialización agraria están directamente condicionados a las variaciones técnicas que se produzcan a lo largo de la cadena comercial, inciden los descubrimientos y puesta en práctica de nuevos procesos, productos o servicios como así también los cambios en las estructuras comerciales, así del pequeño comercio se pasó al supermercado y al hipermercado, a la vez que los consumidores están cada vez más informados); crisis de modelos actuales, como ser el proteccionismo de la PAC (la PAC con un menor presupuesto, retiró apoyos a la producción, arrastrando inevitablemente a muchas explotaciones agrarias que se vieron forzadas a comercializar sus productos en mercados cada vez más competitivos, enfrentando problemas medioambientales, de eficiencia, funcionamiento de los mercados, transición de productos agrarios a productos alimentarios); competitividad empresarial (que debe ser ubicada a nivel no solo regional sino internacional); consumismo y preocupación higiénico sanitaria (fundamentalmente en los países desarrollados con un buen nivel adquisitivo en donde se ha pasado de un mercado masivo a un mercado segmentado y se exige calidad, regularidad en el abastecimiento, variedad de productos, garantía sanitaria y adecuada información); conservación medio ambiental (la agricultura ligada a los recursos naturales puede contaminar o degradar a través del uso de agroquímicos de síntesis, mal uso del suelo o del agua, residuos, utilización de hormonas en animales, de ahí la necesidad de un uso eficiente y racional de los recursos naturales y el apoyo estatal ante los frutos y productos ecológicos u orgánicos, sellos verdes, etc.); convergencia hacia una globalización (la globalización en la producción agraria se da especialmente a través de la investigación y la transferencia tecnológica, nuevas tecnologías y descubrimientos se adoptan con rapidez, en tal sentido se pueden citar los avances de la ingeniería genética, las semillas transgénicas, etc., a su vez numerosos son los casos de multinacionalización en el sector de las empresas abastecedoras de factores productivos como maquinarias, agroquímicos, etc., también operan cambios en la industria transformadora y en el sector distribuidor; la multinacionalización de las empresas alimentarias se lleva a cabo a través de alianzas estratégicas, joint ventures, licencias, etc.)”. BRIZ, Julián. DE FELIPE, Isabel. La comercialización agraria en España y la Organización Mundial de Comercio. Universidad Politécnica de Madrid. E.T.S.I. Agrónomos. Madrid. p. 3

⁹¹ CARROZZA, Antonio. *Lezioni di diritto agrario*, Milano, Giuffrè Editore, 1.998, pp. 320 y sig.

⁹² LORVELLEC, Louis. *La liberté de circulation des marchandises agricoles*. VI Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Almería, España, 11 al 14 de Abril de 2.000.

necesario tanto en el plano internacional, acuerdos de la OMC, como en los grandes grupos regionales (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etc.) que se tracen los límites.

Los productos agrícolas importados no deben ser en principio de una calidad menor que los productos locales que habitualmente se consumen, de ahí el derecho de los países importadores de someter a sus reglas la producción agroalimentaria de los países exportadores, pero a su vez no pueden imponer normas más estrictas que las impuestas a sus propios productores.

El comercio internacional de frutos y productos agroalimenticios, bajo los parámetros de la libre concurrencia lisa y llana, plantearía desigualdades entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, por lo que no se puede negar a éstos últimos la intervención estatal, a través de principios, reglas, mecanismos dirigidos a modificar las reglas del referido comercio internacional introduciendo un tratamiento diferenciado y preferencial para los mismos, de lo contrario la libre competencia se presenta ilusoria⁹³.

Y si bien el “comercio internacional presenta ventajas, también presenta peligros, o sea efectos negativos para determinados sectores, por lo cual es legítimo pensar que los Estados instrumenten defensas pero que a su vez empobrecen a los vecinos países, con daños para todos”. Ante esto resulta necesario la “armonización de los intercambios comerciales y de las políticas económicas de cada uno de los Estados, objetivo, no fácil si se tiene en cuenta la influencia que cada política económica tiene sobre otros países, y el posible conflicto de intereses y, en general la dificultad de la coordinación de las diversas políticas comerciales, en ausencia de un órgano internacional”⁹⁴. Situación que hoy en día puede ser atemperada dado el rol que le toca cumplir a la OMC, en el concierto de las relaciones multilaterales.

Las defensas planteadas por los países consisten en la aplicación de tarifas sobre las importaciones, tasas aduaneras, concesión de subsidios a la exportación y la imposición de límites a la importación o exportación. También se utilizan como instrumentos el crédito facilitado a la exportación, la preferencia de la industria nacional en las hipótesis de empleo público, imposiciones de particulares cumplimientos de carácter administrativo a las importaciones.

La tendencia actual es el establecimiento de políticas comerciales más ventajosas basadas en la liberalización de los intercambios y en la remoción de las barreras. Proceso que se ha iniciado en determinadas zonas geográficas, como áreas de libre cambio o de verdaderas y propias uniones aduaneras hasta llegar a la configuración de los mercados comunes con el libre movimiento de los factores de la producción del trabajo y de los capitales, empeñados en una política económica común (agraria, ambiental, de transportes, moneda, etc.) insertas en el acuerdo multilateral regulado por el ex GATT, en virtud de cuyas normas el comercio internacional asume la fisonomía de un sistema.

A los Estados les cabe todavía la intervención necesaria a fin de mantener el equilibrio entre mercantilismo y libre cambio y, adecuar la inserción de la agricultura tanto en sus economías nacionales como a nivel internacional. Así “se presenta la agricultura mundial con las características de un sistema global en el cual las realidades nacionales no pueden todavía ser integradas hasta el punto de tener que aniquilar la propia individualidad”⁹⁵.

⁹³ Aún dentro de un propio país el comercio internacional plantea ventajas para el sector de bienes que se exportan en detrimento de aquellos que no lo hacen y que por ende importan. Puertas adentro el Estado deberá palear esta situación, introduciendo efectos redistributivos de rédito. Esto no es tan fácil, en lo que hace a la inmovilidad del factor tierra y a la utilización creciente de la misma para la producción de alimentos.

⁹⁴ ROOK BASILE, Eva. Sul commercio internazionale dei prodotti agricoli, in *Misure incentivanti e discentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari. Atti del Convegno Firenze 8-9 Novembre 1.996. Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Firenze. Nuova serie dei pubblicazioni n° 28. Milano. Giuffrè Editore. 1.998, pp. 276 - 277.*

⁹⁵ ROOK BASILE, Eva. Sul commercio internazionale dei prodotti agricoli, in *Misure incentivanti e.. Op. Cit. p. 327.*

Se ha señalado que las “ventajas de la liberalización se dan tanto para el productor como para el consumidor como para el empleo y los contribuyentes”⁹⁶.

La empresa agroalimentaria plantea relaciones de internacionalización de los mercados pero también de complementación e integración. Dentro de esta última la calidad es una meta a alcanzar para así actuar competitivamente en los mercados comunes, cada vez mas abiertos y distantes de los lugares de producción.

La cadena agroalimentaria es compleja, dado al número creciente de participantes, desde los productores de materias primas y productos perecederos, hasta los empacadores, acopiadores, transportadores, transformadores, distribuidores, mayoristas y minoristas. Por ello, la CE y sus autoridades tienen que garantizar que su regulación cubra todos los posibles riesgos con relación a extremar las medidas de higiene⁹⁷ e inocuidad, que puedan preservar la salud y la seguridad de los consumidores, en todas las fases de la cadena alimentaria⁹⁸.

Opera una unidad del fenómeno que se inicia en las actividades agrarias para terminar en el consumo, que necesita ser estudiado e interpretado no con la centralidad de la empresa agraria en sentido tradicional, sino a través del instituto mas moderno de la “filiera” de la producción, que en definitiva es un conjunto de relaciones entre empresas⁹⁹.

Desde el enfoque integrado que proporciona la cadena agroalimentaria, se muestran, la trazabilidad y la interprofesionalidad como óptimos instrumentos¹⁰⁰, en cuanto la primera, permite el control de la higiene, seguridad y calidad de los procesos de producción, transformación y comercialización insertos en la cadena alimentaria, en tanto posibilita la información de los mismos al consumidor, y la segunda, es la expresión jurídica de la cadena agroalimentaria, desde que la organización interprofesional puede ser definida como cualquier organismo de derecho privado o público en el cual las partes de una cadena agroalimentaria se reúnen a los fines de ejercitar las prerrogativas jurídicas que la ley les acuerda¹⁰¹.

La “globalización de la economía” exige a los sujetos (empresarios agroalimentarios, comerciantes) mayor capacitación, especialización, diferenciación de frutos y productos, pero

⁹⁶ Para los consumidores porque la existencia de aranceles a los productos importados encarece notablemente el precio de los mismos; para los agricultores ya que con la reducción y en su caso la supresión de los aranceles aumentará potencialmente el mercado de sus productos, y aumentará la competencia primando la calidad en su relación con el coste; para el contribuyente puesto que al disminuir las subvenciones a determinados productos agrarios, subvenciones que están a cargo de los presupuestos nacionales de cada Estado, ello permite disponer de importantes cantidades para otros fines de mayor interés social. El Acta final de la Ronda Uruguay, afecta en este aspecto de un modo muy especial a la Unión Europea. BARCELO VILA, L.V. GARCIA ALVAREZ COQUE, J. M. Los efectos redistributivos de la PAC, *in* Revista de estudios agrosociales. Julio-Septiembre 1.984, p. 43.

⁹⁷ Propuesta del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimenticios, Bruselas, 14-07-2.000.COM (2000)438 final-2.000/178 (COD).

⁹⁸ Para su logro es que se controla la inserción de sustancias potencialmente peligrosas para los seres humanos, desde contaminantes, residuos de plaguicidas, residuos de pesticidas, residuos de medicamentos veterinarios, hormonas, residuos de policlorobitenilos y dioxinas; piensos (alimentos para animales destinados al consumo humano), semillas transgénicas, etc., que son utilizados en la fase de la producción agrícola y ganadera, hasta los aditivos, emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes, colorantes, aromatizantes, disolventes, complementos alimentarios, sulfitos, nitritos y nitratos en productos alimenticios, ingredientes, materiales en contacto, otras sustancias, envases etc. utilizados en las fases de elaboración y de transformación de dichas producciones, antes de su acceso al mercado interior y exterior de la Comunidad. E inclusive se regulan los alimentos y piensos modificados genéticamente (transgénicos), como así también la trazabilidad y el etiquetado de los OMG (organismos modificados genéticamente), la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, la trazabilidad de la carne de vacuno; los límites legales de las micotoxinas, los denominados nuevos alimentos.

⁹⁹ MASSART, Alfredo. “Producción agraria y producto agrícola”, *in* Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. Agriculture Law 7. T. II. UMAU, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 14. En igual sentido GUERRA DANERI, Enrique. “Derecho Agrario y disciplina de productos alimenticios”, *in* Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. T.II. UMAU, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 16.

¹⁰⁰ STRAMBI, Giluliana. “La filiera di produzione agroalimentare”, *in* Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. T.II. UMAU, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 39.

¹⁰¹ LORVELLEC, Louis. “L’interprofessione in Francia, traduzione italiana di E. Sirsi, nella Rivista de Diritto Agrario, 1993, I. P. 229, Giuffré Editore, Milano.

a la vez diversificación, lo cual debe ser promovido y fomentado por el Estado a través de ayudas volcadas con tal fin, en un marco legislativo de modernización de la agricultura, en donde haya también un lugar para los jóvenes agricultores, para las zonas desfavorecidas, para la conservación del paisaje y la defensa del ambiente. Ayudas que deben provenir no solo de los estados nacionales sino de fondos comunitarios como sucede en la Comunidad Europea, a pesar de los compromisos asumidos del desmantelamiento paulatino de una agricultura subvencionada.

El agricultor ya no puede únicamente limitarse a la siembra, cuidado y recolección de frutos, también debe saber sobre semillas certificadas, transgénicas, propiedades saludables y nutritivas de los alimentos, agroquímicos de síntesis, abonos naturales, técnicas sobre el uso del suelo y el agua, marketing, trazabilidad, embalaje, normas de calidad certificada (ISO 9000 y 14000, método HACCP, agricultura biológica u orgánica) y calidad en general (nutricional, microbiológica, higiénica, sanitaria, etc.), nociones mínimas de comercio exterior¹⁰².

El Derecho de competencia de la producción agraria, no puede responder a las reglas generales de la competencia, en sí plantea sus propias reglas que la legislación comunitaria y nacional deben receptor¹⁰³, reglas que a su vez presentan excepciones si se trata de países pobres o en vías de desarrollo.

La globalización de la economía formula la necesidad de que tanto las cosas y bienes utilizados para el desarrollo de la actividad agraria, a través de los procesos productivos que entrañan, como los frutos y productos que se obtienen a partir de los mismos, se inserten en un esquema de gestión y control de la calidad tanto empresarial como ambiental, contribuyendo el Estado con tecnología blanda, con la educación y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos, por medio de programas especiales para el agro.

Los sujetos empresarios agrarios deben ajustarse a un cúmulo de deberes, obligaciones y cargas impuestas por las leyes sobre el uso racional y eficiente de los recursos naturales, la biodiversidad, leyes que deben receptor los principios de la naturaleza (la interdependencia de los recursos naturales renovables, la entropía, la unidad de los ciclos) en aras de un desarrollo sustentable tan ansiado.

Por lo que sobre los empresarios pesan obligaciones¹⁰⁴, durante el propio proceso que entraña el desarrollo de la actividad productiva como en relación con el resultado de la misma (frutos y productos agroalimenticios). Proceso que si bien depende del trabajo realizado, los insumos utilizados, también está estrechamente relacionado con algunos recursos naturales y fuerzas de la naturaleza.

¹⁰² El agricultor se tiene que profesionalizar y no bastará la habitualidad y la sistematicidad de su accionar sino que será necesario su capacitación y especialización constante. Así lo exigen los nuevos mercados y los consumidores que están detrás de los mismos y los habitantes que abogan por un ambiente sano y equilibrado, cualquiera sea la base territorial productiva. Esto no implica desconocer que todavía, sigue vigente una agricultura de países ricos y otra de países que no son ricos y de otros que nunca serán ricos. Esa es la realidad y en ese contexto es necesario no perder de vista la inserción de Argentina en el concierto internacional.

¹⁰³ DIAZ LANNES, Federico. Política de la Concurrencia en la Unión Europea y en el MERCOSUR. Referencias al sector agrario... cit. VICTORIA María Adriana. Bases Jurídicas de la política agraria del Mercosur... cit. VICTORIA, María Adriana. Políticas para la libre competencia y acceso a los mercados. Primeras. Jornadas de Política Agraria y Derecho Comunitario. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Argentina. 8 y 9 de Mayo de 1997.

¹⁰⁴ Se han señalado como obligaciones del productor: 1) la búsqueda de la seguridad de los productos en el estadio de la producción a) reglamentaciones sobre la utilización de pesticidas, medicamentos veterinarios, fertilizantes, aditivos alimentarios; b) la sumisión de la producción de productos alimentarios a las obligaciones sanitarias y fitosanitarias. 2) la obligación de la eliminación de los desechos (tanto de la producción primaria como de la agroindustria). Desde el punto de vista del consumidor se entiende que el empresario debe cumplir con: 1) la obligación de seguridad de los productos agroalimentarios para proteger la salud de los consumidores: a) la prevención de riesgos y la obligación de seguridad de los productos agroalimentarios; b) la seguridad de los productos agroalimentarios, la sujeción de la producción de productos alimentarios a las obligaciones sanitarias y fitosanitarias. RIDHA BENHAMMED, Mohamed. "L'activité agro-alimentaire", in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare. Agriculture Law 7. T.II. UMAU, Giuffré editores, Milano, 2004, pp. 178-202.*

Dichos sujetos deben cumplir con ciertos deberes como los de: información; garantía; seguridad; no dañar.

El deber de seguridad de los frutos y productos agroalimenticios implica sanidad, salubridad, higiene, idoneidad, legitimidad. La propia ley del consumidor argentina¹⁰⁵ plantea la seguridad, en cuanto obligación de resultado, siendo objetivo el factor de atribución de responsabilidad.

En la CE los empresarios agroalimentarios tienen una imposición de carácter general tal es comercializar únicamente “productos seguros” (alimentos y piensos), para garantizar un nivel elevado y coherente de protección de la salud y la seguridad de los consumidores y un funcionamiento correcto de los mercados. En este sentido, la CE ha avanzado al respecto en los años 2001 y 2002, definiendo tanto el producto seguro como el peligroso¹⁰⁶. Asimismo, en la CE, consecuente con la obligación de poner en el mercado solo productos seguros, se establece el comportamiento que deben tener los empresarios y su responsabilidad.

A su vez, la asunción de la “responsabilidad social empresarial”, es una nueva manifestación que está operando fundamentalmente en los sectores industrial y del comercio, la cual reviste carácter voluntario. Es así que hoy en día las empresas la asumen en cuanto representa un negocio ventajoso dado a la credibilidad que les brinda la sociedad, en cuanto implica que las mismas cumplen con la ética empresarial, las normas impositivas, laborales y ambientales y los estándares de calidad de procesos y productos, posibilitando una certificación en tal sentido.

3.1.1. Calidad agroalimentaria

La globalización es un nuevo ordenamiento mundial, en un mundo unipolar, que ha implicado cambios en todos los ámbitos en que se desarrolla la humanidad¹⁰⁷. Es un proceso que genera una dinámica excluyente de los beneficios del crecimiento, pero es también un espacio de oportunidades para el cual hay que prepararse, es un proceso que no espera, pero cuya dinámica al ser mundial incorpora a todos, como actores o como sujetos del proceso.

El proceso de globalización establece nuevos estándares y exige nuevas calidades lo cual adiciona nuevos déficit a los ya acumulados¹⁰⁸.

En el contexto actual de globalización, resulta un imperativo tomar en consideración que la "competitividad" en el mercado internacional depende del grado de cumplimiento de los estándares de calidad (como EUREGAP, ISO, Certificados Sanitarios, Certificados Orgánicos (IFOAM), trazabilidad, HACCP, entre otros), es decir, reducir el uso de agroquímicos y el empleo de otros métodos más compatibles para la salud y el ambiente es la opción que nos exige el mercado; lo cual es un verdadero desafío, mas aún si la meta es ampliar la oferta exportable como se propone en el documento de política.

La globalización de los países pobres está en las manos de los países ricos que no solo deben abrir sus fronteras a sus productos, no discriminándolos con aranceles proteccionistas y no subvencionando la agricultura, sino que además les deben ayudar a alcanzar los estándares de calidad que se exigen en el tráfico.

Con la caída de las barreras aduaneras y exigencias de naturaleza técnica, en la post-globalización de la economía, y con el exceso de producción en el mundo, surgió la necesidad de caracterizar los productos agrícolas y garantizar su calidad - diferenciándolos de alguna

¹⁰⁵ Ley nacional argentina n° 24.240, art. 5 y concordantes, defensa del consumidor.

¹⁰⁶ Directiva de la CE n° 95/01/95, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos. Diario Oficial n° L 011 de 15/01/02 pp. 4 –17.

¹⁰⁷ Es un proceso donde lo local empieza a recomponerse en el marco de lo global, cambiando la forma de la actividad económica y de los vínculos entre las personas, estableciendo nuevos parámetros y estándares de calidad, la mayoría de los cuales están muy por encima de lo local, profundizando la tendencia hacia un único mercado mundial.

¹⁰⁸ Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. Republica Dominicana: INDH 2004: Desarrollo Humano para la Globalización. www.revistadesarrollohumano.org

manera - desde el comercio internacional hasta el consumo domiciliario, en la tentativa de minimizar la cuestión de igualdad de las commodities. Esto reforzó la idea de controlar la calidad de los productos de la agricultura, a través de procedimientos específicos, desde su producción hasta el punto final para el consumo. Así, se establecieron parámetros de calidad y metodologías de control de los procedimientos adoptados en los sistemas de producción integrada en el proceso conocido como certificación¹⁰⁹.

Los estándares de calidad día a día van cambiando por la competencia, ya que también en ellos se busca ganar la carrera. En este sentido el que no avanza, retrocede, ya que los demás van acercándosele o agregando la ventaja que tiene sobre el individuo o la organización inmóvil.

Los conceptos de "calidad, productividad, globalización" van de la mano ya que unos determinan a los otros. Sin calidad en los procesos de producción administración, venta, información, etc., no se da en la productividad y si no se es productivo no se puede ser competitivo en un ambiente de globalización¹¹⁰.

Las normas de calidad agroalimentaria son instrumentos de competitividad. La utilización de las denominaciones de origen y el cumplimiento de las normas de calidad agroalimentaria nacionales, regionales e internacionales constituyen elementos fundamentales para aumentar la competitividad de los productos de la región.

El incremento incesante de los flujos de intercambio comercial ha facilitado a los consumidores de todo el mundo el acceso a una variedad más amplia de alimentos de alta calidad y a mayores cantidades que antes. Dos fenómenos han contribuido en gran medida a aumentar tanto la cantidad como la variedad de los alimentos que circulan en el comercio internacional: 1) el aumento del número de países que producen alimentos destinados a la exportación; 2) la internacionalización de los hábitos alimentarios.

Para ser un buen exportador de alimentos, un país debe producir alimentos que sean solicitados y de calidad aceptable para los consumidores de los otros países. Otro factor igualmente importante es que sus alimentos cumplan los requisitos reglamentarios de los países importadores. El cumplimiento de los requisitos reglamentarios representa un requisito previo ineludible para que la exportación de alimentos se realice de manera eficaz y rentable. Sin embargo, hay que cumplir con un número cada vez mayor de requisitos, a causa de la preocupación de la comunidad mundial por la calidad de los alimentos y, más específicamente, por el grado de inocuidad de los alimentos.

Además, un número creciente de países importadores requiere que los países exportadores adopten procedimientos concertados de inspección y control y establezcan sistemas controlados de inocuidad de los alimentos, y que sus autoridades gubernamentales certifiquen que los productos cumplen los requisitos obligatorios para la importación¹¹¹. La calidad agroalimentaria puede plantearse a través de la determinación y aplicación de estándares de calidad, los que pueden ser fitosanitarios, microbiológicos, físicos, químicos, referirse a las semillas, procesos, productos, etc.

Las normas de "calidad agroalimentaria", en un contexto de economía globalizada y de amplia competencia, son precisamente las reglas que fijan las condiciones de la competencia.

Para que los mercados sean competitivos en este orden, es fundamental que los diversos sectores de la industria agroalimentaria sean capaces de asumir los desafíos que estas normativas plantean, y desarrollar los productos con los estándares más altos de calidad.

¹⁰⁹ Véase: PACHECO CAMARGO, Cilas. "La Certificación Reglamenta la Producción de Semillas". [www. http://www.seednews.inf.br/espanhol](http://www.seednews.inf.br/espanhol)

¹¹⁰ LARA MARTINEZ, Octavio Rolando, Chiapas, México. <http://www.gestiopolis.com>.

¹¹¹ Proyecto. Potencial agroalimentario del Mercosur. IICA. Instituto de planeamiento estratégico. Quinto informe parcial de avance, agosto de 2001. [www. Agenda.estrategica.com.ar](http://www.agenda.estrategica.com.ar)

De esta manera, a las ventajas comparativas tradicionales de la región, se sumarán las competitivas relacionadas a la calidad del producto.

La aplicación de normas internacionales de calidad está siendo requerida crecientemente en los distintos mercados internacionales. Este escenario se ve fortalecido debido a que los principales países compradores de productos de nuestra región (la Unión Europea y los Estados Unidos), exigirán en el año 2003 la aplicación del Sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) en la mayoría de los productos alimenticios.

La calidad como precondition para acceder a mercados internacionales es un requisito relativamente reciente. En las últimas dos décadas se comienza a manejar el concepto integral, que además del control de la línea productiva y del producto final se comienza a verificar otros procesos susceptibles de ser mejorados, como por ejemplo, el proceso administrativo, el de ventas, el de administración del personal, el de compras, servicio post-venta, etc.

Tradicionalmente el concepto de calidad alimentaria fue identificado con la seguridad para el consumidor y englobaba los aspectos higiénicos-sanitarios y nutritivos de los alimentos. Las características que deben poseer los productos alimentarios argentinos están reguladas a través de los Códigos Alimentarios nacionales, los que contienen la definición de los parámetros que brindan a los consumidores garantía de que el producto resulta apto para el consumo humano, siguiendo los parámetros internacionales brindados por el *Códex Alimentarius*.

Sin embargo, el concepto actual de calidad de los alimentos es más amplio y comprende los criterios objetivos y subjetivos. Es decir contempla además de la inocuidad, la satisfacción de las preferencias del cliente. Por ello, la calidad comprende no sólo la inocuidad del producto alimentario sino también la mejora continua de los diseños y procesos. En este sentido, la calidad está definida en relación con las necesidades del consumidor. La calidad es de algún modo adecuar el producto a las necesidades del cliente.

La globalización es un proceso que genera buenas posibilidades para la exportación de alimentos a nuevos mercados, sin embargo, también restringe otros por las exigencias en cuanto al nivel de calidad exigido a sus proveedores. Si bien esto no es una exigencia real, representa un riesgo de que en el futuro pueda ser usado como barrera para-arancelaria y afectar el normal mercado internacional de producto. Por esta razón, es necesario adaptar las empresas del Mercosur a esta nueva realidad para no quedar excluidos de las nuevas condiciones que impondrá el mercado internacional. En este sentido, la incorporación sustantiva de una serie de normas internacionales de calidad alimentaria multiplican la posibilidad de exportación de productos alimenticios de los mercados integrados como el Mercosur¹¹².

La OMC, a través de su ASFS, ha reconocido a la Comisión del *Codex Alimentarius* como la autoridad técnica internacional con relación a la seguridad de los alimentos. Para la OMC, las normas *Codex* referidas a aditivos, residuos de pesticidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y lineamientos de prácticas de higiene, son las referencias obligatorias para juzgar si una medida nacional concuerda con el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y son las referentes para dimitir disputas internacionales.

La Comisión del *Codex Alimentarius* ha elaborado una multitud de normas para productos y para residuos, aditivos y contaminantes, que tratan la cuestión de la calidad de los alimentos en todos sus aspectos.

Por otra parte, durante estos últimos años la industria alimentaria ha incrementado de manera considerable la diferenciación de sus productos a través de distintos atributos. Tales

¹¹² *Ibíd.*

atributos pueden ser controlados por el Estado, mientras que otros, como las certificaciones, pueden ser garantizados por sistemas voluntarios (Certificación, HACCP, etc.).

Se ha extendido de manera considerable a escala mundial el uso de sistemas que apuntan al mejoramiento de calidad y trabajan en distintos niveles sobre la organización y funcionamiento de las industrias elaboradoras o los atributos diferenciadores (características del alimento y de los procesos) de los productos elaborados en las mismas.

Algunos de estos sistemas son: 1) Good Manufacturer Practices (GMP's) o Buenas Prácticas de Manufactura (BPM). 2) Códigos de buena práctica agraria. 3) Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) o Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control. 4) Certificación de Producto (sobre la base de Pliegos de Condiciones/Protocolos o Normas). 5) Certificación ISO 9000 (Certificación de Empresa). 6) Certificación ISO 14000 (Certificación de Gestión Ambiental). 7) IFOAM (agricultura orgánica certificada). 8) Premios Nacionales a la calidad. 9) Etiquetado. 10) Trazabilidad. 11) Denominaciones de origen e indicaciones de procedencia.

Si bien estos sistemas son en su mayoría de aplicación voluntaria, con el paso del tiempo se han convertido en una cuasi exigencia comercial. Esto ha acelerado el desarrollo y aplicación de los mismos, proyectándose estos sistemas en expansión¹¹³.

Como se ha mencionado se destaca el hecho que los productos alimenticios tienen cada vez mayor diferenciación en sus características, esto se corresponde con los exigentes y variables requerimientos que dictamina el mercado. Los consumidores reclaman cada vez mayor cantidad de especificaciones de calidad garantizadas en los productos que consumen, teniendo las industrias que responder a esas necesidades para mantener su competitividad.

Progresivamente la no aplicación de estos estándares internacionales genera una serie de perjuicios para los países productores de alimentos. Si bien es problemático cuantificar el volumen y el valor de las retenciones y los rechazos en todo el mundo, se puede conjeturar que dicho volumen ascienda a miles de toneladas de alimentos. Aunque una cuantía considerable de las importaciones de alimentos que se retienen ingresa luego en el mercado, los costos de almacenamiento, manipulación, ensayos, y reacondicionamiento, junto con los gastos administrativos correspondientes, pueden reducir notablemente la rentabilidad y hacer que a veces la operación comercial resulte incluso no lucrativa.

Otro costo importante es la pérdida de la reputación comercial. El hecho de tener y mantener en el comercio internacional la reputación de ser un proveedor fiable de alimentos de calidad aceptable representa un beneficio económico y nacional para los países exportadores de alimentos. Los países importadores juzgan en gran medida la honradez de los países exportadores sobre la base de la conformidad de sus productos con un nivel de calidad aceptable y a la fiabilidad de la certificación que atestigua que dichos productos cumplen los requisitos de calidad obligatorios para la importación. Las retenciones y los rechazos de productos se deben a deficiencias relacionadas con la carencia de alguno de estos aspectos¹¹⁴.

Los estándares de calidad de los alimentos contribuyen a la determinación de sus propiedades¹¹⁵: 1) la "idoneidad", es un término genérico que abarca diversos elementos, entre ellos: la inocuidad, la sanidad, la salubridad, la seguridad y la higiene; 2) La "inocuidad" significa ausencia de riesgos microbiológicos, toxicológicos o físicos desde el

¹¹³ Todos los sistemas mencionados comparten la misma filosofía de trabajo en cuanto a priorizar en las organizaciones la prevención como método de control de sus procesos de producción para evitar así la aparición de no-conformidades y disminuir la probabilidad (riesgo) de aparición de producción defectuosa e irregular. A su vez los mismos tienen como objetivo el mejoramiento continuo para lograr como meta final una constante y mayor calidad en la producción y servicios que ofrecen las organizaciones.

¹¹⁴ Proyecto. Potencial agroalimentario del Mercosur. IICA. Instituto de planeamiento estratégico. Quinto informe parcial de avance, agosto de 2001. [www. Agendaestrategica.com.ar](http://www.Agendaestrategica.com.ar)

¹¹⁵ Véase: VICTORIA, María Adriana. Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur. Estudio comparado: Unión Europea- Mecosur.... Op. Cit.

punto de vista de la salud pública; 3) La “integridad” exige la ausencia de defectos o alteraciones; 4) la “genuinidad o autenticidad” significa lo puro, propio, verdadero o legítimo; denominación acorde con las características del producto; 5) la “legitimidad” es ausencia de fraude o falsificación. Ello se cumple con: las especificaciones de peso; la composición; la definición del producto; las normas que regulan el etiquetado, el envasado, la sanidad humana, vegetal y animal, etc.

Los alimentos que ingerimos a diario deben ser inocuos y las medidas para lograr dicha inocuidad deben basarse en principios científicos sólidos.

La calidad de la producción agroalimentaria, comprensiva de todas las etapas (acopio, manipulación, empaque, conservación, transporte, industrialización, comercialización, distribución) no es un variable mas del proceso productivo sino que reviste el carácter de sustancial ya que la misma ha pasado a ser condición imprescindible para su aceptabilidad, conformidad, si se quiere competir en los mercados comunes (tanto intraregional como internacional) y a la vez satisfacer las exigencias de los consumidores.

Con relación a la “calidad”, obra una pluralidad de referencias y pluralidad de fuentes normativas como aspecto negativo que puede llegar a confundir al consumidor y opera una inseguridad jurídica por la dispersión normativa¹¹⁶. Hay una “gran dificultad para legislar sobre la calidad, ya que es un concepto ambiguo y ambivalente, del que se puede tener distintos significados y dar del mismo diferentes interpretaciones. Sobre esta cuestión existe una abundante casuística, tanto en las normas nacionales como en las normas comunitarias europeas y la misma es eminentemente técnica. La legislación sufre los avatares de los cambios tecnológicos que la convierten en obsoleta al poco tiempo de su entrada en vigor”¹¹⁷.

Se advierten “problemas” respecto a la calidad tanto de carácter material o económico como jurídico¹¹⁸, a la par que la calidad puede operar en un sentido positivo o bien negativo¹¹⁹.

La calidad es un término polifacético, el que entre otros significados “abarca el conjunto de las propiedades y características de un producto o de un servicio que le confiere aptitud para satisfacer necesidades explícitas o implícitas”, concepto brindado desde la ciencia y la

¹¹⁶ LUNA SERRANO, Agustín. “Referencias de calidad en la comercialización de productos agrarios”, in Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria. X Congreso nacional de Derecho Agrario, Logroño, España, 8 y 9 de octubre de 2001, editado por el Gobierno de La Rioja, Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Logroño, La Rioja, España, 2002, p. 56.

¹¹⁷ LLOMBART BOSCH, Desamparados. “Dos interpretaciones del concepto de calidad a través de las disposiciones de la Unión Europea”, in Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria. X Congreso nacional de Derecho Agrario, Logroño, España, 8 y 9 de octubre de 2001, editado por el Gobierno de La Rioja, Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Logroño, La Rioja, España, 2002, p. 215.

¹¹⁸ Entre los primeros se destacan: la diversa valoración y planteamientos culturales sobre la calidad de los productos existentes en distintos países; la gran variedad de productos de calidad; la gran variedad de sistemas de producción y elaboración de los productos; las dificultades de los controles de seguimiento de la calidad atribuible en principio a las producciones amparadas por una referencia de calidad; la gran contraposición de intereses existentes en el ámbito de la comercialización de los productos agrícolas. Respecto a los segundos problemas, se entiende que, como consecuencia de los anteriores citados obran distintas figuras y regímenes jurídicos relacionados a las referencias indicativas de calidad existentes en el mercado, a lo cual se agregan cuestiones de competencia de los organismos de los cuales emanan o deben aplicar las normas, denotando, en algunos casos la presencia de círculos concéntricos, reservas de competencia, fuente de problemas no solo políticos sino también en el campo técnico jurídico, sistemático o interpretativo (LUNA SERRANO, Agustín. “Referencias de calidad en la comercialización de productos agrarios”, in Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria, ... Op. Cit. pp. 41-42).

¹¹⁹ En el primer sentido, en cuanto promueve y facilita la introducción de los productos de referencia en el mercado y su consumo incrementando la capacidad de selección por parte de los consumidores. En el segundo sentido, es decir negativo, ya que puede impedirse la introducción en el mercado de productos con determinada denominación que no reúnan las características exigidas para la obtención de dicha denominación o bien obstaculizar o impedir una fácil percepción por parte del consumidor de las cualidades propias de cada producto ante la multiplicidad de referencias de calidad, dificultándole la valoración del significado de las distintas indicaciones de calidad, pudiendo llegar a confundirlo en la elección de los productos, provocando de alguna manera una disminución de la transparencia informativa deseable en el mercado. LUNA SERRANO, Agustín. “Referencias de calidad en la comercialización de productos agrarios”, in Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria... Op. Cit. p. 56.

técnica¹²⁰. Siguiendo este concepto, se señaló, en un sentido amplio que: “la calidad es la totalidad de los atributos de un producto o de un servicio que concurren en su capacidad de satisfacer las exigencias de los consumidores”¹²¹.

El índice de satisfacción de los consumidores está estrechamente ligado al conjunto de propiedades y características de un producto por lo que no hay que incurrir en el error de entender la calidad como la búsqueda de la perfección de una característica particular que el fruto o producto agroalimenticio debe tener.

La calidad es una abstracción que si bien de modo absoluto no puede formar parte de ninguna norma positiva como tal, es el punto de confluencia de la expectativa del consumidor con lo que se ofrece y supone tres dimensiones¹²².

La CE, en una Comunicación de la Comisión del año 1.989, refiriéndose a la calidad alimentaria destacó que la misma “queda conectada a la idoneidad del producto para satisfacer las exigencias de los consumidores, lo que vale decir el mercado”.

“La calidad no solo es una cuestión de los consumidores sino también de los productores”¹²³, comerciantes, empresarios industriales, ya que se necesita conservar la calidad, el buen nombre de la empresa o negocio; están en juego todos los intereses de los productores, distribuidores, consumidores, comerciantes, etc. y también el interés público por la salud y por cierto el interés general para la protección del medio ambiente.

En la CE, ya en el Libro Verde de la Legislación Alimentaria se sostuvo que: al hablarse de alimentos seguros el concepto se amplía a la nutrición, interesando cada vez más los métodos de producción agrícola y alimentaria, por cierto sin convertirse en cargas inútiles para productores e industriales¹²⁴. Es decir que a la par de las propiedades organolépticas se requiere que los alimentos sean nutritivos.

A veces la calidad se la confunde con el objetivo de protección de la salud de las personas o la seguridad de los productos o más ampliamente con la defensa de los consumidores¹²⁵. La misma se configura como una propiedad o cualidad de los frutos y productos agroalimenticios y por cierto se trata de un atributo aplicable a los mismos y por ende a los alimentos en general, sin descuidar los procesos productivos que les dan origen. De este modo la calidad de un producto es el criterio establecido por la valoración comparativa del conjunto de atributos o características sobre la base de la norma o normas y/ o a la especificación o especificaciones definitorias, teniendo en cuenta siempre su aptitud para la función o la necesidad o fin para los que se proyectó¹²⁶.

Las empresas agroalimentarias deben asumir la calidad (en cuanto manifestación de la seguridad) como patrón de desarrollo, la diversificación, la especialidad y la complementariedad, si quieren subsistir a largo plazo en los mercados tanto internos como

¹²⁰ ISO 8402 de 1.986.

¹²¹ LLOMBART BOSCH, Desamparados. “ Dos interpretaciones del concepto de calidad a través de las disposiciones de la Unión Europea”, in Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria... Op. Cit. p. 215.

¹²² 1) abarca el concepto de seguridad (adecuación al uso, consumo, inocuidad, nutrición y propiedades organolépticas; 2) cumple o se ajusta el producto a una forma definitoria; 3) se refiere a un colectivo de productos. Se trata de un concepto genérico, de difícil formulación, pero si puede ser receptada como dato normativo, conforme a alguna de sus dimensiones.

¹²³ VISCARDINI DONÁ, Wilma. Intervento en la seduta del 24 de Novembre 1.992 della VI Giornate camerti di diritto agrario comunitario, in CAPIZZANO, Ezio. Diritti fondamentali qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore. Atti dell VI Giornate camerti di diritto agrario comunitario. Camerino, 23-24 Novembre- Granada, 27-28 Novembre- Bruxelles, 4 Dicembre 1.992, Università degli Studi di Camerino. Facoltà di Giurisprudenza. Centro interuniversitario per lo studio del Diritto Agrario comunitario e Regionale. VI 1.992-1.993. Camerino, Ottobre 1.993. p. 227.

¹²⁴ Principios Generales de la Legislación Alimentaria de la Unión Europea. Libro Verde, Comisión de las CE, Bruselas, 30/04/97, p. 11.

¹²⁵ BLUMAN, Claude. Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire. Paris, Editions Litec, 1.996, p. 233.

¹²⁶ BARROS, C. Calidad sanitaria, calidad microbiológica y calidad nutritiva. Alteraciones terminológicas y conceptuales, in Alimentaria. Madrid, Marzo de 1.987, p. 40.

regionales e internacionales. Los contratos-tipo agroalimentarios homologados son una muestra de ello.

La calidad debe ser entendida en términos de seguridad, es decir de inocuidad, integridad y legitimidad¹²⁷. También se habla de idoneidad, genuinidad o autenticidad y de adecuación a la norma definitoria o a las especificaciones caracterizantes¹²⁸. Y en cuanto a su alcance, la calidad puede abarcar el producto final, el proceso, el sistema empresarial o bien la calidad total, indicándose con ello estadios de su evolución¹²⁹.

Puede enfocarse la calidad desde la vertiente subjetiva¹³⁰ y la objetiva¹³¹. Conteste con la calidad objetiva, en la CE emanan, de los diversos reglamentos que regulan las OCM, distintos tipos de calidad: extra, primera, comercial y en el Mercosur los denominados reglamentos técnicos de identidad y de calidad de determinados frutos y productos tanto in natura como industrializados. Este grado certifica una calidad “standard” y la poseen prácticamente todos los productos del mercado y cumplen con lo mínimo necesario para proteger la salud y la seguridad del consumidor. Pero no obstante esto se sostiene que la calidad denominada objetiva sigue siendo una medida de calidad inespecífica, de ausencia de graves defectos, y que garantiza el cumplimiento de reglamentos sanitarios, normas obligatorias sobre la forma de presentar y etiquetar productos, etc. También la marca relaciona el producto con un nombre que a menudo lo es del productor, aunque las más de las veces es desconocido para el gran público¹³².

¹²⁷ NUÑES SANTIAGO, Beatriz. Políticas públicas y derecho alimentario. Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 1.998, p. 49.

¹²⁸ BARROS, Carlos. La certificación de la calidad en la industria alimentaria, in Alimentalex. International food review n° 15: 151, Junio de 1.996. Madrid. España.

¹²⁹ En el estadio inicial, que es el del producto final, se verifica si el producto posee las características requeridas por el consumidor y se realiza el control sobre el producto terminado (frutos y productos agroalimentarios). En el segundo estadio los controles no solo abarcan el producto o resultado final sino el proceso productivo, por entenderse que si se asegura la calidad del proceso, con ello se garantiza la calidad del resultado (por ejemplo el no uso o bajo uso de determinados estándares de agroquímicos de síntesis). El tercer estadio hace presente la calidad en todas las actividades empresariales (marketing, acopio, transporte, conservación, empaque, industrialización, comercialización, distribución), estando involucrados todos los que trabajan en la Empresa Agroalimentaria, sean directivos u operarios. El cuarto estadio involucra la calidad de todo el sistema, es decir la calidad total, abarcando además de lo señalado precedentemente, a los proveedores (vendedores de semillas o demás insumos), el servicio de asistencia y el cliente (a través de un retorno de noticias) Véase: CAMPRIANI, Nando. La definizione di qualità totale e la certificazione dei prodotti e dei sistemi, in ROOK BASILE, a cargo, Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti. Profili tecnici, economici e giuridici. Atti del convegno di Verona, 25-26 Novembre 1.991. Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Firenze. Nuova serie n° 19, Milano, Giuffrè Editore, 1.992, pp. 113-114.

¹³⁰ La “calidad subjetiva” es una calidad significativa, diferenciadora, aunque a menudo es difícilmente mensurable por los criterios determinables, basándose en conceptos etéreos, vagos, imprecisos, tales como el gusto del consumidor, las opiniones y consejos de los conocidos o de los medios de comunicación, la publicidad (LLOMBART BOSCH, Desamparados. La Protección de la calidad en el derecho Comunitario Europeo. Su aplicación al Derecho español. XVII Congreso Europeo de Derecho Rural, y Mesa redonda sobre Calidad de las producciones agro-alimentarias. Interlaken, Suiza. 1.993 (sin publicar). En ese sentido, “la calidad es el conjunto de especificaciones para un producto determinado, que lo hacen mas o menos aceptable por el conjunto de consumidores a que va dirigido” (BARROS, Carlos. “Seguridad alimentaria”, Conferencia pronunciada en Madrid, España, 2002 (pendiente de publicación), citado por BALLARÍN MARCIAL, Alberto. “Sobre el alcance de la Seguridad Alimentaria”, in Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffrè editores, Milano, 2004, p. 387).

¹³¹ Se basa en criterios objetivos y precisos, más o menos sujetos a reglas y por lo tanto mensurables; son productos que han alcanzado un “standard” normal en el mercado y están garantizados por controles y reglamentaciones técnico-sanitarias. Es un conjunto de cualidades probadas y controladas de carácter organoléptico, bromatológico, microbiológico, químico, fitosanitario, sanitario, nutritivo, ambiental, etc. y que posibilitan a un empresario agroalimentario la producción y comercialización de los tanto de frutos y productos agroalimenticios de base o naturales como de los transformados, con ciertas características, conforme a normas técnicas estipuladas receptadas por la normativa tanto comunitaria como nacional (BARBIER, J. L. Evolution de la politique française en faveur des produits agro-alimentaires de qualité, in Revue de droit agraire nom. 196. Octubre, 1.991).

¹³² LLOMBART BOSCH, Desamparados. “Hacia una política de calidad de las producciones agroalimentarias. Sus fundamentos jurídicos”, in VICTORIA, María Adriana. Directora. VICTORIA, María Adriana y TOME, Myriam del Valle, compiladoras. De los derechos de los consumidores a las obligaciones de los empresarios agroalimentarios. Aspectos técnicos y jurídicos. Capítulo 6 Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero. Septiembre de 2.002.

Por lo que solo opera como “calidad diferenciada”, la calidad certificada de determinados frutos y productos agroalimenticios, conforme a propiedades específicas inherentes a los mismos, en cuanto ligadas al terruño, origen y método o técnica empleada para su producción, transformación, conservación, etc., acreditada conforme a normas particulares que contemplan un proceso de evaluación en tal sentido. Tal es la calidad derivada de las denominaciones de origen e indicaciones de procedencia o indicaciones geográficas o certificaciones de especificidad o de la agricultura orgánica o ecológica.

Se señala que la calidad está correlacionada con diversos factores: 1) la protección de la salud y la seguridad; 2) los precios de los productos; 3) la defensa de los consumidores y la lealtad en las relaciones comerciales; 4) la necesidad de promocionar un sector siempre en crisis, como es el agrícola¹³³ y que está ligada a: 1) el territorio. (D.O., I.G., certificaciones de especificidad); 2) las formas culturales y tradicionales (especialidad tradicional garantizada); 3) el producto alimenticio de calidad¹³⁴.

BALLARÍN MARCIAL sostiene que la calidad “comporta además de la satisfacción y de la aceptabilidad; la conciencia o sensación en el consumidor de que aquel producto es superior a otros que representan la calidad mínima o la media, pues la calidad es siempre comparativa y en ello precisamente estriba su valor para la competencia comercial”¹³⁵.

No cabe duda que la calidad del producto es un factor de seguridad¹³⁶, a la par que ha abierto un frente de tensión entre parte agrícola y parte industrial del sistema agroalimentario. Además se sostiene que la calidad es una cuestión autónoma y distinta de aquella ligada más rigurosamente al tema de la seguridad y de la salubridad de los productos, hoy al centro del debate con motivo de los OMG¹³⁷.

3.1.2. Seguridad alimentaria

Junto a la calidad se busca la “seguridad”, la seguridad sanitaria, nutritiva, adecuación de representación, adecuación e idoneidad de los procesos utilizados en la elaboración, modificación y conservaciones de los productos, sosteniéndose que la “no nocividad”, o sea la inocuidad es una componente de la calidad, pero es una “necesidad mas que una calidad” ya que si un producto no es no nocivo no puede tener calidad¹³⁸.

Publicaciones del CeIDAACC. Serie Difusión Reuniones Científico- Técnicas año 4, nº 4. Centro de Estudios e investigaciones de Derecho Agroambiental y Agroalimentario, Comunitario y Comparado. ISSN 1515-1239, pp. 171-183.

¹³³ LLOMBART BOSCH, Desamparados. “ Dos interpretaciones del concepto de calidad a través de las disposiciones de la Unión Europea”, *in* Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria...Op. Cit. p. 216.

¹³⁴ LUNA SERRANO, Agustín. “ Referencias de calidad en la comercialización de productos agrarios”, *in* Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria... Op. Cit. pp. 48, 52, 55.

¹³⁵ BALLARÍN MARCIAL, Alberto. “Sobre el alcance de la Seguridad Alimentaria”, *in* Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 387.

¹³⁶ Es factor de seguridad en tres sentidos: 1) la seguridad de los productos, conceptuada como negación del peligros precisa de procesos de verificación que permitan excluir el riesgo mediante técnicas de comprobación. 2) la calidad constituye un elemento de concreción de la seguridad en tanto que ésta, descrita de modo genérico, y aún peor, no publicitada, deviene ineficaz en la medida en que no existe ni técnica de inspección ni proceso de difusión. Es así como la calidad permite dar a conocer las políticas y niveles de seguridad de productos. 3) la calidad puede ser gestionada a dos niveles a) calidad obligatoria (obligación vinculada a los estándares de normalización establecidos por la Administración y cuyo incumplimiento acarrea sanciones administrativas) y b) calidad voluntaria (normalización técnica, generada por las normas que imponen los proveedores, clientes o el sistema general y que devienen obligatorias). La adopción de éstas últimas normas es el denominado “soft law) (derecho blando). Ya que su incumplimiento no acarrea sanción, puedes ser excepcionalmente impuestas por los poderes públicos por razones de seguridad, salud, economía o compatibilidad (FUENTES I GASSO, J.R. HIDALGO I MOYA, J.R. y MOLES I PLAZA, R. “la seguridad de los productos: Tres perspectivas del análisis”, Barcelona, 2001, p. 91 y sig. Citados por CAZORLA. María José. “La seguridad y calidad de los productos”, *in* Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.II, Giuffré editores, Milano, 2004, pp. 293-294).

¹³⁷ JANNARELLI, Antonio. “JANNARELLI, Antonio. “Dal prototto agricolo all’alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare e il Diritto Agrario”, *in* Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 189.

¹³⁸ BALLARIN MARCIAL, Alberto. Tutela del consumatore, qualità dei prodotti agricoli e diritto agrario alimentare, *in* ROOK BASILE, Eva. Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti. Profili tecnici, economici e giuridici.

Con relación a la “seguridad alimentaria”, se puede hablar en dos sentidos: aquel comprensivo de alimentos para todos y el que se entiende como abarcativo de la sanidad, salubridad, higiene y calidad de los frutos y productos agroalimenticios¹³⁹.

En Europa se dice que la multifuncionalidad de la actividad agraria es la llave para describir la relación entre la agricultura sustentable, la seguridad alimentaria, el ordenamiento territorial, el mantenimiento del paisaje y el ambiente, siendo a su vez importante para el desarrollo de las ciudades y la seguridad alimentaria, en cuanto abastecimiento de las poblaciones.

Interesa no solo la cantidad sino también la calidad en cuanto ambas hacen al logro de la seguridad alimentaria.

Respecto a la recepción jurídica de la “seguridad”, ésta es una noción relativa al mundo prejurídico y se comporta como una variable respecto a un parámetro de por sí móvil en cuanto constituido por el estado de los conocimientos técnico - científicos que se dan en continua evolución. Por lo tanto, dicho parámetro se presenta como relativo y escapa al plano jurídico¹⁴⁰. Así emerge el concepto de seguridad alimentaria como un concepto evolutivo, que a partir de ahora, va a precisar de análisis que van mas allá de los estrictamente científicos. Por lo que la información y el contenido adecuado de ésta sobre los efectos perjudiciales de

Atti del convegno di Verona. 25-26 Novembre 1.991, Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Firenze. Nuova serie n° 19. Milano, Giuffrè Editore, 1.992, p. 233.

¹³⁹ LUNA SERRANO, Agustín. “Referencias de calidad en la comercialización de productos agrarios”, in Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria... Op. Cit. pp. 48, 52, 55. Conteste con ello, en Italia, se distingue dos sentidos de la seguridad: 1) “food security”: existe Seguridad Alimentaria, cuando todas las personas, en todo momento, tienen en todos los tiempos acceso suficiente, físico y económico a alimentos seguros y nutritivos en su sus necesidades dietarias y preferencias o gustos para una activa y saludable vida. Exigencia de tipo cuantitativa relacionada a la posibilidad de un adecuado nivel de nutrición. En este sentido la ya referida Cumbre de la Alimentación de Naciones Unidas (Roma 1996). 2) “food safty”: un componente de la “security” de modo que los alimentos cuya disponibilidad se garantizan deben ser seguros y contribuir a una vida saludable. Es una exigencia de salubridad siempre presente y siempre confiada a la experiencia. Es seguridad desde el punto de vista sanitario. Además de ser un objetivo solo tendencial, deviene en una componente de la calidad del producto, el que típicamente se mira mas allá en aquella realidad económica donde el aprovisionamiento alimentario y la nutrición se consideran problemas superados (BORGHI, Paolo. “Sicurezza alimentare e commercio internazionale”, in Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffrè editores, Milano, 2004, pp. 449-450). Asimismo en Argentina operan dos acepciones de la seguridad: el sentido cuantitativo y el cualitativo (VICTORIA, María Adriana. Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur. Estudio comparado: Unión Europea-Mercosur. T. 1. Parte 2. Capítulo 2- Seguridad alimentaria... Op. Cit.). Así se ha señalado dos enfoques: 1) el que hace a la posibilidad de exigir productos agrarios sanos y de alta calidad y, 2) también el de la necesidad de abastecer a todos los sectores de agroalimentos suficientes, es decir lograr la seguridad agroalimentaria integral (FACCIANO, Luis. “Influencia sobre la regulación de productos agrario”, in Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.II, Giuffrè editores, Milano, 2004, p. 335). En España, BARROS al hablar de los aspectos de la seguridad alimentaria señala que “el concepto de Seguridad Alimentaria, no debe abarcar solo la protección de la salud de los consumidores y el mantenimiento, lo más ideal posible del medio ambiente y aunque debe recoger también, de acuerdo a la ley de defensa de los consumidores los siguientes objetivos para la protección de los derechos de los mismos: 1) protección contra los riesgos que puedan afectar a nuestra salud o seguridad; 2) la protección de nuestros intereses económicos y sociales; 3) la indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos; 4) la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute; 5) la audiencia en consulta, la participación en los procedimientos de la elaboración de las disposiciones generales que nos afecten directamente y la representación de nuestros intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores y usuarios, legalmente constituidas; 6) la protección jurídica, administrativa y técnica, en situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión; 7) la protección de los derechos de los empresarios, sean agrarios(agrícolas, pecuarios, apícolas, etc.) piscícolas o de otra índole relacionados con la alimentación y la nutrición; 8) la protección del bienestar de los ciudadanos de cada Estado miembro o región específica, acorde a su hábitat geográfico, cultura, su religión, sus costumbres y su vulnerabilidad específica, si existiera; 9) la protección de la información correcta y responsable de todo lo relacionado con la alimentación, la nutrición y la seguridad; 10) la protección de la seguridad de los trabajadores y de su medio ambiente específico (BARROS, Carlos. “Seguridad alimentaria”, Conferencia pronunciada en Madrid, España, 2002 (pendiente de publicación), citado por BALLARÍN MARCIAL, Alberto. “Sobre el alcance de la Seguridad Alimentaria”, in Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffrè editores, Milano, 2004, p. 381). Asimismo, la seguridad alimentaria puede ser considerada como: abastecimiento y responsabilidad por daños alimenticios (VICTORIA, María Adriana. “Seguridad alimentaria como componente de la calidad”. Seminario: Los alimentos y los consumidores... cit.).

¹⁴⁰ VICTORIA, María Adriana. Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur. Estudio comparado: Unión Europea-Mercosur. T. 1. Parte 2. Capítulo 2- Seguridad alimentaria... Op. Cit.

un determinado alimento o categoría de alimentos destinada a los consumidores se constituyen en elementos esenciales de la prevención de riesgos alimentarios¹⁴¹.

Obra, respecto a la seguridad un sentido cuantitativo y otro cualitativo¹⁴².

El término seguridad abarca la “salud, la integridad física e intereses económicos”, conforme a lo estipulado por la Directiva de las Naciones Unidas (1985). Así la seguridad se puede sintetizar en salud e intereses económicos. Ello se debe a la vulnerabilidad del consumidor en el mercado, ante la posibilidad de ser aprovechado, abusado, por vicios de bienes de mala calidad o defectuosos.

La salud, según la OMS (Organización Mundial de la Salud), hace referencia al completo bienestar físico, mental y social. El daño a la salud que se trata de preservar abarca la tutela del consumidor, del ambiente, de la persona respecto a males físicos o mentales, la del trabajador del ámbito laboral.

En la CE, en el año 2001 se definió tanto el producto seguro como el peligroso¹⁴³ y en el año 2002 el Parlamento europeo y el Consejo de la CE dictaron normas y procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, contenidos en el reglamento que instaura la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria¹⁴⁴. Así se estipularon los “requisitos que hacen a la seguridad alimentaria”, en cuanto no se comercializarán los alimentos que no sean seguros. Se considerará que un alimento no es seguro cuando: a) sea nocivo para la salud; b) no sea apto para el consumo humano; asimismo se reguló sobre los piensos (alimentos para los animales con destino al consumo humano)¹⁴⁵.

¹⁴¹ HIDALGO MOYA, Juan Ramón. “La legislación alimentaria se dirige hacia un nuevo consumo seguro”, en *consumaseguridad.com*. Normativa legal. <http://www.consumaseguridad.com/normativa/objet.php?o=1816.a>

¹⁴² VICTORIA, María Adriana. Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur. Estudio comparado: Unión Europea-Mercosur. T. 1. Parte 2. Capítulo 2- Seguridad alimentaria... Op. Cit.

¹⁴³ La CE ha definido “Producto seguro” es cualquier producto que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluida la duración, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos, compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas, habida en cuenta, en particular, de los siguientes elementos: características del producto, y entre ellas su composición, embalaje; efecto sobre otros productos (cuando razonablemente se pueda prever la utilización del primero junto a los segundos); presentación del producto, etiquetado, posibles instrucciones de uso y eliminación, así como cualquier otra indicación o información por parte del productor y de los distribuidores; categorías de consumidores que estén en condiciones de riesgo en la utilización del producto (en particular los niños y las personas mayores). Pero la posibilidad de obtener niveles superiores de seguridad o de obtener otros productos que presenten menor grado de riesgo no será razón suficiente para considerar que un producto es inseguro o peligroso. A su vez, por “producto peligroso” se entiende como aquél que no responde a la definición de producto seguro señalado precedentemente. Directiva de la CE n° 95/01/95, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos. Diario Oficial n° L 011 de 15/01/02 pp. 4-17.

¹⁴⁴ Reglamento del Parlamento y del Consejo de la CE n° 178/02... Cit.

¹⁴⁵ A la hora de determinar si un “alimento no es seguro”, deberá tenerse en cuenta lo siguiente: a) las condiciones normales de uso del alimento por los consumidores y en cada fase de la producción, la transformación y la distribución, y b) la información ofrecida al consumidor, incluida la que figura en la etiqueta, u otros datos a los que el consumidor tiene por lo general acceso, sobre la prevención de determinados efectos perjudiciales para la salud que se derivan de un determinado alimento o categoría de alimentos. Asimismo, para establecer que un “alimento es nocivo para la salud”, se tendrán en cuenta: a) los probables efectos inmediatos, a corto y largo plazo de ese alimento, no sólo para la salud de la persona que lo consume, sino también para la de sus descendientes; b) los posibles efectos tóxicos acumulativos; c) la sensibilidad particular de orden orgánico de una categoría específica de consumidores, cuando el alimento esté destinado a ella. Mientras que para fundar si un “alimento no es apto para el consumo humano”, se tendrá en cuenta si el alimento resulta inaceptable para el consumo humano de acuerdo con el uso para el que está destinado, por estar contaminado por una materia extraña o de otra forma, o estar putrefacto, deteriorado o descompuesto. Cuando un alimento que no sea seguro pertenezca a un lote o a una remesa de alimentos de la misma clase o descripción, se presupondrá que todos los alimentos contenidos en ese lote o esa remesa tampoco son seguros, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no es seguro. El alimento que cumpla las disposiciones comunitarias específicas que regulen la inocuidad de los alimentos se considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones. La conformidad de un alimento con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para pensar que, a pesar de su conformidad, el alimento no es seguro. A falta de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un alimento si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación alimentaria nacional del Estado miembro donde se comercialice ese alimento. También hay “requisitos que hacen a la inocuidad de los piensos”. En relación a los piensos se establece que: No se comercializarán ni se darán a ningún animal

La seguridad de los productos debe evaluarse teniendo en cuenta las categorías de consumidores que pueden ser especialmente vulnerables a los riesgos que presentan los productos en cuestión (en particular los niños y las personas mayores). Operan también ciertos requisitos de seguridad que solo se refieren a algunos aspectos o categorías de riesgos en relación ciertos productos, como ser los referidos a la generación de datos, la identificación del peligro y la determinación del riesgo, a lo que se aplica la normativa específica.

Y si bien el fruto o producto agroalimenticio es calificado como seguro, con referencia a la puesta en circulación y es en este momento en que se deberá verificar el control referido a la falta de la normativa específica, ello no obsta a que por aplicación de: las normas de calidad como ser las ISO 9000 o el método HACCP (de riesgos y puntos críticos de control); las normas sobre agricultura y crianza de animales ecológica o biológica; la trazabilidad; producción integrada, se efectúe el control desde el inicio del proceso, en la búsqueda de una calidad total.

3.2. Exigencias de los consumidores

Al sector consumidor va dirigido la producción y la industrialización de productos y frutos agroalimenticios. Al mismo le interesa que éstos sean sanos, seguros, nutritivos, salubres, higiénicos y de bajo precio. De este modo, los requerimientos de los consumidores condicionan cómo ha de ser la producción a la vez que determinan qué es lo que se debe producir, cómo se debe producir, mientras que las reglas de mercado imponen además cuánto y cuándo es conveniente producir.

Los derechos del consumidor limitan así la libre competencia, en cuanto si bien el productor puede elegir qué es lo que quiere producir, cuánto y cómo ha de hacerlo, con frecuencia sucede que no podrá ubicar en los mercados sino solo aquello que los consumidores requieren y que las condiciones competitivas le permiten.

Constituyen preocupaciones de los consumidores el actual proceso de integración de los mercados en cuanto puedan de algún modo amenazar el grado de higiene y de salubridad de los alimentos¹⁴⁶.

Las exigencias de los consumidores con relación a los productos agroalimenticios y a los alimentos en general, se derivan de “derechos” consagrados normativamente: 1) Derecho a la salud y seguridad; 2) Derecho a la libertad de elección; 3) Derecho a la calidad y seguridad de los frutos y productos agroalimenticios; 3) Derecho a la información y a la publicidad no engañosa; 4) Derecho a la protección de sus intereses económicos; 5) Derecho a la lealtad en las relaciones comerciales; 6) Derecho al trato equitativo, a la no discriminación ni arbitrariedad; 7) Derecho a la justicia contractual y a la reparación de daños; 8) Derecho a la educación para el consumo; 9) Derecho a la participación.

destinado a la producción de alimentos piensos que no sean seguros. Se considerara que un pienso no es seguro para el uso al que esté destinado cuando: a) tenga un efecto perjudicial para la salud humana o de los animales; b) haga que el alimento obtenido a partir de animales destinados a la producción de alimentos no sea seguro para el consumo humano. Cuando un pienso que no cumple la obligación de inocuidad pertenezca a un lote o una remesa de piensos de la misma clase o descripción, se presupondrá que ninguno de los piensos contenidos en ese lote o esa remesa la cumplen, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no cumplen dicha obligación. El pienso que cumpla las disposiciones comunitarias específicas por las que se rige la inocuidad de los piensos se considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones. La conformidad de un pienso con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para sospechar que, a pesar de su conformidad, el pienso no es seguro. En ausencia de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un pienso si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación nacional por la que se rige la inocuidad de los piensos del Estado miembro donde ese pienso está en circulación. Reglamento del Parlamento y del Consejo de la CE nº 178/02, establece los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

¹⁴⁶ STRAMBI, Giuliana. “La filiera di produzione agroalimentare”, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari...*
Op. Cit. p. 22.

En el año 1.985 en las Naciones Unidas se dictaron las denominadas directrices para la Protección del consumidor, las que establecen en el art. 3, entre otras acciones: la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad; la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.

El “derecho a la salud” es un derecho sustancial o de fondo del consumidor, considerado como persona humana, no como sujeto de mercado.

La “salud”, significa el completo bienestar físico, mental y social (OMS). El “daño a la salud” que se trata de preservar abarca la tutela del consumidor, del ambiente, de la persona respecto a males físicos o mentales, la del trabajador del ámbito laboral.

Los “derechos a la salud y seguridad”, como así también los “derechos a la vida, integridad, protección del medio ambiente y prevención de daños” son derechos básicos que se resumen en la idea de seguridad; están consagrados como garantías constitucionales, tienden a la integridad psicofísica del sujeto y protege su vida, salud, salubridad del medio ambiente y propende a la prevención de daños¹⁴⁷.

En algunos ámbitos, como el de la CE opera el “derecho a un elevado nivel de Seguridad Alimentaria, sanidad animal y vegetal”. Se requiere de alimentos inocuos, libres de peligros para la salud, para sostener una vida sana y activa.

En la CE, la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos no son objetivos separados; su consideración es a partir de los componentes interrelacionados de un “modelo sostenible de producción y consumo de alimentos”¹⁴⁸. Y no solo se tiene en cuenta la inocuidad como componente de la seguridad de los alimentos sino la “nutrición”, interesando cada vez más los métodos de producción agrícola y alimentaria, por cierto sin convertirse en cargas inútiles para productores e industriales¹⁴⁹. Se considera al consumidor como un importante eslabón de la cadena agroalimentaria¹⁵⁰ cuya salud y seguridad merecen un alto grado de protección.

La actual estrategia en materia de políticas de los consumidores en la CE para el período 2002-2006¹⁵¹ ha fijado tres objetivos centrales: 1) un alto nivel común de protección de los consumidores; 2) la aplicación eficaz de las normas de protección de los consumidores; 3) la participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias y las medidas consecuentes que en ella se proponen. Dentro de este contexto la revisión de la

¹⁴⁷ La protección contra los riesgos que afecten a la salud o a la seguridad de los consumidores, es una materia que ha sido objeto de una profusa y compleja regulación de carácter técnico sanitario dirigida a fomentar el control, la transparencia y las garantías en cuanto a los efectos para la salud y la seguridad de la composición y funcionamiento de los productos, en especial los agroalimenticios. De ahí la necesidad de un adecuado control del proceso productivo desde la fase inicial hasta la llegada al consumidor, a la par de la implementación de un sistema de “red de alerta” de intercambio rápido de información ante situaciones o productos que puedan suponer o supongan un riesgo para la seguridad de los consumidores.

¹⁴⁸ Dirección general de sanidad y protección de los consumidores. “Observaciones iniciales de David BYRNE, Comisario europeo de Sanidad y Protección de los Consumidores” en la mesa redonda de alto nivel sobre calidad de los alimentos celebrada en Bruselas (5 de marzo de 2001) <http://europa.eu.int/comm/dgs/health-consumer/library/speeches/speech88-es.html>

¹⁴⁹ Véase: Principios Generales de la Legislación Alimentaria de la Unión Europea. Libro Verde de la Comisión. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 30/04/97.COM (97) 176 (final).

¹⁵⁰ Véase: Decisión de la CE nº 597/97, referida al ámbito de la salud de los consumidores y la seguridad alimentaria. Decisión del Consejo de la CE nº 709/03, crea un Organismo Consultivo Europeo de Consumidores. Dictámenes del Comité Europeo y Sec. Europeo sobre el tema “la educación de los consumidores”, en el Diario Oficial nº C133 del 6/6/03, 1-5. Resoluciones del Consejo de la CE: del 25 de julio de 1987 sobre seguridad de los consumidores; del 28 de junio de 1999 sobre política de los consumidores para el período 1999-2001; del 18 de noviembre de 1999, sobre la garantía de protección de la salud en todas las políticas y acciones de la Comunidad; del 14 de diciembre de 2000 sobre la salud y la nutrición; del 2 de diciembre de 2002 sobre la estrategia en materia de políticas de los consumidores en la CE para el período 2002-2006, en Diario Oficial nº C011 del 17/01/03. Comunicación de la Comisión al parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones del 2 de diciembre de 2.002. “Estrategia en materia de política de los consumidores 2.002-2003. Se plantea la posibilidad de comprender las políticas que les afectan y contribuir a las mismas, política interactiva. Libro verde de la CE sobre protección de los consumidores.

¹⁵¹ Véase: Resolución del Consejo del 2 de diciembre de 2002 sobre la estrategia en materia de políticas de los consumidores en la CE para el período 2002-2006, en Diario Oficial nº C011 del 17/01/03.

legislación comunitaria existente en materia de consumidores y su afirmación sobre las directrices existentes.

Pero no solo se debe exigir que la producción sea sustentable sino también el consumo.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

- Si bien la "globalización", es un proceso que genera buenas posibilidades para la exportación de alimentos a nuevos mercados, restringe otros por las exigencias en cuanto al nivel de calidad exigido a los exportadores.

- El espectro de lo global se presenta como la subordinación de la agricultura local al mercado global y a las recetas institucionales, con la consiguiente pérdida de la autonomía y a veces de los medios de subsistencia.

En la actividad agroalimentaria:

- Existe una fuerte presión de los acuerdos de las relaciones multilaterales ya que los mismos deben ser respetados en cuanto se constituyen en el instrumento necesario para organizar no solo el comercio sino la agricultura y la compatibilidad con el ambiente.

- A los fines de la competitividad en los mercados surgen, como presupuestos necesarios, la calidad agroalimentaria y agroambiental, determinada a través de los estándares, los que deberían enmarcarse en normas internacionales, a la luz de los derechos humanos fundamentales al ambiente, al desarrollo sustentable, la calidad de vida, de los consumidores.

- A nivel internacional es necesario que los Estados parte de los mercados comunes y los Estados nacionales coordinen con los organismos internacionales la adopción efectiva de las normas establecidas por las instituciones internacionales (principalmente con la Comisión Códex) de control de calidad de los alimentos.

- La incorporación de normas de calidad alimentaria es un factor de creciente importancia para mejorar las posibilidades exportadoras de los productos de los mercados comunes.

- La aplicación de normas internacionales de calidad está siendo requerida crecientemente en los distintos mercados internacionales.

- Las normas de calidad agroalimentaria, en un contexto de economía globalizada y de amplia competencia, son precisamente las reglas que fijan las condiciones de la competencia.

- La calidad relacionada con la inocuidad de los alimentos comercializados en el ámbito internacional estará condicionada cada vez más por los requisitos de calidad en cuanto inocuidad adoptados por los gobiernos miembros de la OMC, de conformidad con las directrices formuladas en el marco de los Acuerdos correspondientes de la Ronda Uruguay que se refieren a normas internacionales y, específicamente, a las normas del Codex Alimentarius que representan un punto de referencia ineludible. Sin embargo, también se ha venido imponiendo la adopción de normas de calidad de carácter voluntario.

- Para que la actividad agraria sea competitiva en este orden, es fundamental que los diversos sectores de la industria agroalimentaria sean capaces de asumir los desafíos que estas normativas plantean y desarrollar los productos con los estándares más altos de calidad.

- A las ventajas comparativas tradicionales de la región, se sumarán las competitivas relacionadas a la calidad del producto.

- La aplicación de los estándares internacionales generará importantes beneficios para la competitividad y la capacidad exportadora de alimentos de la región.

- Las empresas y los gobiernos deben respetar el principio precautorio y tomar acciones preventivas - de cara a la incertidumbre científica-, para evitar los daños a la salud y

ecológicos como los que representan la moderna biotecnología o los organismos modificados genéticamente (OGMs).

- Fusionar inocuidad, calidad y competitividad comercial de los alimentos constituye hoy un desafío que requiere criterios renovados, creatividad y disposición para trabajar en conjunto, tanto en las áreas oficiales como en el sector privado.

- Los consumidores tienen derecho a saber de dónde proviene su alimento, qué hay en él y cómo fue producido, aún más, los productores y los consumidores tienen derecho a mantener el control local sobre la producción de alimento, la distribución y el consumo.

- Para mejorar la performance económico-productiva del sistema agroalimentario, es necesario innovar y especializar los productos para incorporarles valor, a fin de adaptarlos a las necesidades de los consumidores.

- Urge una nueva valoración indicando el pasaje de: el rédito económico a la productividad social; protagonismo individual a la solidaridad; la libre cambio a la reciprocidad; la libre competencia a una economía social de mercado; el uso irracional de los recursos naturales al desarrollo sustentable; la inseguridad alimentaria a la paz social.

Los Estados deberían desarrollar las siguientes acciones estratégicas:

- Apoyar una reforma real y significativa en la agricultura mediante el fortalecimiento de las normas multilaterales que regulan el comercio agropecuario, según lo acordado en DOHA, incluyendo mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducción, con miras a la eliminación, de todas las formas de subsidios a la exportación, y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Respaldar el establecimiento de áreas de libre comercio en el hemisferio y en otros foros regionales o subregionales. Respaldar y participar en el desarrollo de capacidades y asistencia técnica que contribuya a estos objetivos.

- Asignar un alto grado de prioridad a las políticas regionales de sanidad animal y vegetal y de inocuidad de alimentos, fortaleciendo los sistemas nacionales y regionales y reafirmando su compromiso con las organizaciones competentes reconocidas por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y las organizaciones internacionales pertinentes, (Codex Alimentarius, Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)) y organizaciones regionales.

- Promover condiciones económicas y sociales favorables para el desarrollo agroempresarial, la generación de empleo, la integración de las cadenas agroproductivo-comerciales y su participación en el contexto mundial.

- Apoyar las acciones para cumplir con las normas internacionales sobre sanidad agropecuaria.

- Promover condiciones que estimulen, en el medio rural, el desarrollo de la infraestructura necesaria, empresas competitivas y el incremento de las inversiones que mejoren la vida rural.

- Promover la seguridad alimentaria mediante el aumento de la productividad, mayor acceso al mercado por medio de una mejor distribución y producción de alimentos inocuos y nutritivos, y la producción y el consumo de productos que ofrezcan mayores ventajas competitivas considerando los aspectos sociales y económicos.

- Aumentar el entendimiento del impacto ambiental de los sistemas agropecuarios convencionales y de las tecnologías de producción apropiadas a los sistemas agroecológicos.

- Promover el acceso y la adopción de prácticas agropecuarias, forestales y pesqueras ambientalmente sostenibles, incluyendo las alternativas agroecológicas y orgánicas.

- Apoyar un mejor entendimiento, facilitar el diálogo y el trabajo hacia consensos hemisféricos con respecto a los vínculos entre los temas de biodiversidad y agricultura en el marco de los acuerdos nacionales e internacionales.
- Fomentar la agricultura sostenible con una visión agroecológica ampliada e innovadora basada en el ordenamiento de los territorios rurales, la diversificación y el uso no alimentario de la producción agrícola.
- Propiciar políticas que apoyen el acceso a recursos como tierra, crédito, información de mercado y otros servicios.
- Impulsar el fortalecimiento de la articulación de las cadenas agroproductivo-comerciales y la ampliación de la infraestructura para el desarrollo.
- Impulsar programas de investigación, desarrollo y comercialización de productos que utilizan materia prima nacional que agreguen valor a los mismos.
- Promover la gestión ambiental en los eslabones de las cadenas agroproductivocomerciales.
- Promover el desarrollo de capacidades empresariales entre los diferentes grupos sociales y culturales de la comunidad rural.
- Promover marcos institucionales para facilitar el diálogo y la negociación entre todos los actores de las cadenas agroproductivas-comerciales¹⁵².

Ante a lo señalado precedentemente, el Derecho Agrario:

- Plantea una nueva conformación en cuanto ya no podrá ser el Derecho apegado únicamente a dar soluciones a los problemas de la tierra y del productor o empresario agrario, sino deberá centrar su atención en el ciclo biológico, complementado con el fenómeno de los mercados y los impactos de la actividad agraria en el ambiente y en el desarrollo humano.
- Recepta los impactos de la internacionalización, pero también de la integración, la regionalización, la intersectorialidad, la interdisciplinariedad, la solidaridad, la concertación, en suma, la disciplina se muestra se muestra plurifuncional.
- Debe preocuparse no solo en los productores (empresarios agrarios) sino también satisfacer a los consumidores y los mercados y a los habitantes en general, en la cuestión ambiental.
- Debe incorporar la calidad comprensiva de las variables que posibilitan la seguridad alimentaria, ambiental, pecuniaria del consumidor, en cuanto elemento definitorio que posibilite la clasificación de cosas, es decir de frutos y productos agroalimenticios.
- Opera: 1) La recepción de nuevos principios a ser aplicados en su subsistema agroalimentario (precaución, análisis del riesgo, transparencia, equidad, proporcionalidad, reciprocidad, solidaridad). 2) La transversalidad de ciertos conceptos como “desarrollo sustentable, ambiente y seguridad alimentaria”. 3) La regulación de los temas de la calidad agroalimentaria y seguridad alimentaria, los que si bien se muestran en su plenitud en la etapa de la circulación o sea, mas específicamente, en la comercialización de los productos agrícolas a través de los mercados de dichos productos, dicha calidad debe estar presente desde su inicio, o sea en el propio proceso productivo; proceso que debe responder a los requerimientos de los mercados y los consumidores. 4) La consideración de la inocuidad alimentaria como presupuesto básico de la seguridad alimentaria, a partir de: la elaboración de normas globalizadoras; la armonización de normas alimentarias; la integración de la calidad e inocuidad alimentaria en un contexto más amplio a través de categorías de productos alimentarios; el dictado de normativa horizontal, que consiste en la elaboración de normas que se puedan aplicar a la mayor parte de los alimentos, a todos alimentos de una

¹⁵² Véase: Plan de Acción "agro 2003-2015" para la agricultura y la vida rural de las Américas. Segunda Reunión Ministerial sobre agricultura y vida rural en el contexto del proceso de Cumbres de las Américas. www.iica.int/cumbres/2da Reunión/documentos.

clase en particular o a un grupo amplio de productos específicos (por ejemplo: lácteos, ovo-productos, carnes, cereales, etc); una normativa sencilla, abierta, integral, coherente, racional, fácilmente comprensible, transparente, con base científica y técnica y en plena concertación con las partes interesadas o sea con los sectores gubernamentales involucrados en el tema, la industria, los consumidores, la producción primaria y el comercio; la formulación de estrategias integradas; la introducción de cambios en la producción y elaboración de alimentos; el consenso de estándares mínimos; la elaboración y aplicación de buenas prácticas agrícolas y de manufactura; la aplicación del método HACCP tanto a la agroindustria alimentaria como a la producción primaria; el empleo de las normas IFOAM; la adopción de normas ISO 9000 y 14000; la instrumentación y recepción normativa de la rastreabilidad o trazabilidad de los alimentos en cada una de las etapas o en cascada de la cadena agroalimentaria, debiéndose prestar atención al tipo y las dimensiones de las empresas; la determinación, gestión, evaluación y comunicación de los riesgos alimentarios; la implementación del sistema de alerta rápida; el intercambio de información y establecimiento de redes referidas al sistema de reconocimiento de riesgos incipientes; el control estatal, empresarial y del consumidor; el fortalecimiento y transparencia del control; la aplicación de los mismos métodos de control en todas las etapas de la cadena agroalimentaria; la aplicación de normas de higiene desde la producción primaria hasta la entrega al consumidor final; el fortalecimiento científico y técnico de organismos especializados; el aseguramiento de sistemas eficaces de inspección y certificación para la importación y exportación de alimentos; la regulación sobre higiene, aditivos, hormonas, dioxinas, plaguicidas, contaminantes microbiológicos, otros contaminantes, aflatoxinas, organismos modificados genéticamente, alimentos para lactantes, niños y grupos especiales, alimentos funcionales, nutritivos, entre otras; un marco regulatorio que incluya la metodología internacional normalizada; el desarrollo de sistemas análogos que tiendan a evitar o prevenir a priori los riesgos en el punto en que se originan, alcanzando niveles similares de protección contra los peligros asociados con los mismos, independientemente de los modos de control que se empleen, conforme se exige en el AMSF de la OMC; el aumento de la cooperación entre los sectores de sanidad, agricultura, pesca y producción de alimentos, con miras a la vigilancia y el seguimiento de la inocuidad de los alimentos; la cooperación institucional y científica; el establecimiento de redes y creación de capacidad en la esfera de la calidad e inocuidad de los alimentos; la creación de mecanismos para el intercambio de información oficial sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal; la información y participación de los consumidores - comunicación interactiva sobre los riesgos para la inocuidad de los alimentos y sobre la calidad de los productos alimenticios.

Atento a lo señalado precedentemente se hace necesario impulsar “otra globalización”, tal es la que surge de la Economía Social. Urge la globalización de la solidaridad, promoviendo “otra globalización”, que es tan posible como necesaria, vinculando el crecimiento económico a la cohesión social y, así mismo, impulsando en las empresas la aplicación del principio de su responsabilidad social, para lograr su atención al entorno y a la ética en sus relaciones.

Solo el compromiso social y el espíritu de consenso va a permitir afrontar los grandes desafíos de este tiempo de transformación –caracterizado por el proceso de globalización, las exigencias de calidad y competitividad, la innovación y el cambio tecnológico-, con políticas y actuaciones en las que están de acuerdo la mayoría de los agentes económicos y sociales. En este marco, la consolidación y desarrollo de la economía social debería ser prioritaria e imprescindible para los Estados de todo el mundo. Precisamente, el nuevo escenario que nos ha abierto el siglo XXI exige medidas nuevas de apoyo ante la diversificación a la que se ve abocado el sector agroalimentario, en procura de un desarrollo sustentable, una mejor calidad de vida y protección del medio ambiente.

Por lo que a partir de las exigencias de la Seguridad Alimentaria, el Derecho agrario continuará siendo “un derecho de protección aunque no siempre y solo a favor del productor agrícola”¹⁵³, ya que la “ratio de la construcción de una teoría general del Derecho Agroalimentario está no solo en la tutela de la salud del consumidor y de la seguridad de la genuinidad del producto ingerido sino en términos mas generales en la tutela de la calidad de la producción”¹⁵⁴.

¹⁵³ COSTATO, Luigi. “La ragione di uno statuto dell’imprenditore agricolo”, **in** Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 77.

¹⁵⁴ GALLONI, Giovanne. “Teoria generale del diritto agroalimentare”, **in** Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.I, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 22.