



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

La regulación de los alimentos en Argentina

Emergencia, codificación y resistematización
del Derecho Alimentario

Doctoranda: María Eugenia Marichal
Director: Dr. Cósimo Gonzalo Sozzo
Co-director: Dr. José Manuel Benvenuti

Doctorado en Derecho
Santa Fe
2013

Índice

Introducción	5
Capítulo I	
OBJETO Y ENFOQUE TEÓRICO. EL PROBLEMA DE LA CODIFICACIÓN	7
I.1. Objeto de estudio	7
I.1.1. Delimitación del objeto	7
I.1.2. Abordaje teórico	8
I.1.3. Síntesis de la exposición	13
I.2. Codificación & Modernidad	19
I.2.1. El movimiento codificador del siglo XIX	19
I.2.2. El debate por los grandes códigos europeos	23
I.2.3. Los Códigos y las grandes Revoluciones	29
I.3. La crisis de los códigos modernos	34
I.3.1 Administrar o instituir: Leyes vs. Reglamentos	34
I.3.2. La ruptura de una ilusión	36
I.3.3. Los procesos de descodificación	38
I.4. Cronología de los Códigos argentinos	43
I.4.1. Las etapas codificadoras en Argentina	43
I.4.2. Los Códigos de la organización nacional	44
I.4.2.a. Código de Comercio (1859/62) y Código Civil (1869)	45
I.4.2.b. Código de Minería (1886) y Código Penal (1921)	51
I.4.3. Códigos de materias específicas	53
Capítulo II	
LA CODIFICACIÓN ALIMENTARIA	61
II.1. Los orígenes. Primeras normas e instituciones de control alimentario en la Argentina	61
II.1.1. La expansión de las Oficinas Químicas	62
II.1.2. El reclamo experto por una codificación de la regulación alimentaria	71
II.1.2.a. La Conferencia Bromatológica Nacional	73
II.1.2.b. El “orden” alimentario: ¿código o reglamento?	82
II.2. El camino hacia la codificación nacional	87
II.2.1. La creación de la Dirección Nacional de Química	87
II.2.2. La progresiva ordenación alimentaria en las provincias	91
II.2.3. El Reglamento Alimentario Nacional de 1953	95
II.3. El Código Alimentario Argentino (Ley 18.284/69)	100
II.3.1. Los proyectos de unificación de la legislación alimentaria nacional	100
II.3.2. El Código Alimentario Argentino: descripción general	102
II.3.2. La impronta de los expertos en el Código Alimentario	108
II.3.2.a. Métodos y técnicas analíticas uniformes	108
II.3.2.b. Actualización de la normativa alimentaria	112

Capítulo III**EL CODIGO ALIMENTARIO ARGENTINO Y EL SISTEMA DE DERECHO ALIMENTARIO**

	119
III.1. El sistema de Derecho Alimentario argentino	119
III.1.1. Una regulación primordialmente administrativa	119
III.1.2. Código Alimentario y regímenes específicos	127
III.1.2.a. Productos de origen animal. Ley de Policía Sanitaria Animal N° 3959/02	130
III.1.2.b. Productos Vitivinícolas. Ley General de Vinos N° 14.878/59	132
III.1.2.3. Regímenes que inciden en la regulación alimentaria	137
III.1.3.a. La identificación de las mercaderías	141
III.1.3.b. La defensa del consumidor	145
III.2. El Código como actualización	150
III.2.1. La continuidad con el Reglamento Alimentario de 1953	150
III.2.2. Los principios del Derecho Alimentario	154
III.2.3. La codificación de 1969	165
III.3. Las variaciones del Código Alimentario respecto a los Códigos tradicionales	167
III.3.1. Estabilidad vs. Mutabilidad	167
III.3.2. Los Reglamentos Técnicos: las Resoluciones en el marco MERCOSUR	168
III.3.3. Un Código “sui generis”	171

Capítulo IV**LOS PROCESOS GLOBALES DE REGULACIÓN ALIMENTARIA** 177

IV.1. El régimen jurídico global alimentario	177
IV.1.1. La regulación y los organismos globales en materia alimentaria	177
IV.1.2. La OMC y el comercio internacional de alimentos	183
IV.1.2.a. El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSFS)	184
IV.1.2.b. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC)	187
IV.1.2.c. Consultas y controversias relacionadas con alimentos ante la OMC	190
IV.1.3. El Codex Alimentarius y su articulación con la OMC	192
IV.2.1. Una regulación basada en la Ciencia	200
IV.2.1.a. El discurso experto en la Comisión del <i>Codex Alimentarius</i>	201
IV.2.1.b. El análisis de los riesgos alimentarios	207
IV.2.2. La implementación de Sistemas de Control Alimentario	211
IV.2.3. Del Codex Alimentarius a la constitución alimentaria global	216
IV.3. La injerencia de la regulación global en el sistema argentino	219
IV.3.1. El Sistema Nacional de Control de Alimentos y los modelos de FAO/OMS	220
IV.3.2. Reconfiguración del sistema por las tendencias globales	221
IV.3.2.a. De la inspección a la auditoría. Vigilancia y laboratorios	224
IV.3.2.b. Gestión del control. Información, educación y asesoramiento	230

Capítulo V**LOS PROCESOS DE CONVERGENCIA** 234

V.1. La armonización alimentaria regional	234
V.1.1. Entre el alineamiento global y la convergencia internacional	234
V.1.2. Antecedentes de la armonización alimentaria latinoamericana	236
V.2. Convergencia regional: MERCOSUR	240
V.2.1. Las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y las modificaciones del Código Alimentario Argentino	241
V.2.2. La cuestión de los aditivos alimentarios	248

V.2.2.a. ¿Convergencia regional o alineamiento global? _____	253
V.2.1.b. Las especies botánicas de origen regional _____	258
V.2.2.c. Los proceso de armonización legislativa y el Código Alimentario _____	261
V.2.3. Derecho comparado de los países del MERCOSUR: regímenes jurídicos alimentarios y estructuras institucionales de aplicación _____	263
V.2.3.a. Brasil _____	263
V.2.3.b. Paraguay _____	266
V.2.3.c. Uruguay _____	270
V.2.3.d. Venezuela _____	274
V.3. Convergencia bilateral: Unión Europea _____	277
V.3.1. La experiencia de las crisis alimentarias _____	281
V.3.2. El aprendizaje y las reformas legales, institucionales y políticas _____	285
V.3.3. La exportación de dispositivos de seguridad alimentaria _____	288

Capítulo VI

EMERGENCIA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE

ALIMENTOS _____	295
VI.1. Hacia un derecho alimentario reflexivo _____	295
VI.1.1. Cambios en el entorno y acoplamiento del subsistema jurídico _____	295
VI.1.2. Las reformas neoliberales de la década de 1990 _____	298
VI.2. Creación y <i>re-creación</i> del Sistema Nacional de Control de Alimentos _____	307
VI.2.1. Los cambios institucionales y normativos en el régimen de control de alimentos _____	307
VI.2.1.a. Creación y rediseño de organismos públicos de control _____	307
VI.2.1.b. La emergencia de un Sistema Nacional de Control de Alimentos _____	310
VI.2.2. La necesidad de una “re-creación” del Sistema _____	313
VI.3. Los organismos nacionales del Sistema Nacional de Control de Alimentos _____	319
VI.3.1. La Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) _____	319
VI.3.1.a. El proceso decisorio al interior de la CONAL _____	325
VI.2.1.b. El rol del conocimiento experto _____	328
VI.3.2. La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) _____	331
Una de las grandes innovaciones institucionales en el área de salud en la década de 1990 fue la creación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica –ANMAT- mediante el Decreto N° 1490/92. _____	331
VI.3.2.a. Origen _____	331
VI.3.2.b. Estructura _____	334
VI.3.3. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) _____	337

Capítulo VII

LA RACIONALIDAD REFLEXIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE

ALIMENTOS _____	343
VII.2. Hacia una <i>procedimentalización</i> de la legislación alimentaria _____	348
VII.2.1. La actualización del Código Alimentario Argentino _____	348
VII.1.2. La comunicación intrasistema _____	356
VIII.2.3. El problema del reparto de competencias en el sistema _____	359
VII.2.3.a. Reglas legales que regulan la competencia en materia alimentaria _____	360
VII.2.3.b. Criterios de reparto de competencia alimentaria entre organismos nacionales de aplicación _____	363
VII.2.3.c. Aplicación jurisprudencial _____	370

VII.3. La privatización del control de los alimentos _____	381
VII.3.1. La privatización como mecanismo reflexivo _____	381
VII.3.2. Los fundamentos políticos de las reformas _____	384
VII.3.3. La privatización del control en el Sistema Nacional de Control de Alimentos _____	387
VII.4. La descodificación del derecho alimentario _____	391
Conclusiones _____	395
Bibliografía _____	425

Introducción

CAPÍTULO I

OBJETO Y ENFOQUE TEÓRICO. EL PROBLEMA DE LA CODIFICACIÓN

I.1. Objeto de estudio

I.1.1. Delimitación del objeto

Esta tesis intenta mostrar el papel que juega el discurso experto en la construcción de la regulación jurídica de problemáticas que involucran un alto contenido de conocimiento científico- tecnológico para su gestión y control. Se ha seleccionado la regulación del control de alimentos para consumo humano de Argentina como caso de estudio para indagar el rol de los expertos en la elaboración y aplicación de las normas jurídicas. Vinculado a resultados de una investigación previa sobre el campo alimentario¹, la presente investigación aborda el problema del rol de los expertos en la evolución del derecho, particularmente la regulación de materias con gran contenido científico técnico.

Es decir que, a partir del caso de la regulación alimentaria argentina, intentaremos explicar el modo en que históricamente los expertos se han situado en un lugar protagónico en la construcción de la regulación alimentaria, articulando conocimiento científico técnico y conocimiento jurídico, así como en el diseño y dirección de las instituciones estatales de fiscalización alimentaria que aplican dicha regulación. Esbozando la regulación y estructura institucional de control alimentario desde sus orígenes en Argentina, indagamos los cambios producidos por la reforma del régimen alimentario argentino en la década del 1990, que implicó la instalación de un Sistema Nacional de Control de Alimentos y la sanción de un conjunto normas jurídicas para ponerlo en funcionamiento, la

¹ La investigación en el marco de la presente tesis doctoral constituye, en muchos aspectos, una continuación del trabajo de investigación previo realizado en el marco de la tesis de Maestría: María Eugenia Marichal, “Conocimiento Científico- Técnico y Regulaciones Jurídicas. El Control de Los Alimentos Como Red: El Caso Del Código Bromatológico y El Instituto Bromatológico de La Provincia de Santa Fe (1939-1941)” (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes, 2011).

creación estructuras institucionales- administrativas y el rediseño de las existentes para implementar nuevas políticas en el sector.

I.1.2. Abordaje teórico

Pretendemos indagar el papel de los saberes expertos científico-tecnológico en la producción y aplicación de regulaciones jurídicas, el modo en que los cambios en el mundo de la ciencia y la tecnología se articulan con los cambios en el Derecho. Se trata de encontrar algunas ideas teóricas y conceptos existentes que desde diferentes campos han tratado de explicar el problema, y ensamblarlos de forma tal que presenten un marco aceptable para entender la forma en que se produce la articulación de los saberes jurídicos y los saberes científico-tecnológicos que movilizan los cambios en la regulación del control de los alimentos en Argentina.

De las diferentes teorías que permiten una comprensión general de los cambios en el derecho, optamos por un enfoque funcionalista sistémico. Concretamente, por la elaboración del sociólogo del derecho alemán Gunther Teubner acerca del “derecho reflexivo”², partiendo de la teorías de sistemas y los trabajos sociológicos de Niklas Luhmann³. Esta construcción teórica se utilizó fundamentalmente para el análisis del régimen alimentario emergente luego de las reformas de los años ´90.

La noción de reflexividad permite interpretar los cambios en el derecho moderno a partir de una concepción del derecho como “sujeto epistémico”⁴. G. Teubner pretende haber elaborado una “*aproximación al problema del cambio en el derecho y la sociedad que permita ver la situación actual como una “crisis” de la evolución social y legal, y de esta*

² Gunther Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno,” in *La Fuerza Del Derecho* (Colombia: Uniandes, Siglo del Hombre Eds., 2000).

³ Niklas Luhmann, *Introducción a la teoría de sistemas: lecciones publicadas* (Universidad Iberoamericana, 1996); Niklas Luhmann, *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General* (Anthropos Editorial, 1998); Niklas Luhmann, *El Derecho de la sociedad* (Universidad Iberoamericana, 2005); Niklas Luhmann, *Sociologia do direito* (Tempo Brasileiro, 1985).

⁴ Gunther Teubner, “El Derecho Como Sujeto Epistémico: Hacia Una Epistemología Constructivista Del Derecho,” *DOXA Cuadernos de Filosofía y Derecho* (1989).

*forma situar las narrativas dentro de una teoría social más comprensiva*⁵. Las teorías sociales más amplias que retoma son las dos principales teorías *neoevolucionistas* surgidas en Alemania, correspondientes a Habermas y Luhmann, respectivamente. Contrasta estas teorías con el pensamiento neoevolucionistas de los EE.UU. representado por la teoría del derecho responsivo de Nonet y Selznick⁶. Tomando elementos de estas grandes corrientes, los recombina para desarrollar una nueva perspectiva acerca del proceso de cambio legal y social, a la cual denomina “derecho reflexivo”: *“la situación actual, en la que el derecho se convierte en un sistema para la coordinación de la acción al interior de los subsistemas sociales semiautónomos y también entre éstos, puede contemplarse como una posibilidad naciente pero aún no percibida, y puede también estudiarse el proceso de transición hacia un derecho verdaderamente reflexivo”*⁷.

Los tres relatos *neoevolucionistas* que Teubner toma como punto de partida (correspondientes a la obra de Nonet y Selznick, Habermas y Luhmann, respectivamente) identifican una evolución con distintos tipos de derecho, intentando mostrar el cambio operado en el pasaje de un tipo hacia otro y describir los procesos de transición. Para Teubner, estos tres modelos no son incompatibles, sino que refieren a diferentes aspectos de

⁵ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno,” 86. Según Teubner *“la crisis del derecho moderno está inextricablemente ligada a la insuficiencia del modelo de racionalidad empleado por el derecho, un modelo que corresponde a necesidades funcionales de una sociedad distinta de la que vive el hombre contemporáneo y que exige mecanismos nuevos, mecanismos reflexivos de resolución de conflictos”* Morales de Setién Ravina, “La Racionalidad Jurídica En Crisis: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner,” in *La Fuerza Del Derecho* (Colombia: Uniandes, Siglo del Hombre Eds., 2000), 18.

⁶ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law* (Transaction Publishers, 1978). Explica Teubner que si bien la tradición evolucionista es muy antigua entre los estudiosos del Derecho, las teorías *neoevolutivas* sobre el Derecho surgen a partir del desencanto con el modo en que funcionaba el Estado Social, e intentaron explicar la crisis del Derecho y la tendencia de las sociedades (europea y norteamericana) hacia un derecho finalista y a las estructuras legales y burocráticas a él asociadas. Los juristas europeos llamaron a esta tendencia *“rematerialización”* del derecho: una parte del programa del Estado social que conduciría a la disolución de la racionalidad formal.

⁷ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno,” 87.

un mismo problema⁸. El autor intenta identificar acuerdos entre las tres propuestas teóricas y trascender las controversias entre el funcionalismo y la teoría crítica, para construir un modelo integrado de evolución legal descomponiendo los modelos existentes en sus elementos y reestructurándolos de una manera diferente. Su estrategia es combinar variables “externas” e “internas” en un modelo de co-variación que le permita identificar una clase naciente de estructura legal: el derecho reflexivo⁹.

La construcción de G. Teubner acerca del derecho reflexivo resulta una profunda caracterización (teórica) de tres estadios o etapas modélicas atravesadas por el derecho y el Estado modernos (liberal, providencia o de bienestar y neoliberal). En el caso bajo estudio, este esquema permite explicar las mutaciones del régimen alimentario al atravesar cada etapa. Sostenemos aquí que en ese largo recorrido puede trazarse una línea de continuidad en el rol protagónico de los expertos en el diseño de la normativa alimentaria y el gobierno de los organismos de aplicación.

Sin embargo, fue necesario recurrir a otras herramientas conceptuales para “narrar” estos períodos del modo en que sucedieron en el contexto de países no desarrollados de la región latinoamericana, evolución no siempre coincidente con el proceso acontecido en Europa o EE.UU. (sociedades que tienen presentes los mencionados autores al elaborar sus teorías). Hemos recurrido a otras elaboraciones teórico-jurídicas que cubrieran aquellas cuestiones que presentaba el caso y que no podían ser adecuadamente observadas con las herramientas del

⁸ Si bien hay diferencias sustanciales, según Teubner, las tres teorías tienen en común su foco de atención puesto en la crisis de racionalidad formal en el Derecho. Las tres consideran que la racionalidad formal es una característica dominante del derecho moderno y el fenómeno de la “rematerialización” sería la manifestación de la crisis en el derecho contemporáneo. Los tres parten de la formulación inicial de Weber y su tipología de racionalidad formal/racionalidad material en el Derecho. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva* (Fondo de Cultura Económica, 1996).

⁹ Las teorías que Teubner analiza se centran en la búsqueda de “*modelos de procesos que expliquen la disolución de la racionalidad formal en cuanto a transformación, direccionalidad y potencial evolutivo y cada una presenta un nuevo tipo de racionalidad hacia la cual puede estar dirigiéndose el derecho moderno*”. Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno,” 89.

“derecho reflexivo”. En primer lugar, la materia jurídica objeto de análisis (el derecho alimentario) cuenta con un “Código”, aparente eje ordenador del sistema, el cual -como técnica jurídica- no era específicamente analizado en estas teorías generales. De allí un primer conjunto de marcos teóricos complementarios que permitieran entender los procesos codificatorios¹⁰, análisis socio-históricos¹¹ y críticos¹² sobre la codificación; y estudios sobre los procesos de descodificación y constitucionalización del derecho privado¹³.

Para explicar los cambios operados en el derecho en las últimas décadas recurrimos a un segundo enfoque complementario, las teorías sobre el pluralismo jurídico. Por su filiación con el enfoque sistémico, se siguen los estudios de Faría sobre la vinculación de la globalización del derecho con la economía¹⁴ y las elaboraciones de Teubner sobre el pluralismo jurídico y derecho como sistema autopoietico global¹⁵.

¹⁰ Juan Bautista Alberdi, *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853* (Buenos Aires: Raigal, 1954); Jorge Cabral Texo, *Juicios críticos sobre el proyecto de código civil argentino de los doctores Manuel R. García, José F. López, Manuel d. Sáez, Juan B. Alberdi, Dalmacio Vélez Sarsfield, Vicente F. Lopez, Alfredo Lahitte y Victorino de la Plaza*, 1920; Jean-Étienne-Marie Portalis, *Discurso Preliminar Código Civil Francés*, trans. Silvia De la Canal, Suplemento Esp. Rev. La Ley (Buenos Aires: La Ley-UBA, 2004).

¹¹ Víctor Tau Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870): mentalidad social e ideas jurídicas* (Imprenta de la Universidad, 1977); Texo, *Juicios críticos sobre el proyecto de código civil argentino de los doctores Manuel R. García, José F. López, Manuel d. Sáez, Juan B. Alberdi, Dalmacio Vélez Sarsfield, Vicente F. Lopez, Alfredo Lahitte y Victorino de la Plaza; Historia del Código civil argentino* (J. Menéndez, 1920).

José Eduardo Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada* (Trotta, 2001).

¹² Enrique E. Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” in *Materiales Para Una Teoría Crítica Del Derecho*, ed. Carlos M. Cárcova, 2^o ed. (Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006), 163–208; François Ost, *El Tiempo Del Derecho* (Siglo XXI, 2005); “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez,” trans. Isabel Lifante Vidal, *DOXA, Cuadernos de Filosofía Del Derecho* 14 (1993): 169–194.

¹³ Natalino Irti, “La edad de la descodificación,” in *La edad de la descodificación* (Barcelona: José María Bosch, 1992), 17–41; Ricardo Luis Lorenzetti, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado* (Rubinzal-Culzoni, 1995); Ricardo Luis Lorenzetti, *Teoría de La Decisión Judicial. Fundamentos Del Derecho* (Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008); Gonzalo Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited),” *Revista de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- UNL* (2001): 83–112; Luis Diez Picazo y Ponce de León, “Codificación, Descodificación y Recodificación.,” *Anuario de Derecho Civil XLV*, no. II (1992): 473–484.

¹⁴ José Eduardo Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada* (Trotta, 2001).

¹⁵ Gunther Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization* (Oxford University Press, 2012); Teubner, “El Derecho Como Sujeto

Complementariamente, para analizar la articulación del Derecho y la Ciencia-Tecnología y siguiendo un abordaje en clave interdisciplinar, tomamos algunas herramientas de otras ciencias sociales, particularmente del campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ECTS) o “Ciencia, Tecnología & Sociedad”¹⁶. Se utilizan algunas nociones y enfoques de la Teoría del Actor Red elaborada por los autores franceses Bruno Latour¹⁷ y Michel Callon¹⁸.

Cabe aclarar que no incluiremos un apartado que reseñe, desarrolle y analice los marcos teóricos seleccionados, listando y definiendo los

Epistémico: Hacia Una Epistemología Constructivista Del Derecho”; Gunther Teubner, “The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism,” *Cardozo Law Review* 13 (1992): 1443–1448.

¹⁶ En honor a la brevedad, sólo incluiremos una simple definición aproximativa a sus contenidos: “La expresión “ciencia, tecnología y sociedad” suele definir un ámbito de trabajo académico, cuyo objeto de estudio está constituido por los aspectos sociales de la ciencia y tecnología, tanto en lo que concierne a los factores sociales que influyen sobre el cambio científico-tecnológico, como en lo que atañe a las consecuencias sociales y ambientales ()”. Concretamente, la frase “Estudios CTS” referiría al “ámbito de trabajo académico que comprende las nuevas aproximaciones o interpretaciones del estudio de la ciencia y tecnología”, entendidos como “una reacción académica contra la tradicional concepción esencialista y triunfalista de la ciencia y la tecnología, subyacente a los modelos clásicos de gestión política ” Eduardo Marino García Palacios, *Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual* (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2001). Reconociendo la complejidad y heterogeneidad del campo CTS, para mayor profundidad conceptual puede consultarse alguno de los manuales que recopilan estudios de casos: Edward J. Hackett and Society for Social Studies of Science, *The Handbook of Science and Technology Studies* (Mit Press, 2008); Sheila Jasanoff, *Handbook of Science and Technology Studies* (SAGE, 1995). También pueden verse los numerosos papers publicados en revistas especializadas (por sólo mencionar algunas: *Social Studies of Science* (Sage Publications) y *Science, Technology and Human Values* (Sage), en idioma inglés; *Revista Redes* (UNQ) y la *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* de la OEI (<http://www.oei.es/revistactsi/index.html>), en idioma español).

¹⁷ *Nunca fuimos modernos: Ensayo de antropología simétrica* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007); “Give Me a Laboratory and I Will Raise the World,” in *Science Observed: Perspectives on the Social Studies of Sciences* (London: Sage Publications, 1983); *La esperanza de Pandora: Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia* (Gedisa Editorial, 2001); *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red* (Manantial, 2008).

¹⁸ “Algunos elementos para una sociología de la traducción. La domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc.,” in *Sociología de la Ciencia y la Tecnología*, ed. Juan Manuel Iranzo (CSIC-Dpto. de Publicaciones, 1995); “El Proceso de Construcción de La Sociedad. El Estudio de La Tecnología Como Herramienta Del Análisis Sociológico,” in *Sociología Simétrica. Ensayos Sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, ed. Domenech and Tirado (Barcelona: Gedisa, 1998); “Luchas y Negociaciones Para Definir Qué Es y Qué No Es Problemático, La Socio- Lógica de La Traducción,” *Redes* 23 (2006): 103–128; “La Dinámica de Las Redes Tecno-económicas,” in *Actos, Actores y Artefactos*, ed. Hernán Thomas (Bernal: UNQ, 2008), 147–184.

conceptos centrales de cada insumo teórico. Consideramos innecesario este recurso expositivo ya que ninguna de las teorías se seguirá en toda su amplitud. De cada una de ellas sólo se adopta su forma de interpretar el derecho y, estratégicamente, algunos términos del vocabulario técnico que construyeron para nominar los nuevos fenómenos que observan, sus significados e interpretación. La selección de estos conceptos se ha realizado teniendo en mira los interrogantes que guían la investigación y las características del caso empírico elegido para abordar esos interrogantes (la evaluación del derecho alimentario argentino y sus caracteres contemporáneos). Por ello, preferimos limitarnos a delinear brevemente el enfoque adoptado como hemos hecho aquí, y desarrollar luego las herramientas conceptuales que efectivamente se operacionalizan para analizar el caso, desarrollo que se incluye en los correspondientes capítulos en que esos problemas sean trabajados.

I.1.3. Síntesis de la exposición

Hasta aquí, hemos delimitado el objeto de estudio y justificado brevemente el abordaje teórico metodológico de la investigación. Este primer capítulo opera a modo de introducción y se completa con un estudio preliminar acerca del problema de la codificación. El Código Alimentario Argentino asume características particulares, que lo desplazan del típico cuerpo codificado de una rama del derecho. Dada la centralidad de esta norma y la importancia de su caracterización para la comprensión del régimen alimentario nacional, antes de adentrarnos en su análisis, hemos explorado algunas ideas acerca del problema de la codificación del derecho, los orígenes modernos del movimiento codificador y su conexión con la revolución científica un siglo antes. Luego pasaremos revista del denominado proceso de “descodificación” y, finalmente, se trazamos una cronología de los Códigos Nacionales vigentes en Argentina, para poder situar al Código Alimentario en el ordenamiento jurídico argentino. Luego de esta introducción, la

exposición del trabajo de investigación se ha organizado en tres grandes partes.

En la primera parte (capítulos II y III) se sitúa, caracteriza y analiza la regulación alimentaria argentina desde sus orígenes hasta el proceso de codificación que tuvo lugar a fines de la década de 1960. En el capítulo II se delinean los antecedentes de la codificación alimentaria, identificando las primeras normas y organismos vinculados al control de los alimentos (que emergen fundamentalmente para regular la importación de productos elaborados) y el modo en cómo este régimen fue evolucionando, abarcando también el control de la producción nacional en forma descentralizada y heterogénea. Se rastrea cómo, a partir del reclamo de la comunidad científico- técnica de expertos en alimentos, se inició una movilización por la sanción de una codificación alimentaria nacional, cuyos diseño y proyección los expertos asumen como tarea propia. Se describe el camino recorrido en el proceso de codificación alimentaria y la edificación de las grandes instituciones nacionales de aplicación y el modo en que esas bases determinaron los principales componentes del Código Alimentario Argentino (sancionado mediante Ley 18.284/69), analizando en particular las instituciones signadas por la intervención de los expertos en estos lineamientos básicos.

En el capítulo III, delimitamos el sistema de Derecho Alimentario argentino, identificando y caracterizando el conjunto de normas y principios que lo componen. Situamos allí la regulación alimentaria codificada y la legislación alimentaria especial (la regulación de los productos de origen animal y la regulación de los productos vitivinícolas), así como la articulación y coexistencia de la regulación propiamente sobre alimentos con otros regímenes legales incidentales o conexos (Identificación de Mercaderías y Defensa del Consumidor). Luego, se analiza la codificación alimentaria como una actualización de la regulación, trazando una línea de continuidad entre este instrumento y el Reglamento Alimentario que le precediera, e identificando los principios del Derecho Alimentario. Finalmente, indagamos el Código Alimentario

como instrumento legal (más allá de la literalidad de su denominación) a partir de un diagnóstico de sus características tratando de detectar algunas variaciones en relación a la idea clásica de código moderno.

La segunda parte (capítulos IV y V) resume algunas cuestiones elementales de la regulación alimentaria en las dimensiones global, internacional y regional, que consideramos imprescindibles para comprender el modo en que se ha configurado el Derecho Alimentario nacional (el cual se explicará en la tercera parte). El capítulo cuarto trae una sintética descripción de los procesos globales de regulación alimentaria contemporáneos. Se reseñan sucintamente las características y funciones de los tres principales organismos globales involucrados en las cuestiones alimentarias (OMC, FAO y OMS) y de los principales documentos internacionales dictados para regular la producción, comercio, distribución, consumo, etc. de los alimentos en los mercados internacionales. En este orden, se describe (en aquellos aspectos que sean relevantes para el objeto de esta investigación) los Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSFS) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC; las normas, directrices y recomendaciones elaboradas por un órgano central del Derecho Alimentario global, el *Codex Alimentarius*.

Luego describimos las principales tecnologías globales que han sido pergeñadas para lograr la estandarización del control de los alimentos en todo el mundo, centrados en la noción de una regulación basada en la Ciencia, el rol central del discurso experto en la Comisión del *Codex Alimentarius* que promulga la necesidad de fundar la regulación alimentaria en conocimiento científico probado, difunde la metodología del análisis de los riesgos alimentarios y la implementación de Sistemas Nacionales de Control Alimentario. Esta descripción permitirá observar cómo juega el discurso experto en la construcción de la regulación de los organismos internacionales y la injerencia de la regulación global en los componentes del Sistema Nacional de Control de Alimentos, revisando como se han reconfigurado en función de las tendencias globales.

El capítulo V indaga los procesos de convergencia normativa alimentaria, los antecedentes de la armonización alimentaria latinoamericana y el dilema de la armonización entre las coordenadas del alineamiento global y de la convergencia regional en el bloque del MERCOSUR. Situamos las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y el modo en que éstas han modificado el Código Alimentario Argentino. La convergencia regional se analiza a partir de la regulación de una cuestión problemática central en materia alimentaria: los aditivos alimentarios, caso que permite observar el modo en que los lineamientos globales han sido internalizados en la región. Hacemos un breve recorrido en el derecho comparado de los países de la región, sus regímenes jurídicos alimentarios y las estructuras institucionales para su aplicación. Finalmente apuntamos algunas cuestiones sobre una cierta convergencia con la normativa alimentaria de Unión Europea, para lo cual describimos sucintamente la experiencia de las crisis alimentarias sufridas por la región a fines de los ´80 y durante los ´90; las reformas legales, institucionales y políticas que éstas provocaron y el modo en que este nuevo marco europeo de seguridad alimentaria fue exportado a otras regiones.

La tercera parte (capítulos VI y VII) describe la emergencia y organización del *Sistema Nacional de Control Alimentario* (SNCA) creado por Decreto 2494/94 y re-creado por Decreto 815/99. En el sexto capítulo se describe la emergencia y funcionamiento del sistema. Se sitúan estos cambios del régimen de control alimentario en el marco de las reformas neoliberales operadas en la década de 1990 en Argentina, y la forma en que las instituciones jurídicas reguladas evolucionaron hacia la instauración de un sistema nacional de control alimentario con caracteres reflexivos. Se describen los cambios institucionales y normativos en el régimen de control alimentario por entonces, la creación y rediseño de organismos públicos de control y los argumentos que condujeron a la emergencia de un Sistema Nacional de Control de Alimentos y su posterior “re-creación”.

Nos detenemos en indagar el rol del conocimiento experto en el proceso decisorio al interior del sistema, mapeando la “arquitectura institucional” de la fiscalización alimentaria estatal vigente, la conformación y funciones de los principales integrantes del sistema a nivel nacional: la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Se reconstruye el proceso de formación de consenso en el marco del sistema, identificando el modo de participación experta, la representatividad de los distintos sectores involucrados (consumidores, productores, trabajadores, etc.) en la toma de decisiones y el grado de sujeción a los lineamientos internacionales y globales.

En el último capítulo analizamos la racionalidad reflexiva del Derecho Alimentario actual, identificando los elementos reflexivos de la regulación jurídica tal como queda configurada a partir de la instauración del SNCA. Exploramos los cambios en el entorno del derecho y acoplamiento del subsistema jurídico en las últimas décadas. Luego identificamos dos grandes rasgos reflexivos del sistema: la tendencia hacia la *procedimentalización* en la forma de resolver los problemas que plantea al derecho la complejidad creciente de la cuestión alimentaria y la privatización del control de los alimentos. En relación al primero, indagamos los procedimientos previstos para mantener actualizada la legislación alimentaria, una base de datos constituida para facilitar la comunicación de los distintos organismos dentro del sistema, y los procedimientos (legales y su aplicación jurisprudencial) previstos para el reparto de la competencia entre los distintos organismos de control, destacando la influencia del Decreto 815/99.

En relación al segundo rasgo reflexivo del SNCA, su orientación hacia la descentralización y privatización del control de los alimentos. Se exploran los argumentos neoliberales que subyacen a estos cambios, así como las herramientas jurídicas que lo implementan en el SNCA. Indagamos el modo en que ha mutando el rol tradicional del Estado en su

ejercicio del poder de policía sanitaria al delegar ciertas facultades de autocontrol en los propios sujetos obligados, privatización que ha desplazado el rol –anteriormente central- del Estado, resignificándolo como deber de vigilancia. Por último, veremos cómo se produce el proceso de descodificación de la materia alimentaria, y cuál es la posición que asume el Código en ese sistema que progresivamente se va complejizando a nivel científico-técnico y paralelamente, dispersando a nivel jurídico-normativo.

Finalmente, en el último capítulo esbozaremos algunas ideas finales a modo de conclusión.

I.2. Codificación & Modernidad

I.2.1. El movimiento codificador del siglo XIX

La modernidad es en el momento en que mejor se puede percibir *“el orden de correspondencias entre el cambio de su régimen histórico y el nuevo modelo de juridicidad”*¹⁹. El nuevo modelo de juridicidad que emerge en la modernidad viene de la mano del ideal de la codificación del derecho positivo, con su correspondiente forma de interpretar la ley, criterio desarrollado por la Escuela Exegética que surge en torno al estudio de los códigos modernos. El auge del movimiento codificador en Europa se alcanza con la sanción del Código Civil francés en 1804, figura que representó el arquetipo de una codificación exitosa propagando al resto del continente, y a América, un modelo racionalista y antihistórico²⁰. Algunos autores consideran incluso que la codificación como fenómeno socio- histórico emergió con el impulso de la Revolución francesa²¹. Coincidimos con la postura que encuentra los orígenes del movimiento codificador en épocas anteriores: *“el proceso codificador no tiene su origen en el Código Napoleónico, sino por el contrario, éste constituye la culminación o concretización de un proceso que se venía desarrollando como exigencia de los cambios de la vida social, política y económica en el mundo europeo desde el Renacimiento y con el desarrollo creciente del capitalismo”*²².

¹⁹ Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexa Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 163.

²⁰ Ost, *El Tiempo Del Derecho*.

²¹ M. Luisa Murillo, “The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification,” *Journal of Transnational Law & Policy* 11, no. 1 (2001): 1–20.

²² Sebastián E. Tedeschi, “El Waterloo Del Código Civil Napoleónico. Una Mirada Crítica a Los Fundamentos Del Derecho Privado Moderno Para La Construcción de Sus Nuevos Principios Generales,” in *Desde Otra Mirada*, ed. Christian Curtis, 2^o ed. (Buenos Aires: EUDEBA, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2009), 213. Es posible encontrar gérmenes del ideal de la codificación en las monarquías europeas del Renacimiento bajo *“una forma de condensación jurídica determinada: la vuelta al derecho romano”* Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexa Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 175. Las monarquías absolutas necesitaban unificar el derecho para facilitar la ordenación de los territorios y consolidación de su dominación, pero “se

La diferencia entre los intentos previos de codificación durante las monarquías absolutistas europeas y las codificaciones modernas, radica en el significado que asumían esos códigos en el sistema jurídico. La innovación jurídica del movimiento codificador que se despliega en el siglo XIX no fue la introducción de la técnica codificadora sino la representación de los Códigos como el centro del ordenamiento jurídico al pensar que podían comprenderlo, en forma ordenada y coherente, en su totalidad²³. Otra diferencia fundamental es que el movimiento codificador moderno reconocía y garantizaba derechos subjetivos a los individuos, garantía que no aparece hasta la conformación de la sociedad contractual y la transformación revolucionaria del siglo XVIII. Esta garantía, formalizada en las normas, será *“lo específico y propio de una codificación, artefacto del sistema liberal e industrial”*²⁴.

En Francia, la codificación civil se produce luego de la Revolución Francesa de 1789 como modo de consolidar en el derecho privado las libertades civiles proclamadas. Al codificar, las leyes civiles afirmaban y reglamentaban la igualdad y libertad de los ciudadanos franceses en un texto único. El movimiento codificador promovía la reducción del material jurídico aspirando a alcanzar el ideal de la perfección (cuantitativa) que entendían venía de la mano de la simplicidad y la sencillez en la redacción y agrupamiento de los textos²⁵. De este modo, se

trataba de una codificación estrechamente circunscripta a los intereses fiscales y técnico-administrativos del príncipe, y a los intereses de sus funcionarios () portadores de un tipo particularizado y no generalizado de codificación, no excluyente de arbitrariedad hacia los súbditos” Ibid., 181.

²³ *“En la edad de la codificación (S. XIX) la ley era todo y codificar resultaba fundamental. Los Códigos estaban en el centro del sistema y contenían el núcleo y también la periferia de la materia a regular”*. Se señala que la noción de sistema fue introducida por Savigny (como sinónimo de “cientificidad del derecho”) en forma posterior a la Codificación francesa y *“recién en la codificación alemana las nociones de sistema y código se aproximan y comienzan a coincidir”*, puede decirse, en un sentido amplio, que también la codificación francesa estaba inspirada en la pretensión de contener en un solo cuerpo, central y único, todas las respuestas a todos los casos posibles, ubicándolos en un lugar claramente central del derecho francés. Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited),” 85.

²⁴ Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 175.

²⁵ Díez Picazo y Ponce de León, “Codificación, Descodificación y Recodificación.”

pretendía romper con la forma de organización jurídica de la sociedad anteriormente establecido.

Todo el derecho se encontraba en las leyes del Estado, leyes fijas en las estructuras duraderas de los códigos. El programa de la nueva codificación intenta precisamente *“lograr por y en las leyes sistematizadas, obtener por y en los códigos, el mayor incremento posible de consensualidad, de libre contratación, y de penalidades y convenios racionales”*²⁶. Además del *monismo jurídico* (concentración de todo el derecho en un único cuerpo normativo legal) la codificación moderna impulsó el *monismo político*, al resultar de *“un proceso de identificación nacional y de centralización administrativa que culmina en la figura del soberano”*. Al desorden del Antiguo Régimen, caracterizado por múltiples instituciones, estados y cuerpos intermediarios *“le sustituye ahora el espacio mímicamente unificado de la voluntad nacional. A los múltiples consensos sectoriales y locales los sustituye el consenso nacional”*²⁷.

La codificación napoleónica de 1804 pretendía consagrar un derecho común para todos los ciudadanos franceses en igualdad (formal) de condiciones, por ello había que abolir las diferencias y privilegios forjados y consolidados durante el *Ancient Régime*, y suplantarlos por nuevas categorías homogéneas que, a modo de moldes generales, pudieran ser utilizadas por cualquier ciudadano para el desenvolvimiento de su vida privada civil y económica (matrimonio, contratos, obligaciones, propiedad). Basado en los principios de la Revolución francesa (paradójicamente de inspiración iusnaturalista), el Código Civil incorporaba la libertad individual, la propiedad privada, libertad de contratación y dibujaba una tajante separación de poderes en la cual el legislador ocupaba claramente el centro del podio. Se pretendía clausurar por medio de la ley, la intromisión de los jueces, considerados una élite asociada a los intereses de las clases aristocráticas y el viejo régimen. Sin

²⁶ Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 181.

²⁷ Ost, “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez,” 175.

embargo, si bien los protagonistas del movimiento codificador entendían estar planificando la sociedad con nuevas ordenaciones, convencidos de asistir a un verdadero cambio revolucionario en el derecho, *“en muchos casos no se alteró materialmente en lo sustancial el Derecho previo a la codificación”*²⁸.

En la emergencia del movimiento codificador articulan y se solapan a estas razones políticas y jurídicas, fuertes motivaciones económicas. El grado de previsibilidad y certeza que permitía el derecho escrito y unificado en un cuerpo legal que cerrara las puertas a la interpretación “arbitraria” de los jueces, se presentaba como una necesidad de la emergente clase comerciante. La *“exigencia de estabilidad (es decir, de absoluta previsibilidad de los comportamientos de los sujetos públicos y privados) está ciertamente en las raíces de las codificaciones del siglo XIX”*²⁹. Además, la codificación sirvió a la nueva clase burguesa por las propias figuras que promovía y por el modo de caracterizar y organizar la propiedad y los contratos, diseñados para permitir y favorecer la circulación de las riquezas, quebrando *“la propiedad nobiliaria y la base material del poder aristocrático para garantizar la seguridad en el desarrollo de su actividad y de su propiedad”* a la burguesía emergente³⁰. La propiedad privada e individual, junto con la libertad contractual y la sucesión *mortis causa*, fueron los ejes del sistema codificado que sustentarán los intercambios en la economía capitalista. El Código designa un tipo de sujeto trazado *“a imagen y semejanza de la burguesía en ascenso”*³¹.

A nivel de sus bases filosóficas, la codificación como movimiento representó un *“intento de racionalización del mundo jurídico”*, siendo *“hija legítima del racionalismo y del culto a la diosa razón, erigido por la*

²⁸ M. Leonor Suárez Llanos, “El Sueño de La Codificación y El Despertar Del Derecho,” *DOXA, Cuadernos de Filosofía Del Derecho* (2006): 224.

²⁹ Irti, “La edad de la descodificación,” 19.

³⁰ Suárez Llanos, “El Sueño de La Codificación y El Despertar Del Derecho,” 224.

³¹ Tedeschi, “El Waterloo Del Código Civil Napoleónico. Una Mirada Crítica a Los Fundamentos Del Derecho Privado Moderno Para La Construcción de Sus Nuevos Principios Generales,” 218.

*Revolución Francesa en sustitución de otros cultos más antiguos con teologías seguramente más complicadas*³². Pero la codificación no sólo fue exitosa como técnica de racionalización formal sino por su significado político, al simplificar el derecho nivelando el propio sistema social³³. Los Códigos “no se limitan a disciplinar simples mecanismos técnicos” sino que “recogen y fijan la filosofía de la revolución burguesa”³⁴. Resumen de los valores básicos que rigen la vida social, los códigos cobran un significado constitucional: “nunca ha dejado de sostenerse que el Código Civil era la “verdadera Constitución” de la nación, su Constitución material, el receptáculo de los valores en los que ella se reconocería perdurablemente”³⁵.

I.2.2. El debate por los grandes códigos europeos

Caracterizamos en líneas generales al movimiento codificador del siglo XIX como proceso histórico y sus implicancias jurídicas, políticas y económicas más relevantes. Sin embargo, la pretensión de codificar el derecho no se extendió uniformemente en todo el continente europeo, sino que generó debates y resistencias a su paso. La supuesta necesidad de codificar las leyes como imperativo para la organización de la nueva sociedad que creían surgiría post revolución fue *reinterpretada* en forma diferente por cada “escuela” del derecho vigente entonces.

Siguiendo a Ost, demarcaremos las principales diferencias surgidas en torno a la codificación delineando las posturas de tres grandes juristas del siglo XIX que intervinieron activamente en el debate por las codificaciones: Bentham, Savigny y Portalis. Cada uno de ellos construyó una representación acerca del significado del Código y su función en la

³² Diez Picazo y Ponce de León, “Codificación, Descodificación y Recodificación.” 474.

³³ El codificador “*haciendo tabla rasa del pasado, inspirado en una nueva concepción de lo social reescribe el Derecho restableciendo algunas categorías esenciales. Una coincidencia destacable se observa así entre las codificaciones conseguidas y el reforzamiento del poder político*” Ost, “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez,” 174..

³⁴ Irti, “La edad de la descodificación,” 19.

³⁵ Ost, *El Tiempo Del Derecho*, 220.

sociedad, en la cual trazaron un tipo particular de relación entre el derecho, el tiempo y el lenguaje³⁶.

Ferviente militante de la técnica codificadora, Jeremy Bentham (1748-1832) entendía que ésta era la única forma de liberarse de las lentitudes y el casuismo del *common law* inglés. Por su permeabilidad a los cambios, este sistema elitista que reflejaba los intereses de la clase dominante según él, no podía brindar seguridad jurídica suficiente.

El modelo codificador que impulsó Bentham estaba atravesado por una razón calculadora. En gran medida es a Bentham a quien se debe el pasaje de una noción de razón metafísica (propia del iusnaturalismo racionalista) hacia un concepto de razón matemática, científica y calculable³⁷. Según Bentham, para codificar era necesario crear un lenguaje completamente nuevo, que se desprendiera de los arcaísmos y términos oscuros y complejos que impregnaban el sistema jurídico vigente, tornándolo inaccesible al lego. De la mano del positivismo y el utilitarismo, este lenguaje sería creado siguiendo los resultados de una estadística que lograra mostrar el equilibrio entre placeres y penas³⁸.

³⁶ Explica Ost que, incluso entre los siglos XVIII y XIX, cuando la figura del “código” se afirmaba con gran fuerza “su concepto, y en especial su relación con el tiempo, fue objeto de importantes controversias”. Encuentra al respecto una oposición paradigmática entre las “figuras emblemáticas de los tres juristas que fueron contemporáneos y que desarrollaron una idea de codificación que habría de marcar perdurablemente su respectiva tradición jurídica: el inglés Bentham, el alemán Savigny, y el francés Portalis”. *Ibid.*, 222..

³⁷ Cálculo, previsibilidad y seguridad son las “propiedades esenciales de códigos justos, debiendo entenderse por justos no sólo o quizá no tanto en el sentido de justicia de la razón metafísica, sino en el sentido de “ajustados” jurídicamente a la evolución de los intercambios económicos y sociales” Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 182.

³⁸ Sostenía que la naturaleza había colocado a la humanidad “bajo el gobierno de dos amos soberanos, el dolor y el placer. Corresponde sólo a ellos señalar lo que debemos hacer, así como determinar lo que haremos. Por un lado, la norma del bien y del mal, por el otro, la cadena de causas y efectos, se sujetan a su trono. Nos gobiernan en todo lo que hacemos, en todo lo que decimos, en todo lo que pensamos El hombre podía pretender abjurar de estas normas, pero sería presa de ellas siempre. El principio de utilidad reconoce esta sujeción y la asume para la fundación de ese sistema, cuyo objeto es criar el tejido de la felicidad con las manos de la razón y de la ley”. Bentham rechaza cualquier otra forma de fundar la sociedad que no sea a través de este principio utilitaristas. Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), 1.

Bentham sostenía una noción del tiempo “*futurista, gradualista y continuista*”, en la cual los Códigos, construidos con un lenguaje artificial pensado para regular en el futuro, debían ser lo suficientemente plásticos como para mutar y comprender aquello que se considere útil en cada momento histórico, por cada sociedad³⁹. Entendiendo que la legislación debía “*presentarse con todo el rigor de una ciencia experimental*”, Bentham “*pretendía constituirse en el Bacon y en el Newton de la filosofía moral y jurídica*”⁴⁰.

A comienzos de siglo XIX y luego de la obra codificadora francesa, la tendencia codificadora se había extendido por Europa (y América Latina) arribando, entre los primeros lugares, a Alemania. Allí se instaló un célebre debate al respecto de la conveniencia de codificar el derecho alemán que tuvo por principales representantes a Savigny (1779-1861) y Thibaut (1772-1840).

Savigny combatió férreamente la urgencia de codificar el derecho que se había expandido siguiendo el ejemplo de la codificación francesa. Es sabido que sus argumentos, arraigados en la visión romántica de la Escuela Histórica del Derecho (de la cual fue su más conocido representante) giraban en torno a una concepción del derecho como producto de una formación histórica, el llamado “*espíritu del pueblo*”. En este esquema, la costumbre como fuente del derecho era fundamental, ocupando la ley un lugar secundario⁴¹. El lenguaje sirvió a Savigny de metáfora perfecta para simbolizar la forma en que para él se gestaba,

³⁹ El Código debía “*evolucionar al paso de las necesidades y de los progresos, debidamente medidos por el cálculo, siempre actualizado, de los placeres y las penas*”. La construcción de la legislación era una “*tarea continua, un proceso permanente, que se ejercerá sin descanso con el concurso de administradores y estadistas*”. Ost, *El Tiempo Del Derecho*, 223.

⁴⁰ Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 186.

⁴¹ “*todo derecho tiene su origen en aquellos usos y costumbres, a los cuales por asentimiento universal, se suele dar, aunque no con gran exactitud, el nombre de Derecho Consuetudinario; esto es, que el derecho se crea primero por las costumbres y las creencias populares, y luego por la jurisprudencia, por tanto, en virtud de una fuerza interior, y tácitamente activa, jamás en virtud del arbitrio de ningún legislador*”. Friedrich Carl von Savigny, *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho*, trans. Adolfo Posada, vol. III, Biblioteca Jurídica Atalaya 1º (Buenos Aires: Atalaya, 1946), 48.

espontánea e ingobernablemente, el derecho. De la misma forma que sucedía con el lenguaje, era imposible crear el derecho artificialmente. El derecho es un producto de formación lenta y difusa en la colectividad (“el pueblo”). Savigny pensaba el derecho en clave de una temporalidad que, a la vez que era capaz de recoger la experiencia del pasado (al que necesariamente debía volver la mirada) puede regular para el presente y el futuro.

Savigny reprochaba la falta de toma en consideración de la experiencia y el punto de partida estatista-legalista de los positivistas, así como el rechazo a la costumbre, la jurisprudencia y la tradición como fuentes del derecho⁴². Específicamente acerca de los códigos, criticó su *fijismo* –es decir, que mediante una pura abstracción pudieran ser implantados en cualquier momento y para cualquier sociedad- y su *mutabilidad* -si todo derecho proviene de las leyes, y éstas no son más que prescripciones del poder, la legislación también hereda ese “*carácter fortuito y cambiante*”⁴³. En definitiva, critica al derecho codificado por ser abstracto y antihistórico.

La argumentación de Savigny respecto al Código se modeló en su contrapunto con Thibaut, implacable defensor de la codificación para Alemania sin mayores dilaciones⁴⁴. El conocido desenlace del contrapunto favoreció a Savigny, cuyos argumentos se impusieron. La obra codificadora en Alemania se pospuso por varias décadas. El Código Civil alemán se dicta en 1896 pero recién en 1900 es efectivo. Este Código tiene una gran influencia en las codificaciones posteriores⁴⁵.

⁴² Criticaba la concepción de los códigos como garantía de una “*mecánica exactitud en la administración de la justicia; de modo que el magistrado, dispensado de todo juicio propio, debía limitarse a una simple aplicación literal de la ley*”. Ibid., III:40.

⁴³ Ost, *El Tiempo Del Derecho*.

⁴⁴ Al igual que Bentham en relación al derecho inglés, Thibaut denunciaba el estado del derecho alemán, al que consideraba una “*confusa mezcla del antiguo caos*”, que tenía necesidad de una rápida y total transformación.

⁴⁵ Las diferencias con el Código Frances son relevantes: mientras éste está inspirado en los principios del racionalismo iusnaturalista (pero, paradójicamente, a partir de su estudio nace la Escuela exegética, positivista por excelencia) el código alemán es científico, técnico y fuertemente influenciado por el sistema pandectista. Murillo, “The

Portalis (1746-1807), principal promotor del Código Napoleónico de 1804, sostenía una concepción más equilibrada respecto a la relación de la regulación con el tiempo pasado. Según Ost (2005) ésta fue la razón de su éxito: *“combatiendo con éxito en dos frentes, en la izquierda contra los ideólogos aferrados al derecho intermediario de la Revolución, en la derecha contra los conservadores que no pensaban sino en la restauración, Portalis llevará su empresa a término”*⁴⁶.

En el discurso preliminar sobre el proyecto de Código Civil desarrolla su pensamiento sobre la relación del tiempo y el derecho. La redacción de la legislación civil para un pueblo estaría *“más allá de las fuerzas humanas, si se tratara de dar a este pueblo una institución absolutamente nueva y si () se desdeñara el aprovechar la experiencia del pasado y la tradición de sentido común, de reglas y de máximas, que llegó hasta nosotros”*⁴⁷. Recuperando la experiencia del pasado, el legislador (que *“ejerce más un sacerdocio que una autoridad”*) debía entender que las leyes tienen que adaptarse al carácter, costumbre y situación del pueblo, y no en sentido contrario.

Distanciado de los extremos que alcanzará la Escuela Exegética que nace para estudiar el Código Civil, casi como un culto al mismo, Portalis fue más moderado en varios aspectos⁴⁸. Acerca de la *omniabarcabilidad* del Código, consideraba que *“prever todo es un objetivo imposible de alcanzar”*, por ello se había cuidado *“de la peligrosa ambición de querer reglamentar todo y prever todo”*. Agudamente se preguntaba cómo *“encadenar la acción del tiempo”*, *“¿cómo oponerse al curso de los*

Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification.”

⁴⁶ Ost, *El Tiempo Del Derecho*, 225. Jean Marie Etienne Portalis fue el más activo de los cuatro miembros integrantes de la comisión redactora (además de él, Tronchet, Bigot de Préameneu y Maleville) a la cual Napoleón encarga la de un proyecto de Código Civil para Francia.

⁴⁷ Portalis, *Discurso Preliminar Código Civil Francés*, 3.

⁴⁸ El *“fetichismo legislativo”* de la Escuela Exegética condensaba una *“admiración incondicional por la obra cumplida por el legislador por medio de las codificaciones, una fe ciega en la suficiencia de las leyes, en definitiva la creencia de que el código, una vez dictado, se basta completamente a sí mismo, es decir, no tiene lagunas, en otras palabras es el dogma de la plenitud jurídica”*. Norberto Bobbio, *Teoría general del derecho*, 2º ed. (Bogotá: Temis, 1994), 213.

acontecimiento a la pendiente insensibles de las costumbres?”⁴⁹. La respuesta que brinda era dejar las tareas que necesariamente harían falta a “la discusión de los hombres instruidos” y a los jueces. La jurisprudencia y la doctrina no desaparecen en la escena que piensa Portalis. Su intervención, si bien “complementaria”, será reconocida como necesaria: “¿Quién podría pensar que son aquellos mismos a quienes los códigos les parecen siempre demasiado voluminosos, osan prescribir al legislador la terrible tarea de no dejar nada a la decisión del juez? () Las necesidades de la sociedad son tan variadas, la comunicación de los hombres es tan activa, sus intereses están tan multiplicados y sus relaciones tan extendidas, que es imposible para el legislador atender a todo”⁵⁰.

El consejo de abandonar el intento de prever todos los casos posibles venía dado también por una necesidad de simplificación del texto. La simplicidad era un carácter pretendido, a su vez, para permitir la accesibilidad a la norma por parte de todos los ciudadanos⁵¹. Un legislador prudente “en lugar de cambiar las leyes”, debía procurar “presentar a los ciudadanos nuevos motivos para amarlas”⁵². Para amarlas, debían primero poder conocerlas y entenderlas.

En definitiva, escribirá Portalis: “los códigos de los pueblos se hacen con el tiempo; pero, hablando con propiedad, no se los hace”⁵³. Explica Ost que allí radica la clave de su victoria: “la modestia del legislador que le confiere a su texto la flexibilidad suficiente como para permitirle al tiempo “realizar” su obra” y traza aquí un paralelismo entre la labor del legislador, según la concepción del Portalis, y la del gramático de la lengua⁵⁴. Éste no puede crear una lengua pero su trabajo sí puede perfeccionarla, recopilando y combinando las reglas, suprimiendo cuando

⁴⁹ Portalis, *Discurso Preliminar Código Civil Francés*, 6.

⁵⁰ *Ibid.*, 5.

⁵¹ “Sería pues un error pensar que pudiera existir un cuerpo de leyes que hubiera atendido con antelación a todos los casos posibles y que, sin embargo, estuviera al alcance del más ínfimo ciudadano”. *Ibid.*, 7.

⁵² *Ibid.*, 5.

⁵³ *Ibid.*, 11.

⁵⁴ Ost, *El Tiempo Del Derecho*, 227.

hay errores y modificando cuando hace falta. De igual modo, la tarea del legislador.

I.2.3. Los Códigos y las grandes Revoluciones

Los Códigos, no sólo como técnica jurídica sino también por la filosofía que los inspira, son un perfecto símbolo de los ideales de la modernidad europea. Código Civil y Estado Nacional fueron los instrumentos modernizadores por excelencia frente al derecho medieval: *“Había que alzar un muro de contención frente a la monarquía: ese muro, comenzado a construir a fines de la edad media, quedó definitivamente erguido con los códigos civiles modernos”*⁵⁵. Es ya casi una obviedad la relación del proceso codificador con el movimiento revolucionario de 1789 y toda la filosofía que lo inspiró. Sin embargo, es posible también articular la “revolución” jurídica que representó la codificación del derecho positivo con otro proceso revolucionario: la revolución científica. Al modificar la forma de entender la relación entre hombre y naturaleza, sentaría también las bases acerca de cómo interpretar estas entidades y regularlas en la ley para organizar la sociedad, a la vez que la regulación consagraría un modo de dominar (y explotar) la naturaleza que fue pergeñado de la mano de los filósofos naturales del siglo XVII⁵⁶.

El paradigma del código se basa en la convicción de que una regulación básica, general y homogénea es cimiento necesario del progreso social. El código, como intento de racionalización del mundo jurídico, encarnaba la idea de progreso en tres sentidos. Como *progreso político*, porque plasmaba los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos consagrados por la revolución. En sentido *económico*, el la codificación era progreso pues brindaba un sistema legislativo seguro que permitía el desarrollo de los negocios de la burguesía triunfante de la

⁵⁵ Tedeschi, “El Waterloo Del Código Civil Napoleónico. Una Mirada Crítica a Los Fundamentos Del Derecho Privado Moderno Para La Construcción de Sus Nuevos Principios Generales,” 228.

⁵⁶ François Ost, *A natureza a margem da lei: a ecologia à prova do direito* (Instituto Piaget, 1995).

revolución y, para los seguidores del modelo francés, la codificación representaba también progreso en sentido *jurídico*⁵⁷.

La codificación implica una cierta concepción del “*tiempo orientado hacia un futuro controlado*”. Se piensa la regulación a futuro, que permita desligarse de las ataduras del pasado y desplazar la vieja aristocracia, enlazando las ideas de nobleza con conservadurismo y atraso. Al contrario de la noción de temporalidad que marcó el régimen anterior (derecho consuetudinario) la codificación “*descansa sobre la creencia, eminentemente moderna, del progreso de la historia: la idea de que la ley – anticipando un estado de cosas posible y considerado preferible- puede hacer llegar un porvenir mejor*”⁵⁸.

El movimiento codificador moderno se caracteriza, al igual que había sucedido con la Revolución Científica, por una ruptura con las tradiciones. La Revolución Científica, proceso situado aproximadamente entre los siglos XVI y XVII, pretendía, en grandes líneas, romper con la filosofía aristotélica especulativa y llevar adelante un proyecto de conocimiento y dominación de la naturaleza. Para la denominada “*interpretación clásica*” la revolución científica constituyó una línea divisoria entre la mentalidad tradicional de los antiguos y la racionalidad madura de los modernos⁵⁹. El nuevo modo de entender y dominar la

⁵⁷ Díez Picazo y Ponce de León, “Codificación, Descodificación y Recodificación.”

⁵⁸ Ost, “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez,” 175.

⁵⁹ Roy Porter, “La Revolución Científica: ¿un Radio En La Rueda?,” in *La Revolución En La Historia*, ed. Roy Porter and Teich Mikulas (Barcelona: Crítica, 1990). Si bien es discutible su carácter continuista o *rupturista* con la tradición que les precedieran es notable el viraje que personajes como Galileo, Newton, Descartes, Bacon, y Boyle produjeron en la forma de entender y hacer lo que por entonces todavía era denominado “*filosofía natural*”. Diego Hurtado de Mendoza and Alejandro Drewes, *Tradiciones y rupturas: la historia de la ciencia en la enseñanza* (Baudino, 2004). Sin embargo, la caracterización del período como “*revolución científica*” es cuestionado. Para algunos, calificar de “*revolución*” a las transformaciones de la ciencia en el S XVII puede ser ilustrativo con tal de no aceptar sin más las idealizaciones que marcan la autonomía de la ciencia y la madurez del espíritu europeo. Porter, “La Revolución Científica: ¿un Radio En La Rueda?”. Otro importante historiador de la ciencia, Steven Shapin entiende que este problema, especialmente en algunos autores del S XX, se debe a que analizan la revolución científica desde la retórica de los propios filósofos naturales del S XVII, que estaban convencidos de la radicalidad de los cambios que estaban produciendo en las ciencias y la ruptura respecto a la concepción antigua. Steve Shapin, *La revolución científica: una interpretación científica* (Editorial Paidós, 2000).

naturaleza era a través de la experimentación, de la intervención material con complejos instrumentos (la bomba de vacío, es el gran ejemplo de instrumento científico moderno) sobre trozos de “naturaleza” que eran pesados, medidos, sometidos al cálculo⁶⁰. Para los nuevos filósofos naturales, la naturaleza es concebida como una gran máquina cuyo funcionamiento el hombre puede (y, según Bacon “debe”) desentrañar. La variable instrumental fue fundamental para la consolidación de la nueva filosofía natural que, desde el punto de vista metodológico, estimuló la observación. Esto fue posible por el desarrollo de nuevos instrumentos científicos como el telescopio y el microscopio. En el S XVII nace una nueva concepción de experiencia, una nueva mirada de la naturaleza muy ligada a la idea de experimento⁶¹. Es Francis Bacon quien en 1620 con la publicación del “*Novus Organum*”, aporta la retórica a este programa empirista que seguirá la Royal Society, la cual lo adopta como padre intelectual. La posibilidad de un pensamiento experimental emerge con la revolución científica, que junto a las novedades en el plano de las ideas, introduce también una revolución organizacional. En el S XVII surge un nuevo modo de organización y aparecen nuevos escenarios para la nueva ciencia⁶².

⁶⁰ El modelo newtoniano, arquetipo de ciencia moderna, postulaba que la tarea de la ciencia o “filosofía natural” era ir más allá de la apariencia de los fenómenos naturales y explicarlos a partir de principios simples y leyes generales. Este esquema representó para su época una afrenta a los cánones vigentes acerca del conocimiento, anclados en la filosofía aristotélica.

⁶¹ Steven Shapin and Simon Schaffer, *El Leviathan y la bomba de vacío: Hobbes, Boyle y la vida experimental* (Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2005). Estos autores relacionan una concepción de conocimiento científico (que implica las ideas de verdad, validez, experimento) con una concepción política y con todo un entramado de valores sociales y políticos de la Inglaterra del S XVII, en el intento de demostrar cómo éstos intervienen en la construcción de la “*verdad científica*”, a partir del caso de la bomba de vacío de Boyle y la confrontación con Hobbes. Explican que esta construcción de los hechos científicos involucra 3 tecnologías: *material* (el instrumento, la bomba neumática), *social* (cómo y quién transmite aquello que se observa) y *textual* (análisis de los textos que dan testimonio de la observación del individuo).

⁶² Con la fundación de las “sociedades científicas”, dedicadas exclusivamente a la ciencia natural, la ciencia por primera vez alcanza una presencia pública con independencia de la corte, la Iglesia y la universidad medieval. En una primera etapa, gracias al mecenazgo de los príncipes y las cortes italianas que fomentaron estas nuevas prácticas, surgen las primeras organizaciones como la “Accademia dei Lincei” en 1603. La primera sociedad que refleja la nueva forma de hacer ciencia es la “Academia del Cimento” (1657)

Con las codificaciones se produce un proceso experimental. La sociedad francesa venía a representar un gran laboratorio social en el que se probaba una serie de reglas para la convivencia, condensadas en el código que -al igual que las matemáticas- se pensaba como un sistema completo y perfecto, que podría prescindir de las costumbres o de la jurisprudencia. La “matemática” del Código representaba en un solo cuerpo la perfección de la única fuente en la cual se podía confiar la consolidación de las libertades conseguidas en la Revolución: la ley.

Portalis, fue muy consciente del carácter experimental de las obras codificadoras, que levantaban un nuevo esquema de ordenación de la sociedad, y postulaba sobriedad en la introducción de innovaciones. Entendía que si bien era posible calcular *“las ventajas que la teoría nos ofrece, no es posible conocer todos los inconvenientes que sólo la práctica puede descubrir”*⁶³. En su discurso preliminar al Código Civil se pregunta: *“¿cómo conocer y calcular con anticipación lo que solo la experiencia nos puede revelar? ¿Puede la previsión extenderse a objetos que el pensamiento no puede alcanzar?”*⁶⁴.

Describiendo la representación de Bentham acerca de los códigos, F. Ost explica el fuerte significado de renovación que, acorde con su filosofía utilitarista, tenía para él la codificación. Bajo el lema *“todo está por hacer”*, Bentham pretendía modificar todo el léxico jurídico, crear un nuevo lenguaje, más simple, sin arcaísmos ni ficciones, y clasificarlo en *“un marco exhaustivo que sería para el derecho lo que las nomenclaturas de Lavoisier son para la química y las de Linneo para la botánica”*⁶⁵. Sólo la estandarización de hechos y actos, y la previsión de sus consecuencias, brindaría certeza, base imprescindible para el progreso social.

fundada en Florencia con patrocinio de los Médicis, pero el surgimiento de las academias y sociedades científicas modernas está marcado por la “Royal Society” (1660) en Londres y la “Académie Royale des Sciences” (1666) en París. El surgimiento e incremento de las publicaciones científicas (como “Journal des Sçavants” y “Philosophical Transactions”) dota de alcance internacional e institucionaliza la comunidad científica. Esta tendencia de laicización y el ideal universalista, también se filtrarán en las codificaciones.

⁶³ Portalis, *Discurso Preliminar Código Civil Francés*, 4.

⁶⁴ *Ibid.*, 6.

⁶⁵ Ost, *El Tiempo Del Derecho*, 223.

En Bentham, *“el principio conducto de la codificación, ciertamente el ensayo de revolución la historia del pensamiento jurídico y moral, sobre la base de observaciones empírico-psicológicas, conforme al modelo de las ciencias hoy llamadas duras que se venían desarrollando con Kepler, Galileo, Newton y Bacon en la modernidad. El desideratum benthamita de la legislación y la codificación, era a partir de este modelo de cientificidad positivo, reformar el orden social, equilibrar los intereses en pugna en forma reglada, pública y controlable con la simple vista de las leyes”*⁶⁶.

Si bien los proyectos de códigos que Bentham se dedicaría a redactar y ofrecer tanto en Europa como en América no tuvieron éxito entre los gobernantes, su concepción de la codificación no careció de influencia: *“la fuerza de sus teorías jurídicas en los círculos intelectuales de toda Europa, y su directa incidencia en el movimiento generalizado de la codificación fue tal que pocos de los puntos de la interpretación literal de la ley y de la así llamada escuela exegética relacionada con este movimiento quedaron ajenos al espectro benthamita”*⁶⁷.

La racionalidad científica clásica asumió una fisonomía autoritaria y absoluta que poco tenía que ver con la verdad y mucho con la aspiración de crear un orden absoluto y definitivo de seguridad, fragmentando la experiencia humana, generando una serie de oposiciones y dicotomías en una totalidad indiferenciada, construyendo las famosas biparticiones de la modernidad (pensamiento/mundo externo, mente/ lenguaje, cultura/naturaleza), manipulando estas divisiones como si fueran reales⁶⁸.

Los Códigos fueron fundamentales en la tarea de “purificación” de los modernos en esa laboriosa actividad de separación de un mundo natural y un mundo cultural, de lo público vs. lo privado, de los sujetos vs. los objetos, el individuo frente al Estado, y otras tantas dicotomías

⁶⁶ Marí, “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificador de La Modernidad,” 186.

⁶⁷ Ibid., 195.

⁶⁸ Alejandro Piscitelli, *Ciencia en Movimiento: La Construcción Social de Los Hechos Científicos*, vol. I (Centro Editor de América Latina, 1995).

modernas⁶⁹. El Código plasma una separación entre un espacio público y una esfera privada, a la cual correspondía una bipartición del derecho, en dos sectores diferentes, con principios y reglas propias. El derecho privado estaría contenido en su totalidad en los Códigos. En esta separación público-privado, primaba el derecho privado, en el cual se basaba el marco legal de la sociedad liberal burguesa del siglo XIX. Mientras las “declaraciones de derechos” garantizan las libertades políticas del individuo en su relación con el Estado, *“los códigos tutelan las libertades civiles del individuo en su vida privada contra las injerencias indebidas del poder político”*⁷⁰.

I.3. La crisis de los códigos modernos

I.3.1 Administrar o instituir: Leyes vs. Reglamentos

Explicando posición de Portalis, Ost relaciona la concepción del tiempo que este jurista sostenía con un equilibrio dinámico entre un proyecto regulador deliberado y tendencias históricas que se ejercen a largo plazo. Esta distinción, explica, repercute en la diferencia que debe establecerse entre las leyes y los reglamentos: *“corresponde a las leyes poner en cada materia las reglas fundamentales y determinar las formas esenciales”,* mientras que los reglamentos se encargan de *“los detalles de ejecución, las medidas provisionales o accidentales, los objetos instantáneos o variables, en una palabra, todas las cosas que requieren más la vigilancia de la autoridad que administra que la intervención del poder que instituye o crea”*⁷¹.

Así, Portalis separa la *“vigilancia de la autoridad que administra”* de la *“fuerza que instituye”*. La ley se establece para *“fijar, a grandes líneas, las máximas generales del derecho”*, consiste *“en establecer principios de*

⁶⁹ Latour, *Nunca fuimos modernos: Ensayo de antropología simétrica*.

⁷⁰ Irti, “La edad de la descodificación,” 19.

⁷¹ Portalis, *Discurso Preliminar Código Civil Francés*, 12.

*fecundas consecuencias, y no en bajar hasta los detalles de las cuestiones que pueden nacer de cada materia*⁷².

Esta diferencia en la materia que debe regular la ley (códigos) frente a los reglamentos también implica que la primera incorpora los grandes principios y encarna los valores de su tiempo. La ley es la *“máxima de acción, general, impersonal e intemporal, que recorre los siglos porque está marcada con el sello de la razón (...). El vínculo existente entre la ley y el tiempo futuro, la ley y la promesa, la ley y el proyecto, es absolutamente central”*. Concientes de ese vínculo, los revolucionarios *“ubicaron a la ley en el centro de su proyecto político: no sólo la ley como instrumento de gobierno (...) sino la ley como expresión de valores superiores, capaces de regenerar el cuerpo social”*⁷³.

Este modelo, que en otra obra Ost llamará “derecho jupiterino”, es simbolizado con la figura de la pirámide y, precisamente, con el código: *“siempre proferido desde arriba, de algún Sinaí, este Derecho adopta la forma de ley. Se expresa en el imperativo y da preferencia a la naturaleza de lo prohibido. Intenta inscribirse en un depósito sagrado, tablas de la ley o códigos y constituciones modernas. De ese foco supremo de juridicidad emana el resto del Derecho en forma de decisiones particulares”*⁷⁴.

La flexibilización de esta separación tan clara para los modernos entre la materia susceptible de codificación y la materia susceptible de reglamentación, es tal vez una de las causas más comunes de la denominada “crisis de la codificación”: el ingreso a los cuerpos codificatorios de regulación complementaria de cuestiones cada vez más

⁷² Ibid., 6.

⁷³ Ost, *El Tiempo Del Derecho*, 216.

⁷⁴ Ost, “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez,” 170. Ese derecho, *“marcado por lo sagrado y la trascendencia”* representa a la vez el modelo del derecho codificado o de la pirámide de Kelsen. Si se pretende apreciar el fundamento de validez de una norma o si se pretende prever la creación de una nueva norma jurídica, el movimiento que animará esta construcción siempre será unidireccional y lineal, de abajo hacia arriba en el primer caso, o de arriba hacia abajo en el segundo. De este modelo de derecho, deducen algunos corolarios: el monismo jurídico y el monismo político ya mencionados (II.1.1), una racionalidad deductiva y lineal (las soluciones particulares se derivan de reglas más generales, derivadas ellas mismas de principios más generales) y una concepción del tiempo orientado hacia un futuro controlado, creencia eminentemente moderna del progreso Ost, “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez.”

específicas. Es precisamente una de las dificultades germinales de la codificación del derecho alimentario: la elección del formato jurídico de un cuerpo teóricamente destinado a contener los grandes principios, los conceptos y las formas esenciales, con cierta vocación de permanencia, para regular un objeto cuyo conocimiento y tratamiento está atravesado por el desarrollo de la ciencia y tecnología, lo que lo hace intrínseca e inevitablemente mutable.

A pesar de la importancia social, política y económica de problemáticas, en el caso del derecho agroalimentario, la confusión entre derecho y reglamentación/normalización es corriente tanto entre los operadores económicos como los expertos científicos o técnicos o los ciudadanos legos. Existe entre ellos una tendencia a pensar que *“es suficiente adaptarse a las normas técnicas para satisfacer el Derecho. Esto se debe, a que en las empresas del sector, la tarea de velar por el respecto de la “reglamentación”, es frecuentemente atribuida a los ingenieros, a los farmacéutas, a los biólogos, etc., y no a los juristas. Sin embargo, no es en las normas técnicas, en donde se encuentran los principios de precaución o de transparencia, ni tampoco es en ellas, en donde encontramos los medios jurídicos de la regulación de una economía de mercado y de una competencia leal”*. Por ello, se aspira al establecimiento y difusión del corpus de la legislación aplicable que permita el pasaje de la *“cultura de la norma técnica a la de la regla de Derecho”*⁷⁵.

1.3.2. La ruptura de una ilusión

Refiriéndose al Código italiano de 1865, Irti explica que, en términos de técnica legislativa, este corpus estaba desarrollado según una lógica clásica de supuestos de hecho y efectos: *“el legislador se ilusiona con la creación de un repertorio de figuras y disciplinas típicas, de forma que el*

⁷⁵ Francois Collart-Dutilleul, “El Nuevo Derecho Agroalimentario Europeo A La Luz De Las Problemáticas De La Seguridad Alimentaria, Del Desarrollo Durable Y Del Comercio Internacional” (Séptimo Programa-Marco. Programa específico IDEES. Consejo Europeo de la Investigación, 2008), 8, http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/projet_lascaux/projet_lascaux_ES.pdf.

*juez poco o nada pueda añadir a la comprobación del hecho concreto y a la lectura del texto normativo*⁷⁶. De esta ilusión se construyen el carácter de inmutabilidad de los códigos y la pretensión de brindar una respuesta a todos los problemas posibles.

Basado en estos postulados, el Código acaba siendo una utopía en un doble sentido: porque plasmaba la utopía revolucionaria (*“la idea de la ilimitada racionalidad y del progreso; la idea de un derecho realizado por todos los ciudadanos”*) y también porque pretendió *“ plasmar un instante de la realidad y pretender que la realidad será siempre la misma. El Código se encontraba desarmado frente a los nuevos problemas y a las nuevas necesidades, que, incesantemente fueron posteriormente surgiendo (las crisis económicas, el problema obrero, etc.)”*⁷⁷.

Con el advenimiento de la segunda guerra mundial en el escenario europeo, el Estado *“ya no puede permanecer inerte, simple garante de las reglas de juego; sino que interviene en la economía, limita los poderes negociales de los particulares, asume –son ahora los años de las grandes crisis- la figura y la responsabilidad de un empresario la sociedad ya no se reconoce en la escala de valores y de modelos propuestos por la burguesía liberal”*⁷⁸. Estos cambios acelerados por el pasaje de un Estado liberal a un Estado social, ponen en cuestión el carácter de inmutabilidad de los Códigos. Si estos estaban destinados a ser las cartas que consagraban los valores socio-económicos elegidos para regular la vida en sociedad, con la mutación de las funciones del Estado, habían dejado de reflejarlos.

Por otro lado, este cambio de rol del Estado afecta también el modo de organización de los códigos, pues para poner en práctica los cambios sociales, económicos y políticos necesarios sin tener que renunciar al dogma de la unidad de los códigos, las leyes especiales son el instrumento más adecuado. Con la proliferación de estas leyes especiales, los códigos

⁷⁶ Irti, “La edad de la descodificación,” 20.

⁷⁷ Díez Picazo y Ponce de León, “Codificación, Descodificación y Recodificación.,” 478.

⁷⁸ Irti, “La edad de la descodificación,” 21.

adquieren una función diferente, dejan de ser el derecho exclusivo y pasan a ser el derecho común⁷⁹.

I.3.3. Los procesos de *descodificación*

Pueden encontrarse diferentes amplitudes en la conceptualización del proceso de descodificación. Algunos autores sostienen una perspectiva que la reduce a aspectos técnicos o a cuestiones de fundamentación formal o material. Así, descodificación es la ruptura de la unidad del Código resultante de la proliferación de leyes especiales que proliferan al ritmo del cambio de las cuestiones a regular⁸⁰.

En una postura intermedia, se describe a la descodificación como el *“proceso centrífugo por el cual los poderes legislativos dictan numerosas leyes especiales que escapan a la disciplina del código”*, lo cual genera una especie de *“sustracción del código de su lugar central producida por la legislación especial”*. Esto crea el efecto de una pluralidad de microsistema, cada uno con principios y lógicas propias, y el consecuente abandono de la unidad del sistema jurídico⁸¹. Este autor descalifica las definiciones en sentido estricto y considera que el proceso de descodificación implica la pérdida o erosión de la cultura y centralidad del Código, por lo cual, para comprender el fenómeno, es necesario,

⁷⁹ Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited).”

⁸⁰ “La descodificación es, en primer lugar, la proliferación de las leyes especiales que se sitúan extramuros del Código existe una primera forma de descodificación como ruptura de la unidad del Código, a causa de la proliferación de las leyes especiales”. Díez Picazo y Ponce de León, “Codificación, Descodificación y Recodificación..” 478. Más adelante, el profesor español agrega tres formas de descodificación: 1. una forma “más insidiosa”, que se produce por la integración del sistema codificado mediante soluciones “intuitivamente justas” despreocupadas de su “anclaje en el sistema legal codificado” (tendencia que atribuye a la influencia norteamericana y a una idea simplificada de la creación judicial del derecho); 2. la aparición de Constituciones rígidas que permiten enjuiciar la constitucionalidad de las leyes; y 3. la influencia integración regional, que observa a partir de las modificaciones del derecho nacional en España para adaptarse a las Directivas de la (por entonces) Comunidad Europea.

⁸¹ Juan Carlos Frontera, “La Descodificación Como Síntoma de La Historicidad Del Derecho,” *Revista Electrónica Del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”* 1, no. 1 (2007): 227.

además de atender a las formas en que se produce, también verificar el impacto de esa legislación extravagante⁸².

Siguiendo a Guzmán Brito, Frontera señala tres modos en que puede producirse la descodificación: uno formal, causado por el Derecho especial que se da a través de leyes extravagantes; uno material, por medio del Derecho singular, a través de leyes modificatorias del Código; y el material- formal, por medio de Derecho singular también, pero mediante leyes extravagantes⁸³. El modo formal alteraría la técnica codificadora (la unidad de la legislación en un solo cuerpo), mientras que la material altera la lógica del sistema. Sólo en este último caso se trataría de una verdadera descodificación: *“que una ley modificatoria introduzca dentro del código un Derecho especial o nuevo, bien correctorio, alternativo o derogante, no es descodificación. Constituye una operación diversa que se puede denominar revisión del Código. El volumen total de la legislación externa del derecho especial, singular y nuevo, respecto del Código puede en algunos casos superar el volumen del cuerpo legal”*⁸⁴.

El Prof. Irti distingue dos tipos de leyes externas que pueden modificar los códigos: las leyes excepcionales y las leyes especiales. Las primeras serían aquellas que introducen derogaciones a los grandes principios pero *“no amenazan los calificativos de definitivo y completo reivindicados por el código”*; mientras que las segundas regulan *“instituciones desconocidas por el sistema del código”* o disciplinan *“de modo diferente particulares categorías de relaciones”*. Las leyes especiales *“edifican, junto a las solemnes arquitecturas de los Códigos, otro derecho:*

⁸² Sin embargo, el primero considera el proceso como un fenómeno casi necesario, signo del dinamismo del derecho como cualidad positiva: *“el derecho a través de la descodificación muestra estar vivo su vitalidad proviene del ser humano individual y social. El Derecho se expresa en su devenir, es un producto cultural. La descodificación es un síntoma de la historicidad del Derecho. El legislador no lo puede reducir a una norma permanente, la realidad social supera esta cristalización y reduccionismo”*. Ibid., 230.

⁸³ Frontera, “La Descodificación Como Síntoma de La Historicidad Del Derecho.”

⁸⁴ Párrafo Guzmán Brito, A. *“Codificación, descodificación y recodificación del derecho civil”*, en Rev. De Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales, T. 90, N° 2, 1993, citado en Ibid.

más cambiante y efímero, pero portador de exigencias y de criterios de regulación, desconocidos para el viejo sistema”⁸⁵.

El Proceso de descodificación se da a través de diversas vías. Puede identificarse una *recodificación inferior* en el vaciamiento de los Códigos de fondo por la regulación en leyes especiales; y un proceso de *descodificación superior*, por la incorporación de temas típicos del derecho privado en las Constituciones⁸⁶. A esto se deben sumar los cambios introducidos en la regulación codificada como consecuencia de la internacionalización del derecho, cuestión que es particularmente relevante en el proceso de descodificación alimentaria.

La comprensión racional de la ley, propia de los códigos, es rebasada por los procesos de descodificación. Contemporáneamente, el principio de división de poderes proclama el “*control judicial de la legislación, el condicionamiento sustantivo de la validez, la ampliación de la potestad legislativa del ejecutivo, la disgregación de fuentes internas y externas que actúan sobre el Derecho Nacional, etc.*”⁸⁷. La codificación clásica se basaba en el principio de supremacía de la ley como fuente del derecho. Las últimas reformas constitucionales, que incorporan nuevos derechos y principios, y la interpretación del *neoconstitucionalismo* acerca del reconocimiento de un carácter no solo político sino también normativo a la Constitución, sumado a los procesos de globalización económica y jurídica que desembocan en una tendencia a la internacionalización del derecho, conducen a una revisión de la teoría de las fuentes del derecho⁸⁸. Esta ruptura del monopolio de producción legal estatal se produce también debido a la que cada vez más, ciertos sectores de la sociedad comienzan a crear su propio derecho para satisfacer intereses concretos.

⁸⁵ Irti, “La edad de la descodificación,” 21.

⁸⁶ Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited).”

⁸⁷ Suárez Llanos, “El Sueño de La Codificación y El Despertar Del Derecho,” 229.

⁸⁸ Los códigos “*siempre estuvieron disociados de las constituciones; en efecto, mientras que aquellos eran el proyecto social (Código Civil) y el modelo económico (Código de Comercio), la Constitución era el programa político-institucional*”. Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited),” 88.

Se trataría de los “*viejos usos y costumbres pero remozados por un proceso de admisión de pluralismos cultural*”⁸⁹.

También forman parte de los procesos de descodificación los cambios en el lenguaje de las leyes, que tienen a perder sus características identitarias de abstracción y generalidad, y se vuelven cada vez más concretas. Se ha observado que esta modificación en el lenguaje jurídico legislativo obedece a la irrupción los programas del Estado de Bienestar emergente en la posguerra, los cuales indican resultados deseables para el bien común y la utilidad social. Pero también, se da por la importancia cada vez mayor de las terminologías propias del subsistema al que pertenece la problemática regulada: lenguajes científicos, económicos, industriales, etc. proliferan en los cuerpos jurídicos, especialmente en los largos anexos que suelen acompañar a las leyes contemporáneas. En el caso del derecho civil, se ha señalado que es cada vez más difícil encontrar un lenguaje unitario que permita inferir criterios de interpretación constantes⁹⁰.

No solo muta el lenguaje de las leyes, produciendo la pérdida de unidad conceptual, sino también la técnica legislativa. Mientras que en la época de la codificación “*la alternativa casi privativa de expresión del deber ser legal estaba constituida por las reglas; es decir, por normas del tipo todo o nada, que identifican al momento de su aparición en el mundo jurídico la conducta prescripta en forma definitiva () en la actualidad, el operador jurídico debe enfrentarse con otras configuraciones normativas – incluso dentro de los códigos- tales como las cláusulas abiertas y los standards*”⁹¹.

Explicada en términos sistémicos, la crisis de la codificación se produciría porque “*el sistema comunicacional que le dio sentido normativo*

⁸⁹ Ibid., 92.

⁹⁰ Esto genera no menores problemas en la interpretación del derecho. Los clásicos parámetros acerca del significado propio de las palabras y la intención del legislador, también se transforman. Por un lado, el significado de las palabras se reconduce a la materia específica de que se trate, y por otro, “*la intención del legislador se confunde con la elección de finalidades de la ley, sin haber una ratio general, común a todo el sistema*”. Irti, “La edad de la descodificación.”

⁹¹ Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited),” 93.

a la codificación ha sufrido una trasgresión de sus claves comunicacionales, lo que lleva a cuestionar la normatividad del Código que se engrana en un metadiscurso legitimador que ya ha perdido buena parte de su credibilidad pragmática". El cuestionamiento responde a las causas de la descodificación a las que brevemente se ha pasado revista: la proliferación de leyes especiales, la influencia de la constitución material, la importancia del derecho supranacional, la valoración de los principios constitucionales, etc. El Código habría perdido su *"capacidad para cumplir la finalidad, que un día le diera sentido, de reducir la complejidad comunicaciones del mundo de los hechos"*⁹².

Es recurrente la explicación de los procesos de descodificación a partir del choque entre la creciente complejidad de los escenarios actuales a regular y la simpleza, generalidad, abstracción, racionalidad lineal y clausura que caracterizó la base de las codificaciones. Se apunta a la necesidad de atender a esa complejidad y a diseñar nuevos modelos jurídicos que puedan gestionarla⁹³.

⁹² Suárez Llanos, "El Sueño de La Codificación y El Despertar Del Derecho," 222.

⁹³ En el esquema de los modelos de juez de Ost, la complejidad contemporánea ante la crisis de los paradigmas tradicionales (uno de ellos caracterizado por la figura del Código) corresponde con un modelo de derecho en red, coronado por la figura del juez Hermes, una figura dialógica más versátil en un contexto y caracterizado por la noción de discurso.

I.4. Cronología de los Códigos argentinos

I.4.1. Las etapas codificadoras en Argentina

Actualmente existen once códigos vigentes para el orden nacional en Argentina. Nueve de ellos regulan materias de fondo, los dos restantes son Códigos procesales (Civil y Comercial, y Penal, respectivamente). Limitándonos a la materia de fondo, y siguiendo un criterio cronológico, podemos trazar un mapeo de los códigos argentino en dos grandes etapas.

Una primera etapa comprendería el período de organización del Estado Nacional, en la cual los códigos se dictan para regular grandes áreas de la vida en sociedad, por lo cual contienen un despliegue de los derechos y deberes de los ciudadanos, los grandes conceptos e instituciones jurídicas, y los principios generales de las materias más importantes. Estos códigos pueden ser caracterizados con los rasgos generales que se delinearon para el proceso de codificación moderna. También se producen en el ámbito local debates similares a los que habían tenido lugar en Europa durante la “edad de la codificación”. Esta etapa abarca desde la sanción de la Constitución de 1853 (dado que se lista allí, entre las atribuciones del Congreso Nacional, el dictado de los Códigos Nacionales) hasta comienzos de la década del '20, tomando como indicador del fin del período a la sanción del Código Penal (1921). En esta etapa se dictan y aprueban cinco códigos: el Código de Comercio, el Código de Minería, el Código Civil y el Código Procesal Penal.

Una segunda etapa codificadora puede ser identificada en la década de 1950, en la cual se dictan Códigos de materias específicas. El período comprendería desde la sanción del Código de Justicia Militar (1951) hasta la actualidad. Además del dictado de un código de procedimientos (el Código Procesal Civil y Comercial, sancionado por Ley n° 17.454 de 1967), se sancionan seis códigos de fondo. Atendiendo al contexto socio-político de su sanción, puede trazarse una sub-periodización en esta segunda etapa en tres períodos:

1. Los *Códigos de posguerra*, dictados en un contexto de fragilidad en la geopolítica mundial, con la restauración del orden internacional luego de la segunda guerra mundial, marcados por una gran preocupación por la organización de la defensa nacional:

- el mencionado Código de Justicia Militar (1951),
- el Código Aeronáutico de la Nación (Ley 14.307 del julio de 1954)

2. Los tres *Códigos dictados durante los gobiernos de facto* que se suceden luego de la Revolución Libertadora, entre los cuales, más allá de la disparidad de las materias que cada uno regula (y los motivos que los inspiraron), existen rasgos formales comunes:

- el Código Alimentario Argentino (Ley 18284 del 17 julio de 1969),
- el Código Electoral Nacional (Ley 19945 del 14 de noviembre de 1972), y
- el Código Aduanero (Ley 22415 del 5 febrero de 1981).

3. Finalmente, puede señalarse una tercera etapa desde el retorno de la democracia a la actualidad, en la cual sólo se registra el dictado de un código⁹⁴: Código de Ética Pública (Decreto PEN 41/1999).

I.4.2. Los Códigos de la organización nacional

Esta primera etapa codificadora en Argentina abarca, como señalamos, las primeras décadas de existencia del Estado Nacional, en la cual se dictan por primera vez las normas de fondo y forma esenciales para el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas básicas (civiles, comerciales y penales) y se organizan de los tribunales y los procedimientos para su aplicación, en cumplimiento con el mandato constitucional de 1853.

El primer antecedente de cuerpo codificado en Argentina lo encontramos en la Ley 50 del 25 agosto 1863, por la cual se regula el

⁹⁴ También tiene lugar una reforma del Código Procesal Penal argentino, mediante la Ley 23984 del 21 agosto 1991.

“Procedimiento ante los Tribunales Nacionales”. Si bien no tiene el formato de un Código, fue la base del Código Procesal Penal argentino que se dictó en octubre 1888 (Ley 2372), el cual establecía normas específicas para regular el proceso penal, permaneciendo vigente la Ley 50 para regular el proceso civil⁹⁵.

De los Códigos que la Constitución de 1853 mencionaba, sólo fueron dictados cuatro códigos de fondo: el Código de Minería, el Código Civil, el Código de Comercio y el Código Penal. Dada la densidad de los contenidos de los Códigos de fondo sancionados durante estas décadas, dividimos su análisis en los siguientes dos sub-apartados: a) Código de Comercio (1859/62) y Código Civil (1869); b) Código de Minería (1886) y Código Penal (1921).

I.4.2.a. Código de Comercio (1859/62) y Código Civil (1869)

En América Latina, el proceso codificador del siglo XIX tuvo algunas características particulares. La codificación comenzó luego del proceso de independencia de España y Portugal con el fin de evitar la incerteza en la aplicación de la ley, para estabilizar el sistema jurídico y consolidar los nuevos regímenes nacionales⁹⁶. La codificación del siglo XIX se asocia en Latinoamérica a la obra de “grandes” juristas que emprendieron la construcción del corpus: Vélez Sarsfield, Andrés Bello y Teixeira de Freitas, entre los más destacados. El Código Civil francés fue, en mayor o menor medida, el modelo seguido por estos grandes codificadores latinoamericanos del siglo XIX. Al estar estos países bajo la influencia del derecho romano, el Código francés fue fácilmente asimilable a las instituciones jurídicas introducidas durante el período colonial⁹⁷.

⁹⁵ Recién en el año 1967 (durante el segundo período codificador que hemos identificado) se sancionará el Código Procesal Civil y Comercial (Ley n° 17.454 de 1967, cuyo art. 820 abroga la Ley 50/1893).

⁹⁶ Murillo, “The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification.”

⁹⁷ En menor medida, también los Códigos de Alemania e Italia tuvieron influencia en las codificaciones civiles latinoamericanas. Ibid.

En Argentina, el primer antecedente de una tarea codificatoria, lo encontramos en el decreto del 24 de agosto de 1852 por el cual Urquiza ordena la conformación de una comisión redactora de los proyectos de código civil, penal, de comercio y de procedimientos. El largo encabezado del decreto evidencia una clara conciencia de los problemas que ocasionaba la legislación vigente -en gran parte heredada de España- al gobierno y se proponía una interesante forma de encarar la labor codificadora. Sin embargo, el estallido de la revolución autonomista en Buenos Aires en septiembre de ese año paralizó el trabajo de la comisión⁹⁸.

El 1 de mayo de 1853 se sanciona la Constitución Nacional, en cuyo artículo 24 se retoma el la reforma legislativa: *“el Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y el establecimiento del juicio por jurados”*. Esta norma que se completa con los artículos 64 inc. 11 y 105. El primero atribuía al Congreso nacional la facultad de *“legislar en materia civil, comercial, mineral y penal ”* y el segundo prohibía a las provincias *“legislar”* esas materias luego del dictado de *“estos códigos”*⁹⁹. Cuando se discutió el primero de estos artículos en el Congreso Constituyente, se decidió modificar la redacción del inciso reemplazando el término *“legislar”* por *“dictar los Códigos civil, comercial ”*, modificando también en lo pertinente al art. 105. Es decir que para los constituyentes *“reforma legislativa y codificación tenían un significado análogo”*¹⁰⁰.

A diferencia de la mayoría de los juristas de la época, Juan B. Alberdi marcó una clara separación entre ambos procesos (codificación y reforma

⁹⁸ En dicho decreto, *“el peso de la argumentación se inclinaba tal vez mas sobre la multiplicidad, dispersión, oscuridad, contradicción, desconocimiento y pesadez procesal de las leyes que sobre la necesidad de una reforma sustancial impuesta por las transformaciones generales del siglo XIX”*. Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*, 316.

⁹⁹ Si bien el término código se era utilizado en la frase *“es evidente que la voz legislar –que utiliza Alberdi en Bases- gozaba de preeminencia en estos dos artículos del proyecto de la comisión de negocios constitucionales”*. Ibid., 319.

¹⁰⁰ Ibid.

legislativa)¹⁰¹. En “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación argentina” Alberdi plantea la innegable necesidad de reforma legislativa en Argentina, desde que el país contaba con una moderna constitución que debía convivir con un orden legislativo antiguo. Respecto al modo en que debía instrumentarse la reforma, sostenía que si bien la Constitución sugería tanto a los códigos como a las leyes especiales, la reforma debía hacerse en gradualmente y mediante legislación especial¹⁰².

Alberdi entendía que las circunstancias en Argentina eran diferentes a las que motivaron la codificación civil francesa, ya que nuestro país no carecía de unidad en la legislación civil. Alberdi entendía que los códigos, en tanto método para “*satisfacer todas las necesidades legislativas de un país en un solo día y en un solo acto*”, sólo podían ser “*cabales y completos*” cuando fueran la “*expresión social de los pueblos que se acercan a su fin*”, mientras que en los pueblos nuevos “*los códigos son simples programas embarazosos, siempre incompletos y siempre refutados por la experiencia del día siguiente*”¹⁰³.

En 1860 se reforma la Constitución Nacional para consolidar la unidad nacional luego de la incorporación de Buenos Aires. Esta fue una década decisiva en lo que respecta a los debates en torno a la codificación nacional: el código de comercio bonaerense se convirtió en código nacional, se proyectó el código penal y se elaboró y sancionó el código civil.

El primer Código de fondo que se sanciona en el país fue el Código de Comercio, tomando como base el Código de Comercio bonaerense, cuyo

¹⁰¹ “ *su concepción modernísima de la legislación y su conocida oposición a la codificación lo llevó a elegir un camino distinto, que se puede esquematizar expresando que al par que propugnaba una profunda reforma legislativa, desechaba para hacerla el camino de los códigos*”. Ibid., 324.

¹⁰² *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*.

¹⁰³ Ibid., 461. La reforma mediante leyes especiales era “*el método seguido por los pueblos más dignos de imitación, más ricos de principios vitales, más florecientes de juventud y prosperidad de estos tiempos: la Inglaterra y los Estados Unidos que, careciendo de códigos civiles, dan lecciones de libertad, de industria y progreso a la Francia*”. Consideraba que los códigos “*modelo*”, como el Civil de Napoleón o el comercial de Fernando VII, eran verdaderas “*obras del despotismo*” Ibid., 109..

proyecto había sido presentado el 18 de abril de 1857 por Eduardo de Acevedo y Dalmacio Vélez Sarsfield ante la legislatura de Buenos Aires (cuando la provincia estaba separada del resto de la Confederación Argentina).

Este proyecto había sido elaborado sin ley o decreto que instara su redacción. Concluida su elaboración, sus autores lo enviaron oficialmente al Congreso, convirtiéndose en el primer código sustancial sometido a estudio de una Legislatura. Durante los años que se demoró su sanción (1857-1859) las discusiones se centraron en la cuestión de la modalidad de examen y el procedimiento de sanción, es decir, si debía ser tratado a libro cerrado -mediante voto de confianza- o discutido en comisión como cualquier otro proyecto, cuestión no menor porque sentaría un criterio para los próximos códigos que se dictaran. Esta discusión eclipsó el debate sobre otros aspectos no menos importantes, como las fuentes de la codificación comercial (lo que sí sería debatido en torno al código civil)¹⁰⁴. En 1859 este proyecto logra sanción por la legislatura de Buenos Aires. Representó un código “*adelantado y completo para su época*”¹⁰⁵. El Congreso Nacional lo declaró Código Nacional por Ley el 10 de septiembre de 1862, por lo que habitualmente es referido como Código de 1859/62.

Sin embargo, “*indiscutiblemente, fue el código civil el que monopolizó el debate*” durante la década de 1860¹⁰⁶. El Código Civil constituyó un modelo para los demás cuerpos codificados en muchas cuestiones jurídicas, de forma que “*resulta imposible separar la idea de la codificación*

¹⁰⁴ Anzoátegui compara el proceso de redacción y sanción del Código de Comercio del estado de Buenos Aires con lo sucedido con el Código rural bonaerense de 1865 que había redactado Valentín Alsina, tanto en relación a fuentes como a la forma de examinarlo y sancionarlo. Explica cómo procedió Alsina al no contar con modelos a seguir (ninguna nación tenía un verdadero código rural por entonces) y considerar que las fuentes europeas disponibles eran muy difíciles de imitar y de poca utilidad -por las diferencias entre el campo europeo y nuestra campaña-. Por ello Alsina consultó a hacendados y labradores para conocer mejor las necesidades de la campaña, aunque vale aclarar que no se trató de opiniones legas, pues la mayoría de los estancieros bonaerenses eran además letrados Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*..

¹⁰⁵ Alberto Garrone, *Manual de Derecho Comercial* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1981), 23.

¹⁰⁶ Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*, 314.

*general de la propiamente civil. Ha sido precisamente en torno a ésta donde se han suscitado los más ardorosos debates ideológicos decimonónicos*¹⁰⁷.

El debate se concentró en los dos años anteriores a la aprobación del código civil, y tuvo por protagonistas diferentes célebres juristas de la época. De todos ellos, el enfrentamiento que se situó en el centro de la escena fue la polémica entre Alberdi y Vélez Sarsfield, en gran parte porque las críticas de Alberdi fueron las únicas que el codificador contestó públicamente¹⁰⁸.

Contextualizando esta polémica, Tau Anzoátegui explica algunas cuestiones importantes para comprender el alcance de la crítica de Alberdi. Cuando se le encomienda a Vélez Sarsfield la redacción del proyecto de Código Civil, expresamente se le pide que anotara los antecedentes que seguía o discrepaba, por cada artículo. Respondiendo a este pedido fue que Vélez anotó cuidadosamente el proyecto de Código, una de las cuestiones que Alberdi le criticara. Para él, un código civil debía ser un cuerpo metódico de leyes capaz de organizar los derechos civiles contenidos en la Constitución, y no una expresión del derecho científico, como afirmaba Vélez. Éste, sin embargo, era conciente que, si bien la legislación comparada era una gran ayuda, *“las ciencias no son estacionarias, el progreso es su vida que se manifiesta por trabajos incesantes para comprobar los resultados adquiridos*¹⁰⁹.

Por otro lado, la crítica de Alberdi se fundó sólo en la lectura exposición de los elementos básicos en el oficio de remisión al gobierno del primer libro, sin esperar que el proyecto estuviera concluido. Esto para Alberdi no era objetable pues no pretendía realizar un análisis de

¹⁰⁷ Ibid., 366.

¹⁰⁸ Cabe aclarar que los debates intelectuales no se limitaron al *“mundo de los juristas, sino que llegaron al gran públicos a través del folleto y del periódico general, por lo que es de suponer que tuvieron amplia repercusión en otros círculos intelectuales”*. Si bien entre los juristas el código generó tanto críticas como elogios, la estimación popular del proyecto retratada por la prensa *“era proclive a admirar el trabajo laborioso que había realizado Vélez Sarsfield, a considerarlo como de alto valor científico y legislativo, reconocido como tal en el extranjero, y a jactarse de tener la mas completa y adelantada legislación”* Ibid., 368.

¹⁰⁹ Ibid., 374.

contenido del Código, sino tan sólo a mostrar “*su espíritu*”. A Alberdi le preocupaban cuestiones teóricas más generales, como los fundamentos de la codificación, sus fuentes y método, no así cuestiones dogmáticas o prácticas concretas.

Acerca de las fuentes del Código, Alberdi criticó despiadadamente los párrafos en los cuales el codificador exaltaba las fuentes extranjeras legislativas y doctrinarias de su obra, pues manifestaba que podían encontrarse fuentes argentinas mejores y más abundantes que las de España o Brasil¹¹⁰.

A estas críticas responde más brevemente Vélez Sarsfield, en primer lugar indicando que Alberdi no conocía la obra completa, ni tampoco que se dirigiera a criticar, como correspondía, sobre derecho positivo sino sobre la política argentina-brasileña. Defendió la codificación “*explicando que ella era el producto científico surgido de la alianza del elemento histórico y del elemento filosófico una superación del encono con que se había batido a principios de siglo en Alemania la escuela histórica de Savigny con la “escuela filosófica” de Thibaut*”¹¹¹.

¹¹⁰ Tomando párrafos de la obra compiladora de Cabral Texo *Juicios críticos sobre el proyecto de código civil argentino de los doctores Manuel R. García, José F. López, Manuel d. Sáez, Juan B. Alberdi, Dalmacio Vélez Sarsfield, Vicente F. Lopez, Alfredo Lahitte y Victorino de la Plaza.*, Tau Anzoátegui cita las críticas de Alberdi: “*no es cierto que la nación Argentina carezca de una legislación propia, nacida con la nación y desenvuelta con ella. Tiene dos legislaciones originarias a falta de una, como tiene la nación dos existencias: una que empieza con la conquista operada por nuestra raza europea y por su instalación victoriosa en el suelo americano, otra que empieza y se desenvuelve con la república independiente de todo poder respecto de España ¿Por quién se nos toma a los argentinos cuando se nos llama nación sin legislación propia? No somos los americanos indígenas de la raza pampa, o guaraní o aimará, para que nos falte una legislación propia*” Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*, 381.

¹¹¹ Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*, 382. Sí coincidía parcialmente con Vélez acerca de la facultad de las provincias para dictar los códigos, pero que “*si bien la sanción nacional de los mismos era atentatoria de la soberanía provincial, en la actual situación y existiendo una tradición de unidad legislativa, era conveniente que la nación dictase un código civil general, sin perjuicio que cuando las provincias se hallasen en condiciones de dar sus propia leyes civiles el congreso puede retirar la sanción que hubiese dado al código*” *Ibid.*, 384.

I.4.2.b. Código de Minería (1886) y Código Penal (1921)

Continuando con el rastreo cronológico de los Códigos argentinos, se debe mencionar la sanción del Código de Minería, el 25 de noviembre de 1886 mediante la Ley 1919. Si bien la Constitución de 1853 no reguló específicamente el régimen de minería, estableció expresamente su dictado como una de las atribuciones del Congreso nacional. Hasta tanto se sancionara dicho Código, el Estatuto de Hacienda y Crédito que dictó la misma Convención Constituyente, establecía que regirían las Ordenanzas de México en todo lo no modificado por la legislación provincial, y organizaba un registro nacional de Minas.

Por Decreto del 22 de diciembre de 1860 del Gobierno de la Confederación, se encarga a Domingo de Oro el estudio de la minería en el país y la elaboración de una propuesta sobre medidas para su reactivación. De Oro presentó un proyecto de Código al Poder Ejecutivo en 1863, el cual, remitido al Congreso de 1864 no fue tratado. Recién en 1875 se sanciona, mediante ley 726, una ley que facultaba al Poder Ejecutivo a ordenar la revisión del proyecto de De Oro. Por decreto del 26 de febrero de 1876 se designó al Dr. Enrique Rodríguez para realizar dicha tarea¹¹².

El Código de Rodríguez, *“destinado a reglar las bases económicas de una industria en constante desarrollo”*, fue *“inspirado especialmente en las más antiguas tradiciones de la minería hispanoamericana”* aunque en 1917 fue reformado el régimen de amparo de las concesiones, por lo cual cambió gran parte de su *“fisonomía originaria”*¹¹³. El 8 de diciembre de 1886 el presidente Juárez Celman promulga la ley 1919 que pone en vigencia el Código de Minería a partir del 1º de mayo de 1887.

Nuevas e importantes reformas ha sufrido este Código para suplir los vacíos legales originados por el descubrimiento de nuevas sustancias y la emergencia de innovaciones tecnológicas relativas a la exploración y

¹¹² Marta Sylvia Velarde, *Manual de Derecho Minero* (Astrea, 1986).

¹¹³ Edmundo Fernando Catalano, *Código de Minería de la República Argentina: Comentario* (Buenos Aires: V.P. de Zavalía, 1978), 11.

explotación minera. Así, las reformas por el descubrimiento de petróleo e hidrocarburos fluidos del año 1935, o por los minerales nucleares en el año 1956 y la nueva reforma al régimen de amparo del año 1958, que cambian el enfoque tradicional de la minería que inspiraba el régimen original.

Por último, en lo que hace a esta etapa de las grandes codificaciones para la organización del Estado nacional, debemos mencionar el Código Penal argentino sancionado por Ley 11179 del 30 septiembre de 1921.

Por último, en lo que hace a esta etapa de las grandes codificaciones para la organización del Estado nacional, debemos mencionar el Código Penal argentino sancionado por Ley 11.179 del 30 septiembre de 1921.

En relación a la codificación penal, fue también objeto de debate en la época. El primer antecedente de regulación orgánica penal es la ley 49 sancionada el 14 de septiembre de 1863, si bien no era un código pues solo establecía un listado de delitos federales sin parte general ni procesal (se completaba con las leyes 29 de 1862 y las leyes 48 y 50 en este aspecto). La antigua legislación criminal se había ido adecuando, gracias a la labor de la doctrina y la jurisprudencia, a los cambios, de manera que *“alcanzó vasto desarrollo el arbitrio judicial, la práctica de los tribunales superiores y aún la doctrina o legislación extranjera. Frente a ello, el siglo XIX enfatizaba la necesidad de un ordenamiento penal exclusivamente fundado en la ley”*¹¹⁴.

Cuando en 1863 el Poder Ejecutivo autorizó las comisiones redactoras de los diferentes códigos, designó, en 1894 a Carlos Tejedor la elaboración del proyecto de Código Penal. Su proyecto fue publicado en 1868 y fue sometido a revisión por una comisión del Congreso, la cual, trece años más tarde, se expidió elevando un proyecto diferente. Durante el tiempo transcurrido, diez provincias optaron por sancionar el Código de Tejedor (La Rioja, Buenos Aires, Entre Ríos, San Juan, Corrientes, San Luis, Catamarca, Mendoza, Santa Fe y Salta) mientras que Córdoba

¹¹⁴ Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*, 345.

sanciono el proyecto modificado de la comisión revisora, y Santiago del Estero y Jujuy siguieron rigiéndose por la legislación colonial¹¹⁵.

En 1886, mediante ley 1920, el Congreso sanciona un código penal tomando como base al código de Tejedor, pero legislaba solo delitos de competencia ordinaria, ya que la ley 49 continuaba vigente para los federales. Desde 1886 hasta 1922, se sucedieron varios proyectos. Uno de ellos, del diputado Rodolfo Moreno (h) presentado a la Cámara en 1916 (un proyecto ya presentado en 1906) sobre el cual se realizó un encuesta entre magistrados penales, profesores y legisladores. Con dichas respuestas, se elaboró un proyecto presentado en 1917, el cual luego de un largo trámite fue sancionado como ley 11.179 el 30 de de septiembre de 1921, que estableció el código penal, El Código Penal *“además de abolir la pena de muerte y de introducir la condenación y la libertad condicionales, supo escapar a la influencia positivista del ambiente, siendo escueto y racional. Tiene el mérito de haber sido el primer código que unificó la legislación penal Científicamente, con su sobriedad, el código de 1929 facilitó el desarrollo de la dogmática jurídica. Inmediatamente después de su sanción fue atacado por los positivistas”*¹¹⁶. Este Código entró en vigencia en abril de 1922.

I.4.3. Códigos de materias específicas

Desde la sanción del Código Penal hasta la década de 1950 no se registra actividad codificadora del derecho a nivel nacional. Identificamos una segunda etapa codificadora recién a inicios de los ´50 con el dictado del Código de Justicia Militar (Ley 14029, del 16 julio de 1951), período que extendemos hasta inicios de la década de 1980, antes del retorno de los gobiernos democráticos, señalizando el final con el dictado del Código Aduanero (Ley 22415 del 5 febrero de 1981).

¹¹⁵ Eugenio Raúl Zaffaroni, Alejandro Alagia, and Alejandro W. Slokar, *Derecho penal: Parte general*, 2^o ed. (Buenos Aires: Ediar, 2002).

¹¹⁶ *Ibid.*, 252.

Durante este período se dicta también, como mencionamos, un código de procedimiento: el Código Procesal Civil y Comercial, sancionado por Ley 17454 de 1967. A diferencia de la labor codificadora de la etapa anterior, en cuyos debates se discutían las bases mismas de la organización social, política y económica del país, los grandes principios y valores que se incorporarían y aquellos que no, los cinco códigos de fondo que se dictan durante este segundo período se caracterizan por estar destinados a regular cuestiones o materias jurídicas específicas: justicia militar, derecho aeronáutico, derecho alimentario, derecho electoral, derecho aduanero.

Dividimos su análisis en dos subgrupos. En primer lugar, los dos Códigos dictados durante los gobiernos peronistas: el Código de Justicia Militar (1951) y el Código Aeronáutico de la Nación (de 1954, reemplazado en 1967).

En cuanto al primero, cabe destacar que las primeras tentativas de codificación de justicia militar se ubicarían en la primera etapa codificatoria que hemos señalado: los proyectos de una comisión nombrada en 1875, compuesta por Dardo Rocha y los coroneles Mansilla y Garmendia; y el proyecto de Código Naval (1881) de Ángel Carranza. El primer Código resultó de la labor de cuatro comisiones nombradas por el Poder Ejecutivo en 1880, compuestas por juristas y militares. Esta primera codificación *“pese a ser considerada precipitada y poco madura, al punto que de inmediato comenzó a trabajarse en su sustitución, constituyó la deseada legislación auténticamente nacional que vino a reemplazar a las tantas veces recordadas ordenanzas españolas: tales fueron los Códigos Militares para el Ejército y la Armada, sancionados el 6 de diciembre de 1894 por ley 3190 y que entraron a regir en 1895”*. Luego, en 1898 se elabora un Código de Justicia Militar unificado para el Ejército y la Armada, redactado por José María Bustillo, que fue sancionado en forma escalonada (entre 1898 y 1905)¹¹⁷.

¹¹⁷ Eugenio Raúl Zaffaroni and Ricardo Juan Cavallero, *Derecho penal militar: lineamientos de la parte general* (Buenos Aires: Ariel, 1980), 183. Los tratados I

El conocido como “Código de Bustillo”, permaneció vigente hasta la sanción, el 9 de julio de 1951, de la ley 14.029 que puso en vigencia el Código de Justicia Militar obra del auditor Oscar Ricardo Sacheri, quien a pesar de considerar meritorios los proyectos anteriores, prefirió conservar la estructura del Código entonces vigente, introduciendo algunos retoques parciales para actualizar dicho cuerpo¹¹⁸.

Explican Zaffaroni y Cavallero que el Código de Justicia Militar argentino de 1951 se afiliaba al sistema de los códigos complementarios del Código Penal, es decir que no cuenta con todas las normas de la parte general del derecho penal militar, sino que se integra con la parte general del Código Penal, al que reenviaba su art. 510. Estos autores destacaban, ya en 1980, que dicho Código “*nonagenario*”, entonces vigente, “*cuyo trabajo dogmático no resulta sencillo*”, necesitaba una evolución y modernización acorde con la experimentada por el derecho penal militar extranjero, considerando que la especialización del derecho y del proceso penal militar era incuestionablemente necesaria, pero advirtiéndole que no debía ser magnificada¹¹⁹.

La Ley 26.394, sancionada el 6 de agosto de 2008, derogó el Código de Justicia Militar y todas las normas, resoluciones y disposiciones de carácter interno que lo reglamentaban. Además, introdujo modificaciones en el Código Penal y el Código Procesal Penal de la Nación (Anexo I de la ley), aprobó un Procedimiento Penal Militar para Tiempo de Guerra y

(organización y competencia) y II (procedimiento), fueron sancionados por ley 3679, de enero de 1898. El tratado III (penalidad) por ley 3737, de noviembre del mismo año. Luego, mediante ley 4708 de agosto de 1905, se introdujeron reformas parciales proyectadas por el mismo Bustillo. De reconocida eficacia, fue objeto de tentativas de reforma en varias oportunidades.

¹¹⁸ La estructura del Código de Bustillo fue mantenida, siendo las reformas introducidas para la “*actualización lógica de aquel con las conquistas jurídica de una nueva época*” y de acuerdo con las normas del Código Penal de 1921 (posterior al Código de Bustillo), como también con las de la Constitución Nacional de 1949. Ibid.

¹¹⁹ Entendían que, ante la proliferación de proyectos y leyes penales en esas últimas décadas, dadas las “*contradicciones en la política criminal, llevadas a cabo con precipitación, simplismo, indiferencia frente a la ciencia y la experiencia universal, condicionamiento a circunstancias políticas pasajeras, en las que llegan a pesar hasta las enemistadas y resentimientos personales*”, el derecho penal “*elaborado en secreto sin discusión pública en los círculos técnicos y sin un suficiente y profundo estudio de la experiencia comparada utilizable*”, era preferible defender la permanencia inalterada del Código de 1951. Ibid., 188.

Otros Conflictos Armados (Anexo II), Instrucciones para la Población Civil en Tiempo de Guerra y Otros Conflictos Armados (Anexo III), un Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas (Anexo IV) y la organización del Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armadas (Anexo V).

La eliminación del Código de Justicia Militar y la ordinarización de los delitos militares se justificó en el escaso número de causas que llegaban a la justicia militar por año, sumado a una decisión de política criminal de tratar a los soldados como miembros plenos de la comunidad. De gran importancia fue el compromiso de Argentina con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de reformar el sistema de justicia militar y adaptarlo a los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, obligada por tratados de derechos humanos con tienen jerarquía constitucional desde 1994¹²⁰.

Durante los gobiernos de Perón (especialmente los primeros años), se intentó profundizar el *“proceso de industrialización con una orientación que puso el énfasis en los intereses del sector militar”*. La noción *“movilización industrial”*, entendida como *“el problema de adaptar la producción industrial local en tiempos de paz a las condiciones de la guerra”*, que había sido promovida desde la década de 1930 por el general Manuel Savio (director de la Dirección General de Fabricaciones Militares –DGFM- durante la década de 1940), sumada a la creencia en la inminencia de una tercera guerra mundial, generaron un gran interés militar por la industrialización que se prolongó a los gobiernos peronistas. Sus planes de gobierno *“tendieron de manera creciente a crear sectores “estratégicos” de las áreas de ciencia y técnica y a militarizar*

¹²⁰ Anzoátegui, *La codificación en la Argentina (1810-1870)*. Además, la reforma se comprende teniendo en cuenta el fallo de la CSJN en la causa López Ramón, en el cual se declara la nulidad de una sentencia de la justicia militar por no adecuarse a los estándares de derechos humanos vigentes (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional). La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que: *“toda persona sometida a la jurisdicción castrense goza de los derechos fundamentales reconocidos a todos los habitantes de la Nación, de los cuales no puede ser privado (Fallos: 54:577; 310:1797), cabe entonces dotar de contenido a este principio para que tenga efectiva vigencia y no sea una mera fórmula verbal”* (Voto de los Dres. Zaffaroni – Lorenzetti). López, Ramón Angel s/ recurso del Artículo 445 bis del Código de Justicia Militar -causa N° 2845-. CSJN, 06/03/2007.

*algunos de los ya existentes*¹²¹. Entre ellos, el gobierno peronista impulsó el desarrollo de tecnología aeronáutica, profundizando las medidas para la expansión del sector que 1943 había emprendido el gobierno militar, tratando de promover diseños locales que emplearan materias primas locales. Se puso en marcha un Plan Quinquenal de Aeronáutica (1947-1951), plan estratégico en los proyectos de industrialización¹²².

En ese contexto de una política aeronáutica que ocupando un lugar estratégico en el objetivo de industrialización general del gobierno peronista, se sanciona un Código Aeronáutico, mediante Ley 14307/54. El derecho aeronáutico es, en cuenta a sus fuentes, una disciplina jurídica dominada por la internacionalidad. Existen dos convenios internacionales que, por su universalidad, pueden ser considerados generales y son considerados al momento de regular la ordenación interna: el Convenio de París firmado en 1919 y el de Chicago de 1944. Ambos significaron *“la organización de la aviación al finalizar una conflagración bélica de primera magnitud, es decir, procuraron concretar, al término de una perturbación gravísima, una estructura que permitiera afianzar la regulación de la actividad aérea”*, sin embargo, el enfoque fue diferente en cada uno de ellos¹²³. Diez años más tarde de esta segunda convención internacional, se sanciona en Argentina, mediante ley 14.307, el Código Aeronáutico¹²⁴.

¹²¹ Diego Hurtado de Mendoza and Analía Busala, “De La ‘movilización Industrial’ a La ‘Argentina Científica’: La Organización de La Ciencia Durante El Peronismo (1946-1955),” *Revista Da Sociedade Brasileira de Historia Da Ciencias*, 2006, 23.

¹²² Este plan contemplaba *“un amplio rango de objetivos, desde la modernización de la infraestructura tecnológica del Instituto Aerotécnico de Córdoba, dependiente del Ministerio de Aeronáutica, hasta el establecimiento de industrias básicas del sector aeronáutico, como la fabricación de aluminio en el país en paralelo con la práctica de importación de científicos alemanes el gobierno también avanzó en la contratación de pilotos de prueba, ingenieros y técnicos especializados en diseño, mecánica y construcción aeronáutica, en mayor parte alemanes, aunque también algunos italianos”*. Ibid., 25.

¹²³ Federico N. Videla Escalada and María Luisa Casas de Chamorro Vanasco, *Manual de derecho aeronáutico*, Buenos Aires (Zavalía, 1979), 37.

¹²⁴ Los antecedentes legislativos previos a la codificación aeronáutica fueron un primer Decreto del 4 de septiembre de 1925 que seguía los lineamientos del Convenio de París. Si bien no contenía una reglamentación orgánica ni completa, pero tiene valor de punto de partida. En agosto del año siguiente se dicta un sobre la situación anterior. En 1935 una comisión integrada por Gonzalo García, Isidoro Ruiz Moreno y Francisco Mendes Goncalvez redacta un proyecto de ley de aeronáutica civil, cuya exposición de motivos tiene elevado valor doctrinario, y en 1938 se redacta un anteproyecto de Ley relativo a la aeronáutica comercial. Escalada and Vanasco, *Manual de derecho aeronáutico*.

En segundo lugar, el subgrupo de Códigos “especiales” dictados bajo gobiernos de facto, mediante decreto-ley, es decir que no fueron discutidos en el parlamento.

Los dos primeros Códigos de este grupo (Alimentario y Electoral) fueron emitidos por decretos del Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones legislativas, según el artículo 5º del Estatuto la Revolución Argentina, nombre que se atribuyó el gobierno instaurado luego de la dictadura militar que mediante un golpe de estado el 28 de junio de 1966 derrocó al presidente Arturo Illia e impuso al general Juan Carlos Onganía como presidente de la República conductor de la “Revolución Argentina”¹²⁵.

Bajo el gobierno de este último se dicta el Código Alimentario Argentino, mediante decreto- Ley 18284/69. No nos extenderemos mayormente aquí sobre el análisis de este Código ya que al ocupar una parte importante de la presente investigación, será analizado en otros capítulos (III y IV, especialmente).

En 1972 se dicta el Código Electoral Nacional, mediante Ley 19.945 del 14 de noviembre, bajo el gobierno del Gral. Lanusse. Este Código reglamentó la salida electoral de la dictadura. Las elecciones generales se convocaron en 1972 ante el reclamo de los partidos políticos ilegalizados en el documento “La Hora del Pueblo”.

Por último, en 1981, se sanciona, mediante Ley 22.415 (del 5 febrero de 1981) el Código Aduanero argentino, bajo el gobierno del Gral. Videla.

¹²⁵ El mencionado artículo 5º establecía: “El presidente de la Nación ejercerá todas las facultades legislativas que la Constitución nacional otorga al Congreso, incluidas las que son privativas de cada una de las Cámaras, con excepción de aquellas previstas en los arts. 45, 51 y 52 para los casos de juicio político a los jueces de los tribunales nacionales”. El Estatuto de la Revolución Argentina quedó de hecho sin efecto al asumir las autoridades democráticas el 25 de mayo de 1973.

Parte I

EL CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO

CAPÍTULO II

LA CODIFICACIÓN ALIMENTARIA

II.1. Los orígenes. Primeras normas e instituciones de control alimentario en la Argentina

El 18 de julio de 1969 se sancionó en Argentina la Ley N° 18.284 que declaró vigente “*en todo el territorio de la República con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto 141/53 con sus normas modificatorias y complementarias*” (art.1º, Ley 18.284). Tal como se desprende de este artículo, un conjunto numeroso de normas jurídicas regulaba las actividades relativas a la producción, elaboración, comercio, etc. de alimentos en forma previa a la sanción de este Código. De hecho, la ley 18.284/69 puso en vigor un corpus codificado ampliando el ámbito de aplicación de un régimen alimentario sistematizado, el Reglamento Alimentario Nacional sancionado en 1953 para territorios federales, que pasa a ser aplicable uniformemente para todo el país¹²⁶.

La conformación de esta regulación de los alimentos en Argentina fue paralela a la conformación de una comunidad de expertos dedicados a estudiar científica y técnicamente los alimentos. El diseño de normas jurídicas para regular la producción, identificación, venta, etc. de los alimentos conformó gran parte de la tarea de delimitación y legitimación de la comunidad de bromatólogos en Argentina, intentando diferenciarse de otras especialidades y disciplinas (principalmente, la química). La

¹²⁶ Algunos autores sitúan las primeras normas relativas al control de los alimentos en los Libros de Acta del Cabildo de Buenos Aires, en los cuales constan inspecciones a los comercios de abarrotes e imposición de penas a quienes vendían mercancías adulteradas. En esta investigación sólo consideramos las normas sancionadas a partir de la conformación del Estado argentino en sentido moderno. Oscar Oszlak, *La formación del estado argentino: Orden, progreso y organización nacional* (Ariel, 2004); Oscar Oszlak, *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino* (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1982).

actuación de los expertos en la construcción del régimen legal e institucional alimentario argentino fue decisiva desde las primeras normas que se sancionan en el país. Posicionados estratégicamente como funcionarios públicos encargados de la fiscalización de alimentos, bebidas y otras sustancias, en una serie de reparticiones públicas denominadas “Oficinas Químicas”, se erigieron en “arquitectos” del régimen alimentario nacional.

En este apartado (II.1) intentaremos sintetizar brevemente los primeros antecedentes normativos e institucionales que sobre el control de los alimentos se registran en Argentina, guiados por un propósito específico: inquirir el papel de los expertos en los primeros pasos hacia la construcción y aplicación de normas jurídicas generales (legislativas) que tuvieran por objeto la regulación de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de todo aquello que se considera alimento, abarcando las distintas etapas que atraviesa (producción, elaboración, fraccionamiento, manipulación, conservación, exhibición, expendio, transporte, importación y exportación).

Esta búsqueda no persigue el fin de reconstruir una completa cronología de los antecedentes históricos-jurídicos de la regulación alimentaria desde la primera norma dictada en el territorio hasta la actualidad. Sólo se pretende situar el problema de la actuación de los expertos en relación a la codificación alimentaria marcando algunos momentos claves de la regulación e institucionalización del control público de los alimentos que demuestran la relevancia de los expertos en el proceso codificadorio alimentario¹²⁷.

II.1.1. La expansión de las Oficinas Químicas

Las Oficinas Químicas eran dependencias de las Aduanas u oficinas de los Municipios de ciudades en las cuales se producía y/o intercambiaba grandes volúmenes de alimentos, materias primas alimenticias y/o

¹²⁷ Sólo destacaremos algunos hitos relevantes que abonan tal conclusión sin agotar el relato histórico exhaustivo, cuestión que excede el objeto de esta tesis.

productos elaborados. Estas oficinas comienzan a proliferar a partir de fines de siglo XIX. El primer organismo público oficial encargado del asesoramiento y fiscalización química del país se crea en el año 1883: la Oficina Química Municipal de la ciudad de Buenos Aires, que durante años ejecutó el régimen de control de todos los vinos, bebidas y licores que se introducían en el país¹²⁸. Pocos años después, debido a ciertas modificaciones a las leyes de impuestos internos (en los años 1892, 1893 y 1894) que agregaron nuevos rubros y materias primas a fiscalizar, fue necesario ampliar la base institucional del control alimentario.

Inicialmente las Oficinas Químicas se crean con el objetivo de realizar las pruebas y los controles de laboratorio necesarios para cumplir con la función de fiscalización requerida por las primeras regulaciones sobre productos alimenticios que se sancionan por entonces. Estas primeras normas tenían por objeto ítems individualizados por su importancia comercial, como por ejemplo los vinos, cuyo comercio, elaboración y circulación se reguló tempranamente mediante la ley N° 3029, que determinaba la *Reglamentación del Comercio de Vinos*, sancionada el 27 de octubre de 1893 (R. N. 1893, t. II, p 389)¹²⁹.

¹²⁸ La Oficina Química Municipal de Capital Federal, “conforme a la similar con asiento en Paris, sirvió de modelo para la habilitación de otras oficinas similares en distintas ciudades argentinas”. Manuel Guatelli, “Oficina Química Municipal,” in *Evolución de Las Ciencias En La República Argentina 1923-1972*, by Noemí Abiusso (Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina, 1981), 82. El 15 de febrero de 1881 se encomienda a un reconocido profesor de química, Pedro Arata, un viaje oficial para estudiar organización del Laboratorio parisino a los fines de orientar el diseño de una Oficina Química de Buenos Aires. Pedro Arata, “Informe Al Presidente de La Municipalidad de La Capital Sobre El Laboratorio Químico de La Ciudad de París,” in *Anales de La Sociedad Científica Argentina*, vol. XV, 1883, 170–187. El Laboratorio Químico Municipal de París, creado en 1878, fue una de las primeras reparticiones para la fiscalización de los alimentos que se registran en el mundo occidental. Este laboratorio sirvió de modelo a muchas Oficinas Químicas latinoamericanas, no sólo a la correspondiente a la Municipalidad de Buenos Aires. Esta última, finalmente se crea en 1883 siguiendo las recomendaciones de Arata, fue el primer laboratorio oficial instituido en América del Sur. Abel Sánchez Díaz, “La Fiscalización Alimenticia En La Ciudad de Buenos Aires,” in *Actas de Trabalho, 7ª Secção.*, vol. VI (presented at the 3º Congresso Sul-americano de Chimica, Rio de Janeiro- São Paulo., 1937), 297–299.

¹²⁹ Esta ley, establecía por primera vez las condiciones que debían reunir los vinos de producción nacional (ver cap. III.1.2) y el procedimiento para el control de los vinos importados: “los que hagan comercio de vinos deberán, al introducirlos de Europa y expenderlos en la Republica, someterlos al examen de las oficinas químicas municipales respectivas, de acuerdo con sus reglamentaciones y antes de obtener su despacho de las

Debido a la expansión de la legislación impositiva y a la intensificación del comercio exterior de alimentos, en 1894 se crea una Sección Nacional de Química bajo órbita de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires¹³⁰. En 1896 se crea la primera Oficina Química de rango nacional del país en esa misma ciudad. Como fecha oficial de su fundación, puede considerarse el 13 de febrero de 1896 cuando el Poder Ejecutivo emite un decreto por el cual se designa a Luis Ruiz Huidobro como su primer director¹³¹. En los años siguientes se crearon en el resto del país Oficinas Químicas Nacionales similares a la instalada en la Capital Federal¹³².

La actuación de los expertos durante esta primera etapa caracterizada por la ordenación mediante normas que regulaban individualmente las bebidas y los productos alimenticios más importantes, se limitaba a ejecución de tareas de laboratorio necesarias

aduanas” (art. 8), la mismas práctica para los vinos de otra procedencia, y la aclaración de que *“los vinos que se vendan en las provincias seguirán igual examen por parte de las oficinas químicas respectivas”* (art. 9). Aun antes de esta ley *“se había establecido anteriormente en leyes de aduanas la exigencia del análisis químico para determinar la graduación alcohólica de los vinos, bebidas y licores que se introducían en plaza”*. Dionisio Barreiro, “Breve Historia de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales,” *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* 1 (1948): 7–10. En general, la fiscalización tenía por objeto fundamentalmente productos de importación, bebidas alcohólicas en su mayoría, las cuales estrictamente no representan un producto alimenticio (pues no aportan nutrientes al organismo humano) pero que históricamente han sido reguladas conjuntamente con los alimentos.

¹³⁰ Debido al aumento de los rubros a fiscalizar, el Congreso Nacional incorpora al presupuesto de 1894 (bajo el ítem “Administración de Impuestos Internos”) una partida de 2000 pesos mensuales destinada al *“análisis químico de vinos”*, monto que representaba un sobresueldo para el jefe y el personal de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires, encargada por entonces de dicha tarea, por el recargo de trabajo que representaba. *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.* *“Habiendo dispuesto la ley de presupuesto vigente que se reorganice la Oficina Química Nacional, haciéndola independiente de otra institución análoga, y siendo necesario proceder en este sentido, el presidente de la república, decreta: Art. 1º Nombrase al doctor Luis Huidobro, jefe de la Oficina Química Nacional. Art. 2º El jefe nombrado indicará al Departamento de Hacienda, a la mayor brevedad, los medios necesarios para la instalación de la referida oficina, así como proyectará el reglamento interno de la misma (”*. Fdo. Uriburu- J. J. Romero. Decreto (no numerado) *“nombrando al doctor Luis Huidobro, Jefe de la Oficina Química Nacional”*, del 13 de febrero de 1896. Boletín Oficial, Tomo XI- del III Año, Núm. 773, pág. 361.

¹³² En la ciudad de Rosario se crea en junio de 1897; en San Juan, en 1898; en Córdoba, en 1900, pero fue suprimida en 1917; en Bahía Blanca, en 1906, pero funcionó hasta 1915; en Mendoza, Salta y Gualaguaychú, en 1909; y en octubre de 1913, se crean las de Tucumán, Corrientes y Concepción del Uruguay en 1903, funcionando éstas dos últimas hasta 1916. *Ibid.*

para determinar la composición de estos alimentos y bebidas, que representaba la base para el cálculo de los tributos a los que estaba sujeta su importación. La *ratio legis* de estas primeras normas consistía en la ordenación del comercio y circulación de las mercaderías. Aún no se controlaba el producto (contenido, composición, etiquetado, etc.) o sus modos de producción con el fin de determinar su aptitud para el consumo humano. Este primer régimen nacional de fiscalización alimentaria atendía al control químico de ciertas sustancias importadas (no sólo alimentos y bebidas) para el cobro de impuestos.

Recapitulando, desde 1883 y durante las tres primeras décadas del XX, emerge en Argentina un “conglomerado” de Oficinas Químicas. Estas podían actuar con un alcance jurisdiccional local, las denominadas “Oficinas Químicas Municipales”, o bien nacional, las “Oficinas Químicas Nacionales”. Esta diferenciación jurisdiccional dependía del tipo y origen de la materia a fiscalizar: las Oficinas Químicas Municipales (dependían de los Municipios) controlaban los productos de fabricación nacional y de circulación y consumo interno, mientras que las Oficinas Químicas Nacionales (dependían del Ministerio Nacional de Hacienda) fiscalizaban los productos regulados por las leyes de Aduana y de Impuestos Internos (sustancias importadas y bebidas alcohólicas).

En 1906 la Oficina de la Capital Federal (que dependía directamente del Poder Ejecutivo Nacional) pasa a ejercer la dirección de las Oficinas del resto del país, cuando mediante un Decreto *“uniformando el procedimiento a seguirse por las oficinas químicas nacionales como asimismo la tarifa por los análisis que efectúe”*, dictado el 10 de mayo de ese año, el vicepresidente de la república, en ejercicio del Poder Ejecutivo, decretó que las *“oficinas químicas nacionales dependientes del Ministerio de Hacienda, quedan subordinadas a la de la capital que ejercerá la dirección técnica y administrativa de todas ellas, como asimismo la inspección de las mismas ”* (art. 1)¹³³. Este Decreto, facultaba a la Oficina

¹³³ Dec. X del Ministerio de Hacienda, publicado el Boletín Oficial del Año XIV- Núm. 3713, pág. 1143. Se explicaba en los considerandos de dicho decreto que *“por su*

Química Nacional de la Capital para dictar las disposiciones necesarias *“para uniformar su acción técnica, determinando los métodos de análisis y prácticas administrativa necesarias para el mejor desempeño del servicio, a cuyo efecto podrá convocar la reunión de todos los jefes de oficinas químicas para deliberar de común acuerdo”* (art. 2º), y fijaba las tarifas para los análisis que podían solicitarse en las distintas oficinas químicas nacionales del país (con fines comerciales e industriales, o a los efectos del cumplimiento de las leyes de aduana y de impuestos internos).

Es decir que durante las primeras décadas de su existencia, *“no se dio a las Oficinas Químicas Nacionales la estructura orgánica de una Repartición con sus correspondientes cuerpos directivos”*, y desde 1906 *“la Oficina de Capital ejerció la dirección y superintendencia técnica y administrativa de todas las Oficinas del interior”*, por lo cual cabe interpretar que *“más que una repartición, las Oficinas Químicas Nacionales aparecieron durante muchos años como un conglomerado de entidades regionales, carentes de estructura orgánica y de dirección”*¹³⁴.

Los exámenes químicos practicados en las Oficinas Químicas se sumaban *“a la acción oficial como elemento fundamental, probatorio de calidad y constitución de toda clase de elemento comercial. Así, se ejecutaban análisis para fijar riquezas de minerales de acuerdo al Canon Minero, o para dictaminar sobre el grado alcohólico de una bebida, o para certificar su pureza en una adquisición del Estado, etc.”*¹³⁵.

actuación y constante comunicación con el Ministerio, la oficina de la capital es la que se encuentra en mejores condiciones para ejercer la dirección de las demás”.

¹³⁴ Barreiro, “Breve Historia de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales,” 8.

¹³⁵ Evaristo Buezas, “Síntesis Histórica de La Dirección Nacional de Química (1923-1972),” in *Evolución de Las Ciencias En La República Argentina 1923-1972*, by Noemí Abiusso, vol. IX (Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina, 1981), 80–81. La Administración General de Impuestos Internos era, después de Aduana, el segundo organismo rentístico del país y necesitaba la permanente colaboración de las Oficinas Químicas Nacionales. Además de estos organismos, otros frecuentes usuarios de los servicios de los laboratorios de las Oficinas Químicas eran la Dirección de Impuestos, la Dirección General de Importación y Exportación, la Dirección de Lealtad Comercial, el Poder Judicial, la Policía Federal, entre otros. Barreiro, “Breve Historia de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales.”

En 1930 se designa al Dr. Enrique Herrero Ducloux “como interventor para producir su reorganización, creándose entonces la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales”¹³⁶, con lo cual “el grupo de Oficinas Químicas Nacionales diseminadas por toda la República, toma así, como entidad, forma concreta y orgánica”¹³⁷. La Dirección Nacional de Oficinas Químicas ejecutaba, en lo relativo a su área, las Leyes de Aduana y de Impuestos Internos, y asesoraba al Ejecutivo en cuestiones de su especialidad¹³⁸. En muchas ciudades del país el control sanitario de los alimentos era compartido con oficinas de Inspección Veterinaria. A nivel nacional, las Oficinas Químicas convivían con otros laboratorios con funciones especializadas, como los del Ministerio de Agricultura de la Nación o el de Obras Sanitarias, encargados del examen de las aguas de consumo corriente, o el Instituto de Química del Departamento Nacional de Higiene, que tenía a su cargo el análisis de las aguas minerales y el control de drogas y medicamentos¹³⁹.

El “conglomerado” de Oficinas Químicas Nacionales crecería en la década del '30¹⁴⁰. En el año 1937 la Dirección Nacional de Química reportaba los datos de once seccionales: las situadas en Capital Federal, Salta, Rosario, Mendoza, San Juan, Tucumán, Bahía Blanca, Santa Fe, Concordia, Catamarca y San Rafael¹⁴¹.

¹³⁶ Buezas, “Síntesis Histórica de La Dirección Nacional de Química (1923-1972),” 80.

¹³⁷ Barreiro, “Breve Historia de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales,” 9. Entre 1917 y 1934 existieron sólo seis Oficinas Químicas Nacionales en todo el país: las situadas en las ciudades de Rosario, Capital Federal, Mendoza, San Juan, Salta y Tucumán, respectivamente.

¹³⁸ Tomás Rumi, primer director de esta repartición Nacional, explicaba que los análisis químicos que allí se efectuaban eran para determinar la clasificación arancelaria de las mercaderías, “tarea que se desarrolla, casi exclusivamente a pedido de la Aduana de la Capital Federal, que contribuye efectiva y constantemente a la mejor percepción de la renta y que representa sin dudas alguna un aporte indirecto para el erario por parte de esta repartición”. Tomás Rumi, *Memoria de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales Correspondiente Al Año 1937* (Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación, 1938).

¹³⁹ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935* (Santa Fe: Imprenta de la UNL, 1935).

¹⁴⁰ En 1935 se crean Oficinas Químicas Nacionales en las ciudades portuarias de Santa Fe y Concordia, y se rehabilita la de Bahía Blanca. En enero de 1936 se crea la de Catamarca, en septiembre de 1937 la de San Rafael y en diciembre de 1940 se reinicia la de Córdoba.

¹⁴¹ Rumi, *Memoria de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales Correspondiente Al Año 1937*.

Para entonces, las Oficinas Químicas comienzan a ser centros productores de innumerables reglamentaciones jurídicas que desplegaban los contenidos de la legislación nacional general, en la medida que surgía la necesidad de establecer parámetros (técnicos) específicos y metodologías de control para aplicar la legislación vigente¹⁴². Debido a su rol de aplicadores de la regulación bromatológica, los expertos que oficiaban de funcionarios públicos en estas reparticiones de control comienzan a ampliar su rango de actuación al redactar normas jurídicas de menor rango (resoluciones y decretos), además de los documentos (pericias, dictámenes e informes) que rutinariamente generaban. La progresiva reglamentación para desplegar la regulación nacional o provincial relativa a alimentos y bebidas, detallando los modos concretos de aplicación, es asumida como una tarea propia y exclusiva por parte de estos expertos. En algunos casos, los bromatólogos que se desempeñaban en las Oficinas con mayor actividad, redactan proyectos de normas generales (muchos de los cuales logran sanción posterior) de la jurisdicción en la que trabajan¹⁴³.

¹⁴² Los relatos institucionales que recogen la historia de la institución, destacan el trabajo de elaboración de normas jurídicas que realizaban los funcionarios expertos, en paralelo al trabajo de control de laboratorio: *“mientras tanto, sin descuidar el trabajo de rutina, merecen la atención los problemas del país en relación con la función de asesoramiento y contralor en el aspecto químico, que se traducen en aportes para la legislación y la restructuración de disposiciones reglamentarias”*. Barreiro, “Breve Historia de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales,” 9. Así también, los homenajes y conmemoraciones de algunos célebres miembros de la comunidad de bromatólogos suelen destacar en sus biografías los logros de su carrera en términos de redacción de normas jurídicas. Por ejemplo, se recordaría a Ángel Mantovani (primer director de la Oficina Química Nacional de la ciudad de Santa Fe) como una persona que *“demostró sus excepcionales condiciones de investigador y hombre de ciencia a través de una densa e inteligente labor revelada en ordenanzas, disposiciones y medidas de excepcional trascendencia para la conservación de la salud pública”*. Abelardo Irigoyen Freyre, *Código Bromatológico. La Función Del Estado En La Sanidad Alimenticia* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 1944), 7. Entre ellas se destaca la Ordenanza N° 2340/26 y el Reglamento Bromatológico Municipal, sancionado por Ordenanza N° 2963 de 1392.

¹⁴³ En cuanto a la progresiva labor de reglamentación por parte de los expertos bromatólogos a nivel municipal, y continuando con el caso de la ciudad de Santa Fe, puede mencionarse como ejemplo la Ordenanza N° 2340 de esta ciudad, sancionada el 1° de mayo de 1926, que establecía las condiciones de las usinas de higienización, la calidad de la leche pasteurizable, el método de pasteurización, envasamiento, enfriamiento y envases, etc., con respecto a la leche cruda, y especificaba las normas de contralor oficial. Es considerada una reglamentación pionera en el país en materia de pasteurización obligatoria, y fue redactada por el director de la Oficina Química

Los expertos bromatólogos de las Oficinas Químicas comienzan así a desempeñar (en relación a la regulación higiénico-sanitaria de alimentos y bebidas) un doble rol: no sólo ejecutores de las reglas allí previstas sino también redactores de un gran número de reglas necesarias para esa aplicación. Estas normas secundarias se multiplican a la velocidad de los “avances” de la ciencia bromatológica, los que a su vez determinan la necesidad una permanente actualización de las normas existentes¹⁴⁴. Esta multiplicación se produce de forma desordenada reproduciendo los debates de la propia comunidad de bromatólogos acerca de aspectos científico-técnicos controvertidos (la conveniencia de utilizar tal o cual método de control, la aceptación de una nueva sustancia como aditivo alimentario, edulcorante o conservante, etc.).

Esta doble tarea de los expertos de las Oficinas Químicas, cuyos intereses y resultados se desplazaban entre la labor experimental del laboratorio y las publicaciones científicas, y la gestión de la política pública y la redacción de normas jurídicas, se refleja en la publicación especializada que anualmente editaba la Dirección General de Oficinas

Municipal durante los años 1923 a 1935, Ángel Mantovani. Irigoyen Freyre, *Código Bromatológico. La Función Del Estado En La Sanidad Alimenticia*.

¹⁴⁴ La pasteurización de la leche y sus derivados es un buen ejemplo de innovación tecnológica de la época, que fue bienvenida por la comunidad bromatológica y se pretendía extender como práctica para toda la población, pero a la vez fue combatida por algunos sectores del medio productivo privado: “ *sobre higienización de la leche en los centros urbanos se han pronunciados en la República Argentina numerosas instituciones técnicas, congresos científicos y en particular la “II Conferencia Bromatológica Nacional” sin embargo con excepción de muy pocas ciudades, las ordenanzas dictadas en los municipios mas importantes del país no se han puesto en vigencia; debido a factores perturbadores, de orden económico, explicables algunas veces, intereses creados los más y sumados a éstos y ejerciendo gran influencia, opiniones representativas adversas a aquellas medidas de higiene que provocando en los funcionarios encargados de cumplirlas la hesitación sobre sus beneficios indudables, les ha restado la decisión tan necesaria para imponer una medida de higiene pública, a pasar de los intereses particulares que lesione*” Jorge B. Mullor and P. J. Benet, “La Pasteurización Obligatoria de La Leche En Las Ciudades,” in *Actas de Trabalho, 7ª Secção*, vol. VI (presented at the 3º Congresso Sul-americano de Chimica, Rio de Janeiro- São Paulo, 1937), 556.. La Conferencia Bromatológica Nacional aconsejaba la pasteurización en forma obligatoria, pero advertía que no se debía autorizar el expendio de leche pasteurizada a menos que sea posible un control oficial “*riguroso y severo*” antes y después de la pasteurización.

Químicas, los “*Anales de la Dirección General*”¹⁴⁵. Desde su primer volumen correspondiente al año 1948 hasta mediados de la década de 1950, esta publicación incluía artículos de expertos de la repartición y/o reconocidos miembros de la Academia bajo la sección “*Estudios Científicos*” –artículos que relataban los resultados de experimentaciones locales sobre nuevas técnicas o métodos- y la sección “*Actualidades técnico- Científicas*” –con artículos similares pero enfocados a informar los avances en teorías vinculadas a productos, procesos, técnicas de medición, nuevos instrumentos, etc. vinculados con la fiscalización de los alimentos-¹⁴⁶. La publicación se completaba con una sección sobre “*Noticias argentinas*” y otra sobre noticias “*Del Exterior*” en las cuales se comentaba sintéticamente los congresos y otras actividades o eventos relevantes del área bromatológica o campos conexos¹⁴⁷; y finalmente una sección que compilaba “*Leyes, Decretos y Resoluciones*” (la única sección que se mantiene hasta los últimos números editados, a fines de 1960) en la cual se transcribían las partes pertinentes de la legislación nacional vinculada a las tareas de la repartición.

¹⁴⁵ La Dirección General de Oficinas Químicas publica por primera vez los “*Anales de la*”, entendiéndolo que estaban llenando una “*necesidad de orden nacional*” ya que no existía “*en nuestro medio una publicación de este tipo: que se ocupe de la materia química desde el doble punto de vista fiscal e higiénico, vinculando los intereses del Estado con los de los particulares*”. Nació con la aspiración de convertirse en una “*reseña útil y manantial de inquietudes científico-técnicas dentro y fuera de la Casa; y que se transforme en caudal fecundante y en elemento orientador, en su materia, en el ámbito nacional*”. Anselmo Menendez, “Presentación,” *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* 1, no. 1 (1948): 2. Esta publicación ha sido una fuente documental invaluable para la reconstrucción de la trayectoria institucional y normativa bromatológica en Argentina que compone la primera parte de la investigación.

¹⁴⁶ Como ejemplo de Estudios Científicos pueden mencionarse “*Aplicación del método de Bryant y Smith a la determinación de aldehídos y cetonas*”. Adolfo Leandro Montes and Ernesto Grandolini, “Aplicación Del Método de Bryant y Smith a La Determinación de Aldehídos y Cetonas,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* IV, no. 7 (1951): 9–19. En Actualidades técnico científicas: “*Análisis cromatográfico*”, José Catoggio, “Análisis Cromatográfico,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* IV, no. 8 (1951): 98–122.

¹⁴⁷ Por ejemplo, en la sección de Noticias Argentinas, la nota “*Una Comisión estudiará un proyecto de Código Bromatológico Nacional.*”, Dirección Nacional de Química, “Noticias Argentinas: Una Comisión Estudiará Un Proyecto de Código Bromatológico Nacional,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 61–62.; y en la sección Del Exterior, una nota sobre el 5º Congreso Sudamericano de Química, Dirección Nacional de Química, “*Quinto Congreso Sudamericano de Química,*” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 130.

II.1.2. El reclamo experto por una codificación de la regulación alimentaria

Los directores de las Oficinas Químicas fueron quienes impulsaron el debate nacional sobre la necesidad de una regulación uniforme de la cuestión alimentaria para todo el territorio nacional, aspirando a la sanción de un Código Alimentario¹⁴⁸. Este rol fiscalizador que los expertos tenían en su carácter de agentes de la policía alimentaria estatal, sumado a otros factores, permite visualizar el surgimiento de una profesión: la del “*bromatólogo*”¹⁴⁹.

Los expertos bromatólogos comienzan a reclamar la unificación de la legislación alimentaria nacional y la “centralización de mando” en la aplicación administrativa de dicha regulación. Estos reclamos fueron

¹⁴⁸ Irigoyen Freyre, *Código Bromatológico. La Función Del Estado En La Sanidad Alimenticia*; Jorge B. Mullor, *Por un alimento mejor: Bases para un código bromatológico nacional; comentarios y fundamentos, aporte para una legislación para toda la República* (Santa Fe: Castellvi, 1949); Buezas, “Síntesis Histórica de La Dirección Nacional de Química (1923-1972)”; Carlos Alberto Guajardo, *Código Alimentario Argentino: Su Valoración Jurídica* (Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998); Alcides Greca, *Derecho y ciencia de la administración municipal. Antecedentes históricos de los poderes comunales de policía-sanidad-asistencia social*, vol. Tomo II, 2º ed. (Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943). Carlos Andrada, “Orígenes de La Bromatología En Catamarca.,” *Saber y Tiempo* 5, N° 17 (2004): 147–159; Marcelo Vernengo, “La Química En La Argentina de Entreguerras.,” *Saber y Tiempo* 3, no. 12 (2001): 157–176.

¹⁴⁹ El grupo de científicos y técnicos empleados por el Estado para gestionar los laboratorios de control oficial de alimentos compartía aspiraciones (vinculadas con la pretensión de regular el problema del fraude alimentario), un conjunto de conocimientos científicos certificados (todos ellos eran profesionales universitarios) y la percepción de ciertas dificultades para el cumplimiento de las tareas de control de los alimentos en las Oficinas y Direcciones Químicas. Dadas estas particulares características, en una investigación anterior, se acuñó la denominación “*funcionarios bromatólogos*” para referir a estos sujetos e identificarlos como actores centrales del debate en torno al “problema alimentario” nacional en la primera mitad del siglo XX. Marichal, “Conocimiento Científico- Técnico y Regulaciones Jurídicas. El Control de Los Alimentos Como Red: El Caso Del Código Bromatológico y El Instituto Bromatológico de La Provincia de Santa Fe (1939-1941).” El concepto se delineó a partir de algunos componentes que permitieron visualizar la conformación de una *profesión* en torno al control estatal de los alimentos: 1. saberes establecidos que se acreditan mediante la posesión de credenciales definidas (título de Doctor, en química, bioquímica, medicina, farmacia, etc.) y el desempeño de roles institucionalizados (Director y sub. director de Oficina Química, Jefes de laboratorio, etc.); 2. un régimen de trabajo formal que ocupa gran parte de la vida del sujeto, 3. una organización en la cual se ejerce el rol profesional (Oficinas o Direcciones Químicas del Estado nacional, provincial o municipal) y que financia un sistema de remuneraciones que permite la reproducción del grupo profesional. Leonardo Vaccarezza, “Las Estrategias de Desempeño de La Profesión Académica. Ciencia Periférica y Sustentabilidad Del Rol de Investigador Universitario,” *Redes* 15, no. 7 (2000).

progresivamente positivizados en normas jurídicas, alcanzando su pretensión última, la sanción de un Código Alimentario Nacional, recién en el año 1969. Décadas antes, los directivos de las Oficinas Químicas se habían convocado en una serie de encuentros nacionales, las Conferencia Bromatológicas Nacionales¹⁵⁰.

¿Cuál es la importancia de detenerse en la discusión de los expertos, desde el punto de vista de los estudios jurídicos? El interrogante es válido pues puede pensarse que los votos de las Conferencias Bromatológicas no constituyen normas jurídicas, sino documentos técnicos elaborados por otras disciplinas y, como tales, no interesan al jurista. Sin embargo, siguiendo una idea de pluralismo jurídico de filiación sistémica¹⁵¹ la determinación de las normas jurídicas no puede hacerse con un criterio apriorístico universal (a partir de las categorías de sanción o acción, como proponen las teorías tradicionales) sino en los casos concretos y a partir del código binario que caracteriza al lenguaje jurídico “legal/ilegal”. En esta línea, normas edificadas en el entorno del Derecho (en nuestro caso, la ciencia o, más específicamente, la Química Bromatológica- según el estadio de desarrollo del campo por entonces) pueden convertirse en normas jurídicas cuando son traducidas al lenguaje jurídico.

¹⁵⁰ Se realizaron cuatro grandes encuentros de la Conferencia Bromatológica Nacional, a saber:

Evento	Lugar	Fecha
Conferencia Bromatológica Nacional (reunión previa de constitución y organización de la Conferencia)	Oficina Química de la Capital Federal, Buenos Aires	17 de noviembre de 1934
1° Conferencia Bromatológica Nacional	Facultad de Química Industrial y Agrícola de la UNL- Santa Fe	3 al 6 de julio de 1935
2° Conferencia Bromatológica Nacional	Facultad de Medicina y Salón de Grados de la UNC- Córdoba	26 al 29 de Mayo de 1937
3° Conferencia Bromatológica Nacional	Biblioteca de la Dirección de Industrias y Fomento Agrícola y salas de la Corte Suprema de Justicia- Mendoza	20 al 24 de Abril de 1939
4° Conferencia Bromatológica Nacional	Biblioteca, Rectorado y Consejo Superior de la UNT- Tucumán	4 al 8 de Julio de 1941

¹⁵¹ Gunther Teubner, “Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society,” in *Global Law Without a State* (Dartmouth, 1997), 3–28; Teubner, “The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism.”

Desde esta perspectiva, lo que importa analizar no son los componentes de la estructura de la norma jurídica, sino los procesos comunicativos en/del Derecho. Lo que sucede en las Conferencias Bromatológicas ejemplifica ese espacio de construcción de normas (allí aún son, para el jurista, “simplemente técnicas”) que generan una perturbación tan grande al sistema jurídico que éste debe encontrar la forma de codificarlas y traducirlas en su interior, para mantener su propia diferenciación. Lo particular de este proceso -y aquello que justifica su observación- es que éstos expertos que inician el debate por el control alimentario, proponiendo un instrumento normativo y delineando sus contenidos (Código Bromatológico Nacional) continúan protagonizando el proceso de elaboración normativa aún luego de su sanción. La actuación de los expertos bromatólogos no se limita a producir conocimiento bromatológico y con ello generar una perturbación al derecho desde el sistema científico técnico, proceso que de por sí solo vale la pena ser observado. Además, por su particular situación como funcionarios del Estado en las Oficina Químicas (y otras reparticiones estatales conexas a la cuestión alimentaria) ellos continúan vinculados al proceso *codificadorio*, monopolizando el diseño del contenido del proyecto y, como veremos más adelante, la tarea de permanente actualización de los textos legales en relación a los “adelantos” en la materia.

II.1.2.a. La Conferencia Bromatológica Nacional

La Conferencia se reunía *“con el fin de procurar una coordinación técnica entre los organismos oficiales encargados en el país de la fiscalización de las substancias alimentarias, propendiendo el establecimiento de normas uniformes relativas a la elaboración, conservación, formas de expendio al público, represión de fraudes y falsificaciones, etc. de los alimentos en general, para ser propuesta su adopción a las autoridades correspondientes”*, según manifestaba la circular enviada a las distintas Oficinas Químicas y otras autoridades

públicas vinculadas con la cuestión alimentaria, solicitando su adhesión a la Conferencia meses antes de cada uno de los encuentros¹⁵².

Las Conferencias Bromatológicas tenían un fin eminentemente práctico, ya que los funcionarios bromatólogos del país intentaban hallar un modo de superar los obstáculos encontrados en la ejecución de su labor cotidiana al frente de las Oficinas Químicas (por la falta de métodos oficiales y los diferentes criterios de interpretación de los resultados) y las consiguientes disparidades ocasionadas en el comercio interprovincial causadas por esas incongruencias internas en los controles y, fundamentalmente, por las diferencias entre las normativas vigentes (o la carencia absoluta de las mismas) en las provincias. En relación a las legislaciones alimentarias provinciales, un funcionario-bromatólogo declaró -en la I Conferencia- que *“difiere muchas veces de una provincia o ciudad a otra del país, cuando no están en pugna, provocando verdaderos conflictos de orden administrativo y afectando en ocasiones serios intereses de la industria y el comercio. Súmese a esto el desorden reinante en los métodos de análisis aplicados y en las interpretaciones de sus resultados, a tal punto que productos declarados aptos para el consumo por una oficina química, son inaptos a juicio de otra, motivando estas divergencias penosas trabas y dificultades en el tráfico interprovincial”*¹⁵³.

Por primera vez en estos foros se configuró el problema alimentario, en la voz y bajo los intereses de los expertos, quienes, además de considerar los obvios aspectos científicos y técnicos, interpretaron la problemática como una asociación compleja de elementos económicos, políticos y, fundamentalmente, jurídicos. Sin abandonar la idea de una función fiscalizadora para la recaudación impositiva del Estado (que marcó las primeras legislaciones sobre alimentos y bebidas que guió la labor de las Oficinas Químicas) los expertos comienzan a contemplar también otros objetivos en su búsqueda de una mejor administración del

¹⁵² A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935*, 11.

¹⁵³ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935*.

control químico alimentario. Ellos entendían que la legislación alimentaria debía conjugar el fin de protección de la equidad y buena fe en el comercio con una adecuada protección (higiénico sanitaria y también económica) a la población consumidora¹⁵⁴.

Un importante cambio en el contexto político económico del país aumentaba la urgencia en una modificación ampliatoria de la competencia y capacidades de las Oficinas Químicas, así como de los fines perseguidos con su labor: la crisis económica y el aumento de la demanda de alimentos en el mercado internacional ocasionadas por la guerra mundial. En 1935 explicaba el presidente de la Conferencia, Abel Sánchez Díaz: *“antes de ahora, el mercado de alimentos y bebidas era en gran parte de importación y el contralor químico en las Aduanas, a cargo de las Oficinas Químicas Nacionales aseguraba las condiciones de sanidad de tales productos, pero con la evolución comercial e industrial operada en los últimos años elaborando en el país aquellas substancias alimenticias, se ha puesto de manifiesto la inexcusable necesidad de vigilar esa producción nacional y de ampliar el radio de acción de las oficinas químicas municipales y provinciales”*¹⁵⁵.

Las autoridades locales que aportaban fondos y demás recursos para la realización de los eventos eran invitados en calidad de asistentes adherentes. En ocasiones, se invitaba a los representantes de los gobiernos locales a pronunciar algún discurso, pero los debates de fondo se realizaban sólo entre expertos, fundamentalmente químicos especializados en el estudio de distintos aspectos relacionados con alimentos y bebidas para consumo humano¹⁵⁶. La similitud del funcionamiento de este foro con los típicos congresos científicos

¹⁵⁴ En palabras del bromatólogo promotor de las Conferencias, Ángel Mantovani, en su discurso inaugural de la I Conferencia Bromatológica: *“así pues señores, el objeto de esta conferencia se encuentra netamente determinado y las consecuencias que se desprenderán claramente precisadas. El objeto es doble: salvaguardar a la salud pública y proteger al comerciante honesto”*. Ibid.

¹⁵⁵ Ibid., 25.

¹⁵⁶ A menos que a la vez ostentaran un título universitario que certificara sus conocimientos en el área y, además, ocuparan un cargo relativo al problema alimentario, los funcionarios públicos invitados no podían participar de las discusiones en comisión.

disciplinarios era evidente. Sin embargo, los miembros de la Conferencia se diferenciaban expresamente de este tipo de evento declarando que ellos estaban impulsados por finalidades prácticas: la extensión de sus resultados bajo el formato de normas jurídicas¹⁵⁷.

La discusión permanecía como un espacio cerrado, reservado a quienes tenían las credenciales académicas para ello, con el requisito agregado de la especial posición de funcionarios del Estado. Esta valla de ingreso al núcleo del debate era aceptada por los funcionarios legos que asistían a las reuniones, así como también por los industriales que eran invitados o visitados por los expertos¹⁵⁸. Estos sujetos no cuestionaban sino que, por el contrario, elogiaban la circunscripción del debate a los núcleos de excelencia científica de los miembros calificados, lo cual para ellos garantizaba la “certeza” de sus resultados y la eficiencia de la normativa que en consecuencia se propusiera¹⁵⁹.

En las cuatro Conferencias Bromatológicas Nacionales realizadas (1935-1937-1939-1941) se insistió en la necesidad de uniformar la reglamentación bromatológica a nivel nacional. Entendían que la tarea de

¹⁵⁷ En palabras del Secretario de la I Conferencia, Ángel Mantovani en su discurso inaugural: “ *no es ésta una Conferencia Bromatológica que estudiara los problemas de la alimentación en todos sus aspectos con el más amplio sentido. No es tampoco un certamen puramente científico. Ya lo realizan los químicos () los médicos () y lo hacen los farmacéuticos, los odontólogos, los agrónomos, etc. con sus frecuentes “jornadas”. Es decir, no venimos a discutir los resultados de las profundas investigaciones de la química pura (). Venimos modestamente a congregarnos como funcionarios o representantes de organismos oficiales que tienen a su cargo el contralor del alimento sano y puro, impulsados por una impostergable necesidad que el ejercicio de nuestras funciones nos ha hecho conocer ()*”. A.A.V.V., Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935, 30.

¹⁵⁸ Cada una de las Conferencias incluía entre sus actividades visitas a las fábricas e instalaciones de las industrias alimenticias más importantes de cada zona. Así, en 1935, asistieron a la cervecería Schneider de la ciudad de Santa Fe; en 1937, a las instalaciones de la cervecería “Córdoba” y el establecimiento “La Lácteo- Frigorífica”, destinado a la pasterización de la leche, en Córdoba; en 1939, las destilerías, bodegas y viñedos “El Globo”, en Godoy Cruz, la bodega “Tomba”, la fábrica “Arcano” de elaboración de conservas vegetales, y el establecimiento el “Caico”, en la zona alcoholera de Mendoza.

¹⁵⁹ Así por ejemplo, en la I Conferencia Bromatológica Nacional, el Ministro de Gobierno de la provincia de Santa Fe, Abel Furno manifestaba: “ *tengo la convicción que la labor de esta asamblea será de resultados efectivos para el adelanto de los problemas sanitarios; no en balde están en su seno hombres de alta reputación científica, aliados todos en el afán común de servir a la colectividad con el producto de sus meditaciones, de su experiencia y de su tesón*”. A.A.V.V., Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935, 22.

recopilación y ordenación de la normativa preexistente era necesaria para proceder a una adecuada codificación, dada la especificidad de la materia, y que ésta sólo podía quedar cargo de los mismos expertos en bromatología.

Durante la I Conferencia (Santa Fe, 3 al 6 de julio de 1935) la pretensión de una unificación legislativa nacional fue reiterada en los diferentes discursos que se pronunciaron a lo largo del evento, sin embargo no ocupó un reglón propio en el programa de temas oficiales a debatir, los cuales se centraban en la búsqueda de consensos acerca de conceptos básicos de la futura legislación (alteración, fraude, adulteración, sustancias conservadoras, colorantes, productos saporígenos, etc.), entre otras cuestiones.

Más que a la codificación de un cuerpo que reuniera sistemáticamente la totalidad de legislación alimentaria, los debates en el seno de esta primera Conferencia apuntan a un reclamo de las autoridades para ocuparse de aspectos puntuales de la regulación alimentaria. Por un lado, siendo quienes más próximos se encontraban a la actividad fiscalizadora, su reclamo operaba como un diagnóstico de las lagunas legales existentes en materia alimentaria. Así por ejemplo: “ *la Conferencia resuelve recomendar al Ministerio de Agricultura de la Nación que trate la manera de reglamentar la propaganda oral y escrita que se hace de los productos alimenticios con el propósito de exagerar sus cualidades o inducir a engaño al consumidor*”¹⁶⁰. En algunos casos, no sólo detectaban el vacío sino que avanzaban sobre una propuesta de las bases para la reglamentación¹⁶¹. Por otro lado, junto a la indicación de las

¹⁶⁰ Ibid., 40.

¹⁶¹ Los bromatólogos proponían tanto la reglamentación de áreas directamente no reguladas, como por ejemplo: “*la Conferencia Bromatológica Nacional propone las siguientes bases para la reglamentación de la elaboración y expendio de productos dietéticos: definición.- Se considera productos dietéticas, los alimentos que, por procesos físicos, químicos o biológicos han sido modificados con fines terapéuticos, para condicionarlos dentro de un tipo de alimentación especial, destinada a niños, convalecientes y enfermos. La reglamentación a dictarse por las autoridades competentes de cada jurisdicción, deberá comprender los siguientes requisitos: ()*”, o bien la modificación de legislación existente completándola para adecuarla a las cambiantes necesidades sociales y/o los avances técnicos. Ibid. En este último sentido, por ejemplo,

lagunas (y eventualmente, propuestas normativas para “colmarlas”) sus debates eran un diagnóstico acerca de la ineficacia de la legislación de los alimentos vigente por incumplimiento sistemático por parte de los obligados, aconsejando también formas de corregir el problema. Uno de los productos alimenticios más susceptible de adulteraciones en la época era el aceite comestible, por lo cual era objeto de especial atención en las Conferencias¹⁶², y en este sentido consideraba “*necesario tender, con la premura posible, al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 11.275 en lo que se refiere al rotulado de aceites vegetales comestibles*”¹⁶³.

Obteniendo el “típico producido” de los eventos académicos jurídicos (propuestas normativas), los funcionarios expertos se aproximaron en sus discusiones al terreno legal, con lo cual las Conferencias Bromatológicas adquirirían un singular perfil híbrido entre ciencia y derecho.

En la II Conferencia (Córdoba, 26 al 29 de mayo de 1937) el problema de la reglamentación uniforme cobra mayor relevancia, constituyendo uno de los catorces temas a discutir: “*Conveniencia de implantar una reglamentación bromatológica nacional*” (Tema 9). Considerando que

uno de los votos del primer encuentro rezaba: “*la Conferencia Bromatológica Nacional vería con agrado que el Ministerio de Agricultura de la Nación, dentro de la reglamentación de la Ley 11.275, dictara una disposición exigiendo las fechas de envasamiento apropiadas a la naturaleza de los distintos productos alimenticios () La Conferencia vería con agrado que en la reglamentación de la Ley 11.275 se declarase obligatoria la aprobación previa de los rotulados de los productos alimenticios*”. Ibid., 39. La ley 11.275 sancionada el 30 de octubre de 1930 (B. O. 7/XII/923) regulaba la *Identificación de mercaderías* en general, no sólo de productos alimenticios, tanto nacionales como importados.

¹⁶² La variedad más cara del mercado era el aceite puro elaborado con olivas, producto generalmente de importación. En el país se producían fundamentalmente aceites de mezcla, cuya mayor proporción correspondía a los granos más baratos del mercado (los de mayor producción). La adulteración consistía en la adición de colorantes y aromatizantes (“*beneficiadores*”) que otorgaban a estos aceites de mezcla el aspecto físico de aceite de oliva. El aceite así adulterado era comercializado al precio del aceite puro de oliva.

¹⁶³ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935*, 41. La Ley 11.275/30 y sus normas reglamentarias establecían ciertos requisitos a la identificación de las mercaderías (tales como consignar el contenido neto y la designación exacta de la composición del producto en el etiquetado), pero esta ley no había logrado poner fin al fraude alimenticio pues era sistemáticamente ignorada por sus destinatarios ante la indiferencia de las autoridades públicas nacionales. El presidente de las Conferencias Bromatológicas, Abel Sánchez Díaz, reconoció que “*el público, por lo común, no aprecia ni controla*” la aplicación de esta ley “*no obstante proporcionársele con ello una manera práctica y fácil de verificar algunas condiciones favorables para su economía*”. Ibid., 30.

dicha conveniencia era “indiscutible”, sin más la Conferencia resolvió aprobar en general la nueva edición del Código Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires como base para proyectar el Código Nacional (ver apartado II.2.1) encomendando su estudio a la comisión permanente designada en la reunión de 1935 para establecer las definiciones y demás requisitos de carácter bromatológico así como del estudio de los métodos de análisis y normas de interpretación de los resultados analíticos. En la II Conferencia se aconsejó el dictado de una *Ley Nacional de Alimentos* y se sentaron sus bases, cuales eran:

1. *prohibir la importación, fabricación, circulación y venta de alimentos nocivos, adulterados o con denominaciones que no correspondan a su verdadera especie, calidad o cantidad;*
2. *prohibir la difusión de informaciones falsas para inducir la adquisición de alimentos;*
3. *definir qué se considerará alimento;*
4. *organizar el contralor de los alimentos tanto en el tráfico internacional como en el interprovincial y entre el territorio federal y las provincias, que comprenderá:*
 - a) *la definición de las adulteraciones, alteraciones y fraudes;*
 - b) *la fijación de los coeficientes de pureza;*
 - c) *la adopción de métodos analíticos oficiales;*
 - d) *la creación de un Laboratorio Central de Investigaciones Científicas, para determinar los puntos anteriores*¹⁶⁴.

Además, se aconsejaba la creación de un *Consejo Nacional de Represión de fraudes alimenticios* y de una *Comisión Técnica Asesora*. Esta última estaría compuesta por 15 miembros, los cuales debían ser profesores universitarios de la especialidad, directores de las Oficinas Químicas más importantes y 3 representantes de las industrias de productos alimenticios. El vicepresidente de la Conferencia, Tomás Rumi, manifestó en su discurso de cierre que uno de los mayores logros del evento era el haberse expedido favorablemente sobre la necesidad de que se dictara una *Ley Nacional de Alimentos* y que se haya acordado los puntos básicos que debía incluir. Haciendo referencia a la *Pure Food Act*

¹⁶⁴ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937*. (Buenos Aires, 1937), 44.

de los EE. UU, Rumi explicó que *“si se tiene en cuenta que la ley norteamericana sobre la materia, que por más de un concepto puede servirnos de modelo, data de 1906, resalta el retardo en que se halla nuestro país al respecto”*¹⁶⁵.

La II Conferencia Bromatológica Nacional instó a los poderes públicos a *“compenetrarse de la necesidad de ampliar los medios actuales de represión del fraude alimenticio, con elementos y personal especializado”*¹⁶⁶. Los miembros de las Conferencias tenían la misión de extender los resultados alcanzados al retornar a sus localidades. Debían “enrolar” – en lenguaje de la TAR - a las autoridades ejecutivas y legislativas de la necesidad de dictar la legislación ordenadora y represiva uniforme¹⁶⁷. Finalizando su discurso de cierre, Tomás Rumi concluía: *“esperamos que en la próxima sea tanto más fecunda y que en plazo breve tenga nuestro país la legislación bromatológica uniforme que necesita, en bien del pueblo y para la protección de la industria lícita”*¹⁶⁸.

El reclamo por la sanción de un Código Alimentario nacional tendría éxito recién en 1969. Sin embargo, como victorias parciales, los funcionarios bromatólogos más importantes del país consiguieron enrolar las máximas autoridades locales en algunas provincias que comienzan a sancionar disposiciones sobre diversos aspectos de la sanidad alimentaria, y en algunos casos sancionan Códigos Bromatológicos

¹⁶⁵ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937.*

¹⁶⁶ Anónimo, “Conferencia Bromatológica Nacional. Resoluciones y Votos Sancionados.,” *Revista Industria y Química* 2, no. 3 (1937). Agradeciendo el apoyo recibido tanto de los gobiernos como de la Universidad, Sánchez Díaz reconoció en su discurso inaugural que *“por firmes que fuesen nuestras decisiones, poco valdrían si no contasen con el inmediato auspicio del gobierno, y vuestra presencia aquí es el mejor testimonio del apoyo que prestáis a nuestros trabajos y resultados ”*. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937.*

¹⁶⁷ TAR- Teoría del Actor Red. Callon, “Algunos elementos para una sociología de la traducción. La domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuç.”

¹⁶⁸ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935.* En este mismo acto de clausura, el presidente de la Conferencia, Abel Sánchez Díaz, también exhortó a todos los delegados presentes para que cada uno de ellos, dentro de sus actividades y en las capitales o ciudades en que actuaban, se empeñen en lograr la sanción oficial de las conclusiones alcanzadas.

provinciales¹⁶⁹. En las Conferencias Bromatológicas Nacionales progresivamente se van acumulando saberes y consensos para la obra codificadora nacional, pues los votos allí aprobados son “normativizados” por las distintas Oficinas Químicas de la República (nacionales, provinciales y municipales) y de esta manera se van coordinando las disposiciones que rigen en las distintas jurisdicciones del país¹⁷⁰.

En la III Conferencia Bromatológica (celebrada en Mendoza del 20 al 26 de abril de 1939) la cuestión del Código Bromatológico Nacional no se incluyó el punto como uno de los temas oficiales a discutir. Sin embargo, atento a la necesidad de una reglamentación nacional, la delegación mendocina propuso la *“adopción, en carácter precario, por las provincias argentina, del Reglamento Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires”*¹⁷¹. La Conferencia apoyó la propuesta y resolvió que tanto los gobiernos provinciales como municipales debían adoptar disposiciones reglamentarias de contralor alimenticio, insistiendo *“en la impostergable necesidad”* que la comisión designada en la I Conferencia (1935) redacte un proyecto de Código Bromatológico Nacional tomando como base el Reglamento Bromatológico de la provincia de Buenos Aires.

En esta III Conferencia Abel Sánchez Díaz explicó cómo desde las deliberaciones y conclusiones votadas en esos encuentros se iba formando *“paulatinamente la base fundamental del Código Bromatológico Nacional, aspiración máxima nuestra y que esperamos poder realizar de una manera total y completa dentro de muy poco tiempo”*¹⁷². En esa misma sesión de cierre, y luego de enumerar sintéticamente los resultados del

¹⁶⁹ En la II Conferencia Bromatológica (Córdoba, 1937) Sánchez Díaz comentaba con orgullo que las conclusiones arribadas dos años antes en el encuentro de Santa Fe, habían sido incorporadas al Reglamento Municipal de esa ciudad de Santa Fe, y en otras medidas adoptadas por los Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales, el Departamento Nacional de Higiene y diversas municipalidades, *“reflejándose de ese modo cuán prácticos y efectivos fueron aquellos resultados”*. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937.*, 25.

¹⁷⁰ Sánchez Díaz, “La Fiscalización Alimenticia En La Ciudad de Buenos Aires,” 463.

¹⁷¹ A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Mendoza, 20-24 Abril 1939.* (Buenos Aires: Publicación a cargo de Abel Sanchez Díaz, 1939).

¹⁷² *Ibid.*, 35.

tercer encuentro, Rumi concluyó: *“El ambiente está ya preparado, a mi entender, para la sanción de una Ley nacional de alimentos, tal como lo aconsejara la asamblea de Córdoba; mediante ella podría coordinarse eficazmente la acción de los organismos nacionales, provinciales y municipales que luchan contra el fraude alimenticio y que procediendo aisladamente obtienen resultados sin duda apreciables, pero que podrían mejorarse mucho con aquella referencia. La Conferencia ha insistido en la urgencia de tener un Código Bromatológico Nacional, y es de esperar que la próxima reunión de Tucumán se señale especialmente por lograr ese desiderátum ”*¹⁷³.

II.1.2.b. El “orden” alimentario: ¿código o reglamento?

Los funcionarios bromatólogos congregados en la Conferencia Bromatológica Nacional demandaban la reglamentación nacional uniforme de alimentos y bebidas. En sus discursos puede encontrarse una coincidencia respecto al tipo de normas debía componer esta reglamentación que reclamaban a las autoridades gubernamentales: normas imperativas que prescriban comportamientos obligatorios o prohibidos, respaldadas por la amenaza de sanciones punitivo-represivas, para atacar el problema del fraude alimenticio y defender el dogma del alimento puro. Entendían que sólo mediante una legislación represiva se podrían resolver los conflictos *interindividualistas* que típicamente se presentaban (de competencia desleal entre comerciantes, de fraude en rotulado de las mercaderías que el elaborador vendía al comerciante, de engaños por falsedades en la mercadería vendida al consumidor, etc.) y alcanzar un “orden alimentario”. En el discurso de los expertos bromatólogos este orden -que sólo el derecho positivo permitiría alcanzar- era necesario para el progreso de la nación, idea indisociable de la utilización de la ciencia y tecnología como herramientas de gobierno.

¹⁷³ Ibid., 59.

Si bien el planteo acerca del formato jurídico que debía recibir la legislación alimentaria nacional unificada no fue una preocupación de este grupo, varios de sus miembros se representaban este ordenamiento en la forma de Código, tal vez porque interpretaban que debía ser, centralmente, un conjunto de “*normas generales, abstractas e impersonales*” para “*establecer las reglas ordenadoras básicas de la sociedad*”¹⁷⁴, con cierta vocación de permanencia, compuesto de normas de conducta para brindar seguridad instrumental. Este programa debía traducir los valores de certeza y la seguridad jurídicas, primordiales del Estado Liberal¹⁷⁵. Ahora bien, ciertamente en sus debates en comisión, los problemas planteados referían a innumerables cuestiones específicas relativas a aspectos parciales de alimentos puntuales, las cuales estaban fuertemente vinculadas con la inestabilidad del conocimiento científico técnico, en constante desarrollo (por ejemplo, el modo de controlar las conservas de tomate, de detectar el vino adulterado, etc.) así como su preocupación central por normalizar la metodología de los controles y las normas de interpretación de los resultados. Es decir, la materia que se aspiraba regular, al menos era más propia de un reglamento que de un Código. Sin embargo, esta cuestión no fue percibida por los expertos, quienes no problematizaron acerca del formato adecuado de la regulación alimentaria, utilizando en sus discursos los términos código, reglamento y ley de alimentos casi como si fueran sinónimos. Al interior del sistema científico, todas estas categorías eran internalizadas con un mismo significado, como información provenientes del sistema jurídico que era traducida simplificándola, despojándolas de su carga de complejidad y de los significados, orígenes históricos y finalidades diferenciadas que para la ciencia jurídica tiene cada uno de estos instrumentos (ver capítulo I.2 y 3).

¹⁷⁴ Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 162.

¹⁷⁵ El valor fundamental del derecho del Estado liberal, la certeza, se garantiza con instrumentos basados en una racionalidad formal, el control y la legalidad.

Cabe destacar una excepción a esta actitud de indiferenciación generalizada ante los instrumentos jurídicos por parte de los expertos. El proyecto de Código Bromatológico nacional ideado por Jorge Braulio Mullor, que fuera presentado al I Congreso de Higiene y Medicina Social, realizado en Buenos Aires en 1947 y que con algunas modificaciones, comentarios, antecedentes y principios fundantes, publicó en su obra *“Por un alimento mejor”*¹⁷⁶.

Mullor consideraba que el Código Bromatológico Nacional podía dictarse conjunta o separadamente con el “Código Sanitario Nacional” - cuyo dictado se previa la Ley 13.012 (B. O. 16/10/947)- advertía que *“el desarrollo adquirido por el problema alimentario, la importancia y autonomía de la ciencia bromatológica, la naturaleza de la materia que legisla –personas, producción, comercio e industria-, en el orden no sólo de la salud, sino de la probidad y lealtad de las actividades y particularmente de los valores de la riqueza a su custodia”* desaconsejaban el dictado conjunto, ya que estos factores dotaban al Código Bromatológico *“caracteres no sólo sanitarios, sino también ético-económicos y su inclusión en un código común le resta amplia proyección y real efectividad”*¹⁷⁷.

Se plantea ampliamente la cuestión de la urgente necesidad de una codificación bromatológica para toda la república, por encontrarse *“un ochenta por ciento de su población”* consumiendo *“aguas, leches, carnes y otros alimentos sin fiscalización directa del Estado que asegure su calidad y aptitud para el mantenimiento de la salud”*. Si bien reconocía la existencia de legislaciones o reglamentaciones bromatológicas en ciertas municipalidades y muy pocas provincias explicaba que estas no siempre lograban una vigencia efectiva y ofrecían *“en casi todos los casos*

¹⁷⁶ Mullor, *Por un alimento mejor*.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 14. Explicaba que esto ocurría en numerosos países, que se vieron obligados luego a dictar reglamentos o leyes bromatológicas. Acorde con su concepción general de la reglamentación alimentaria con función social, entendía que si bien otros países *“pobres en producción de alimentos naturales”* podían limitarse a incluir un apéndice legal alimentario en un *“código standard”*, Argentina, *“por la salud de su pueblo y por la custodia de sus grandes riquezas reales y potenciales debe tener una legislación bromatológica completa, con una amplitud y profundidad sin limitaciones y dentro de un concepto doctrinario y funcional unitario”*. *Ibid.*, 15.

*resultados muy magros o aleatorios debido al carácter local de todas ellas, a la deficiencia de organización y de fiscalización de unas y a la vigilancia sólo parcial o periódica de otras.*¹⁷⁸

Concretamente Mullor se plantea “la forma reglamentaria” de su propuesta. Explica que “*al redactar la parte específicamente legal*”, había considerado conveniente que “*tenga carácter reglamentario*” dado que una “*materia de tanta importancia para la salubridad y economía de la población de la república, como también para la probidad industrial y comercial en particular*” debía poder ser “*un instrumento de imperativos claros para quienes producen, comercian y elaboran alimentos*” pero a la vez “*un medio de educación destinado a la formación no sólo de conocimientos básicos elementales de hábitos saludables, sino que permita también inculcar, tanto a manipuladores como a consumidores, el conceptos de responsabilidad social*”¹⁷⁹. La elección del formato de Código en el caso del proyecto de Mullor, mas allá de su denominación de “*forma reglamentaria*” –la cual denota una cierta confusión- es conciente y adecuada si se piensa que la regulación que proyecta aspira a las líneas que tradicionalmente distinguen los códigos modernos: un cuerpo de normas imperativas claras capaz de ordenar una dimensión de la vida en sociedad (las múltiples relaciones vinculadas a los alimentos) que debía encarnar ciertos valores (la probidad, la buena fe, la responsabilidad social) y que por su sencillez y claridad pudiera cumplir una labor pedagógica entre sus destinatarios.

Con una impecable claridad en cuanto a la técnica legislativa, entendía que el Código Bromatológico, tal como sucedía con otros códigos

¹⁷⁸ Mullor, *Por un alimento mejor*, 14. Destacaba, entre las normas e instituciones existentes, fundamentalmente la labor del Instituto Nacional de Nutrición, “*que con tanto acierto fundara y dirigiera el eminente Prof. Pedro Escudero*”; el Reglamento Bromatológico de la provincia de Buenos Aires, “*primer cuerpo completo de esta naturaleza, preparado por el director del departamento químico de aquella provincia*”, Pedro Arata; el aporte de los Ministerios de Agricultura, Industria y Comercio, y Hacienda de la Nación con sus resoluciones en la materia; y “*la Universidad*”; pero subrayaba que “*el mas importantes jalon cumplido ha sido la labor realizada por las Conferencias bromatológicas Nacionales*”. *Ibid.*, 15.

¹⁷⁹ Mullor, *Por un alimento mejor*, 24.

existentes (ejemplificaba con los Códigos de Comercio y Civil) debían incorporar *“exclusivamente las normas que se consideran inmovibles o necesarias para la finalidad esencial del mismo, dejando para las reglamentaciones de cada una de las materias especiales los aspectos más mutables, tales como las especificaciones bromatológicas, los métodos y normas de análisis, las características particulares de instalación y funcionamiento de los establecimientos, etc., los que evolucionan de conformidad a los adelantos de las ciencias, de la técnica y de las costumbres o bien de conformidad a las condiciones derivadas de la evolución comercial e industrial del país”*¹⁸⁰.

El formato de código era coherente con esta delimitación de los contenidos a regular, pues en su concepción, sólo se incorporarían, en el aspecto alimentario, *“aquellas especificaciones que se estiman imprescindibles para garantizar la genuinidad y el valor biológico de los alimentos”*, y en relación a las *“demás especificaciones bromatológicas”*, aquellas *“tendientes a impedir las contaminaciones del alimento, ya que estas tendrán siempre significación aunque la ciencia llegara en el futuro a poseer todos los medios para combatir las infecciones de cualquier origen”* porque entendía que *“un alimento impurificado, peligroso o no, será siempre repulsivo desde un punto de vista subjetivo, impresión que lejos de disminuir, se afinará en el hombre, evolucionando en la escala ascendente de nuestro medio civilizado”*¹⁸¹.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

II.2. El camino hacia la codificación nacional

II.2.1. La creación de la Dirección Nacional de Química

En su camino hacia la legitimación de la bromatología, los expertos bromatólogos intentaban institucionalizar las reparticiones de control químico del Estado y oficializar su labor en ellas. En este sentido, logran dos reconocimientos fundamentales hacia su legitimación profesional y la diferenciación institucional.

El primero fue el enrolamiento del gobierno nacional para atender al pedido de la Dirección General de Química de sancionar un *Reglamento interno de las Oficinas Químicas Nacionales*, el que se aprobara por Dec. N° 19.895/44¹⁸². Dicho reglamento crea una estructura para dotar a las Oficinas Químicas Nacionales de organigrama de cargos y funciones. Se delimitan las competencias, se establecen los requisitos necesarios para acceder a cada cargo, sus atribuciones y facultades, etc. Se diferenciaban tres grandes grupos de empleados: técnicos, administrativos y personal de servicio.

Para ocupar un cargo técnico era necesario acreditar conocimientos expertos específicos certificados: “ *para ser Director General, Secretario General, Director y Subdirector de la Oficina de la Capital y Jefe y Segundo Jefe de las del Interior, Jefe de Laboratorio, Químico principal y Químico de 1º, se requiere ser diplomado en Química en una Universidad Nacional*” (art. 2º)¹⁸³. El Decreto delimita detalladamente las funciones del Director General (art. 3º), del Secretario General (art. 5º), del Jefe de Laboratorio (art. 7º) y del Habilitado (quien llevaba la contabilidad y otras tareas administrativas de la dirección, art. 9º). Se reglamentaba por separado los cargos de la Oficina Química de la Capital (capítulo IV) de los

¹⁸² Publicado en B. O. del 2 de agosto de 1944 (Año III- Núm. 14.961, Págs. 4-5). La Dirección Nacional de Química era dirigida por entonces por Felipe Justo. Buezas, “*Síntesis Histórica de La Dirección Nacional de Química (1923-1972)*.”

¹⁸³ Para los últimos dos cargos podía designarse “*un diplomado en carrera afín, de acuerdo con la actividad especial que les corresponde en la Repartición. Y para los demás empleos de químico, se preferirá los diplomados mencionados y a falta de ellos a los estudiantes de las mismas carreras*” (art. 2º, Dec. 19.895/44).

correspondientes a las Oficinas del Interior (capítulo V). Contenía también un capítulo sobre las funciones del personal en general (VI). Finalmente, contenía disposiciones generales y normas sobre inspecciones y servicios extraordinarios. El reglamento no sólo legitimaba el espacio que los funcionarios ocupaban en la administración pública sino que también otorgaba responsabilidad por las tareas desarrolladas, al menos en lo que respecta al personal técnico: *“los químicos son directamente responsables de los resultados que obtengan, así como de sus actos en el desempeño de sus funciones ”* (art. 18)¹⁸⁴.

En definitiva, el Decreto N° 19.895/44 concretó una estructura de trabajo en red entre todas las oficinas químicas nacionales del país, al establecer los distintos cargos y funciones en cada una de ellas, una jerarquía administrativa, reglar las inspecciones y delimitar las responsabilidades en forma homogénea y obligatoria para todo el país.

La jerarquización y reordenamiento institucional (de las propias reparticiones) fue una preocupación constante en el seno del grupo de los funcionarios bromatólogos. Habían logrado un primer reconocimiento en 1906, al ser establecida –tácitamente- una primera “estructura” institucional mediante la subordinación de todas las Oficinas Químicas Nacionales a la correspondiente a la Capital Federal (Dec. del 10 de marzo de 1906) y luego un segundo reconocimiento con la creación de la Dirección General de las Oficinas Químicas en 1930. Sin embargo, los laboratorios oficiales para el asesoramiento químico y la fiscalización analítica se fueron creando según las necesidades del desarrollo de la nación, incrustados en distintos niveles jurisdiccionales. Esta proliferación de los laboratorios respondió a necesidades circunstanciales y no a un plan racional en materia química en el país.

A comienzos de 1949, desde la Dirección General de Oficinas Químicas se destaca este problema y se llama la atención de los poderes

¹⁸⁴ Cabe destacar también la reglamentación de los contenidos a difundir en el medio académico científico sobre publicaciones de *“asuntos relacionados con la Repartición”* o en los que *“se consigne la circunstancia de pertenecer a ella”* debían ser previamente autorizados por la Dirección General (art. 25).

públicos acerca de una *“urgente necesidad de la definitiva organización de los servicios a cargo del Estado en esta especialidad”*, enumerando, entre otros, los siguiente problemas: la dispersión de los escasos técnicos e instrumental existente, el bajo rendimiento cuali-cuantitativo, elevado costo de los servicios, disparidad de criterios en cada jurisdicción, superposición, escaso nivel técnico por falta de patrones, bajo número de métodos analíticos oficiales y de normas sobre mercancías, alimentos y bebidas, y la falta de una institución que coordine *“los valores individuales que el país posee”*¹⁸⁵.

La Ley N° 13.529/49, de organización y competencia de los ministerios, había modificado profundamente las diferentes jurisdicciones administrativas del Estado Nacional, otorgándoles funciones específicas. Sin embargo, se entendía que ello no obstaculizaba, desde el punto de vista legal ni funcional, una organización técnica única que asesorara en materia química a todas las ramas del Estado¹⁸⁶. Los inconvenientes apuntados se resolverían mediante la creación de un *“organismo único que abarcara el asesoramiento y la actividad químico analítica que el Estado debe ejercer en la totalidad de las*

¹⁸⁵ Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales, “La Organización de Los Servicios Oficiales de Fiscalización Química,” *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* 2, no. 4 (1949): 4.

¹⁸⁶ La Ley N° 13.529, promulgada por Decreto 15.892, del 8 de julio de 1949, disponía la organización y competencia de los ministerios nacionales. En su artículo 17, establecía la competencia del Ministerio Secretaría de Estado de Salud Pública en todo *“lo inherente a la salud pública, medicina sanitaria y social de la Nación, y en particular: () 6°) la fiscalización sanitaria y bromatológica de los alimentos; () 16°) la fiscalización de lo atinente a productos medicinales, biológicos, alcaloides, estupefacientes, dietéticas, insecticidas y tocados; drogas, aguas minerales, yerbas medicinales y material e instrumental de aplicación médica”*. Era competencia del Ministerio Secretaría de Estado de Hacienda *“lo inherente al patrimonio, recursos y gastos del Estado, y en particular: 1) la política y régimen impositivo y aduanero; () 9) los suministros del Estado”* (art. 20). Finalmente, el Ministerio Secretaría de Estado de Industria y Comercio era competente en lo *“inherente al régimen y fomento de la industria y a la organización y a la fiscalización del abastecimiento y del comercio, en particular: () 3) la fiscalización de los procesos de elaboración industrial; 4) las certificaciones de calidad de la producción industrial; () 7) la identificación de las mercaderías”* (art. 23).

ramas del gobierno resultando una mayor simplicidad, economía y eficiencia”¹⁸⁷.

Estos grupos expertos aspiraban a la unificación administrativa de la actividad fiscalizadora y a la progresiva sanción de legislación represiva que regulara ciertos los eslabones de cadena que atraviesan los productos alimentarios. Entendían que la carencia de “reglas de juego” claras propiciaba la comisión de fraudes alimentarios. Basado en una concepción de “individuos libre”, el derecho debía permitir a éstos realizar las elecciones acerca de la compra de materias primas, el modo de elaboración, estrategias de venta de los productos alimenticios, etc. los cuales, siendo sujetos racionales responsables actuarían con buena fe. Si no lo hacían, debía intervenir la estructura represiva del Estado, que para ello necesitaba un aparato administrativo capaz de vigilar los comportamientos de los individuos y aplicar las sanciones correspondientes. Esta administración debía estar uniformemente jerarquizada e integrado por órganos con competencias y procedimientos claramente establecidos, de allí que la acefalía de las primeras décadas de la red de Oficinas Químicas fuera inaceptable para los expertos funcionarios que debían dirigirlas y que el problema de su ordenación, jerarquización y unidad de mando continuara siendo una preocupación central durante toda la primera mitad del siglo XX.

En 1949 logran la consagración de sus aspiraciones referentes a la estructura administrativa-institucional de la fiscalización química. Mediante Decr. N° 31.896/49, se reestructura la *Dirección General de Oficinas Químicas* y se crea en su lugar la *Dirección Nacional de Química*. En los considerandos del decreto se explica que la modificación obedecía a que “*los servicios de control alimentario a cargo de la Nación están diversificados en contra de toda razón económica y técnica*”, lo cual

¹⁸⁷ Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales, “La Organización de Los Servicios Oficiales de Fiscalización Química,” 4. “*El comando único, permitiría, además de la normalización y oficialización, el estudio racional de problemas, sólo posible cuando se cuenta con los especialistas necesarios y con biblioteca y laboratorios suficientemente dotados, lo cual únicamente puede lograrse mediante la centralización*”. Ibid.

generaba una innecesaria dispersión material y de fuerza de trabajo, interferencias y superposiciones funcionales con las autoridades nacionales. Se explica allí que “ *una cosa es función específica y competencia legal que corresponde a cada Ministerio en virtud de leyes particulares y otra cosa es la función de asesoramiento químico la capacitación técnica integral para cumplirla realizar análisis químicos, verdadero acto pericial, es bien distinto de aplicar e interpretar las leyes para cuyo cumplimiento son necesarias aquellas peritaciones que sentada esta discriminación, nada obsta que dentro del espíritu y la letra de la Ley 13.529 para que se centralice en un único organismo todas las funciones de fiscalización técnicas que requieran análisis químicos que el Estado necesita (...)*”.

La Dirección Nacional de Química se formó “*con la base de la hasta ahora Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales del Ministerio de Hacienda cuyas funciones asume totalmente*” (art. 3º del Decreto N° 31.896, de 16 de diciembre de 1949)¹⁸⁸.

II.2.2. La progresiva ordenación alimentaria en las provincias

El debate por la codificación nacional alimentaria se extendió durante décadas, hasta que finalmente en el año 1969 se sancionó el primer Código Alimentario Argentino. Hasta ese momento, a excepción de los territorios sujetos a jurisdicción nacional regidos por el *Reglamento Alimentario Nacional* sancionado por Decreto N° 141/53 (B.O. 19/I/53, ver apartado II.2.3) algunas provincias se organizaron internamente para identificar, definir y clasificar los alimentos así como controlar los procesos de elaboración, distribución y venta de los mismos, intentando ordenar sus regulaciones alimentarias y coordinarlas con la escasa reglamentación nacional vigente.

¹⁸⁸ Durante los cincuenta años que van de la década del '30 al '70, la actividad de las Oficinas Químicas Nacionales fue evolucionando con ciertos altibajos y su actividad se fue diversificando según la mayor complejidad que la tecnología permitía introducir en la producción e industria de los alimentos. Noemí Abiusso, “Conferencia Bromatológica Nacional,” in *Evolución de Las Ciencias En La República Argentina 1923-1972*, vol. IX (Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina, 1981), 87–88.

La primera codificación de la regulación alimentaria que se sanciona en la República Argentina fue el *Codex Alimentarius* de la provincia de Buenos Aires sancionado en 1928. Este Código fue redactado por un reconocido químico bromatólogo, Carlos Grau, tarea que le insumió alrededor de cinco años¹⁸⁹.

Otro importante y temprano antecedente de codificación bromatológica a nivel subnacional fue la sanción de un *Reglamento Bromatológico* en la ciudad de Santa Fe, redactado por personal de su Oficina Química Municipal bajo la dirección de su director, Ángel A. Mantovani, que fuera sancionado por Ordenanza N° 2963 en junio de 1932¹⁹⁰. En 1937 se sanciona una segunda edición del *Codex Alimentarius* de la provincia de Buenos Aires. La redacción de esta nueva edición también respondía al trabajo de Carlos Grau, autor de la primera edición, requiriendo “tanto trabajo como la primera, pues la mayoría de sus artículos han sido redactados de nuevo, consultando las últimas reglamentaciones de la Oficina Química Nacional y de la Oficina Química de la Municipalidad de Buenos Aires, proyectadas por sus experimentados directores Drs. Rumi y Sánchez Díaz, respectivamente”¹⁹¹.

A fines de 1930 e inicios de 1940 en la provincia de Santa Fe se institucionaliza un régimen de control de los alimentos que se componía de un elemento institucional, el Instituto Bromatológico (regulado en el art. 15°, inc. e) de la Ley provincial 2858/39) y un elemento normativo, el Código Bromatológico provincial (Ley provincial N° 2998/41). Este Código fue celebrado por distintos expertos en materia alimentaria de todo el país y se transformó (junto con el *Codex Alimentarius* de Buenos Aires) en un caso temprano y “exitoso” en el movimiento surgido en pos de la

¹⁸⁹ Puesto en vigor mediante Decreto (sin número) fechado el 20 de Junio 1928. Carlos Grau, “Nuevo *Codex Alimentarius* de La Provincia de Buenos Aires,” in *Actas de Trabalho, 7ª Secção.*, vol. VI (presented at the 3º Congresso Sul-americano de Chimica., Rio de Janeiro- São Paulo., 1937), 462.463.

¹⁹⁰ A.A.V.V., “Angel Mantovani. Homenaje a Su Memoria.,” *Folletos de La UNL*, 1935.

¹⁹¹ Grau, “Nuevo *Codex Alimentarius* de La Provincia de Buenos Aires,” 462.

codificación alimentaria¹⁹². A pesar de ciertas resistencias iniciales por las numerosas modificaciones introducidas en la producción, elaboración, venta y comercialización de alimentos y bebidas, el régimen alimentario de la provincia de Santa Fe logró estabilizarse en un lapso relativamente breve y fue tomado como modelo por otras provincias.

En 1948, la provincia de Mendoza proyecta su primer Código Bromatológico y organiza un Instituto Bromatológico sobre la base del homónimo santafesino¹⁹³. También la provincia de Tucumán y la ciudad de Buenos Aires siguieron las líneas de esta legislación¹⁹⁴.

En relación al tema alimentario, en la provincia de Tucumán se sanciona la Ley provincial N° 2266/47, pero ésta no determinaba las condiciones de higiene y composición que debían reunir los alimentos sino sólo la organización institucional mediante la creación de Instituto Bromatológico para esa provincia, que transitoriamente se rigió (en forma complementaria) por los Códigos Bromatológicos de Santa Fe y Buenos Aires¹⁹⁵.

En la ciudad de Buenos Aires, atento a la falta de un cuerpo orgánico de disposiciones que coordine, complete y actualice la normativa

¹⁹² La fiscalización regulada en el Código Bromatológico de Santa Fe no solamente comprendía a los alimentos: *“Dentro de este mismo proyecto de Código, se ha englobado lo que respecta la reglamentación de los más diferentes productos de consumo, que sin ser de orden alimenticio, se utilizan a diario por la población, como ser: artículos de tocador y ciertos productos de uso corriente, en cuya fabricación se utilizan tinturas y diversas substancias químicas, que pueden ser peligrosas para la salud de la población, si no son debidamente fiscalizadas”*. Irigoyen Freyre, *Código Bromatológico. La Función Del Estado En La Sanidad Alimenticia*, 40.

¹⁹³ Dirección Nacional de Química, “Instituto y Código Bromatológico de La Provincia de Mendoza. Proyecto de Ley Remitido a La Legislatura,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 62–63.

¹⁹⁴ A poco tiempo de sancionado el Código Bromatológico santafesino, la prensa de la provincia publicaba que Buenos Aires, Córdoba y Tucumán estudiaban su texto y *“anhelan también incorporar, como un signo del progreso de los nuevos tiempos a sus leyes provinciales, un Código semejante”*. “Terminó la Cámara de Diputados el tratamiento de las leyes impositivas”. Nota del diario El Litoral, 28 de agosto de 1942.

¹⁹⁵ Dirección Nacional de Química, “Noticias Argentinas: El Instituto Bromatológico y Departamento Químico de La Provincia de Santa Fe,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 5 (1950): 59–60.

alimentaria se creó en 1948 (por Decreto N° 14.416) una Comisión Ad Hoc para estructurar y redactar un Código Bromatológico para la ciudad¹⁹⁶.

En 1950, mediante Dec. N° 752, la provincia de Catamarca organiza su Oficina Química y Bromatológica; y Entre Ríos establece el Reglamento Bromatológico provincial (Dec. N° 1089/50).

Al igual que sucedió con los proyectos de regulación alimentaria regional (ver capítulo V.1.1.) estos proyectos de regulación alimentaria subnacionales fueron redactados por expertos bromatólogos, colonizando un terreno de trabajo típicamente jurídico y circunscribiendo la participación en la construcción normativa al círculo experto, ya que los proyectos eran presentados como una obra terminada ante las autoridades públicas con capacidad de sancionarlos como ley. Dado el alto contenido técnico de estas normas, sus contenidos no eran revisados en las cámaras legislativas. El espacio de circulación, discusión y debate de estos proyectos fueron los foros científico-académicos de la química y otras disciplinas conexas a la cuestión alimentaria, tanto nacionales como internacionales. Así por ejemplo, la segunda edición del *Codex Alimentarius* de la provincia de Buenos Aires fue presentada por su autor y puesta a consideración de sus pares durante el 3° Congreso Sudamericano de Química realizado en Río de Janeiro en 1937, así como durante la III Conferencia Bromatológica Nacional (celebrada en Córdoba, en el mismo año) la cual recomendó tomarlo como base para la redacción de una reglamentación nacional a cargo de una comisión especial creada por la Conferencia Bromatológica Nacional (ver cap. II.1.2.a)¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Más tarde, mediante Ordenanza municipal N° 18.390/64 se adopta transitoriamente el Código Latinoamericano de Alimentos hasta tanto la comisión dictara el Código para la ciudad (ver cap. V.1.1).

¹⁹⁷ En esta II Conferencia, el Código fue aprobado en general por sus pares quienes lo consideraron base fundamental del futuro Código Alimentario Argentino que aspiraban. Expresaron “*unánimemente una calurosa felicitación al doctor Carlos A. Grau por la redacción de la nueva edición del Código Bromatológico de la provincia de Buenos Aires, felicitando igualmente al gobierno de la referida provincia por el apoyo y el particular empeño con que ha favorecido la realización y publicación de dicho trabajo*”. A.A.V.V., Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937.

II.2.3. El Reglamento Alimentario Nacional de 1953

En 1947 se dispone mediante Ley N° 13.012 (B. O. 16/10/947) la preparación de un *Código Sanitario y de asistencia social*, obra que debía cubrir numerosos aspectos en materia sanitaria. Su extenso artículo tercero establecía que se tendría en cuenta *“las siguientes bases para la acción que corresponda desarrollar al organismo del Poder Ejecutivo que tenga a su cargo la ejecución de: (...) 21) organizar, coordinar y estimular los estudios y las actividades tendientes a solucionar los problemas de alimentación de la población del país, especialmente del abasto de la leche sana y los creados por las enfermedades de la nutrición y el metabolismo; 21) establecer las condiciones sanitarias a que deberá someterse la producción, elaboración, conservación, circulación y expendio de los alimentos y de los locales y lugares donde se realicen esas operaciones, y fiscalizar su aplicación; 23) dictar el Código Bromatológico y proceder a su revisión y publicación periódica”*.

Esta Dirección se creó en el marco de la política alimentaria trazada por el gobierno de Perón y la reforma constitucional de 1949 (sancionada el 11 de marzo de ese año) que, entre otras cuestiones, modifica las atribuciones del Congreso Nacional (artículo 68) estableciendo en su inc. 11 la facultad de dictar *“los códigos Civil, de Comercio, Penal, de Minería, Aeronáutico, Sanitario y de Derecho Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”*.

Un mes más tarde, el 29 de abril de 1949, el Presidente Perón pronunciaba el discurso inaugural de un curso de política alimentaria argentina organizado por el Ministerio de Salud Pública de la Nación, en el cual *“encaró resueltamente el problema capital de la alimentación de su pueblo, fundado en principios irrefutables de orden biológico, social, económico y político”* proponiendo *“un plan orgánico que permitirá aprovechar racionalmente las inmensas riquezas en materiales nutritivos de nuestro país, afirmando la necesidad de educar al pueblo de modo que*

sepa conocer la diferencia existentes entre comer y alimentarse”, según reseñaba en la Sección *Noticias Argentinas* los Anales de la Dirección Gral. de Oficinas Químicas¹⁹⁸.

Sin embargo, durante los años siguientes la única repercusión de esta ley en materia alimentaria fue el dictado un Decreto el Poder Ejecutivo de la Nación (Nº 7573, el 30 de marzo de 1949, en vista de las facultades que art. 3 inc 21, 22 y 23 acordaba al Ministerio de Salud Pública) que ponía en marcha un mecanismo para la fiscalización sanitaria de los productos alimenticios que se elaboren en el país. Establecía un Sistema de Registro de los Establecimientos donde se elaboren alimentos naturales o dietéticos, respondiendo a un sistema de inscripción y rotulación (entre otros requisitos) y prohibía el expendio de productos alimenticios sin la previa autorización oficial.

A inicios de la década de 1950, convencidos de que el aseguramiento de una alimentación adecuada de la población constituía una responsabilidad del Estado, los funcionarios bromatólogos continuaban reclamando el desarrollo del ordenamiento alimentario y su extensión a todo el país para resolver dos cuestiones que se presentaban como las más problemáticas. Por un lado, era necesaria la delimitación de la jurisdicción alimentaria. Razones de protección de la salud de la población hacían imprescindible la determinación clara de la materia (jurídica) de fondo del ordenamiento. Por otro lado, la conceptualización

¹⁹⁸ Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales, “Disertación Del Excmo. Sr. Presidente de La República, Gral. Juan Perón, Acerca de Política Alimentaria Argentina,” *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* II, no. 3 (1949): 46–50. Entre los principios biológicos y sociales de la alimentación, se refirió al problema del “hambre”, los “factores de la alimentación popular: salarios, educación sanitaria e intermedia”, “el presupuesto obrero y la alimentación” y que “antes en nuestro país la población se alimentaba mejor”, entre otros. Los principios económicos referían fundamentalmente a la adaptación de la agricultura a las necesidades biológicas de la población y métodos de trabajo para orientar la producción nacional de alimentos según las necesidades biológicas ideales, métodos en los cuales tomaría central participación el Instituto Nacional de Nutrición que había sido creado por el célebre médico Pablo Escudero.

uniforme para todo el país de la materia a regular, es decir, de los alimentos y bebidas¹⁹⁹.

Tomando como base la Ley 13.012/47 (por la cual se establecían las bases para que el Ministerio de Salud Pública estudiara y proyectara un *Código Sanitario* a ser considerado por el Congreso, y cuyo artículo 3 inc. 23 mencionaba el dictado de un Código Bromatológico) el 15 de enero de 1951 el P.E.N. dicta el Decreto N° 382 por el cual conforma una *Comisión para el estudio de un Código Bromatológico Nacional*, bajo la órbita del mencionado Ministerio, a la cual ordena basarse en el anteproyecto preparado por Carlos Grau. La Comisión estaba integrada por doce funcionarios públicos pertenecientes a diferentes carteras, lo cual da cuenta de los distintos intereses que se consideraban constitutivos de la cuestión alimentaria entonces: salud, economía e industria²⁰⁰. Además de los funcionarios públicos, integraban la Comisión seis representantes designados por la industria del alimento²⁰¹.

Dos años más tarde, la Comisión finaliza su tarea y el proyecto pasa a estudio del Ministerio de Salud Pública de la Nación, el cual realiza

¹⁹⁹ Dirección Nacional de Química, “El Código Bromatológico Nacional - Su Jurisdicción. Su Materia,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 8 (1951): 76.

²⁰⁰ Integraban la Comisión: Dr. Héctor H. Cuello (Director de Alimentación del Ministerio de Salud Pública), como su presidente; Dr. Carlos Piazza (Director General de Investigaciones Ganaderas del Ministerio de Agricultura y Ganadería); Dr. Fernando G. Galmarini (Jefe de la División de Industrias Alimentarias de la Dirección de Industrias Manufactureras) y el Ing. Luis J. Vasallo (director del Instituto Tecnológico Nacional), ambos del Ministerio de Industria y Comercio; el Dr. Carlos Grau (Director de Química de la Pncia. de Buenos Aires); Dr. Vicente Colobrero (Prof. titular de Bromatología de la Facultad de Cs. Médicas de la UBA); Dr. Jorge B. Mullor (director de Instituto Bromatológico de la pncia. de Santa Fe); Sr. Emilio Castro (Secretario Técnico de la Dirección de Industrias Farmacéuticas y Farmacias del Ministerio de Salud Pública). Además, la Comisión contaba con un asesor legal, el Dr. Carlos Olivera Avellaneda (Asesor Legal de la Dirección de Alimentación del Ministerio de Salud Pública). La composición de la Comisión fue ampliada más tarde mediante otros dos decretos (Dec. N° 8.509 del 30/04/51, y Dec. N° 10.333 del 30/05/51), por los cuales se incorpora dos representantes más, correspondientes a los Ministerio de Salud Pública y de Hacienda, respectivamente.

²⁰¹ Dirección Nacional de Química, “Noticias Argentinas: Una Comisión Estudiará Un Proyecto de Código Bromatológico Nacional.” Inicialmente (Dec. N° 382/51), los representantes de la industria alimentaria eran cuatro: Dr. Dante De Lorenzi (de Victorio y Esteban de Lorenzi Ltda.); Dr. Marcello Dellepiana (de M. S. Bagley S. A.); Dr. Raúl Hermitte (del Frigorífico Armour de La Plata) y el Dr. Rodolfo Antonissen (de Molinos del Río de la Plata). Luego, mediante el mencionado Decreto N° 8509/51 se incorpora dos representantes más.

algunas observaciones vinculadas con los aspectos sanitarios, económicos y técnicos. El 8 de enero de 1953, el Presidente de la Nación Argentina, J. D. Perón, aprueba mediante Decreto N° 141 (B.O. 19/I/53) el proyecto de *Reglamento Alimentario* preparado por el Ministerio de Salud Pública de la Nación para su aplicación en la Capital Federal y territorios nacionales. Se explicaba en los considerandos de dicho decreto que era “*necesario dictar, con urgencia*” un “*cuerpo normativo que contemple, no sólo las exigencias de la bromatofilaxia, sino también los justos intereses de la industria alimentaria y que haga realidad la orientación de la medicina social argentina en el aspecto básico de la higiene de la alimentación que prevé el segundo Plan Quinquenal*”.

El mismo año de su sanción se establecen normas para la *Interpretación del Reglamento Alimentario*, mediante Decreto N° 21.246. En los considerandos de este decreto se explicaba que la razón fundamental del Poder Ejecutivo para establecer la creación de un Reglamento Alimentario de carácter nacional había sido “*uniformar en todo el país las condiciones de aptitud para el consumo de los alimentos y bebidas y las exigencias oficiales al respecto, para evitar los inconvenientes de las numerosas reglamentaciones existentes en la actualidad en las distintas jurisdicciones*”. Se manifestaba que la mayoría de las provincias ya habían adoptado el Reglamento y las que faltaban habían prometido hacerlo, por lo cual era “*necesario establecer con anticipación la conducta a seguir en los casos de las interpretaciones y consultas que puedan suscitarse sobre determinadas disposiciones de dicho reglamento para evitar que las diversas oficinas técnicas, institutos y laboratorios que lo aplicaran lo hagan con distintos criterios, lo que redundaría en contra de la razón de existencia de este reglamento alimentario que ha sido, como se ha dicho, la de unificar las normas a seguir al respecto*”.

La sanción del Reglamento Químico Nacional de 1953 fue un importante paso hacia la unificación nacional del régimen alimentario, ya que no sólo rigió en los territorios para los que estaba pensado, sino que su vigencia se extendió a algunas provincias, las cuales mediante leyes o

decretos provinciales adhirieron al Reglamento. Así, al poco tiempo de su sanción, adhieren las provincias de Buenos Aires (Dec. N° 14.087/53) y la de Córdoba (Dec. 1281-D/53). Unos años después se adhieren las provincias de La Pampa (Ley N° 328/1965), San Juan (Dec. 2552/55), Tucumán (Dec. 159/55) y luego Salta (Decreto ley N° 614/57).

El decreto 21.246/53 resolvía que todas las consultas e interpretaciones referentes al Reglamento Alimentario (Decreto N° 141/53) se girarían “a la Comisión Permanente de Reglamento Alimentario” y que “las resoluciones administrativas derivadas del mismo serán dictadas por el Ministerio de Salud Pública de la nación”²⁰². Esta pauta que sienta la reglamentación del Reglamento Alimentario Nacional constituye el primer antecedente de creación de una Comisión para resolver el problema de la actualización permanente del Reglamento Alimentario ante los diferentes avances científico-técnicos que se produjeran en el futuro (ver capítulo II.3.3.b). Este Decreto inaugura tradición de delegar a una Comisión (compuesta fundamentalmente por expertos especialistas en alimentos -científicos y técnicos-) la tarea de actualización permanente de la regulación alimentaria, modalidad que se mantiene aún hoy (ver cap. VII.2.1).

²⁰² Artículo 1° del Decreto N° 21.246, publicado en B. O. del 24 de noviembre de 1953, Año LXI, N° 17535, p 2.

II.3. El Código Alimentario Argentino (Ley 18.284/69)

II.3.1. Los proyectos de unificación de la legislación alimentaria nacional

El primer antecedente de un “cuerpo de legislación bromatológica de importancia redactado en nuestro país” fue obra de un experto bromatólogo, Antonio Ceriotti²⁰³. Tal como apuntamos que sucedía con los proyectos de legislación bromatológica, circuló para su debate y discusión en el medio científico académico, siendo presentado en el I Congreso Argentino de Química que tuvo lugar en Buenos Aires en 1919²⁰⁴.

En relación a la coordinación de las legislaciones subnacionales - preparatoria para una legislación alimentaria nacional- importantes fueron, sin duda, los consensos logrados en las distintas reuniones de la Conferencia Bromatológica Nacional, la cual consagró expresamente el voto en pos de esta regulación nacional en su reunión en Córdoba en 1939. Pero no fue hasta la sanción de la Ley N° 13.012 (B. O. 16/10/947, que disponía la preparación de un Código Sanitario y de Asistencia Social) que expresamente se mencionara el dictado de un *Código Bromatológico* y su revisión y publicación periódica (art. 3, inc. 23).

Sin embargo, el antecedente inmediato y más explícito respecto al dictado del Código Alimentario Argentino tuvo lugar en el año 1964, con las bases sentadas a través del Decreto N° 5883 (4 de agosto de 1964, B.O. 11/VIII/64). Este Decreto preparaba la sanción de una *Ley nacional de alimentos*, para lo cual creaba una Comisión dedicada a su estudio y a la redacción de un anteproyecto.

²⁰³ Antonio Ceriotti, reconocido experto y académico, se desempeñó como Director de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires y fue profesor de la materia Bromatología en la Universidad Nacional de La Plata.

²⁰⁴ Como antecedente previo a este proyecto, Grau menciona un artículo publicado en los Anales del Departamento Nacional de Higiene en 1913, obra de L. Palet, en el cual éste exponía la “necesidad perentoria de que se redactara un Código de Alimentos de la República Argentina, para unificar los criterios de apreciación y establecer normas generales que rigieran en todo el país”. Grau, “Nuevo Codex Alimentarius de La Provincia de Buenos Aires,” 463.

Los vistos del mencionado Decreto explicaban que el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública había aconsejado *“la necesidad y conveniencia de designar una comisión de expertos que estudie un proyecto de ley nacional de alimentos que establezca las condiciones higiénico-sanitarias que deberán reunir los productos alimenticios”*. Se consideraba que *“la determinación de proteger la salud pública () constituye una actividad del Estado destinada al logro del bienestar general, principio enunciado en el preámbulo de la Constitución Nacional ”*, y que la adquisición y consumo de alimentos producidos en condiciones higiénico sanitarias normalizadas y con valores aceptados era *“un aspecto fundamental de la actividad estatal de protección de la salud”*.

Recogiendo una de las mayores preocupaciones planteadas por la comunidad de bromatólogos, en los considerandos del decreto se planteaba la necesidad del dictado y el estricto cumplimiento de normas técnicas genéricas y uniformes sobre tipificación, industrialización, comercialización y fiscalización de los alimentos para *“contribuir a corregir los hábitos incompatibles con la salud y la economía de la población”*, ya que la *“actual multiplicidad normativa y la disparidad de criterios existentes en la materia y que rigen en las distintas jurisdicciones perjudican el comercio interprovincial e internacional de los alimentos”*.

Expresamente en el Decreto se reconoce la influencia de la comunidad experta en la decisión de dictar una Ley Nacional de Alimentos: en su programa de política sanitaria nacional, el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública había establecido la urgente necesidad de dictar normas uniformes en materia alimentaria *“recogiendo la inquietud general de las instituciones profesionales e industriales vinculadas a directamente a este importante problema”*.

Atendiendo a las bases acordadas por un *Congreso de Legislación Alimentaria* realizado en Rosario en 1964 -a cuyas recomendaciones expresamente se refieren los considerandos del Decreto- y *“contribuyendo al progreso tecnológico de la industria y fomentando el comercio interno e internacional”*, se ordenaba la creación (en la órbita del Ministerio de

Acción Social y Salud Pública) de una Comisión para el estudio y redacción de un anteproyecto de Ley Nacional de Alimentos. El Decreto designaba personalmente a cada uno de los integrantes de la Comisión, pero permitía a ésta proponer al Ministerio de Acción Social y Salud Pública la designación de otros miembros “*cuando así lo juzgue conveniente o necesario*” (art. 2 Decreto 5883/64)²⁰⁵.

También se autorizaba a la comisión para “*requerir de las reparticiones públicas los informes necesarios para el mejor desempeño de su cometido*”, debiendo “*solicitar la colaboración de entidades privadas profesionales industriales y comerciales, vinculadas directamente a las actividades que han de ser regladas por las normas a proyectarse*” (art. 3, Decreto 5883/64). La Comisión tenía un plazo de sesenta días para formular el anteproyecto al Ministerio mencionado, el cual lo sometería a consideración de los gobiernos de todas las provincias para que estos formulen “*las opiniones que estimen pertinentes antes de la remisión del proyecto definitivo al honorable Congreso de la Nación*” (art. 5, Decreto 5883/64).

II.3.2. El Código Alimentario Argentino: descripción general

Tomando como base el Reglamento Alimentario de 1953, el 18 de julio de 1969 se sanciona mediante Ley N° 18.248 (ADLA- XXIX-B, p.1456) el Código Alimentario Argentino²⁰⁶. Esta ley implantó en todo el país el

²⁰⁵ Con una representación funcional similar a la composición de la *Comisión Permanente del Reglamento Alimentario* (ver cap. II.2.3) integraban esta Comisión preparatoria del proyecto de Ley Nacional de Alimentos, reconocidos expertos y funcionarios públicos de áreas vinculadas con el problema alimentario. Eran ellos: el Dr. Carlos Eduardo Alvariñas (Director del Instituto Nacional de Nutrición “Dr. Pedro Escudero”) en calidad de Presidente- y sus restantes miembros: Dr. Pedro Abel Sánchez Díaz (presidente de la Academia Nac. de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales), Dr. Pedro Cattaneo (Prof. de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales), Dr. Juan C. Sanahuja (Prof. de la Facultad de Farmacia y Bioquímica), Dr. Andrés E. Corso (Director Nacional de Química de la Secretaría de Estado de Hacienda), Dr. Alfredo L. Iacobacci (miembro de la Asociación Química Argentina), Dr. Juan García Crespo (miembro de la Asociación Bioquímica Argentina), Dr. Marcos I. Coronado (Secretaría de Agric. y Ganadería), Dr. Roberto Saccone (Secretaría de Estado de Comercio).

²⁰⁶ La Ley N° 18.284 que declaraba vigente “*en todo el territorio de la República con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto 141/53 con sus normas modificatorias y complementarias*” (art.1º, Ley 18.284).

Reglamento Alimentario con sus normas modificatorias y complementarias, bajo la denominación de Código Alimentario Argentino. La Nación se atribuye así la facultad de legislar el tema alimentario en forma exclusiva, derogando toda disposición vigente que se opusiera al texto de esa ley (art. 2º Ley Nº 18.282/69).

La nota al Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto fundaba estas disposiciones en una serie de motivos, ubicando en primer lugar al “*expreso y prolongado pedido de la comunidad científica de especialistas en la materia*” que venía reclamando la unificación normativa e institucional de la cuestión alimentaria. Expresamente se menciona el reclamo por una unificación normativa nacional del I Congreso de Legislación Alimentaria celebrado en Santa Fe en abril de 1964.

Extensa mención a las recomendaciones de este Congreso se encuentra en el Decreto 5883/64, norma que ordenaba la creación de una Comisión para la redacción de una Ley Nacional de Alimentos (ver cap. II.3.1). El Congreso Argentino de Legislación Alimentaria había sido organizado por el Ministerio de Acción Social y Salud Pública, tuvo lugar en abril de 1964 en la ciudad de Rosario y a él asistieron delegados del Poder Ejecutivo Nacional y de los Poderes Ejecutivos provinciales²⁰⁷. De la celebración de este Congreso resultaron recomendaciones para la redacción del anteproyecto, que el mencionado decreto recoge.

En primer lugar, se aconsejó la constitución de un Consejo Federal de Alimentos integrado por representantes del gobierno federal y de cada provincia para tener presentes “*por una administración flexible, las circunstancias particulares de cada una de ellas y las condiciones cambiantes y diversas de sus productos alimenticios*”. Sin embargo, Ley 18.284/69 no incluyó esta institución en el Código Alimentario. El Congreso también recomendó el establecimiento de métodos y técnicas

²⁰⁷ Se resolvió en dicha ocasión que era “*oportuno, necesario y conveniente que se dicte una ley de alcance nacional que establezca las condiciones higiénicas sanitarias que deben reunir los productos alimenticios, y recomendar al poder ejecutivo nacional la redacción de un anteproyecto de ley de alimentos*” (considerandos del Decreto 5883/64).

analíticas uniformes para el contralor de los alimentos en todo el país. Entendiendo que la ley nacional de alimentos involucraba, además de la protección de la salud pública, otros problemas *“en materia de comercialización, de identificación de mercaderías, de producción de alimentos, agricultura, ganadería, industrias transformadoras, e incluso en nuestras relaciones comerciales internacionales”*, se advertía especialmente que la legislación a dictarse debería *“tener presente la circunstancia de que la nación ha adherido a organismos internacionales y ratificados tratados zonales de libre comercio”*.

Precisamente, la internacionalización de la regulación alimentaria y los compromisos de Argentina al respecto fue considerado un factor determinante de la sanción del Código Alimentario (mencionado expresamente en la nota de elevación del proyecto de 1969): *“ las normas del Codex Alimentarius Mundial, que se están preparando bajo la responsabilidad de organismos internacionales especializados (FAO – OMS) y a las que los países que ratifiquen su vigencia deberán adecuar sus disposiciones permitiendo, además, la libre circulación interna de las mercaderías de origen extranjero que cumplan con las prescripciones de las normas mundiales”*²⁰⁸.

La Comisión del Codex Alimentarius había sido creada en 1963 en forma conjunta por la FAO y la OMS para desarrollar normas alimentarias y otros textos relacionados, tales como los códigos de prácticas (ver cap. IV). Argentina se había adherido al Codex, y la nota

²⁰⁸ Además de las recomendaciones del Congreso de Legislación Alimentaria y la proximidad de la internacionalización de los parámetros de control alimentario, otros motivos expresados en la Nota de Elevación del proyecto de Ley (también de alguna manera vinculados a los reclamos de la comunidad experta) fueron:

- que la disparidad de normas provinciales que regulaban la circulación de los alimentos obstaculizaba la expansión del mercado nacional;
- la necesidad de nacionalizar el régimen e incorporarle las normas sobre identificación de los alimentos para su comercialización, y concentrar así en un solo cuerpo toda la materia;
- que el proyecto contribuía a prestigiar la calidad de los productos nacionales en el exterior y estimular la industria y el comercio del ramo;
- que mediante el incentivo y la coordinación de los sectores oficiales y privados, la ley fomentaba la investigación científica y tecnológica, la formación de tecnólogos en alimentos y la creación de establecimientos que aseguren la correcta aplicación de la ley.

explicaba que *“tal compromiso, tropezaría con serios inconvenientes para su cumplimiento con las derivaciones negativas que es fácil suponer para las relaciones comerciales internacionales si no se dispusiera de un solo cuerpo legal sobre la materia”*²⁰⁹.

La sanción de la Ley 18.284 tiene lugar bajo la presidencia de facto de Juan Carlos Onganía. Actualmente, con numerosas modificaciones, continúa vigente²¹⁰. Se ha discutido la validez del régimen del Código Alimentario dado su origen en una ley de facto. Aún los autores que no consideran problemático su origen, cuestionan su constitucionalidad debido a que, descartando la posibilidad que el dictado del Código Alimentario se encuentre entre las facultades del art. 75 inc. 12 (por el solo hecho de contener la denominación “Código”). Tampoco encuentran cláusula constitucional alguna que otorgue al Gobierno Federal la atribución de legislar la materia para todo el país. Guajardo analiza y descarta cuatro posibles fundamentos de esta facultad: *“la cláusula comercial (art. 75 inc. 13) no autoriza al Congreso a normar el comercio exclusivamente local de las provincias; el poder de policía permanente en materia de higiene y sanidad intraprovincial –salvo urgencias nacionales– totalmente local (art. 121 CN) ya que siendo sinónimo de facultad legislativa no aparece en cláusula constitucional alguna como delegado a la Nación; la cláusula programática (art. 75 incs. 18/19) además de concurrir con igual facultad provincial (artículo 125 CN) no menciona la temática de los alimentos dentro de las políticas a desarrollar por la Nación; y por último, al no encontrarse otorgada tal facultad al Gobierno Nacional en nada colabora a tal fin la cláusula de provisión (art. 75 inc. 32) puesto que ésta no es creadora de nuevas facultades federales”*²¹¹. Por lo cual, concluye el autor, que *“el Código Alimentario –decreto 2126/71 y ley 18.284– en*

²⁰⁹ Nota de elevación del proyecto de CAA, Ley 18.248 (ADLA- XXIX-B, p.1456).

²¹⁰ La Ley 18.284/69 es técnicamente un Decreto-ley, es decir un acto normativo de alcance general dictado por el Poder Ejecutivo sobre materia que debe ser regulada bajo la forma de ley. Roberto Dromi, *Introducción Al Derecho Administrativo* (Madrid: Grouz, 1986).

²¹¹ Un análisis detallado del razonamiento por el cual el dictado del CAA no puede justificarse en ninguna de dichas cláusulas se encuentra en el capítulo V (Págs. 114 a 163) de la obra de Guajardo, *Código Alimentario Argentino*.

cuanto se pretenda aplicable en forma regular y permanente a la producción y comercialización de alimentos estrictamente interior de cada jurisdicción local derogando todo régimen local al respecto, es violatorio de las normas constitucionales que distribuyen las competencias entre los gobiernos particulares o locales y el general o nacional”, a la vez que reconoce que “desde el punto de vista fáctico la producción y comercialización de los productos de la industria alimenticia son actividades que casi inevitablemente sobrepasan los límites locales y, al comprometer intereses mayores, convocan a una legislación uniforme en todo el país”²¹².

Cabe hacer algunas aclaraciones sobre los distintos instrumentos normativos que conforman la legislación nacional alimentaria.

La ley N° 18.284/69 sobre “*Normas para la producción, elaboración y circulación de alimentos de consumo humano en todo el país*”, luego de declarar vigentes en todo el territorio de la República las disposiciones del Reglamento Alimentario (Decreto N° 141/53) con sus normas modificatorias y complementarias, establece que el Poder Ejecutivo Nacional ordenará dichos textos vigentes con anterioridad a la reglamentación de la ley.

El 30 de junio de 1971 se publica el Decreto N° 2126 (BO 20/IX/71) que aprueba el texto ordenado y la reglamentación de la Ley 18.284, que había sido preparado por la Secretaría de Estado de Salud Pública. Dicho decreto consta de dos Anexos. El Anexo I, titulado “Código Alimentario Argentino” y el Anexo II bajo el rótulo “Reglamentación de la ley 18.284”. Esquemáticamente, podemos sintetizar entonces el régimen legal general de los alimentos en Argentina (con excepción de las carnes y los vinos que se encuentran regulados por legislación no codificada- ver cap. III.1.2) en tres instrumentos legales:

²¹² Ibid., 157.

- a) el “Código Alimentario Argentino” (el cuerpo de normas técnico bromatológico propiamente dicho, compuesto originariamente por 1413 artículos) que corresponde al Anexo I del Decreto 2126/71²¹³.
- b) la Ley N° 18.284/69, constituida por 21 artículos, que funciona como marco normativo general para la aplicación del Código Alimentario.
- c) y la reglamentación de la Ley 18.284/69, que se encuentra en el Anexo II del Decreto 2126/71. Este anexo reglamenta 14 artículos de los 21 la ley (los artículos 1, 9, 10, 13, 15, 16 y 20 no son reglamentados).

Las normas higiénico-bromatológicas del Código Alimentario están sistematizadas en veintiún capítulos, que pueden ser agrupados en tres grandes temas:

- a. Cuestiones técnicas generales: capítulos sobre cuestiones generales aplicables a todo el régimen alimentario sin distinguir por tipo de alimento: -Capítulo I: Disposiciones Generales (artículos 1 al 11); -Capítulo XX: Metodología Analítica Oficial (artículos 1413 al 1414); -Capítulo XXI: Procedimientos Aplicables (artículos 1415 al 1416).
- b. Condiciones, definiciones y requisitos generales de lo regulado: - Capítulo II relativo a las Fábricas y Comercios de Alimentos (artículos 12 al 154); -Capítulo III sobre los Productos Alimenticios (art. 155 al 183); Capítulo IV sobre utensilios, recipientes, envases, aparatos y accesorios (artículos 184 al 219); y Capítulo V sobre rotulación y publicidad de los Alimentos (artículos 220 al 246).
- c. Los capítulos VI al XIX inclusive contienen normas relativas a las condiciones, definiciones, requisitos y demás cuestiones en particular por cada tipo de alimento²¹⁴.

²¹³ Ha sufrido innumerables modificaciones desde su sanción, y actualmente consta de 1416 artículos, según versión publicada en la página Web oficial de la ANMAT, http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas_alimentos_caa.asp Acceso 10/7/2012.

²¹⁴ Artículos 247 al 519 - cárneos y afines; artículos 520 al 552 - grasos, aceites alimenticios; artículos 553 al 642 - lácteos; artículos 643 al 766 -farináceos, cereales, harinas y derivados; artículos 767 al 818 - azucarados; artículos 819 al 981 - vegetales; artículos 982 al 1079 - bebidas hídricas, agua y agua gasificadas; artículos 1080 al 1107 - bebidas fermentadas; artículos 1108 al 1136 - bebidas espirituosas, alcoholes, bebidas alcohólicas destiladas y licores; artículos 1137 al 1198 - estimulantes o fruitivos; artículos 1199 al 1338 - correctivos y coadyuvantes; artículos 1339 al 1390 - de régimen o

II.3.2. La impronta de los expertos en el Código Alimentario

Retomando la afirmación inicialmente planteada sobre el rol central de los expertos científicos y técnicos en el diseño y reforma de la regulación alimentaria argentina, observaremos detenidamente dos problemáticas fundamentales para la operatividad de las normas higiénico-bromatológicas que históricamente fueron objeto de preocupación de las comunidades expertas involucradas y que son expresamente contempladas en el Código Alimentario.

Las disposiciones que se incluyen para resolver estos problemas largamente planteados, marcan la impronta de los expertos en la construcción de la ordenación alimentaria (Ley 18.284 y Anexo I de su Decreto reglamentario)²¹⁵:

- a. el establecimiento de métodos y técnicas analíticas uniformes para toda la República, y
- b. la necesidad de actualización permanente de la normativa bromatológica.

II.3.2.a. Métodos y técnicas analíticas uniformes

Hasta la sanción de la Ley 18284/69, las provincias regulaban exclusivamente tanto los parámetros a aplicar como la forma de ejecución del control higiénico-bromatológico de los alimentos. No obstante, existían algunas normas nacionales (sobre sustancias concretas o métodos de control puntuales) que limitaban o condicionaban esta competencia. Por ejemplo, desde 1903 estaba prohibido el *“empleo de sacarina, dulcina, sucranina y otros edulcorantes artificiales en la elaboración de preparados*

dietéticos; artículos 1391 al 1406 - aditivos alimentarios; artículos 1407 al 1412 - harinas, concentrados, aislados y derivados proteínicos.

²¹⁵ El Código Alimentario establece numerosas otras medidas de carácter general (tales como la reglamentación de registros de productos autorizados, productores y establecimientos; las infracciones a la reglamentación, sus correspondientes penalidades, los procedimientos de aplicación y recursos respectivos, etc.) y en particular para cada tipo de alimento que regula (definiciones, composición, etiquetado, etc.). Atento al objeto de esta investigación, aquí sólo analizamos las cuestiones relacionadas al accionar de los expertos en la construcción de la legislación alimentaria. Un detallado estudio doctrinario de la normativa alimentaria argentina codificada puede encontrarse en la obra de Guajardo, *Código Alimentario Argentino*.

sólidos o líquidos destinados a la alimentación o consumos públicos” (art. 1, Ley 4165 -R. N. 1903, t. I, p.7-) y se establecieron sanciones para los infractores²¹⁶. En relación a las mercancías en general, pero aplicables también a los alimentos, existían disposiciones nacionales sobre etiquetado e identificación comercial de los productos (Ley N° 11.275/30).

Un aspecto fundamental para la ejecución de las tareas de control químico de los alimentos era la determinación de las reglas técnicas sobre los métodos aplicables. La comunidad de bromatólogos en Argentina fue progresivamente armonizando los parámetros utilizados en las distintas Oficinas Químicas dispersas en el país, gracias a acuerdos internos de la propia comunidad arribados en sus encuentros académicos, científicos y profesionales²¹⁷.

La metodología analítica era un punto fundamental a consensuar para incorporar a las normas reglamentarias de las Oficinas Químicas. El Decreto *“uniformando el procedimiento a seguirse por las Oficinas Químicas nacionales como asimismo la tarifa por los análisis que efectúe”*, dictado el 10 de mayo de 1906 (Dec. X del Ministerio de Hacienda, publicado el Boletín Oficial del Año XIV- Núm. 3713, pág. 1143) tempranamente trató la cuestión de la disparidad procedimental técnica. Visto lo expuesto por el Director de la Oficina Química Nacional, en los considerandos del Decreto se explicaba que era *“conveniente unificar el procedimiento en las prácticas técnicas de la Oficinas Químicas dependientes del Ministerio de Hacienda, a fin de facilitar la solución de las cuestiones sometidas a su estudio y evitar discrepancias e interpretaciones diversas”*. La *“creación de otras oficinas análogas en diversos puntos de la república”*, además de la situada en la ciudad de Buenos Aires, requería *“también una dirección que las organice e instruya a su personal en las*

²¹⁶ Esta ley y su Decr. reglamentario del 4 de febrero de 1903 (R. N. 1903, T. I, p. 409) reflejan la temprana adhesión de la comunidad científica argentina y, a través de ésta, del derecho alimentario nacional, al principio o dogma del alimento puro imperante en las más reconocidas regulaciones alimentarias occidentales existentes por entonces, como la *Pure Food Act* norteamericana de 1906.

²¹⁷ Fundamentalmente, a través de la Conferencia Bromatológica Nacional (ver cap. I.1.2.a).

prácticas y detalles de procedimiento que en ellas se sigue, facilitando además los trámites administrativos". La cuestión de la uniformidad normativa en los procedimientos para el control analítico implicaba también cuestiones administrativas y, fundamentalmente, impositivas. Las Oficinas debían *"extender sus servicios al público para practicar análisis de carácter comercial o industrial, cuando le sean solicitados"* y para ello debía *"establecerse una tarifa uniforme"*.

Resolviendo estos problemas, el Decreto de 1906 delegaba en la Oficina Química Nacional de la Capital la facultad de dictar las disposiciones *"para uniformar su acción técnica, determinando los métodos de análisis y prácticas administrativa necesarias para el mejor desempeño del servicio, a cuyo efecto podrá convocar la reunión de todos los jefes de oficinas químicas para deliberar de común acuerdo"* (art. 2º), (ver cap. II.1.1.).

Décadas más tarde se sanciona un nuevo *Reglamento interno de las Oficinas Químicas Nacionales*, mediante Dec. 19.895/44²¹⁸, que en sus últimos capítulos contenían disposiciones generales y normas relativas a las inspecciones y servicios extraordinarios, sin retomar el problema de la uniformidad de métodos y técnicas analíticas. El Reglamento Alimentario de 1953 tampoco atendió expresamente la cuestión. Si bien durante esas décadas la comunidad de bromatólogos avanzó en la discusión acerca de la normalización técnica y analítica, no todos los consensos internos de los expertos se traducían en normas jurídicas, por lo que su aplicación dependía del grado de alineamiento de los funcionarios de cada jurisdicción tras las recomendaciones de la comunidad bromatológica nacional.

Atendiendo a un largo reclamo de los bromatólogos, la Ley 18.284/69 zanja la cuestión estableciendo que *"la observancia de las normas establecidas por el Código Alimentario Argentino será verificada con arreglo a métodos y técnicas analíticas uniformes para toda la República,*

²¹⁸ Publicado en B. O. del 2 de agosto de 1944 (Año III- Núm. 14.961, Págs. 4-5). Ver cap. II.2.1.

que determinará la autoridad sanitaria nacional” (artículo 6º, Ley 18.284/69). En la nota de elevación del proyecto de la Ley 18.284/69 al Poder Ejecutivo, se reconocía que también el *Codex Alimentarius* determinó la necesidad de armonizar la regulación alimentaria nacional. Esta influencia se observa en relación a la normativa analítica, pues las normas de identidad y de pureza para los aditivos alimentarios emitidas por la FAO/OMS se encuentran entre los catorce documentos listados como fuentes supletorias de técnicas analíticas que deben utilizarse cuando las normas del Código Alimentario no lo determinen en particular (art. 1407, Anexo I del Decr. 2126/71).

La relevancia de la normalización del control analítico se observa también en la creación de un fondo destinado a promoverla y solventarla, dispuesta por la misma Ley N° 18.284/69. Este fondo especial se contabilizaría por separado dentro del Fondo Nacional de la Salud. Esta parte del Fondo Nacional de la Salud se conformaba con impuestos a los productos (de elaboración nacional o importados) destinados al consumo interno (art. 17) y con el producto de las multas que la autoridad sanitaria nacional aplicara en cualquier parte del país (artículo 15)²¹⁹.

Hasta un 50 % de dicho fondo se debía destinar a *“la creación, atención y/o fomento de los establecimientos a los que corresponda intervenir en el cumplimiento de las disposiciones del artículo 6º”* (art. 18 inc. a). El artículo sexto, que armonizaba los métodos y técnicas analíticas para toda la República, ordenaba a la autoridad sanitaria nacional prestar asistencia técnica y supervisar la habilitación, organización y funcionamiento de los establecimientos, institutos o servicios oficiales a

²¹⁹ Se establecía un tributo a los productos elaborados para el consumo interno de hasta el cinco por mil del precio de salida de fábrica (*a los fines determinados en el artículo 18 que, a los efectos indicados en el artículo 6º de la Ley 14.390 se consideran de interés nacional*). Se exceptuaba de este tributo a los productos efectivamente destinados a exportación, pero sometía al mismo porcentual a los productos elaborados destinados al consumo interno importados. Este artículo 17 fue derogado por Ley 20.668 del 15.5.74.

cargo de la observancia de las normas del Código Alimentario según un “*sistema de cobertura nacional*”, cualquiera sea su jurisdicción²²⁰.

La entrada en vigencia del art. 17 de la Ley N° 18.284/69 fue postergada en tres oportunidades (art. 2° del Decreto 1895/72, art. 1° del Decreto 3945/72 y art. 1° del Decreto 437/73) y finalmente fuera derogado por Ley 20.668/74. Al tratarse de un gravamen sin discriminar, recaía también sobre productos de primera necesidad y resultaba en un efecto regresivo, encareciendo los costos del consumidor (Mensaje de Elevación de la Ley 20.668/74). En la práctica “*nunca rigió el impuesto interno al consumo de productos alimenticios en general creado por la Ley N° 18.284/69*” con lo cual se restringió “*sensiblemente la posibilidad de alcanzar los objetivos que anteriormente se pretendían alcanzar con los recursos que, supuestamente, provendrían del impuesto creado por el artículo 17*”. El artículo 18 permanece vigente porque indica además el destino del producto de las multas²²¹.

II.3.3.b. Actualización de la normativa alimentaria

La resolución del problema de la actualización de la normativa jurídica sobre control bromatológico es fundamental para la construcción de cualquier regulación general de este tipo. Las normas bromatológicas se caracterizan por el alto contenido de conocimiento científico técnico incorporado, el cual es esencialmente mutable al ritmo de la producción de nuevos conocimientos por parte de las comunidades científicas involucradas en la investigación de esos campos. Es por ello que, a diferencia de lo que sucede con otras materias del derecho, la legislación alimentaria necesita contar con un algún tipo de mecanismos institucionalizado por el cual se mantenga la operación de relevamiento

²²⁰ Del resto del fondo, no menos del cincuenta por ciento (50%) debía destinarse a “*la creación, atención y/o fomento en todo el país de establecimientos y/o actividades de perfeccionamiento e investigación tecnológica y científica, en todo lo relativo a estudio de necesidades, utilización, producción y elaboración de alimentos destinados, a consumo humano, de acuerdo con la política que en la materia determine el Poder Ejecutivo Nacional*” (art. 18, inc) b).

²²¹ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*, 323.

permanente del estado de los conocimientos científico- técnicos sobre el objeto regulado y la forma de evaluación de la oportunidad y modalidad de su incorporación al derecho vigente, tarea que suele encargarse a grupos conformados por expertos en el área.

El Reglamento Alimentario de 1953 (Dec. N° 141) creó a esos fines una *“comisión permanente de reglamento alimentario, integrada honorariamente por los doctores Carlos A. Grau, Raúl J. Hermitte y Juan G. Romano Jalour”* (art. 2°)²²². Además de estos expertos, formaban parte de la Comisión, el Director General de Asuntos Legales y Legislación Sanitaria del Ministerio de Salud y un representante *“de la industria interesada en el problema que en cada caso se encuentre en estudio”*. La comisión dependía directamente del Ministro de Salud Pública de la Nación y tenía a su cargo *“la impresión del Reglamento alimentario, proponiendo anualmente el reajuste de sus normas de acuerdo con las circunstancias que resulten de su aplicación”* (art. 3. Dec. 141/53). El texto del Reglamento no hace referencia explícita a la cuestión de los nuevos conocimientos científico-técnicos pero puede interpretarse que es una de las *“circunstancias”* (sino la más importante) que justificaba el reajuste del Reglamento.

Cuando cesan en sus funciones los miembros nombrados y se designan sus reemplazantes (Decreto N° 9187 del 22 de mayo de 1956), ya no se apunta a los miembros a nivel personal (como lo hacía el Dec. 141/53 y sus normas reglamentarias) sino que se determina la integración de la comisión indicando los cargos que incorporaría: el Director Nacional de Química del Ministerio de Hacienda; el Director de Bromatología de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; el Director General de Asuntos Legales y Legislación Sanitaria; y los directores de Alimentación y Bromatología, y del Instituto Nacional de la Nutrición, ambos organismos

²²² Carlos Grau era Doctor en Química, reconocido por su tarea de redacción del Código Alimentario de la provincia de Buenos Aires. Raúl Hermitte era ingeniero químico que luego se doctoró en Química por la Universidad Nacional de La Plata (graduado en 1944 con una tesis sobre el efecto de la fumigación de methyl bromide -un pesticida para el control insectos en plantas procesadores de alimentos- en harinas).

dependientes del Ministerio de Asistencia Social. Es decir, se excluye la representación de la industria, quedando la comisión compuesta solamente por funcionarios públicos, entre los que se incorpora representantes de los sectores de alimentación y nutrición (en la órbita de salud).

El Decreto 9187/56 aclaraba las funciones de la comisión y precisaba el procedimiento para decidir: *“propondrá cuando así lo juzgue conveniente o necesario las modificaciones a los articulados del citado Reglamento, quedando facultado el Señor Ministro de Asistencia social y Salud Pública, para aprobar los mismos”* (art. 3, Decreto 9187/56). Al poco tiempo y a solicitud del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, la Comisión Permanente del Reglamento Alimentario se amplió para incluir un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería *“dada la índole de una gran parte de los productos aprehendidos por el Reglamento citado”* (Dec. 17.342 del 17 de septiembre de 1956).

En 1960 el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública vuelve a solicitar una modificación para *“que participen en la consideración de los problemas técnicos que hacen al cometido de dicha Comisión, profesores universitarios que tienen a su cargo las cátedras de la especialidad”* (consid. Decreto N° 1.782/60). Esta reforma no se limitó a incorporar expertos en bromatología y áreas vinculadas a los alimentos, sino que eliminó la representación técnica jurídica. Desde su creación, la Comisión Permanente había contado con un funcionario del área jurídica en calidad de integrante, hasta que en 1960 se considera *“que dada la índole de dicha comisión resulta innecesaria la representación del organismo jurídico del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, cuyo asesoramiento puede producirse por los procedimientos corrientes”*.

Es decir, las cuestiones de asesoramiento en técnica jurídica pasan a ser consideradas irrelevantes y ya no justificaba un puesto en la Comisión, pudiendo cubrirse con el mismo procedimiento administrativo. A su vez se demanda un incremento de la opinión científica experta, ahora de origen externo a la propia administración del Estado, la que con

un criterio centralista se toma de las cátedras de Universidad de Buenos Aires.

En síntesis, el Decreto N° 1.782/60 determina la siguiente composición de la *Comisión Permanente del Reglamento Alimentario*: el Director Nacional de Química de la Secretaría de Estado de Hacienda, el Director de Bromatología de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; los señores profesores titulares de las cátedras de Bromatología de la Facultad de Farmacia y Bioquímica y de Bromatología y Análisis Industriales de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, el Director del Instituto de la Nutrición del Ministerio de Asistencia Social, el jefe del organismo encargado del registro y contralor de productos alimenticios del citado departamento y el representante de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

Cuando en 1969 este Reglamento Alimentario se declara vigente para todo el territorio de la república bajo el nombre de Código Alimentario Argentino, Ley 18.284/69 específicamente prevé la cuestión de la actualización alimentaria. Faculta al Poder Ejecutivo Nacional para la “*permanente adecuación*” del Código Alimentario Argentino a “*los adelantos que se produzcan en la materia*”. Sin establecer reglas precisas, brindaba dos indicaciones al Poder Ejecutivo: debería tomar “*en cuenta la opinión de las autoridades sanitarias provinciales, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de otros organismos oficiales competentes y/o de entidades científicas, agropecuarias, industriales y comerciales más representativas, según la materia de que se trate*” y podía disponer “*en jurisdicción de la autoridad sanitaria nacional, la constitución de grupos de trabajo de la más alta experiencia y calificación científica y técnica y determinar lo inherente a su organización y funcionamiento y a las atribuciones y remuneración de sus integrantes*” (artículo 20, Ley 18284/69)²²³.

²²³ Este artículo no fue reglamentado por Decreto 2126/71 (Anexo II que reglamentó la Ley 18284/69).

Se entendió que el Código alimentario contiene una parte (su mayor parte) eminentemente “*técnica*” y que en ese campo se producen “*avances*” que el derecho debe incorporar para mantenerse actualizado. Es competencia del Poder Ejecutivo Nacional llevar adelante la tarea, debiendo para ello consultar diferentes “*opiniones*”: de las autoridades sanitarias subnacionales y de otras entidades representativas de la comunidad científica o de los intereses privados involucrados en la cuestión alimentaria (agricultura, industria y comercio). El conocimiento científico pareciera ocupar un lugar más relevante que las restantes fuentes de consulta, pues los expertos del agrupamiento científico técnico son los únicos llamados a integrar los “*grupos de trabajo*” a los cuales se les exige, además, ser de la “*más alta experiencia y calificación*”. Sin embargo, la ley no prevé mecanismos para el control de la forma en que el Poder Ejecutivo conforma, selecciona y organiza estos grupos.

La facultad de actualización que la Ley 18284/69 atribuía al PEN (art. 20) fue delegada por Decreto 2584/77 (que establecía disposiciones con respecto a las designaciones, asignaciones de funciones, promociones y reincorporaciones del personal de la Administración Pública Nacional) cuyo artículo 5º delegaba la resolución final de ciertos asuntos en los ministerios de su respectiva competencia (del Interior, de Economía, de Defensa, etc.). Se delegaba al señor Ministro de Bienestar Social (entre otras cuestiones) “*la actualización de las normas técnicas del Código Alimentario Argentino, resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirle, con ajuste a la Ley N° 18.284 y su reglamentación*” (art. 5º, inc f.3 del Dec. 2584, publicado en B.O. del 8 de septiembre de 1977, Año LXXV, Num. 23740, Pág. 7). Esta norma fue sucesivamente modificada para adaptarla a las diferentes denominaciones del Ministerio en cuestión (Salud, Salud y Acción Social, etc.)²²⁴.

Más tarde, las Resoluciones de la Secretaría de Salud Pública N° 1076/79 y del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente N° 2320/83,

²²⁴ Carlos Alberto Guajardo, *Código Alimentario Argentino: Su Valoración Jurídica* (Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998).

crean la *Comisión Nacional del Código Alimentario* y establecen su Reglamento Interno, fijando patrones normativos que “*delimitaron la forma de ejercer la facultad delegada*” lo que “*ha permitido escuchar la opinión de las distintas jurisdicciones y la de los expertos integrados en grupos de trabajo en los que confluyen las opiniones técnicas del Estado y de los industriales del sector*”²²⁵.

Lo que esta norma técnica del Código Alimentario y sus antecedentes crean es una obligación de seguimiento en cabeza del Estado. Estas normas crean una obligación de seguimiento de “*primera generación*”²²⁶, al igual que la *Ley de medicamentos* N° 16.463/68²²⁷ o la *Ley de Sangre* N° 22.990/83²²⁸. Las obligaciones de seguimiento de primera generación si sitúan en un modelo de creencia en la efectividad, neutralidad y objetividad de la ciencia para regular los problemas presentados por

²²⁵ Ibid., 114.

²²⁶ El análisis de las obligaciones de seguimiento apunta a desarrollar la dogmática de las obligaciones incorporando aportes de las ciencias sociales para ser capaz de explicar la regulación de ciertos riesgos que plantean un cuestionamiento de la capacidad regulativa de la ciencia, antigua creencia que fundó el derecho moderno cristalizado en los códigos. Gonzalo Sozzo, “Las Obligaciones de Vigilancia y de Seguir Investigando,” *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros* III, no. 12, La Ley (2010): 16–34.

²²⁷ La Ley de medicamentos N° 16.463/68 (sobre contralor técnico y económico de los medicamentos, drogas y todo otro proceso de producto de uso y aplicación en la medicina humana) regula la producción, importación, exportación y fraccionamiento de medicamentos “*y todo otro producto de uso o aplicación en la medicina humana*”. Según su artículo tercero, “*los productos comprendidos en la presente ley deberán reunir las condiciones establecidas en la farmacopea argentina y, en caso de no figurar en ella, las que surgen de los patrones internacionales y de los textos de reconocido valor científico*”. Luego establece que el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública “*redactará, publicará y revisará periódicamente el Formulario Terapéutico Nacional, el que contendrá la recopilación de fórmulas magistrales de uso frecuente y de acción farmacológica y utilidad terapéutica reconocidas*” (art. 10) y crea en dicho Ministerio una “*Comisión Permanente de la Farmacopea Argentina, que la revisará periódicamente, de acuerdo con el progreso de la ciencia y asesorará a los organismos públicos en las materias de su competencia*” (art. 11).

²²⁸ La *Ley de Sangre* N° 22.990/83 establece un Régimen normativo con alcance general para todo el territorio de la república, tendiente a regular las actividades relacionadas con la sangre humana, sus componentes, derivados y subproductos. En su artículo onceavo establece que la “*autoridad de aplicación establecerá los patrones nacionales que deberán ser tenidos en cuenta obligatoriamente como índice de referencia, para la habilitación y control permanente de los componentes y derivados que se elaboren a partir de la sangre humana. Dichos patrones deberán actualizarse conforme al progreso que se verifique científicamente en el orden internacional en esta materia*”.

ciertos productos que se consideran riesgosos²²⁹. En esta primera generación, las obligaciones de seguimiento *“se relacionan con la creación y puesta en funcionamiento de los primeros mecanismos de evaluación previa de riesgos por parte del Estado, en un contexto en el cual aún no se problematizaba ni la estructura estatal de gestión de este tipo de riesgos, ni independencia del expertise ni la participación ciudadana en la gestión de riesgos constituyen sobretudo un reconocimiento de la dinamicidad del conocimiento científico, de su provisoriedad”*²³⁰.

La norma de actualización del Código Alimentario ejemplifican la primera categoría de la clasificación de este tipo de obligaciones, reuniendo las características generales que las distinguen: es establecida en el marco de procedimientos previos a la autorización (de productos alimenticios, en este caso) con miras a desarrollar el principio de prevención; recae en cabeza del Estado; tiene un contenido específico, cual es, seguir el desarrollo del conocimiento científico; y es establecida para un sector, atendiendo a situaciones específicas *“en las cuales hay una percepción social y política acerca de la existencia de un riesgo para la sociedad que exige un proceso para determinar su aceptabilidad”*²³¹. En el caso de la regulación alimentaria, puede agregarse que la percepción de los alimentos como productos riesgosos fue mas política que social, pues estuvo fuertemente influenciada por la actuación de los bromatólogos que construyeron “el problema alimentario” argentino desde principio de siglo XX.

²²⁹ Esta etapa se caracteriza por una asimilación de los avances y retrocesos científicos sin *“una sospecha instalada sobre la ciencia”*. En este marco *“el derecho adopta un actitud marcada por la pasividad y subordinación hacia el conocimiento científico y fundamentalmente acrítica; se pensaba que el conocimiento nuevo implica avance, superación, progreso y sólo por ello es necesario revisar periódicamente el estado de la ciencia”*. Sozzo, “Las Obligaciones de Vigilancia y de Seguir Investigando,” 16.

²³⁰ Es en relación a esta preocupación por la *provisoria* del conocimiento científico que obligaciones de seguimiento de primera generación se vinculan *“con una finalidad que hace que la actividad de monitoreo sea proyectada hacia el futuro y nunca mira hacia el pasado. En otras palabras, podría decirse que se vinculan con la actualización científica”* Ibid.

²³¹ Ibid.

CAPÍTULO III

EL CODIGO ALIMENTARIO ARGENTINO Y EL SISTEMA DE DERECHO ALIMENTARIO

III.1. El sistema de Derecho Alimentario argentino

III.1.1. Una regulación *primordialmente administrativa*

En el capítulo anterior describimos algunos de los caracteres que marcaron la impronta de los expertos en el conjunto de normas jurídicas legales generales que regulan los alimentos, el cual tiene como eje central al *Código Alimentario Argentino*, es decir, el corpus integrado por la Ley N° 18.284/61 y su Decreto Reglamentario N° 2126/71.

Si analizamos el tipo de normas jurídicas que conforman el Derecho Alimentario en el ordenamiento argentino, observaremos que se trata de un derecho muy próximo al derecho administrativo, guardando semejanzas con los reglamentos que regulan el control del Estado sobre una actividad específica. Precisamente, la doctrina jurídica que tradicionalmente ha estudiado la cuestión de la fiscalización estatal de las etapas que atraviesa el alimento -desde su producción hasta su venta- ha sido la administrativista, bajo el concepto de Poder de Policía. La expresión es desde antiguo muy utilizada tanto en la doctrina como en la jurisprudencia²³². La mayoría de la doctrina sostiene que el poder de policía es *“una potestad atribuida por la Constitución al órgano o poder*

²³² La Corte Suprema utilizó por primera vez la expresiones policía y poder de policía en 1869, en el caso conocido como “Plaza de Toros” (CSJN Fallos; 7:150) sentando el núcleo del concepto *“los poderes que se han reservado (las provincias para) proveer todo lo conducente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y lícitamente dictar leyes y reglamentos con esos fines”*. Luego se fue ampliando el concepto para reglamentación de otras materias como la tranquilidad pública, la confianza pública, la economía pública, la estética pública, el decoro público, la seguridad social. Agustín A. Gordillo, *Tratado de derecho administrativo: Parte general*, vol. II (Macchi, 1980). Para un completo relevamiento de la jurisprudencia de la CSJN sobre el Poder de Policía véase el trabajo de Cionfrini, “La Reglamentación de Los Derechos y El ‘Poder de Policía’ En La Jurisprudencia de La Corte Suprema,” ed. Daniel Sabsay, *La Ley*, Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional (2005): 255.

*legislativo a fin de que éste reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes*²³³.

La policía sanitaria sería uno de los tipos de este poder *omnicomprensivo* del Estado, siendo una facultad concurrente entre Nación, provincias y municipios. Dentro de ella, específicamente, se encuentra la policía de control de los alimentos. Según Alcides Greca “*es la acción más importante que sin lugar a dudas le está reservada a los municipios*”. El autor funda esta exclusividad en que los alimentos de primera necesidad (carne, pan, leche, huevos, frutas, etc.) por su rápido consumo no pueden ser controlados eficazmente por el Estado nacional, con sus órganos lejos del sitio donde se venden y consumen²³⁴.

La policía sanitaria ha sido clasificada según el modo y momento en que se ejerza²³⁵. En el marco del Estado liberal, el control de la producción, distribución, fraccionamiento, venta, etc. de alimentos para consumo humano por parte del Estado se entendía como una actividad integrante de la función estatal de regulación del comercio de mercancías, no así como una función en pos de la protección de la salud de los individuos. Como apuntamos en la reseña de la evolución legislativa e

²³³ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo. Limitaciones a la propiedad privada en interés público; policía; poder de policía; responsabilidad del Estado*, vol. IV, 3^o ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1980), 511.

²³⁴ En la actualidad, con los avances en los medios de conservación y transporte de alimentos, que permiten períodos de tiempo prolongados entre la producción y en consumo de un alimento, este fundamento para reservar la policía alimenticia a los municipios carecería de validez. Sin embargo, agrega Greca que este tipo de alimentos de primera necesidad “*cuyo stock se renueva diariamente, debe ser objeto de una fiscalización permanente, a cuyo fin los inspectores municipales podrán exigir muestras en cualquier momento*”, fundamento que aún sigue siendo válido. Greca, *Derecho y ciencia de la administración municipal. Antecedentes históricos de los poderes comunales de policía- sanidad-asistencia social*, Tomo II:289.

²³⁵ Atendiendo al modo en que la acción (legislativa o administrativa) se manifieste será: 1. negativa, en cuanto el Estado limita el arbitrio de los individuos a fin de que sus acciones u omisiones no causen daños o peligros a la colectividad (lo que no es sino la aplicación de un elemental principio de justicia, el *neminem laedere*, y está comprendido en las funciones represivas que el Estado ejerce de pleno derecho), 2. positiva, en cuanto la Administración pública actúa directamente con el fin de mejorar las condiciones higiénicas de la población y de los lugares por ella habitados. Según el momento en que la actividad administrativa se manifieste será: 1. preventiva, cuando su acción se dirige a impedir las enfermedades, y 2. represiva, cuando se dirige a subsanar las enfermedades ya producidas. Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo; Legislación Administrativa; Principios Generales; Organización Administrativa*, vol. 1, Tomo 1 (Buenos Aires: Lajouane, 1929).

institucional del régimen alimentario (ver cap. II.1 y 2) las reparticiones vinculadas a la recaudación de impuestos (Aduanas, Dirección de Impuestos Internos) eran las que requerían los servicios de las Oficinas Químicas. La preservación de la salud física era responsabilidad primaria de cada individuo. La defensa de la propia salud se pensaba como instintiva en el hombre, y las medidas preventivas que a ello tendieran debían ser también individuales. En ese sentido, se sostenía que la higiene era “*siempre privada*”²³⁶. Sin embargo, se reconocía que la enfermedad del individuo era un peligro para los demás y, muchas veces, el individuo no podía defenderse con sus recursos de los peligros que amenazaban su salud, ni curarse de las enfermedades que pudieran llegar a sufrir. En estos casos, el Estado estaba obligado a adoptar las medidas necesarias²³⁷. Estas medidas eran parte del objeto múltiple de la policía sanitaria, aplicación especial del Poder de Policía del Estado.

El fundamento de este control de los alimentos era el mantenimiento del orden y la seguridad, a través del aseguramiento de una población sana. Se necesitaba una clase trabajadora sana y fuerte, pues individuos enfermos o débiles no podrían ser una adecuada mano de obra en esta sociedad que perseguía el progreso económico. Si bien el cuidado de la salud era un asunto de cada individuo, era necesario también “*realizar una función social de tutela de la salud pública, con el objeto de suplir el esfuerzo o acción individual, que no es siempre eficaz, sea por negligencia, pobreza o ignorancia. Esta función, por su índole y fin adquiere un carácter de universalidad y en el Estado moderno se concreta en una forma particular de su actividad: servicio y policía de sanidad*”²³⁸. En relación a

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Se entendía que, en principio, el cuidado de la salud pública concernía “*a cada individuo –y más aún desde que el instinto de propia conservación es, ya se dijo, innato en el hombre, y por eso el cuidado de la salud no sería menester imponerlo*”. Pero si los mismos trabajadores, individualmente considerados, no podían asumir el cuidado de sí por su “*relativa miseria, sea por la falta de medios, por las consiguientes privaciones, por la vivienda insalubre y promiscua, que hasta la moral relaja ()*”, el Estado debía hacerse cargo de esta función: “*si el mal es de carácter general, las medidas que se adopten para combatirlo serán también de carácter general, y comprenderán, por eso mismo, a todos los individuos de la sociedad*”. Ibid., 1:363.

²³⁸ Ibid.

los alimentos, la preocupación inicial era reprimir su adulteración, fraude, alteración, falsificación y contaminación²³⁹. Recordemos que en este período la reglamentación bromatológica- sanitaria vigente era mayormente de alcance local.

Contemporáneamente, diversos autores sostienen que la noción de poder de policía se encuentra en crisis por lo que se tiende al abandono de la noción o, al menos, a su profundo replanteo. Acordamos con las críticas a este concepto, por su inutilidad y esterilidad para analizar problemáticas concretas²⁴⁰. Por ello, abandonamos la noción y optamos por encuadrar nuestro análisis directamente en el estudio de las facultades de control del Estado en relación a la materia bajo estudio, el Derecho Alimentario, del cual no puede negarse una preeminencia del carácter público -específicamente administrativista- en la mayoría de sus normas. Se trata de normas que establecen la arquitectura del Estado para organizar la administración de una materia específica, el modo en que esa actividad debe y puede ser ejercida (y con qué criterios), la descripción de los requisitos, objetos, sujetos, parámetros, etc. sujetos al control del Estado²⁴¹.

²³⁹ Como herramienta para combatir estos problemas, se determinaban una serie de medidas represivas -multas, comiso, clausuras, e inhabilitación especial- tratando de establecer procedimientos para aplicar estas sanciones. La función de policía sanitaria era fundamentalmente negativa, en cuanto al modo de actuación de la administración pública, y represiva, en cuanto al momento de la intervención. Prácticamente, el Estado no actuaba positivamente para la preservación de la salud humana como un fin en sí, se limita a intervenir para reprimir las conductas que atentan contra la salud pública.

²⁴⁰ Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, 4º ed., 2000.

²⁴¹ El Derecho Alimentario “se engloba dentro del Derecho Público, en la denominada parte especial del Derecho Administrativo, sin perjuicio, claro está, de que otras disciplinas jurídicas también regulan –no siempre de forma exclusiva- algunas cuestiones conexas de los alimentos como la propiedad industrial, la autorregulación en la publicidad de los alimentos, la calidad en la industria alimentaria, o incluso, la organización de las empresas alimentarias”. Miguel Ángel Recuerda Recuerda Girela, *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos: Régimen Jurídico-Administrativo* (Navarra: Thomson Aranzadi, 2006). En Argentina, Beatriz Nuñez Santiago coincide con la ubicación del Derecho alimentario en el sector público pero “no porque surja como intromisión del Estado en las relaciones privadas sino como consecuencia del desarrollo de las mismas, las cuales deben ser interpretadas bajo los principios de jerarquía y sometimiento dando preeminencia al interés que suscita la consumación de alimentos en una sociedad”. Beatriz A. Núñez Nuñez Santiago, *Políticas públicas y derecho alimentario: Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe* (Ciudad Argentina, 1998), 34.

En este punto conviene hacer algunas aclaraciones conceptuales generales para delimitar el problema que entendemos abordar cuando nos referimos al “*sistema de derecho de los alimentos*”.

Una primera aclaración importante refiere al alcance de las normas analizadas. En la presente investigación circunscribimos el objeto a la legislación nacional de los alimentos, por ello el eje del análisis recae en el Código Alimentario. Sin embargo, ello no implica desconocer que en un ordenamiento federal como el argentino existen legislaciones provinciales y ordenanzas municipales sobre la materia, así como de organismos de aplicación en cada provincia y en muchos municipios²⁴². Esta multiplicidad de niveles genera no menores conflictos en el reparto de competencias, algunos de los cuales serán analizados más adelante (ver cap. VII.2.3).

Las reglas generales sobre competencia en materia alimentaria entre se encuentran en la Ley 18.284/69. Su artículo segundo establece que se trata de una competencia concurrente entre la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: “*el Código Alimentario Argentino, esta ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en su respectiva jurisdicción*”, sin perjuicio de lo cual “*la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país*” (art. 2º, Ley 18.284/69).

La autorización de producción, elaboración y/o fraccionamiento de productos de acuerdo al Código Alimentario Argentino y disposiciones reglamentarias, corresponde a “*la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen*”. Debidamente autorizados, pueden comercializarse, circular y

²⁴² La aplicación de la normativa alimentaria, según el artículo 2 de la ley 18.284/69 es concurrente entre los niveles nacional y provincial: “*El Código Alimentario Argentino, esta Ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio de ello, la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país*”.

expenderse *“en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino”* (art. 3°, Ley 18.284/69). Una regla especial se prevé en caso de *“grave peligro para la salud de la población que se considere fundadamente atribuible a determinados alimentos”*, en los cuales *“la autoridad sanitaria nacional podrá suspender por un término no mayor de treinta días, la autorización de comercialización y expendio que se hubiere concedido en cualquier parte del país”* (art. 5°, Ley 18.284/69).

Corresponde a la autoridad sanitaria nacional verificar las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de los productos alimentarios que se importen o exporten (art. 4°, Ley 18.284/69).

Las autoridades sanitarias nacionales, de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires llevan los *“registros correspondientes a los productos que respectivamente autoricen de acuerdo con los artículos 3°, 4° y 8°”* y de las sanciones que apliquen (art. 7°, Ley 18.284/69)²⁴³.

Especificando y completando las mencionadas reglas de la Ley 18.284/69, los títulos II y III del Decreto 815/99 (norma que crea y regula el Sistema Nacional de Control de Alimentos, ver cap. VI) determinan cuáles son los organismos integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos, definen sus obligaciones, responsabilidades, atribuciones y funciones en relación al control de los alimentos.

Un primer criterio de reparto de la competencia de fiscalización es el origen de los alimentos. Los productos de origen animal y vegetal (enumerados en listados incorporados en los Anexos I y II del Decreto) corresponden al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Agroalimentaria

²⁴³ El artículo 8 de la Ley 18.284/69 establece una disposición transitoria para los productos que a la fecha de vigencia de la ley se encontraban autorizados según el Reglamento Alimentario (Decreto N° 141/53 y sus normas modificatorias): *“serán reinscriptos a simple solicitud de los interesados, la que deberá formularse en el tiempo y forma que establezca la reglamentación ante la autoridad sanitaria que hubiere concedido la autorización”*.

(en adelante, SENASA)²⁴⁴. Con carácter previo a su ingreso a plaza, el SENASA fiscaliza las normas higiénico-sanitarias de las importaciones de toda clase de ganados, carnes, pescados y aves, sus productos y subproductos, estén o no acondicionados para su venta directa al público (art. 13, inc f, Dec. 815/99).

Un segundo criterio de reparto de competencias en materia alimentaria es según el grado de elaboración de los alimentos. La delimitación de los productos sujetos a contralor de la Agencia Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología alimentaria (en adelante, ANMAT) no está delimitada en una lista detallada, pero bajo su competencia recaen *“en especial de los alimentos acondicionados para la venta al público, incluyendo sus insumos que sean de su competencia, y los materiales en contacto con alimentos, actividades, procesos y tecnologías, controlando y detectando todos aquellos efectos adversos a la salud humana que de su consumo pudiera derivar, así como también la presencia en los mismos de residuos o sustancias nocivas”* (art. 14 del Dec. 815/99).

La ANMAT ejerce las facultades de fiscalización de alimentos a través del Instituto Nacional de Alimentos (INAL). La competencia de éste último se determina en forma *residual*: fiscaliza todos los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano *“excepto los indicados en los Anexo I y II”* (art. 15 inc. b); controla y fiscaliza *“la distribución, el transporte y la comercialización de*

²⁴⁴ Ver detalle en capítulo VII.2.3.a. *“El SENASA () será el encargado de () asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino, para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia enumerados en el Anexo I y II que forman parte integrante del presente decreto”* (artículo 12, Dec. 815/99). El Anexo I enumera cuatro tipos de alimentos de origen animal y detalla sus subproductos (1. Carnes y productos cárneos, 2. Pescado y productos de la pesca, 3. Aves y productos avícolas, 4. Huevos y productos del huevo). Si estos productos están destinados al tránsito federal o internacional, el SENASA también es competente para su registro, de los establecimiento productores y la fiscalización de su elaboración, industrialización, procesamiento, etc. (art. 13, inc. c, Dec. 815/99). Si el tránsito se limita a una sola provincia, el registro corresponde a la autoridad sanitaria de la provincia en cuestión. El Anexo II enumera tres tipos de alimentos de origen vegetal y detalla sus subproductos (1. Vegetales frescos, refrigerados y congelados, 2. Productos vegetales no acondicionados para su venta directa al público, y 3. Productos vegetales de recolección silvestre). El SENASA fiscaliza estos productos y los establecimientos que los procesen, en tanto ese procesamiento no sobrepase la etapa de transformación consignada en el art. 13, inc. e del Dec. 815/99.

los productos alimenticios destinados al consumo humano” (art. 15 inc. c); y fiscaliza “la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados para su venta al público de elaboración nacional o importados destinados para ser consumidos en el mercado interno y/o externo de acuerdo a la normativa vigente, que no se encuentren bajo la competencia de los otros organismos del sistema” (art. 15 inc. d)²⁴⁵.

Si bien apuntamos que en el conjunto de normas del derecho alimentario prevalecen las disposiciones de tipo administrativo, cabe apuntar algunas de esas normas son de carácter sancionatorio de tipo contravencional²⁴⁶ (artículo 9 de la Ley N° 18.284 que establece las sanciones de multa, comiso, clausura temporal del establecimiento, suspensión o cancelación de la autorización y publicación de la disposición que establezca la sanción). El Código Alimentario contiene también disposiciones de naturaleza procesal (artículo 12 de la Ley N° 18.284) e impositiva (artículo 17 de la Ley 18.284/69, actualmente derogado)²⁴⁷.

Habiendo hecho estas aclaraciones, retomamos la cuestión de la reconstrucción de un sistema argentino de derecho de los alimentos. Adoptando una postura intermedia respecto a la concepción del sistema jurídico como un sistema abierto y dinámico que contiene, como una

²⁴⁵ El Decreto 815/99 contiene una regla general en caso de “*superposición de controles de organismos nacionales en un mismo establecimiento*”: los “*representantes de la Secretaría de Política y Regulación de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, integrantes de la Comisión Nacional de Alimentos, determinarán el organismo que intervendrá, previo dictamen de la citada Comisión*” (art. 37, Decr. 815/99). El Dec. 815/99 contiene otras reglas para resolver conflictos de reparto de competencias de fiscalización en el Título VII sobre “*Disposiciones generales*” (ver cap. VII.2.3).

²⁴⁶ La potestad administrativa sancionatoria de tipo contravencional es la “*atribución que, le compete a la Administración para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración*”. Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1972), 578.

²⁴⁷ Un análisis detallado de estas cuestiones puede verse en la obra de Guajardo, *Código Alimentario Argentino*. Capítulos VII “*El Código Alimentario. Infracciones al régimen. Sus sanciones*”, VIII “*El Código Alimentario. Impugnabilidad judicial de las decisiones administrativas de la autoridad en lo sanitario-alimenticio*” y Capítulo IX “*El Código Alimentario. Recursos impositivos*” (Págs. 193-325).

parte medular, principios y valores²⁴⁸. Los principios son la clave para ordenar el sistema. Inicialmente identificaremos el conjunto de reglas que tiene por objeto, directa o incidentalmente, a los alimentos, pero, además de estas reglas (codificadas o no) que integran o inciden en el sistema, intentaremos identificar algunos principios rectores propios del sistema.

El presente capítulo se organiza en tres partes. En un primer apartado delineamos las normas que componen el sistema de derecho de los alimentos, tanto las que han sido codificadas (legislación alimentaria general) como la legislación alimentaria especial. También reseñamos otras legislaciones nacionales que pueden ser aplicables a los alimentos (pero no forman parte del sistema) y las conexiones que se establecen con la regulación alimentaria. En el segundo apartado abordamos la relación entre la codificación alimentaria de 1969 y la conformación de un sistema de Derecho de los Alimentos, analizando el impacto de esta codificación en la regulación alimentaria ya establecida en el Reglamento Alimentario de 1953, y delineamos algunos principios que habilitarían la identificación de un sistema de Derecho Alimentario. Finalmente esbozaremos algunas conclusiones acerca de las variaciones que presenta el Código Alimentario en relación a la fisonomía y los caracteres de los Códigos tradicionales (ver cap. I.2 y 3).

III.1.2. Código Alimentario y regímenes específicos

Seguimos aquí las “Directrices en materia alimentaria” de la FAO la cual sostiene un concepto amplio del Derecho Alimentario, que incluye toda legislación con efecto directo e indirecto en temas alimentarios²⁴⁹. Estas Directrices ofrecen un modelo para analizar el marco normativo alimentario de un Estado en el se cual distingue entre aquellas áreas

²⁴⁸ Claus-Wilhelm Canaris, *Sistema en la Jurisprudencia* (Fundación Cultural del Notariado, 1998). En relación a la noción de Sistema jurídico, la concepción de Canaris representa una postura intermedia entre las teorías positivistas por excelencia -desde las teorías que plantean un sistema fuerte, cerrado de tipo kelseneano hasta un positivismo precario, como en Savigny- y las teorías antisistémicas.

²⁴⁹ *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*, Estudio Legislativo (FAO, 2006).

legales que refieren directamente a los alimentos de aquellas que sólo tienen alguna *incidencia* en los mismos.

El primer grupo incluye “*la legislación sobre tipos particulares de alimentos: alimentos de origen animal, alimentos nuevos, alimentos funcionales, alimentos de venta ambulante y alimentos orgánicos*”, la “*legislación sobre sustancias dañinas presentes en alimentos y piensos, como aditivos, residuos de plaguicidas, medicamentos veterinarios y contaminantes*”, y la “*normativa sobre preparación, tratamiento y venta de alimentos, además de la legislación sobre higiene, irradiación y etiquetado*”. En el segundo grupo comprende aquellas disposiciones legales que “*no se dirigen directamente al sector alimentario pero tienen influencia en el mismo, como la protección del consumidor, la salud pública, el agua, la tierra y el ambiente*”²⁵⁰. Siguiendo el modelo de FAO, los denominaremos como “*regímenes incidentales*” (cap. III.1.3).

En relación al primer agrupamiento, observamos que en el ordenamiento argentino la mayoría de esas cuestiones se encuentran comprendidas en la regulación alimentaria codificada. Sin embargo, no todas las sustancias alimenticias y bebidas de consumo humano se encuentran reguladas en el Código Alimentario. Existen legislaciones específicas sobre alimentos y bebidas en particular, los cuales por su valor económico, cultural o volumen de consumo local, se encuentran reguladas externamente al Código Alimentario, en forma previa a su sanción²⁵¹. Por ello, pueden distinguirse en torno a la regulación de los alimentos, un régimen legal general (codificado) y regímenes legales

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ No todos los temas listados en el modelo de FAO se encuentran comprendidos en el Código Alimentario. Además de la legislación especial alimentos de origen animal y productos vitivinícolas que serán aquí descritas, la regulación de los alimentos orgánicos, de reciente e incipiente desarrollo en Argentina, se encuentra regulada en legislación especial vinculada al área agroalimentaria. Un detalle del ordenamiento legal y las políticas relativas a cultivos y alimentos orgánicos puede verse en el trabajo de Lucena Spano Tardivo, “Agriculturas Alternativas: La Articulación Entre Agricultura y Ambiente. Hacia El Rediseño Del Sistema Normativo y Político de La Producción Orgánica En Argentina” (Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Litoral Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2011).

específicos referidos a ciertos alimentos en particular. En Argentina, existen dos regímenes específicos:

- a) La regulación nacional de los productos, subproductos y derivados de origen animal: se encuentran regulados por la Ley Policía Sanitaria Animal N° 3959 sancionada en 1902, sus normas modificatorias y complementarias, Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones del SENASA en la materia.
- b) La regulación nacional de los productos vitivinícolas: regulados por la Ley General de Vinos N° 14.878 sancionada en 1959, sus modificatorias y complementarias, Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y Resoluciones del Instituto Nacional de Vitivinicultura (en adelante, INV) en la materia.

El Código Alimentario es de aplicación supletoria en relación a estos dos regímenes específicos. Así se establece en el capítulo *Disposiciones Especiales* del Código Alimentario (ex-artículos 1409 y 14010 del Anexo I del Decreto N° 2126/71): “1. *Los Vinos y demás productos contemplados en el Artículo 17 de la Ley N° 14.878 seguirán, como hasta el presente, sujetos al régimen establecido en dicha ley y sus disposiciones reglamentarias, continuando su aplicación a cargo de los organismos actualmente encargados de velar su observancia. En defecto de la Ley N° 14.878, dichos organismos aplicarán supletoriamente las normas pertinentes de este ordenamiento; 2. Las especificaciones de este ordenamiento serán de aplicación supletoria para los Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal previstos en la Ley N° 3.959, sus modificatorias y su reglamentación, cuya aplicación continuará a cargo de los organismos actualmente encargados de velar por su observancia, con los cuales coordinará su acción la autoridad sanitaria nacional*”.

La coexistencia del régimen general codificado y los regímenes específicos se corresponde con una histórica división de los organismos públicos de aplicación de dicha regulación y control de los productos

regulados, diferenciación que, con algunas modificaciones y ciertas reformas institucionales, se conserva en la actualidad. Mientras que la ANMAT es el órgano de aplicación del régimen alimentario codificado²⁵², el SENASA y el INV, respectivamente, son los organismos de aplicación y control de la regulación de los dos regímenes alimentarios específicos.

Desde el año 1971 se aspira a la unificación del régimen alimentario en un sólo cuerpo normativo. El Decreto N° 2126/71 establecía en su artículo 1411 (texto que actualmente se mantiene en el punto 3 de las *Disposiciones Especiales* del Código Alimentario vigente) que *"las normas relativas a las condiciones higiénico sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de los alimentos, actualmente incluidas en las leyes números 3.959 y 14.878, sus modificatorias y su reglamentación serán oportunamente revisadas a efectos de su incorporación definitiva al Código Alimentario Argentino mediante consulta y participación de los organismos competentes"*.

III.1.2.a. Productos de origen animal. Ley de Policía Sanitaria Animal N° 3959/02

Los productos de origen animal fueron tempranamente regulados en Argentina, mediante la Ley de Policía Sanitaria Animal N° 3959, sancionada en 1902. Con numerosas modificaciones posteriores, se encuentra aún vigente. Esta ley delegaba en el Poder Ejecutivo facultades para reglamentar la habilitación, fiscalización sanitaria integral e inspección de todos los establecimientos donde se elaboren o depositen productos de origen animal, ya sea de la jurisdicción federal o situados en una provincia, así como de animales o productos procedentes de otra nación, provincia o territorio, se destinen al comercio internacional, interprovincial o de una provincia con territorios de jurisdicción federal o viceversa.

²⁵² Cabe señalar que además, de autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino, la ANMAT aprueba y fiscaliza medicamentos, domisanitarios y dispositivos de tecnología médica. Ver cap. VI.3.1.

Un año antes de la sanción del Código Alimentario Argentino, esta ley se reglamentó mediante el Decreto N° 4238/68 (*“Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y derivados de Origen Animal”*). Este reglamento unifica los requisitos bromatológicos e higiénicos-sanitarios y de elaboración de los productos alcanzados por la Ley N° 3.959/02.

Cuando en 1969 se aprueba el Código Alimentario, esta reglamentación específica sobre sanidad animal no se derogó para su incorporación en un solo cuerpo junto con la correspondiente a las demás sustancias alimenticias, que ya se encontraban sistemáticamente reguladas en el *Reglamento Alimentario Nacional* (Decreto N° 141/53, cuyo texto se convertía en Código Alimentario). Tampoco en 1971, cuando se reglamentó la Ley 18.284/69, se incorporó este régimen específico al resto de la normativa alimentaria codificada, y hasta el presente se mantiene vigente por separado. Como señalamos, las normas del Código Alimentario son de aplicación supletoria para todas las cuestiones no reguladas en el “régimen especial” para productos de origen animal (art. 1410 del texto original del Código Alimentario).

Esa norma (texto aún vigente) establece que la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 3.959 *“continuará a cargo de los organismos actualmente encargados de velar por su observancia, con los cuales coordinará su acción la autoridad sanitaria nacional”*. En 1969, hacía referencia al Servicio de Luchas Sanitarias –SELSA- que había sido creado en el año 1963 (Decreto- ley N° 6134/63) ante la necesidad de incrementar la sanidad de la producción pecuaria *“teniendo en cuenta la incidencia que las enfermedades de los animales tienen sobre la economía nacional y considerando que resulta conveniente centralizar y coordinar en la Dirección General de Sanidad Animal dependiente de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, la programación y ejecución de las luchas sanitarias, de común acuerdo con las organizaciones agropecuarias representativas de los productores”*, considerando también la necesidad de contar con un *“organismo capacitado para establecer y uniformar nuevas técnicas para el diagnóstico de las enfermedades”* que sea

“estructuralmente adecuado con técnicos expertos y perfectamente capacitados dedicados en forma integral y exclusiva a su tarea a efecto de lograr un mayor y a la vez mas económico rendimiento”, así como la organización de un servicio estadístico²⁵³.

Diez años más tarde, mediante la Ley N° 19857/73 (reglamentada por Decreto 367/73) se crea para cumplir con ésta y otras funciones, el Servicio Nacional de Sanidad Animal- SENASA- como organismo centralizado en jurisdicción del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación²⁵⁴.

III.1.2.b. Productos Vitivinícolas. Ley General de Vinos N° 14.878/59

Los productos vitivinícolas se encuentran regulados por la Ley General de Vinos N° 14.878 que fuera sancionada el 23 de octubre de 1959, y demás normas modificatorias y complementarias de la misma, así como Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y Resoluciones del Instituto Nacional de Vitivinicultura –INV- sobre aspectos técnicos de dicha materia.

La regulación de los productos vitivinícolas es una de las cuestiones vinculadas a la alimentación humana cuya regulación no está incorporada en el Código Alimentario Argentino. Como vimos, el Decreto 2126/71 en su Anexo I, versión original (actualmente “Disposiciones Especiales”), disponía: *“Los vinos y demás productos contemplados en el artículo 17 de la ley 14.878 seguirán, como hasta el presente, sujetos al régimen establecido en dicha ley y los organismos actualmente encargados de velar por su observancia. En defecto de la ley 14.878, dichos organismos aplicarán supletoriamente las normas pertinentes de este ordenamiento”*.

Los vinos fueron una de las sustancias del régimen alimentario que más tempranamente mereció una regulación legal. Si bien existió

²⁵³ Citas de los considerandos del Decreto- ley N° 6134/63, publicado en el B. O. del 31 de julio de 1963 (Año LXXI, num. 20.184, p. 2).

²⁵⁴ Sobre las funciones y competencia del SENASA en el marco del Sistema Nacional del Control Alimentario ver cap. VI.3.3.

producción nacional de vinos en Argentina, no fue hasta la llegada del ferrocarril, a partir de 1887, que permite la instalación en Cuyo de numerosos inmigrantes italianos y españoles que traían consigo sus cepajes y costumbre vinícolas, época en la que se construyeron grandes bodegas, pero su producción de calidad comenzó a mezclarse con los vinos no tan genuinos de Buenos Aires, por lo cual, y resultado de un estudio de uno de los primeros funcionarios bromatólogos del país, Pedro Arata, se sanciona en 1893 la primera ley sobre vinos, tomando por base la norma alemana²⁵⁵. Esta Ley N° 3029 sobre la *Reglamentación del Comercio de Vinos*, sancionada el 27 de octubre de 1893 R. N. 1893, t. II, p 389) fue una de las primeras normas nacionales que mencionó el control de las oficinas químicas (cap. II.1.1), siendo los vinos uno de los objetos individualizados que por su importancia comercial recibió tratamiento legislativo más tempranamente. Esta ley define por primera vez las condiciones a las que debía someterse el comercio de vinos, definiendo el vino natural (*“producto de la fermentación de mosto proveniente del zumo de la uva fresca”*, art. 1 inc. 1°) y establecía que cuando *“condiciones especiales de la cosecha hayan obligado al productor a usar de métodos de corrección aconsejados por los enólogos, deberá ser especificado en el envase”* así como los procesos de adición de azúcar o de alcohol también debían ser aclarados en la etiqueta para evitar el engaño al consumidor (art. 1 inc. 2° y 3°). Esta primera ley intentaba proteger la *genuinidad* del producto, y prohibía *“absolutamente”* el *“uso de colorantes artificiales o naturales que no sean la materia propia de la uva”* en la elaboración de los vinos (art. 5°) y establecía penas de multa, confiscación para el caso de adulteración o engaño y prisión en caso de reincidencia.

La Ley N° 3029/893 regula lo que puede considerarse el primer sistema de alerta alimentaria del país, pues faculta a *“cualquier interesado”* para *“denunciar a la autoridad que corresponda las infracciones de esta ley”*, pero con la particularidad de premiar o castigar

²⁵⁵ Edgardo Díaz Araujo and María José Iuvaro, *Vitivinicultura y Derecho* (Editorial Dunken, 2006).

al denunciante según el resultado de la comprobación de la falta: si se comprobaba la infracción, de las multas impuestas “*se destinarán a la Municipalidad respectiva que hubiera hecho el análisis, con deducción del 50 por ciento para el denunciante que haya descubierto el fraude*” (art. 12), pero “*en caso de denuncia no comprobada el autor de la misma sufrirá la pena de \$50 a \$200 y ocho días de arresto, si hubiera procedido de mala fe*” (art. 13).

Avanzando en el sentido de la protección de los vinos genuinos, en 1904 se sanciona la Ley N° 4363 (B. O. Año III, Num. 3289, Pág. 17280, de fecha 3/10/1904) para evitar la práctica extendida en Buenos Aires de elaborar vinos en base a pasas de uvas. El artículo primero de dicha ley delimitaba los vinos genuinos “*en el territorio de la República, a los obtenidos por la fermentación de la uva fresca o simplemente estacionada*”, definiendo también los casos que se considerarían no genuinos²⁵⁶.

Dada la precaria situación económica global a fines de siglo XIX, que se extiende, se produce el problema de los excedentes en la producción de los vinos, que intenta solucionarse en Mendoza, con la creación de una Sociedad Vitivinícola para adquirir frutos sobrantes, pero el problema de los excedentes se agravó durante crisis mundial de 1930²⁵⁷. Se dictan a nivel nacional la Ley N° 12.137, sancionada el 20 de diciembre de 1934, para gestionar la problemática, creando la *Junta Reguladora de Vinos*, autorizada para comprar excedentes y adquirir tierras en producción y destinarlas a otros usos.

En las décadas de 1940-1950, con el crecimiento en las ciudades, el desarrollo de la industria local y el aumento en los salarios de la clase obrera, se produce una nueva expansión del consumo de los vinos que no puede ser cubierto con la producción regulada restrictivamente durante

²⁵⁶ El artículo siguiente explicaba Además, prohibía la práctica que intentaba erradicar: “*A los efectos de esta ley y de sus disposiciones penales, serán considerados vinos no genuinos: 1º. Los obtenidos con pasas; 2º. Los obtenidos con los orugos; 3º. Aquellos a los que se les agreguen substancias que, aun siendo naturales en los vinos genuinos, alteren su composición o desequilibren la relación de los componentes del vino genuino*”. Art. 2 de la Ley N° 4363 (B. O. Año III, Num. 3289, pag. 17280, de fecha 3/10/1904).

²⁵⁷ Araujo and Iuvaro, *Vitivinicultura y Derecho*.

la década anterior. La Dirección Nacional de Química, entidad a cargo de la fiscalización de los vinos, manifestaba la preocupación del gobierno nacional y los gobiernos provinciales por el *“problema del vino”*, un problema *“extraordinariamente complejo”* en el cual *“juegan intereses de muy diversa índole”*, pasando revista a los factores que lo generaban: *“el aumento vegetativo de la población, aumento de su poder adquisitivo, escaso aumento de las áreas cultivadas y acción de las plagas”*, todo lo cual disminuía la cantidad de vino disponible por persona²⁵⁸.

Para resolver este problema se desarrolló *“la plantación masiva de variedades comunes y la instalación de plantas de fraccionamiento en los centros de consumo. Se conforma así un modelo de vitivinicultura masiva y dividida entre viñateros, bodegueros y fraccionadores, que duraría años”*, y para asegurar el acceso al consumo de vinos de la población, se fijó un precio máximo de venta para los vinos comunes (el cual no regía para los vinos finos)²⁵⁹.

Hacia el final de la década, luego de experimentar una ampliación en los niveles de producción y de consumo del vino, para asegurar su calidad, se sanciona la Ley general de Vinos N° 14.878/59. La fiscalización de los vinos se encontraba dentro de las competencias de la Dirección Nacional de Química, pero la importancia alcanzada por la producción e industria de los vino justificó la creación de un organismo especializado, el Instituto Nacional de Vitivinicultura. Este Instituto se creaba *“sobre la base de la Dirección de Vinos y otras Bebidas, vinculado al Poder Ejecutivo*

²⁵⁸ Dirección Nacional de Química, “El Problema Del Vino,” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 6.

²⁵⁹ Araujo and Iuvaro, *Vitivinicultura y Derecho*, 13. Los vinos se clasificaban en *finos*, el *“producto que proviene de cepas de calidad superior, que han sido cultivadas en lugares apropiados, en condiciones climáticas favorables, cuya elaboración ha merecido un cuidado especial y que por estacionamiento de varios años en vasijas de madera primero y de vidrio después, ha adquirido cualidades de aroma y sabor que lo hacen destacar netamente de los productos comunes”*, o *comunes*, todos aquellos otros que no reunían dichas condiciones y eran, por lo tanto, de un costo muy inferior. Sin embargo, el establecimiento de un límite de precio al vino común, generó nuevos problemas pues impulsó la práctica de fraudes al Estado para pretender obtener la clasificación como *finos* de vinos que no habían sido objeto del delicado proceso requerido para ello. La Dirección Nacional de Química insistió en la importancia de intensificar su labor de control de los recaudos para certificar la calidad de los vinos, para evitar esta maniobra fraudulenta. Dirección Nacional de Química, “El Problema Del Vino.”

por intermedio del Ministerio de Economía, con autarquía técnica, funcional y financiera, y jurisdicción en todo el territorio de la Nación, como organismo competente para entender en la promoción y el control técnico de la producción, la industria y el comercio vitivinícolas” (art. 2), con sede oficial en la provincia de Mendoza²⁶⁰. Esta ley establecía también fuertes sanciones para los casos de adulteración²⁶¹.

En los ´60, *“todos los sectores vitivinícolas se pusieron de acuerdo en un proyecto de ley que fijara los objetivos comunes de la industria”,* cuales eran *“la integración vertical de la industria, el fomento de las exportaciones, la formación de stock, el fraccionamiento de origen, la estabilización de las fluctuaciones económicas, adecuando la política tributaria y crediticia a esos cambios estructurales”.* Siguiendo estas pautas, en 1970 se sanciona la Ley de Política Nacional Vitivinícola N° 18.905, reglamentada por Dec. 3198 del mismo año²⁶².

En los años ´80, tiene lugar un proceso de concentración, caída y estatización de la vitivinicultura argentina: *“Habían entrado en producción los viñedos plantados al amparo de la desgravación impositiva. Por otro lado, se inició un cambio de la titularidad de las bodegas tradicionales, en un proceso de concentración. El mismo entro en crisis por la caída de un grupo financiero que había adquirido parte de ellas. Muchas de las viejas bodegas mendocinas, de familias italianas y españolas, que se encontraban en manos de numerosos herederos y que habían impulsado la producción de vinos para el mercado interno, terminaron intervenidas por*

²⁶⁰ El Instituto estaba constituido por un presidente, que debía tener un *“título habilitante en la materia”,* y Consejo Directivo integrado por representantes de las provincias de Mendoza, San Juan, Río Negro y la Rioja, y un representante de los productores, los industriales, las cooperativas vitivinícolas, del resto de las provincias vitivinícolas por orden de producción, de los obreros vitivinícolas y de los fraccionadores de vino, respectivamente.

²⁶¹ Más tarde, la Ley N° 17.849/68 actualizó los montos de las multas fijados por la Ley 14.878 e incluyó a los vinos manipulados entre productos sujetos a decomiso.

²⁶² También en el año 1970, mediante la Ley 18.600, se organizó la elaboración por cuenta de terceros. Es decir, *“la que hacían los bodegueros para los viñateros sin bodega que buscaban salir de la fragilidad de un mercado de uvas, por el carácter perecedero del producto y la coincidencia de la época de la cosecha con las inclemencias climáticas, que los colocaba en una desigualdad de trato”* Araujo and Iuvaro, *Vitivinicultura y Derecho*, 14.

el Estado”²⁶³. En 1982 se dicta la Ley N° 22.667 sobre “*Medidas de carácter estructural que se consideran necesarias aplicar a la industria vitivinícola*”, la cual establece una reconversión vitivinícola, e instala un cupo nacional de producción de vino a partir de vendimia de 1983. Dos años más tarde, se dicta la Ley 22667 que establece una amnistía a los viñateros, bodegueros, fraccionadores y demás responsables que hubieran incurrido en infracciones a la Ley General de Vinos N° 14.878/59, sus normas complementarias y/o reglamentarias.

III.1.2.3. Regímenes que *inciden* en la regulación alimentaria

Además de los regímenes alimentarios específicos sobre los productos y subproductos de origen animal y los productos vitivinícolas, hay otros aspectos de los alimentos (considerados en general) cuya regulación no es completamente captada en el régimen del Código Alimentario sino que resulta de su integración con un conjunto de normas aplicables en general a otros productos, además de los alimenticios. Como expresamos, siguiendo el modelo de legislación alimentaria propuesto por FAO, denominaremos tales regímenes como “*incidentales*”²⁶⁴.

En el ordenamiento argentino, los regímenes incidentales más próximos al sistema de derecho alimentario refieren a la identificación (etiquetado) de los productos alimenticios, problema que adquiere diferentes denominaciones según la subdisciplina jurídica que lo aborde (rotulado de los alimentos, derecho a la información de los consumidores, identificación comercial de productos alimenticios). Así, encontramos diferentes disposiciones aplicables a este aspecto: el régimen codificado en el Código Alimentario, la Ley N° 22.804/83 de *Lealtad Comercial*, la Ley N° 24.240/94 de *Defensa del Consumidor*, y los mencionados *regímenes específicos* cuando se trate de productos de origen animal y productos vitivinícolas.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

Esta multiplicidad de legislaciones aplicables complejiza el panorama legislativo, *“fruto de la falta de coordinación de las distintas normas que actúan sobre el tema de la identificación comercial de todos los productos y de los alimentos en especial”*²⁶⁵. En estos casos de regímenes incidentales, el sistema de derecho alimentario entra en contacto con otros campos jurídicos: el subsistema del derecho comercial y el microsistema del derecho del consumidor.

En el Derecho Alimentario codificado encontramos tres referencias a la cuestión del rotulado de los productos alimenticios. En primer lugar, el artículo 19 de la Ley N° 18.284/69 establece que *“los rótulos, envases y envolturas”* de los productos autorizados según el Código Alimentario *“deberán expresar con precisión y claridad sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial, de acuerdo con las características que haya determinado la autorización prevista en los Artículos 3°, 4° y 8°, y será de competencia de la autoridad sanitaria entender sobre el particular”*. En segundo lugar, el Anexo II del Decreto N° 2126/71 -que reglamentó dicha ley- dispone (sobre el mencionado artículo 19) que *“la aplicación de las normas sobre rotulación de productos alimenticios”* exigida en el Código *“será de competencia exclusiva de la autoridad sanitaria que autorice la producción, elaboración, fraccionamiento, importación o exportación de dichos productos (...)”*.

Es decir, la competencia del control del rotulado de productos alimenticios es *“exclusiva”* de las autoridades sanitarias de la Nación y las provincias, que la ejercen en forma concurrente (pues es así como se atribuye la competencia para autorizar la producción, elaboración, fraccionamiento, etc. de los alimentos según los art. 3 y 4 de la Ley N° 18284/69). De este articulado puede interpretarse que ninguna otra autoridad de control puede intervenir en el tema. Según Guajardo, esta exclusividad de la autoridad de aplicación se refiere no sólo a las normas

²⁶⁵ A la falta de coordinación técnica en la elaboración y la aplicación de las distintas normas, se agrega el problema de los diferentes bienes o derechos que éstas protegen (salud pública, derechos de los consumidores individuales, propiedad intelectual, etc.). Guajardo, *Código Alimentario Argentino*, 334.

del Código Alimentario sino que también comprendería la aplicación de toda otra norma del régimen general de identificación de productos, cuando se trate de productos alimenticios.

En tercer lugar, el Código Alimentario contiene un capítulo con “*Normas para la rotulación y publicidad de los alimentos*” (capítulo V). Este capítulo actualmente se compone de tres Reglamentos Técnicos incorporados por Resoluciones Ministeriales conjuntas (instrumento por el que se aprueba las reglamentaciones del MERCOSUR, ver capítulo V.1.2) y dieciocho artículos que subsisten de su construcción original²⁶⁶.

Originariamente, el capítulo se denominaba “*Identificación comercial. Rotulación. Publicidad*” y se componía de veintisiete artículos (arts. 220 al 246). Regulaba las características de los productos alimenticios que debía contener su rotulado (composición del producto, número de registro, año de elaboración, fecha de vencimiento, etc.) con la finalidad de evitar la inducción de errores o engaños al consumidor respecto de la calidad y cantidad de los productos (por ejemplo, la exigencia de uso del idioma nacional). Además de estas pautas para protección de los intereses de los consumidores, el régimen alimentario codificado avanzó sobre cuestiones relativas al aspecto comercial de la identificación de los productos (más allá de su control bromatológico) por expresa intención del legislador de “*concentrar en un sólo cuerpo legal todas las disposiciones sobre la materia, facilitando su consulta a los obligados y a la autoridad de aplicación, que será exclusivamente sanitaria*”²⁶⁷. De allí que el Capítulo V inicialmente también reguló cuestiones que no se vinculan

²⁶⁶ Se trata de: 1. Reglamento Técnico MERCOSUR para la *Rotulación de Alimentos Envasados*, 2. Reglamento Técnico MERCOSUR sobre el *Rotulado nutricional de Alimentos Envasados* (Anexos I y Anexo II de la Resolución Conjunta SPRyRS 149/2005 y SAGPyA 683/2005 que incorpora al Código Alimentario las Res. GMC N° 26/03 y 46/03, respectivamente), y 3. Reglamento Técnico MERCOSUR de *Porciones de Alimentos envasados a los fines del rotulado nutricional*, aprobado por Res. Conj. MSyA 159/05 y SAGPyA 684/05, que incorpora la Res. GMS 47/03. Los artículos que aún se encuentran vigentes son: arts. 221, 222, 224, 227, 228, 233 bis, 235, 235 bis 1, 235 bis2, 235 tris, 235 quater, 235 quinto, 235 sexto, 235 séptimo, 240, 243, 244 y 245, según modificaciones y ratificaciones de la Res. Conj. MSyA 149/05 y SAGPyA 683/05, entre otras.

²⁶⁷ Mensaje de Elevación que acompañó el proyecto de ley de Código Alimentario al Poder Ejecutivo, 18 de julio de 1969.

directamente con la inocuidad del producto sino con sus condiciones de comercialización²⁶⁸. Este amplio espectro de la normativa sobre rotulado codificada fue recortado mediante Res. N° 2343/80 del Ministerio de Bienestar Social y consecuentemente se modificó la denominación del capítulo por la que conserva hasta la actualidad: “*Normas para la Rotulación y publicidad de los alimentos*”²⁶⁹.

Además de estas disposiciones del Código Alimentario aplicables a los productos alimenticios en general, cuando se trate de productos de origen animal (regidos por la Ley N° 3.959/902 de *Policía Sanitaria Animal*, modificatorias y complementarias) serán de aplicación las normas de identificación comercial incluidas en el *Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal* (capítulo 26 del Dec. N° 4238/68). Lo mismo sucede con los productos de origen vitivinícola, en cuyo caso se aplicarán además las disposiciones sobre identificación comercial que dicta el Instituto Nacional de Vitivinicultura, en cumplimiento del art. 14 de la Ley N° 14.878/59.

Es decir, la regulación relativa a la identificación de los alimentos y bebidas se encuentra centralmente en el sistema de derecho alimentario (régimen codificado y regímenes específicos) el cual tiene por objeto los aspectos higiénico-bromatológicos de los productos alimenticios que son controlados por la autoridad sanitaria de aplicación del Código Alimentario. Se trata de normas de que describen las características técnicas que debe reunir el rotulado de los productos alimenticios y bebidas sujetas a control estatal, un tipo de regulación que se encuadra en la normativa administrativa y que tiene por finalidad proteger tanto a los consumidores, a través de esta actividad de control y fiscalización estatal (al evitar el error o engaño respecto a la *calidad sanitaria- bromatológica*

²⁶⁸ Por ejemplo, el art. 224 del Código Alimentario determinaba que “*los productos que se elaboren en el país serán considerados como provenientes de la Industria Argentina, aún cuando se usen materias primas extranjeras en cualquier proporción*” (según Res Conj. MSyA 149/05 y SAGPyA 683/05).

²⁶⁹ La Res. 2343/80 carece de registro de publicación, según la web del Boletín Oficial de la Nación (www.boletinoficial.gov.ar) sólo se toma nota de su existencia a partir de su mención en las Resoluciones Conj. N° 149/2005 y 683/2005 de SPR y RS – SAGP y A, publicada el 26 de septiembre de 2005.

de los productos) como a los elaboradores, distribuidores, comerciantes, etc. (al evitar el error o engaño del consumidor también se protege la equidad y buena fe en las transacciones comerciales).

A la regulación del sistema de Derecho Alimentario hay que agregar las disposiciones de otras legislaciones *incidentales*. Por un lado, desde el sistema de derecho comercial, la Ley N° 22.804/83 de *Lealtad Comercial* reglamentada (en lo relativo a la rotulación) por la Res. de la Sec. de Comercio N° 100/83, aplicable a los productos alimenticios en virtud de la remisión del ex artículo 1412 del Código Alimentario (actualmente, en las *Disposiciones Especiales*) que establece: “4. *Las disposiciones contenidas en el Título V del presente ordenamiento, sobre Identificación Comercial-Rotulación-Publicidad, no excluyen la observancia de las normas pertinentes contenidas en la Ley N° 11.275, sus complementarias y su reglamentación y de las que en el futuro se dictaren sobre identificación de mercaderías (Ley N° 19.982)*”.

III.1.3.a. La identificación de las mercaderías

Las dificultades que presenta la existencia de diferentes regímenes que regulan distintos aspectos del mismo tema (identificación de los productos alimenticios) han sido abordadas por la jurisprudencia en casos que vinculan la normativa del Código Alimentario con la Ley de Lealtad Comercial N° 22.802/83 (en adelante, LLC). El contacto de estos dos regímenes suscita conflictos tanto en relación a la interpretación de la normativa como de competencia para su aplicación.

Un primer problema se presenta en la articulación de las detalladas disposiciones del Código Alimentario sobre las características que deben reunir los productos alimenticios (higiénicas- bromatológicas y técnicas) para ser autorizados por la autoridad de aplicación correspondiente (nacional, provincial o municipal) con el artículo 5° de la LLC que prohíbe “*consignar en la presentación, folletos, envases, etiquetas y envoltorios, palabras, frases, descripciones, marcas o cualquier otro signo que pueda inducir a error, engaño o confusión, respecto de la naturaleza, origen,*

calidad, pureza, mezcla o cantidad de los frutos o productos, de sus propiedades, características, usos, condiciones de comercialización o técnicas de producción". El problema se presenta cuando se pretende probar la no inducción a "error, engaño o confusión" que refiere la LLC en relación a los productos alimenticios, mediante la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos por el Código Alimentario y la consiguiente obtención de autorización del rotulado por parte de su autoridad de aplicación.

El caso "Molinos Río de la Plata", fallado por la sala B de la Cámara el 23 de mayo de 2000²⁷⁰, se origina por una disposición del Director Nacional de Comercio Interior que ordena a la empresa "Molinos Río de La Plata S.A." el cese de la rotulación con la leyenda "Aceite de Girasol, Marca Ideal, 1 litro" ya que inducía a error, engaño o confusión respecto de la naturaleza, origen, calidad y/o pureza del producto, infringiendo el art. 5° de la Ley N° 22.802/83.

La empresa Molinos Río de La Plata S.A solicitó la suspensión de la ejecución de la medida y ese tribunal dispuso la suspensión cautelar (con fecha 29 de setiembre de 1999). La recurrente señaló graves irregularidades en el procedimiento analítico de las muestras extraídas, pero la Cámara consideró que los inspectores de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería actuaron dentro del marco de la Ley N° 22.802. (art. 11, 12, 14 y 17).

La Cámara entendió que el agravio referente a que las medidas apeladas fueron dictadas por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería excedían su competencia, no podía prosperar pues el art. 14 inc. e) de la ley 22.802 "faculta a la autoridad de aplicación, mediante el organismo en el cual se delegó la tramitación del sumario, a ordenar el cese de la rotulación, de la publicidad o de la conducta por medio de las cuales se infrinjan las normas establecidas por la citada ley, durante la instrucción del sumario" y la "atribución es la lógica consecuencia de la comprobación

²⁷⁰ *Molinos del Río de la Plata* (23/05/2000, sala B), publicado en La Ley 2000-E, 598 - DJ2000-3, 1185. Cita Online: AR/JUR/4357/2000.

de la infracción, aunque solamente tenga carácter provisorio, porque así se evitará que se siga perjudicando al consumidor o al competidor” (consid. IX).

La recurrente también presentó agravios acerca de que la Dirección Nacional de Comercio Interior había aplicado las normas IRAM (que no son normas públicas y exigibles) para el dictado de las medidas apeladas, y la Cámara consideró que debía prosperar pues el producto sólo debe cumplir obligatoriamente con las normas del Código Alimentario, es decir, los art. 525y art. 521 del mismo²⁷¹. Este último establece que: *“Los aceites alimenticios se clasificarán de la siguiente manera: 1. /) El aceite alimenticio proveniente de una sola especie vegetal. A los efectos de su obtención industrial, se admitirá la presencia de otro aceite alimenticio en carácter de contaminante, en proporción máxima de 5 % en peso”*.

De los informes técnicos del INTI (organismo que había realizado los controles analíticos) se desprendía que la composición en ácidos grasos de las muestras del producto cuestionado correspondía a la de un aceite de girasol contaminado con otro aceite vegetal. Según los análisis de las muestras extraídas, esta contaminación superaba el límite de tolerancia establecido en la norma IRAM de girasol N° 5529. Sin embargo, dado que las normas IRAM son normas técnicas de carácter privado no obligatorias para la fabricación y el rotulado, y que las muestras no superaban el 5% en peso que autoriza el art. 521 del Código Alimentario, la Cámara consideró que el producto analizado -aceite alimenticio- provenía de una sola especie vegetal: *“no se advierte que el rótulo del producto sea incorrecto, susceptible de inducir a error, engaño o confusión en cuanto a la calidad, pureza, mezcla y demás características de aquél, por lo cual no se habría transgredido lo dispuesto por el art. 5° de la ley 22.802” (consid. XIII).* La Cámara rechaza el planteo de nulidad y revoca la resolución apelada.

²⁷¹ Según el artículo 525; *“Los aceites comestibles, con la sola excepción del aceite de oliva de presión o virgen, deben haber sido convenientemente refinados, a través de procesos tecnológicamente adecuados, con el fin que cumplan con las exigencias del presente Código”*.

Un segundo tipo de conflicto que enfrenta la regulación del Código Alimentario y la LLC se produce en relación a la determinación de la autoridad de aplicación de las sanciones previstas en la LLC, dado que se trata de una facultad concurrente entre la Nación y las provincias. En el caso “El Japonés S.R.L.”, del 27 de Abril de 2007, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, sala A²⁷² sostuvo la simultaneidad e independencia de los regímenes bromatológico y de lealtad comercial (considerando ambos igualmente obligatorios para el elaborador de productos alimenticios) al resolver la apelación de una multa impuesta a un establecimiento elaborador y envasador de alimentos, por el Subsecretario de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Producción de la Nación en razón de tener listo para la venta un producto alimenticio cuyo contenido neto no respetaba los valores requeridos por la Res. 306/92 de la Secretaría de Industria y Comercio (reglamentaria de la LLC 22.802/83).

La empresa solicitó la eximición o disminución de la multa invocando que dichos productos habían sido autorizados por el Instituto de Control de Alimentación y Bromatología de la provincia de Entre Ríos y que, al no infringir la normativa vigente, no se afectaba *“al bien jurídico protegido, dada la veracidad de los datos en los rótulos”*. Se consideró que la materialidad de la infracción había sido debidamente acreditada ya que el contenido neto de la mercadería cuestionada no era el permitido por la reglamentación vigente. El juez opinante separó los regímenes involucrados (bromatológico y de lealtad comercial) explicando que *“lo que se le reprocha a la sumariada, como elaboradora y envasadora del producto en infracción, no es la veracidad de la información consignada en el mismo, sino que éste se encontraba en transgresión a lo normado por la resolución N° 306/92”* y que *“la circunstancia de que el Instituto de Control de Alimentación y Bromatología de la provincia de Entre Ríos autorizara la utilización de los rótulos, no obsta al ejercicio de las facultades de*

²⁷² *El Japonés S.R.L.* (27/04/2007, sala A). Publicado en La Ley Online. Cita online: AR/JUR/2893/2007.

verificación de la normativa sobre lealtad comercial, que posee la autoridad de aplicación". Finalmente, plantea la simultaneidad de los regímenes y la obligatoriedad de cumplimiento de ambos: *"se trata en el caso, de distintos bienes jurídicos tutelados por distintas normas que rigen simultáneamente, debiendo cumplir el producto con todas las normas que le resultan aplicables"*²⁷³.

III.1.3.b. La defensa del consumidor

Desde 1993, con la sanción de la Ley N° 24.240/93 de Defensa del Consumidor y luego por el reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores y en 1994, el microsistema de derecho del consumidor puede ser considerado otro de los regímenes incidentales en el sistema de Derecho Alimentario. La Ley de Defensa del Consumidor contiene normas generales relativas a la información que debe brindarse al consumidor, que pueden tener aplicaciones más específicas en el campo de la identificación de productos (capítulo II sobre *"Información al consumidor y protección de la salud"*).

El Derecho Alimentario legislado, fundamentalmente a través de la Ley 18.284/69 y sus Decretos Reglamentarios (centralmente, Decretos 2426/71 y 815/99) se focaliza en establecer conceptos, reglas técnicas y procedimientos administrativos fundamentalmente sobre cuestiones de técnica bromatológica (definiciones de distintos tipos de alimentos, composición, inspección, habilitación, registro, etc.) para regular las funciones y articular las relaciones de los distintos integrantes estatales del sistema de control alimentario, y atribuir responsabilidades a los agentes privados del mercado de alimentos. Así por ejemplo, la única mención a los consumidores que encontramos en el texto del Decreto 815/99 es el reconocimiento de su protección como fin último del sistema nacional de control de alimentos. Sin embargo, existe una evidente

²⁷³ Considerando IV, del Voto del Dr. Bonzón, al cual adhieren los Dres. Hendler y Repetto. La Cámara confirmó la multa reduciendo su importe a la mitad (teniendo en cuenta que la sumariada no registraba antecedentes por anteriores infracciones a la LLC).

asimetría de poder e información en los intercambios que se producen entre agentes del mercado (productores de materia prima, elaboradores, distribuidores de productos alimenticios, restaurantes, cadenas de supermercados, etc.) y consumidores de alimentos.

El régimen legal de protección de los consumidores -en tanto agrupamiento social más débil- se encuentra desarrollado en otras normas, fundamentalmente el art. 42 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24240/93 de Defensa del Consumidor, que conforman el “microsistema” de derecho del consumidor. El Derecho Alimentario, si bien tiene como uno de sus dos grandes fines la protección de la salud del consumidor (en paralelo y conjuntamente con la lealtad en los intercambios comerciales), se trata de un régimen esencialmente técnico (técnico- bromatológico o técnico-jurídico, administrativo y procesal).

La articulación de los derechos de protección al consumidor y el régimen alimentario no está expresamente resuelta en los textos legales. Es una de las tareas que han emprendido los tribunales en la resolución de casos concretos.

En el caso Arcor S.A. c/ ANMAT²⁷⁴, la Corte Suprema de Justicia resolvió la cuestión apelando al derecho de recibir una correcta información que tienen los consumidores de alimentos. El caso se originó con un recurso de apelación (previsto por el art. 12 de la Ley 18.284/69 - Código Alimentario) que la firma Arcor S.A. interpuso contra una disposición de la ANMAT que imponía tres mil pesos de multa por haber transgredido los arts. 1149 y 223 inc. 1° del Código Alimentario, al no haber consignado el año de elaboración, la lista de ingredientes, ni la fecha a continuación de la leyenda “*consumir preferentemente antes de...*” en chocolates de su elaboración. La empresa esgrimió que la obligación de indicar en el rótulo la composición exacta de los productos proviene de la regla general del art. 223, inc. 1° del Código Alimentario pero, como los arts. 1149 y 1158, aplicables específicamente a los alimentos en cuestión

²⁷⁴ Arcor S. A. c. ANMAT, fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 21/06/2000, publicado en LA LEY2000-F, 5 - DJ2000-3, 798.

(chocolate) nada mencionan respecto de esa exigencia, no existe instrumento legal que los obligue. Invocan también una resolución del Ministerio de Salud y Acción Social vigente entonces, por la cual se facultaba a utilizar indistintamente la fecha de elaboración y/o la fecha de vencimiento o alguna expresión que indique la fecha de duración mínima (Res. 375/92 MSAS, modificada por la Res. MSAS 323/93). Tomando en cuenta esta última res., consideraron que al haber estampado la fecha de elaboración había cumplido con la normativa vigente.

El juzgado interviniente hizo lugar parcialmente a la apelación y redujo la multa²⁷⁵. Contra este pronunciamiento la ANMAT interpuso recurso extraordinario, aduciendo la existencia de gravedad institucional pues el fallo, además de poner en peligro la salud de la población, *"...estaría haciendo trastabillar la seguridad que la autoridad administrativa sanitaria debe brindarle a la población en cuanto a control de los productos que circulan por el mercado..."*. Sostuvo que la sentencia era arbitraria porque a través de una interpretación semántica y literal dejaba de lado los derechos de la totalidad de la población por *"favorecer"* el derecho patrimonial de una empresa. En cuanto a la presunta infracción de la Resolución del MSAS (323/93), sostuvo que los chocolates contenían la fecha de elaboración en forma no visible y carecían de fecha de vencimiento o de duración mínima del producto, con lo que privaban al consumidor de la información necesaria para conocer la aptitud del producto para su consumo.

Haciendo suyo el razonamiento del dictamen del Procurador, la Corte estableció que *"considerando que el articulado del Código*

²⁷⁵ El Juzgado Nacional de 1º instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7 revocó parcialmente la resolución que imponía la multa, por *"graves deficiencias denotadas en el procedimiento administrativo y que derivaron en un ostensible perjuicio al derecho de defensa de la apelante"*. Adujo la jueza que del CAA surge el deber de colocar en el rótulo la composición exacta del producto, supeditada a *"los casos establecidos en el presente Código"* y, a través de una interpretación semántica y literal del artículo, entendió que si las normas pertinentes del Código no lo previeran en forma particular, el fabricante no se tiene la obligación de indicar la lista exacta de elementos que componen sus productos. La inexistencia de norma llevó al a quo a revocar la sanción en este aspecto y también en cuanto al incumplimiento de la Res. 375/92 MSAS.

Alimentario ha sido objeto de múltiples modificaciones que le han hecho perder uniformidad a su redacción, ha de adoptarse la interpretación que haga aplicables la mayor cantidad de normas, por lo que cabe sostener, en consecuencia, que el principio general debe ser que siempre habrán de mencionarse todos los ingredientes de un producto y que, sólo cuando la norma particular lo autorice expresamente, corresponderá la excepción. Esta es la interpretación que más se compadece con los fines de la ley - cual es la protección de la salud de los consumidores- y la que mejor permite armonizar sus disposiciones, evitando consecuencias que pueden resultar nocivas para la población” (consid. VI). Agregó la importancia de esta consideración luego de la reforma constitucional de 1994 que recepciona en su art. 42 los “derechos de los consumidores, entre ellos, a la protección de la salud o a la información adecuada y veraz y su estrecha relación con las posibles consecuencias de una solución adversa a la interpretación que se propicia” (consid. VI). La Corte declara procedente el recurso sólo respecto de la cuestión del rotulado y revoca parcialmente la sentencia en este aspecto.

Otro caso judicial que merece mención es el fallo “Bordenave, Sofía A. s/ Mandamus” del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro en fecha 17/03/2005. El caso versa sobre el sobre el cumplimiento y la aplicación de una normativa municipal (Ordenanza N° 1121 -CM-2001 de San Carlos de Bariloche) que obliga a esa Administración a proveer a los comercios expendedores de alimentos de una lista con la nómina de productos transgénicos que comercializan, que a su vez los responsables de los locales deben mostrar en un cartel. Este listado viene a satisfacer el requisito de información suficiente a los consumidores²⁷⁶. La postura de la amparista se remite al derecho del consumidor y su propuesta en ese

²⁷⁶ El derecho a la información de los consumidores, reconocido en el art. 42 de la Constitución Nacional, junto con el principio de precaución constituyen los ejes del fallo. Los magistrados analizan el mencionado principio por que la utilización de alimentos transgénicos puede ocasionar “posibles peligros para la salud humana, el daño al medio ambiente y sobre la condición no natural de la tecnología usada que permite hacer combinaciones no naturales de genes”, lo cual los convierte en “un riesgo potencial para la salud de consecuencias todavía imprevisibles...” (Consid. 21, del voto del Dr. Lutz).

campo se vincula con la observancia del derecho fundamental de los consumidores a la información (art. 42 de la CN) del cual la Ordenanza en cuestión constituye una derivación y un desarrollo. Lo relevante de la sentencia es que, aunque acumulando de manera cuestionable argumentos que provienen de racionalidades diferentes -la racionalidad preventiva y precautoria- considera que la no implementación de la ordenanza que tiene fuertes implicancias en materia alimentaria, es violatoria del derecho fundamental a la información al consumidor consagrado en el artículo 42 de la Constitución Nacional²⁷⁷.

De estos casos puede extraerse el desarrollo de un estándar de protección al consumidor para compensar el desequilibrio de poder e información entre los distintos agentes del mercado de alimentos (productores, elaboradores y comerciantes, y consumidores) “y *de esta manera complementar la operación de los sistemas descentralizados mediante modos de lógica legal compensatoria*” al resolver conflictos sobre alimentos²⁷⁸. El juez no decide, por ejemplo, que los alimentos transgénicos representan en sí mismos un peligro para la salud y los prohíbe en consecuencia, lo cual implicaría regular los subsistemas de la ciencia, la economía, la política, etc. Se limita a equilibrar la situación de desventaja del consumidor asegurándose que éste reciba una información completa, adecuada, y que los agentes elaboradores y vendedores de productos alimenticios cumplan en brindársela oportunamente, para que, contando con los elementos necesarios, el consumidor decida qué riesgos está dispuesta a asumir y que tipo de alimentos prefiere consumir.

²⁷⁷ Gonzalo Sozzo, “Entre Ser Prudentes y Estar Informados. Sobre La Diferente Racionalidad Del Deber de Información y El Principio Precautorio,” *Revista de Derecho Privado y Comunitario* (2000).

²⁷⁸ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.”

III.2. El Código como actualización

La codificación puede tener diferentes significados respecto del sistema²⁷⁹. Puede actuar sobre el sistema constituyéndolo como tal; puede intentar actualizarlo o “modernizarlo”; o finalmente, puede constituir un intento de resistemización²⁸⁰. En este tramo, ensayo una calificación del código alimentario argentino bajo esta tipología con el objetivo de establecer su rol en el campo de la regulación alimentaria.

III.2.1. La continuidad con el Reglamento Alimentario de 1953

Al ordenar la universalidad de la materia regulada, el Código brinda seguridad. Aspira además a cumplir una función pedagógica para quién debe someterse a las reglas codificadas, ya que al encontrarlas sistemáticamente ordenadas, tipificadas, clasificadas, con definiciones, caracteres, etc. en un mismo cuerpo, se entiende que el obligado puede acceder más fácilmente al ordenamiento jurídico y guiar sus conductas como consecuencia de ese conocimiento informado acerca de lo que está permitido y lo que está prohibido. En el pensamiento jurídico tradicional, los Códigos (civiles) nacen como instrumentos ordenadores de la sociedad y se identifican con el sistema. Al contener axiomas y principios fundantes permiten la interpretación de las normas codificadas y su aplicación a los casos concretos sin recurrir a otras normas: *“el derecho civil codificado es autosuficiente, no necesita de otros textos para solucionar las disputas. Al tener una parte general ordenada exporta instituciones y técnicas”*²⁸¹.

²⁷⁹ Sozzo, “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited).”

²⁸⁰ Gonzalo Sozzo, “La Resistemización de La Regulación Del Consumo En El Proyecto de Código Civil,” *Revista Derecho Privado- Ediciones Infojus 2*, no. 4 (2013): 79.

²⁸¹ Una posible caracterización de los códigos en derecho puede obtenerse contrastándolos con las recopilaciones que le precedieron. Las recopilaciones se basan en un orden *“cronológico y casuístico, donde no gravitan los enunciados generales y abstractos la recopilación es insular, está alejada de los continentes”*. El Código, en cambio, *“importa conocimientos y situaciones de otros territorios, también insulares. Su carácter casi portuario le permite recibir contactos con la economía, la medicina, el arte de la guerra, la tecnología, incorporando sus intereses, reglas y lenguajes”*. Lorenzetti, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*, 12. Mientras que las recopilaciones

El Código Alimentario sancionado en 1969 toma completamente los contenidos, modo de ordenación, criterios de clasificación, etc. del Reglamento Químico Nacional sancionado en 1953. La emergencia de un Código no significó una ruptura con una regulación alimentaria que le precedió sino por el contrario, una clara continuidad con los principios y criterios trazados por el régimen anterior, el cual fue gestado en un largo debate de la comunidad científico-técnica de disciplinas vinculadas al estudio de los alimentos, cuyos inicios –en forma “institucionalizada”- pueden situarse entre las décadas de 1920 y 1930. La ley 18.284 de 1969 sólo amplió el ámbito de aplicación de esa regulación vigente hacía mucho más de una década. No es hasta 1971, mediante la reglamentación de la Ley 18.284/69, que se reforman los contenidos del Reglamento Nacional Alimentario (Decreto 2126/71, Anexo I).

La ordenación de las normas dentro del corpus de derecho alimentario (Reglamento o Código) responde a:

- Una división cartesiana de la materia en dos grandes partes (una general y otra especial) y de éstas en partes menores. Así, los Reglamentos o Códigos se organizan en una parte general que contiene disposiciones horizontales (definiciones y reglas aplicables a todo el régimen, las condiciones de las fábricas, comercios y depósitos de alimentos, de la reserva, tratamiento y conservación de los alimentos, de los utensilios, envases, aparatos, etc. y de la rotulación), y una parte especial (capítulos separados por cada grupo de alimentos similares o sustancias aditivas) y un capítulo final sobre procedimientos y sanciones aplicables en caso de infracción.
- *Criterios clasificatorios propios de la disciplina bromatológica* (clasificación de los alimentos según su composición química, su

“pretendían reproducir el Derecho, sin modificarlo; solo continuarlo, mejorarlo en un continuum histórico”, representando “inventarios de lo dado, como las de Indias, o una selección de textos escogidos, como los Digestos”, el Código “pretende crear una nueva regulación, sustitutiva; no recopila sino que ordena basándose en la racionalidad Tiene carácter constituyente del Derecho Privado”. Ibid., 11.

funcionalidad, sus características organolépticas, etc.) que se exportan para llenar los contenidos de la parte especial²⁸².

Cuando en 1971 la Ley 18284/69 se reglamenta mediante el Decreto 2126, se introducen algunos cambios en el modo de ordenar de los temas regulados y en los contenidos. Sin embargo, los criterios básicos de ordenación en estas dos “versiones” del Código Alimentario son prácticamente los mismos:

Cap.	1969 Reglamento Alimentario (Dec. 141/53) convertido en Código Alimentario	1971 Código Alimentario- Versión del Decreto
I	Disposiciones generales	Disposiciones generales
II	Condiciones generales de las fábricas, depósitos y comercios de alimentos	Condiciones generales de las fábricas y comercios de alimentos
III	Reserva, conservación y tratamiento de los alimentos	De los productos a los alimenticios
IV	Utensilios, recipientes, envases, envoltorios, aparatos y accesorios	Utensilios, recipientes, envases, envoltura, aparatos y accesorios
V	Rotulación	Identificación comercial. Rotulación. Publicidad.
VI	Alimentos cárneos y afines	Alimentos cárneos y afines
VII	Alimentos grasos	Alimentos grasos
VIII	Alimentos lácteos	Alimentos lácteos
IX	Alimentos farináceos	Alimentos farináceos
X	Alimentos azucarados	Utensilios, recipientes, envases, envoltura, Alimentos azucarados
XI	Alimentos vegetales	Alimentos vegetales
XII	Bebidas hídricas y alimentos refrescantes	Bebidas hídricas, agua y agua gasificada.
XIII	Bebidas fermentadas	Bebidas fermentadas
XIV	Bebidas espirituosas	Bebidas espirituosas, alcoholes, bebidas alcohólicas destiladas y licores
XV	Productos estimulantes o frutivos	Productos estimulantes o frutivos
XVI	Correctivos y coadyuvantes	Correctivos y coadyuvantes
XVII	Productos varios	Productos de régimen o dietéticos
XVIII	Productos dietéticos	Aditivos alimentarios
XIX	Anexo- artículos de uso doméstico	Técnicas analíticas
XX	Penalidades y procedimientos	-

²⁸² La separación de los corpus jurídicos alimentarios (Reglamento Nacional y Código) en parte general y especial es una categorización utilizada en este trabajo, los textos mencionados no efectúan expresamente tal distinción, listando sus capítulos sin agruparlos. En lo que aquí consideramos como “Parte Especial” del Reglamento Alimentario de 1953 se incluían seis grupos de alimentos (cárneos y afines, grasos, lácteos, farináceos, azucarados y vegetales), tres grupos de bebidas (hídricas y alimentos refrescantes, fermentadas, y bebidas espirituosas), otros cinco capítulos sobre: productos estimulantes o frutivos, correctivos y coadyuvantes, productos dietéticos, y un Anexo sobre artículos de uso doméstico varios (ver Tabla).

Más de allá de algunas alteraciones menores en las denominaciones, las grandes modificaciones estructurales -y sustanciales- en el esquema del derecho alimentario codificado son:

- ° la ampliación del capítulo sobre rotulación, que abarca ahora también la identificación comercial y publicidad,
- ° la supresión de los capítulos “productos varios”, “penalidades y procedimientos” y el Anexo sobre “artículos de uso doméstico”,
- ° el agregado de dos nuevas temáticas: técnicas analíticas y aditivos alimentarios.

Con la reglamentación de la Ley 18284/69 se produce una “depuración” de los temas regulados en el Código Alimentario, eliminando algunas cuestiones vinculadas a sustancias u objetos que no son alimentos básicos ni productos alimenticios de consumo humano. Así, los capítulos XVII - “*Productos Varios*”²⁸³- y XIX - “*Anexo- artículos de uso doméstico*”²⁸⁴- del Reglamento Alimentario son eliminados en la versión ordenada por el Dec. 2126/71. A excepción de la desinfectación de los productos alimenticios (plaguicidas) que es reubicada como última parte del “nuevo” capítulo XVIII (aditivos alimentarios), la mayoría de las cuestiones allí reguladas dejan de ser parte de la regulación codificada.

El capítulo que dispone sobre “Aditivos Alimentarios” es íntegramente agregado al Código Alimentario. No es que las sustancias adicionadas a los alimentos no hayan sido anteriormente objeto de regulación, sino que, producto de las investigaciones científicas y los desarrollos en la tecnología aplicada a la industria alimentaria, la complejidad e importancia que adquiere el tema (en términos económicos

²⁸³ Este capítulo disponía sobre: alimentos para animales, fertilizantes y otros subproductos ganaderos; empanadas, churros, pizzas, sándwiches y menudencias para copetín.

²⁸⁴ Este capítulo regulaba los siguientes ítems: disposiciones generales sobre artículos de uso doméstico; artículos de escritorio, tintas, etc.; combustibles caseros; desinfectantes, desodorantes y germicidas; jabones y detergentes; juguetes y útiles de colegio; objetos usuales; objetos de tocador; productos para lustrar, limpiar y colorear muebles, metales, cueros y afines; velas; y venenos industriales.

y también sanitarios) conlleva a su regulación más detallada, en un capítulo particular (ver cap. V.2.2).

Además de las reformas sobre a la cuestión higiénica- bromatológica, la reglamentación del Código Alimentario amplió el capítulo sobre “Rotulación” de alimentos (arts. 67 al 76, Dec. 141/53) que incluye también la identificación comercial y publicidad (art. 220 al 246, Anexo I del Dec. 2126/71).

III.2.2. Los principios del Derecho Alimentario

Los principios son estructurantes del sistema. En su aspecto dinámico, cumplen diversas funciones (función informadora, integradora, jurigenética, correctora, informadora e interpretativa). En un contexto de progresiva y constante descodificación (ver cap. III.3.3. y VII.4) e internacionalización de la regulación alimentaria (ver caps. IV y V), es importante encontrar principios que estructuren el sistema de Derecho Alimentario argentino.

Las normas jurídicas pueden tener la estructura de principios o de reglas. En relación a la distinción entre principios y reglas, seguimos aquí las explicaciones de Dworkin²⁸⁵ que, muy sintéticamente, pueden resumirse en dos criterios generales: el carácter conclusivo de las reglas versus el no conclusivo de los principios, y la necesidad de ponderar o pesar el valor relativo de los principios para su aplicación (dimensión de la que carecen las reglas).

El Código Alimentario Argentino no establece expresamente principios del derecho alimentario. Como señalamos, la parte general del Código (ver cap. II.3.2) contiene una serie de definiciones, y otras reglas generales (prohibiciones, requisitos de los establecimientos, alimentos, etc.), pero no expresa principios generales aplicables al sector regulado.

Si indagamos en el derecho alimentario comparado encontraremos que el más completo plexo de principios explícitos se encuentra en

²⁸⁵ *Los derechos en serio* (Editorial Ariel, 2012).

derecho de la Unión Europea, región que cuenta con una relativamente reciente y completa regulación de la cuestión de los alimentos, producto de las consecuencias sufridas por una serie de crisis sanitaria-alimentarias sufridas a fines de los ´80 y durante los ´90. Dichas crisis expusieron públicamente las deficiencias del sistema europeo en la regulación de los alimentos y provocaron un rechazo generalizado por parte de la población consumidora (ver cap. V.3.1). En respuesta a los reclamos, se introdujeron grandes reformas en el marco regulatorio europeo para reforzar los instrumentos existentes o crear nuevos con el fin de alcanzar la Seguridad Alimentaria (ver cap. V.3.2)²⁸⁶.

Ya en mayo de 1997, se habían delineado principios generales para el futuro derecho alimentario europeo en el Libro Verde²⁸⁷ sobre “Principios Generales de la Legislación Alimentaria” (Bruselas, 3 de abril de 1997 COM (97) 716 final)²⁸⁸. Las reformas fueron finalmente sancionadas en el

²⁸⁶ Tal vez la definición de Seguridad Alimentaria más citada sea la elaborada por la FAO, según la cual, “*existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*”. FAO, “Report of the World Food Summit,” 1996. A partir de esta definición, se han identificado dos dimensiones -en tanto objetivos de políticas públicas-: la “seguridad alimentaria” entendida como “*producción en cantidad satisfactoria para la erradicación del hambre y de la malnutrición, asegurada por el Estado*”, o “*el control de calidad para garantizar la inocuidad de los productos consumidos para la salud humana*”. Ana Flávia Barros Platiau, “Los Dos Grandes Desafíos Que La Seguridad Alimentaria Plantea Al Derecho Internacional.,” in *Direito, Sociedade e Riscos. A Sociedade Contemporânea Vista a Partir Da Idéia de Risco.*, ed. Marcelo Dias Varella (Brasília: Red Latino – Americana e Européia sobre Governo dos Riscos, 2006).

²⁸⁷ La Comisión Europea es la única institución de la Unión Europea que cuenta con iniciativa legislativa. Antes de adoptar una propuesta, usualmente la Comisión entra en contacto con los grupos de interés y las autoridades administrativas de los Estados Miembros que luego deberán aplicar la medida, y en respuesta a sus demandas sobre temas polémicos, lanza documentos consultivos (Libros Verdes), a los fines de incentivar el debate político. Los paquetes de propuestas legislativas relacionadas con esas consultas se publican luego bajo la forma de Libros Blancos. K. Lenaerts and P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*. (Londres: Sweet & Maxwell, 2004).

²⁸⁸ A través de este Libro la Comisión esperaba lanzar un debate público acerca de cómo debía ser regulada el área en la Unión Europea. El documento dejaba en claro que existía una necesidad de contar con una política alimentaria europea, desplazando el enfoque inicial centrado en los intereses económicos hacia la protección de la salud en relación al consumo de alimentos, que debía ser considerada una prioridad absoluta en todo momento y no sólo en situaciones de emergencia. Se discutía allí la propuesta de principios básicos para unificar y simplificar la legislación alimentaria, entre ellos; subsidiariedad, transparencia, responsabilidad, reconocimiento mutuo y precaución.

Reglamento (CE) 178/2002, que consagró la llamada *Ley General de los Alimentos*.

Desde la entrada en vigencia de este reglamento, el derecho alimentario europeo no sólo contempla las cuestiones de protección al consumidor y salud pública, sino que involucra ciertos principios²⁸⁹. Algunos autores identifican los principios de trazabilidad, transparencia y de responsabilidad en todos los eslabones de la cadena de producción de alimentos²⁹⁰. Muchos autores coinciden en agregar el principio de precaución²⁹¹.

El artículo 17 del Reglamento CE 178/2002 consagra el principio de responsabilidad al establecer el rol de las autoridades de los Estados Miembros y de todos aquellos que tengan alguna intervención en la cadena alimentaria en sentido amplio (agricultores, productores de alimentos para consumo humano y para consumo animal, importadores, distribuidores, etc.) en completa consideración del postulado “*de la granja a la mesa*”.

Los explotadores de empresas (alimentarias y también de piensos) son responsables “*en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar en las empresas bajo su control, de que los alimentos o los piensos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria*”.

²⁸⁹ Estos principios surgen como una respuesta a las lagunas legales y al carácter casual y disperso de las primeras regulaciones alimentarias de la región. Si bien algunos de estos principios nacieron en el marco del derecho ambiental, por su carácter transversal, fueron progresivamente aplicados a otras ramas del derecho, especialmente el área de protección de la salud.

²⁹⁰ Raymond O'Rourke, *European Food Law* (Sweet & Maxwell, 2005).

²⁹¹ Nicolas De Sadeleer, “The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law,” *European Law Journal* 12, no. 2 (2006): 139–172; Recuerda Girela, “Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk Versus Risk.,” *Food Law & Policy* 4, no. 1 (2008): 1–44. Pueden encontrarse diferentes enumeraciones de principios del derecho alimentario europeo en la doctrina. Por ejemplo, se señala que los principios generales del Reglamento 178/2002 incluyen el análisis científico, evaluación y gestión de riesgos, el principio de precaución, de protección del consumidor, de responsabilidad de la granja a la mesa y de trazabilidad. Ching-Fu Lin, “Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy,” *Virginia Journal of International Law* 51, no. 3 (2011): 637. Otros especifican, además del principio de precaución, ciertos principios rectores de la gestión de riesgos alimentarios (proporcionalidad, no discriminación, coherencia). Mariola Rodríguez Rodríguez Font, *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria: De la Policía Administrativa a la Gestión de Riesgos* (Marcial Pons, 2007).

pertinentes a los efectos de sus actividades y verificarán que se cumplen dichos requisitos” (artículo 17.1). Los empresarios quedan a cargo no sólo del autocontrol sino también al control de todas las demás empresas que participen en la cadena de producción, elaboración, transporte, etc. que atraviesa el alimento en el que tienen algún tipo de intervención. Por su parte, los Estados miembros “velarán por el cumplimiento de la legislación alimentaria, y controlarán y verificarán que los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos cumplen los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución” (artículo 17.2)²⁹².

En relación al principio de transparencia, el Reglamento (CE) 178/2002 prevé dos mecanismos: la consulta pública y la información al público²⁹³. La consulta “*pública, abierta y transparente*” se establece en todo “*proceso de elaboración, evaluación y revisión de la legislación alimentaria ya sea directamente o a través de órganos representativos, excepto cuando no sea posible debido a la urgencia del asunto*” (artículo 9, Reg. 178/2002). La información al público se establece como una obligación de las autoridades “*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*”, en dicho caso deberán, “*dependiendo de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo*”, adoptar “*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*

²⁹² El reglamento precisa que deberán mantener para ello “*un sistema de controles oficiales*” y “*otras actividades oportunas*”, entre la que se menciona particularmente la “*información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos y los piensos, la vigilancia de la inocuidad de alimentos y piensos*”. Se reserva a los Estados miembros la determinación de las medidas y sanciones en caso de infracción a la legislación alimentaria y de la legislación relativa a los piensos, indicando que dichas medidas deberán ser “*efectivas, proporcionadas y disuasorias*” (art. 17.2 in fine Reglamento CE 178/2002).

²⁹³ Se procura involucrar a todos los sujetos interesados en la regulación alimentaria y a crear mecanismos para incrementar la confianza del consumidor. En la nueva concepción que introduce el Reglamento 178, el consumidor ya no es un sujeto pasivo (simple receptor de datos) sino un agente involucrado en diálogo permanente con la Comisión y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria- EFSA.

presentar y las medidas que se adopten o vayan a adoptarse para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo” (artículo 10, Reg. 178/2002).

Algunos autores consideran que la trazabilidad es otro principio del Reglamento CE 178/2002²⁹⁴. El artículo 3 punto 15 del Reglamento la define como *“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 serlo”*²⁹⁵. Sin embargo, consideramos aquí que se trata en realidad de una herramienta de gestión de riesgo prevista en la legislación alimentaria y no de un principio del derecho alimentario. La trazabilidad es una herramienta de gestión que facilita la retirada de alimentos, permite a los consumidores tener información más precisa y promueve el comercio justo entre los operadores.

Sin duda el principio expreso en el Reglamento 178/2000 que mayor debate ha provocado es el principio de precaución, según el cual *“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”* (artículo 7.1 Reg. CE 178/2000).

²⁹⁴ La introducción de esta herramienta proviene directamente de las experiencias aprendidas en las postrimerías de las mencionadas crisis. El recital 28 del Reglamento 178/2000 reconoce que *“la experiencia ha demostrado que la imposibilidad de localizar el origen de los alimentos o los piensos puede poner en peligro el funcionamiento del mercado interior (). Es por tanto necesario establecer un sistema exhaustivo de trazabilidad en las empresas alimentarias y de piensos para poder proceder a retiradas específicas y precisas de productos, o bien informar a los consumidores o a los funcionarios encargados del control”*.

²⁹⁵ La trazabilidad se encontraba impuesta en relación al ganado bovino mediante los Reglamentos CE 1760/2000 y CE 1825/2000, respectivamente. La trazabilidad es una herramienta de gestión del riesgo y como tal, no alcanza para cumplir los objetivos de la Seguridad Alimentarias por sí sola.

El primer reconocimiento expreso del principio precautorio en la Unión Europea se encuentra en el artículo 130r del Tratado de Maastricht (luego artículo 174 del Tratado CE y actualmente artículo 191 del TFUE)²⁹⁶. Esta única mención del principio de precaución en el artículo 174 del Tratado CE sin mayores precisiones daba a pensar que su aplicación estaba confinada al campo ambiental. Sin embargo, la Corte de Justicia europea definió el alcance del principio en su aplicación a los casos concretos, desarrollando un nexo entre el mencionado artículo 174 EC con la protección de la salud pública, uno de los objetivos hacia los cuales la política ambiental debe contribuir²⁹⁷.

Los críticos del principio de precaución consideran que la interpretación de las autoridades europeas en algunos casos conduce a los decisores públicos a *“gastar demasiado dinero para evitar riesgos desconocidos e insignificantes”*, interpretación que *“podría llegar a empobrecer nuestros países, a la vez que enfrentarnos a riesgos impredecibles e improbables sin una verdadera contribución al mejoramiento de la salud, y podría además restringir derechos fundamentales”*²⁹⁸. Respondiendo a las críticas, otros autores consideran que el *“principio de precaución, cuyo carácter siempre fue estigmatizado*

²⁹⁶ El artículo 191 del TFUE establece: *“1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: — la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, — la protección de la salud de las personas, — la utilización prudente y racional de los recursos naturales, — el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático. 2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado (). Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva ()”*. C 115/132 ES Diario Oficial de la Unión Europea 9.5.2008.

²⁹⁷ La construcción jurisprudencial del vínculo entre ambas aéreas se produjo en los casos C-180/96 *Reino Unido v. Comisión* [1998] ECR I-02265, T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v Consejo de la Unión Europea* [2002] ECR II-03305, y el caso T-70/99 *Alpharma inv. v Consejo de la Unión Europea* [2002] ECR II-03495. Completos análisis de la jurisprudencia europea y de tribunales arbitrales internacionales acerca de la aplicación de principio precautorio en materia alimentaria pueden consultarse en: De Sadeleer *“The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law.”*, Recuerda Girela *“Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk Versus Risk.”* Cazala *“Food Safety and the Precautionary Principle: The Legitimate Moderation of Community Courts,”* *European Law Journal* 10, no. 5 (2004): 539–554.

²⁹⁸ Recuerda Girela, *“Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk Versus Risk.”* 42.

(...) es un principio de investigación científica continua y de adaptación, no menos permanente, de las decisiones políticas a los conocimientos científicos”²⁹⁹ y que es “testimonio de una nueva relación con la ciencia”, y que nos “convoca a acercar más expertise científica al proceso de toma de decisiones”³⁰⁰.

En síntesis, podemos concluir que los principios contemplados expresamente en el Reglamento Europeo de derecho alimentario (CE 178/2002) son la responsabilidad a lo largo de toda la cadena alimentaria, la transparencia y la precaución.

Como señalamos, el Código Alimentario Argentino no contiene principios expresos al estilo de la legislación europea. Sin embargo, podemos hallar en la regulación alimentaria argentina dispositivos que permiten reconstruir algunos principios. Ciertos principios se encuentran incluso presentes en el régimen alimentario aún antes de la codificación. Es decir, la continuidad entre el Reglamento Alimentario de 1953 y el Código Alimentario de 1969 se manifiesta también en los principios básicos del derecho alimentario.

Los principios se encuentran implícitos en el ordenamiento alimentario y pueden vislumbrarse ya en la estructura normativa alimentaria que se forja durante la primera mitad del siglo XX: el principio de inocuidad de los alimentos y el principio de transparencia en las transacciones comerciales. Estos principios implícitos pueden hallarse invariables a lo largo del desarrollo de la regulación alimentaria. Lo que

²⁹⁹ Marie A. Hermitte, “La Fundación Jurídica de Una Sociedad de Las Ciencias y La Técnica a Través de Las Crisis y Los Riesgos,” in *Direito, Sociedade e Riscos. A Sociedade Contemporânea Vista a Partir Da Idéia de Risco*, ed. Marcelo Dias Varella (Brasília: Red Latinoamericana e Européia sobre Governo dos Riscos, 2007), 15.

³⁰⁰ De Sadeleer, “The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law,” 172. Basado en la diferencia en los casos ambientales y de salud pública, este autor considera que el principio ha sido construido por las cortes en el campo de la protección de la salud, particularmente de la seguridad alimentaria, precisamente para evitar indebidas prácticas restrictivas. Medidas reguladoras o prohibitivas de productos para proteger la salud pública fueron revisadas por las cortes europeas “tratando de prevenir que la Comunidad Europea o las autoridades nacionales se excusen en la libertad de circulación de los bienes”, mientras que la interpretación amplia de este principio fue limitada a dirigirse a casos “genuinamente ambientales” tales como la protección de la vida silvestre o la gestión de los residuos. *Ibid.*

ha cambiado con el transcurso del tiempo, y según los diferentes contextos históricos, las políticas económicas y sociales, el modelo de Estado (liberal o de bienestar), etc. es su contenido concreto.

En tanto gran directriz del sistema, podemos identificar a la inocuidad de los alimentos como un principio que atraviesa toda la evolución del derecho alimentario. Este principio se conecta con el derecho fundamental a la salud y puede enunciarse como la directriz por la cual “los alimentos no deben causar daños a la salud de la población”³⁰¹.

En la primera mitad del siglo XX, la inocuidad de los alimentos se garantizaba a través de la persecución y represión de las prácticas fraudulentas. La represión del fraude fue precisamente el gran objetivo del derecho alimentario como sistema y el motivo que condujo a la movilización de un agrupamiento de expertos funcionarios del Estado para debatir y consensuar proyectos de regulación de la materia alimentaria (capítulo II.2.a)³⁰². Si bien las primeras normas relativas al control de los alimentos sancionadas en el país se debieron a cuestiones impositivas (capítulo II.1.1), las finalidades que inspiraron la emergencia de un régimen alimentario fueron la protección de la salud de la población, la lealtad en las transacciones comerciales y, alrededor de las décadas de ´40-´50, se agrega la finalidad de protección-promoción de la agricultura e industria nacional. Estos fines sólo se lograrían, se entendía, a través de una legislación específica que definiera y sancionara las conductas ilegítimas, sumada a una labor estatal de persecución y represión de esos delitos³⁰³.

³⁰¹ En la regulación europea encontramos la idea bajo la forma de objetivo de la legislación alimentaria: “*El presente Reglamento proporciona la base para asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos ()*” (art. 1 del Reg. 178/2002).

³⁰² La definición de lo que se entendería por fraude, adulteración, alteración y falsificación constituyó uno de los temas más importantes a discutir en las Conferencias Bromatológicas Nacionales.

³⁰³ “*Todos los temas tratados tienen un carácter general y tienden a coordinar la lucha contra el fraude alimenticio, que nuestro país debe afrontar con criterio severo, dada la abundancia que tiene de materias primas alimenticias genuinas*”, palabras del Vicepresidente Tomás Rumi, al cierre de la III Conferencia Bromatológica Nacional.

Este principio de la inocuidad de los alimentos ha cambiado de significado. De una regulación represiva se ha pasado a una concepción general preventiva de los daños a los consumidores y de la circulación de mercaderías fraudulentas en el mercado. El principio se nutre de significado a partir de la vinculación con las metodologías de análisis de riesgos, que implican formas de identificar, detectar y prever peligros y riesgos probables y determinar formas de contención en caso de *incidentes alimentarios*³⁰⁴.

La inocuidad sigue evocando, esencialmente, a la idea alimentos que no causen daño a la salud, pero ha cambiado el modo de asegurar ese resultado y los sujetos obligados a lograrlo. La inocuidad ya no se garantiza a partir de un control del alimento como producto terminado, sino de todo el proceso de su elaboración, conservación, transporte, etc. (ver IV.3.2.a). Se ha pasado de un enfoque represivo hacia una aproximación preventiva para garantizar la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, no existe en el régimen alimentario argentino dispositivo alguno que indique un enfoque precautorio. De esta manera, y siguiendo el esquema de principios en el derecho europeo, no existe (explícita ni

A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Mendoza, 20-24 Abril 1939.*, 57. Los funcionarios bromatólogos enlazaron valores morales en su misión de persecución pública del fraude alimenticio. En palabras de Abel Sánchez Díaz: la tarea del “químico bromatólogo (...) traería consigo un dejo de ingratitud y de amargura por su permanente deber de analizar, desenmascarar y acusar, si no supiese que llena una labor noble y digna en defensa de la salud pública y que desempeña la misión de evitar el engaño, el fraude y la falsificación”. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935*, 23. En la Conferencia Bromatológica de 1937 reiteró estas ideas: “guíanos un sincero deseo de bien público, no nos impulsa ningún afán verbalista o de exhibición”; “animados de sentimientos comunes y de idénticos y desinteresados propósitos”; “guiados por la noble inspiración de que contribuiremos con ello a hacer una obra de bien público y estimulados por la satisfacción de que cooperamos así en beneficio de nuestro país y de nuestro pueblo”. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937.*, 35.

³⁰⁴ Nueva terminología para denominar eventos con consecuencias potencialmente dañinas a la población por consumo de determinado alimento; la identificación de alimentos contaminados, falsificados, adulterados, etc., la identificación de ETAs, y de malas prácticas en el establecimiento alimentario. Definición según el punto 1.3.1 del *Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado*, agregado al Código Alimentario por Res. Conj. SPReI N° 200 y SPAGPA N° 567/2008.

implícitamente) el principio precautorio en materia alimentaria en el sistema alimentario argentino³⁰⁵.

Por otro lado, la responsabilidad del control de la inocuidad (así como la ejecución del control en sí mismo) no recae exclusivamente en el Estado, sino que se trata de una responsabilidad de todo productor, empresario que haya intervenido en ese proceso, y se impone el trabajo colaborativo de estos agentes entre sí, y de ellos con el Estado. Una formulación de este principio se encuentra en el *Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado*, agregado a capítulo XXI del Código Alimentario (por Res. Conj. SPReI N° 200 y SPAGPA N° 567/2008) que establece como principio general para el ámbito regulado que “*los sectores público y privado comparten la responsabilidad de asegurar la inocuidad de los alimentos*”, y determina que durante el retiro de alimentos del mercado es “*esencial el trabajo coordinado entre la empresa alimentaria (EA) y la Autoridad Sanitaria (AS) Nacional, Provincial y/o Municipal*”. De allí que podamos señalar que existe en la regulación alimentaria argentina un principio de responsabilidad. Sin embargo, no comprende los piensos como en el caso europeo, sino sólo los productos alimenticios³⁰⁶.

³⁰⁵ El principio precautorio tampoco es utilizado por la (escasa y dispersa) jurisprudencia argentina vinculada a conflictos sobre alimentos como objeto, establecimientos alimentarios, organismos estatales de control de alimentos, etc. En relación al caso “Bordenave, Sofía A. s/ Mandamus” del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro (17/03/2005) como señalamos oportunamente, a pesar de la mención del principio precautorio, la resolución de la controversia gira en torno al derecho del consumidor y se vincula con el derecho fundamental de los consumidores a la información consagrado en el artículo 42 de la Constitución Nacional (ver III.1.3.a).

³⁰⁶ Apuntamos también que se detecta en los distintos programas y políticas de comunicación de riesgos una insistencia en “*el consumo responsable por parte del consumidor*”, en el sentido de hacerlo también responsable por ciertos daños por ETAs cuando no manipula los alimentos que consume según las Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos (BPM): “*los consumidores tienen derecho a consumir alimentos sanos e inocuos y son responsables de ciertos aspectos relativos a la inocuidad de los alimentos (por ejemplo, observar las buenas prácticas de higiene durante la manipulación y almacenar los alimentos de forma adecuada, según las recomendaciones del fabricante que figuren en la etiqueta)*”. A.N.M.A.T. and Ministerio de Salud de Nación, “Programa Federal de Control de Alimentos,” 2011, 24, http://federal.anmat.gov.ar/federal.anmat/docs/Programa_Federal_de_Control_de_los_Alimentos_2011.pdf.

El principio de transparencia ha funcionado desde la emergencia del derecho alimentario hasta los primeros años de la década de 1990 en el sentido de transparencia entre los agentes del mercado, siendo que uno de los grandes fines del derecho alimentario ha sido y es la protección de la lealtad comercial. No es sino hasta la reformas que implantan un Sistema Nacional de Control de Alimentos (VI.2), que no se encuentran manifestaciones del principio de transparencia en su relación con los consumidores, al estilo de su consagración en el marco regulatorio europeo. Impulsado y favorecido por un contexto de reforma constitucional que incluye el derecho fundamental de protección de los consumidores (artículo 42 de la Constitución Nacional) se ha avanzado en la comunicación de los riesgos en caso de incidente alimentario. El mencionado *Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado*, establece para algunos casos la necesidad de comunicación al público según el incidente específico; “*en caso de considerarse necesaria, se dispondrá la extensión y rapidez de emisión en función del riesgo evaluado y el nivel de distribución*”.

Sin embargo, Argentina no cuenta con mecanismos institucionales necesarios para canalizar una participación ciudadana en la elaboración o reforma de normas vinculadas con la cuestión alimentaria. Existen procedimientos de consultas públicas sobre algunas cuestiones puntuales que resuelve la CONAL (organismo encargado de mantener la actualización del Código Alimentario -ver cap. VI.3.1) cuya oportunidad es determinada por el propio organismo y su resultado no es vinculante en el proceso de toma de decisión.

En síntesis, del derecho alimentario argentino pueden extraerse tres principios: la inocuidad de los alimentos, la responsabilidad y la transparencia (con una manifestación fuerte en la dimensión de los agentes del mercado entre sí, y débil en relación a la participación de los consumidores)³⁰⁷.

³⁰⁷ Cabe aclarar que, si bien como aclaramos no consideramos la trazabilidad como principio sino como una herramienta de gestión de riesgos, de todas maneras no ha sido

III.2.3. La codificación de 1969

La emergencia de la figura del Código Alimentario en el escenario del sistema de derecho alimentario a fines de los años ´60 no consagró nuevos principios. La codificación significó solo una relativa ampliación de la materia jurídica comprendida por el Código Alimentario como consecuencia de la aparición de nueva información proveniente del subsistema científico técnico (caso de los aditivos alimentarios) o por la necesidad instrumental de uniformar metodologías de aplicación en todo el territorio, impuesta, en gran medida, por la posterior necesidad de armonizar la metodología nacional según los parámetros globales de la Comisión del *Codex Alimentarius*.

La codificación significó entonces una actualización del derecho alimentario, no una verdadera reforma. La mayor modificación operada (concretada con la reglamentación de la Ley 18.284/69 a principios de los ´70) fue la ampliación del área territorial alcanzada por la legislación. La ampliación, ordenación y actualización del Reglamento Alimentario mediante la reglamentación de la Ley 18.284/69, delimitó el más claramente el sistema de derecho alimentario. Los instrumentos legales componentes del sistema alimentario aumentaron pues de contar con un solo cuerpo (Reglamento) pasa a estar compuesto por: una ley nacional básica, su reglamentación, el Código Alimentario propiamente dicho y la legislación alimentaria específica a la que se remite. Como apuntamos, la reglamentación de 1971 no logró reunir en el cuerpo del Código Alimentario estas legislaciones específicas sobre productos y subproductos de origen animal y sobre productos vitivinícolas, respectivamente, las cuales continúan siendo reguladas por las normas preexistentes (aplicadas por los organismos que lo venían haciendo hasta entonces).

implementada en forma obligatoria y horizontal para todos los alimentos y piensos como en el caso europeo. En Argentina la trazabilidad existe como sistema de adopción voluntaria en muchos casos (los productos vitivinícolas, por ejemplo) y solo es obligatoria en Argentina para muy contados casos como la carne vacuna de exportación (ver cap. V.3.3).

El sistema del derecho alimentario experimentó una expansión de sus fronteras hacia áreas antes no reguladas por el derecho (por el desconocimiento de su existencia o grado de complejidad, como sucedió con los aditivos) o bien hacia áreas anteriormente reguladas por otras ramas jurídicas (como en el caso de la identificación comercial). En este sentido, la codificación alimentaria significó un aumento de la especialización dentro del propio ordenamiento jurídico, que se va ramificando en sub-divisiones de los regímenes legales. Es decir, la identificación comercial de los productos estaba regulada en general por Ley 11.275, pero los productos alimenticios tienen una relevancia (por su vinculación con la salud de la población) y un nivel de especificidad (el rótulo debe información sobre contenidos, pesos, número de registro, etc.) tales que este subsector es extraído del régimen general comercial e incorporado al gran cuerpo codificador de ese tipo específico de productos, el Código Alimentario.

En síntesis, la codificación alimentaria representó una actualización del derecho de los alimentos (al internalizar la mayor complejidad adquirida por la materia regulada) y, fundamentalmente, la ampliación de su ámbito de aplicación.

III.3. Las variaciones del Código Alimentario respecto a los Códigos tradicionales

III.3.1. Estabilidad vs. Mutabilidad

La estabilidad es uno de los rasgos esenciales de los Códigos tradicionales: “ *la exigencia de estabilidad (es decir, de absoluta previsibilidad de los comportamientos de los sujetos públicos y privados) está ciertamente en las raíces de las codificaciones del siglo diecinueve. El derecho se reconduce a las leyes del Estado; las leyes del Estado se cierran en las estructuras, fijas y duraderas, de los Códigos Civiles La inmutabilidad es considerada el primer y fundamental carácter de una legislación civil* ”³⁰⁸. Esta exigencia de previsibilidad resulta de la necesidad de garantizar el ideal máximo del Derecho del Estado liberal moderno: la seguridad jurídica. Sólo en ausencia de cambios abruptos el individuo puede planificar y proyectar su propia existencia dentro del gran margen de libertad que se le concede en este contexto de Estado policía.

La cuestión alimentaria, sin embargo, sigue los vaivenes del mundo de las ciencias, de las investigaciones científicas y los desarrollos tecnológicos. Es una materia “escurridiza” a esta aspiración liberal de estabilidad y previsión. El Código Alimentario nació signado por el problema de su *desactualización* permanente³⁰⁹. Como se explicó (cap. II.3.3.b.), la desactualización de la normativa alimentario representa un problema para este sector del derecho desde las primeras normas e instituciones aplicadoras, y continúa aun siéndolo (cap. VII.2.1). La vocación de permanencia del derecho es incompatible con la naturaleza “volátil” del conocimiento científico- técnico que cambia según los resultados de las nuevas investigaciones que sean aceptados por las comunidades involucradas.

³⁰⁸ Irti, “La edad de la descodificación,” 19.

³⁰⁹ Los lineamientos vigentes para resolver el problema de la actualización de las normas del CAA será desarrollado en cap. VII.1.2.a.

De todas maneras, en materia alimentaria la modificación del derecho codificado no conlleva las mismas repercusiones que en materia civil. La necesidad de introducir cambios es constante, pero esta necesidad es conocida de antemano por los sujetos regulados, quienes se pueden considerar advertidos de la inestabilidad propia de la regulación alimentaria por el hecho de ejercer actividades productivas, comerciales, industriales, etc. vinculadas a esos cambios. Se puede entender que el requisito de previsibilidad no se vería afectado pues estos sujetos que ejercen actividades en relación a los alimentos saben que deben mantenerse informados acerca de la vigencia del derecho de los alimentos. Las discontinuidades en el derecho alimentario codificado no generarían el efecto de alteración en los cálculos y frustración en las expectativas de los individuos sujetos a regulación tal como se interpreta que sucede en materia civil³¹⁰.

III.3.2. Los Reglamentos Técnicos: las Resoluciones en el marco MERCOSUR

Otra de las variaciones que presenta el Código Alimentario en relación a la fisonomía tradicional de los códigos es la incorporación de Reglamentos técnicos como Anexos que fueran “injertados” dentro del propio texto del articulado, lo cual genera no sólo problemas superficiales de confusión y pérdida de claridad expositiva del régimen, sino también plantea cuestiones sustanciales respecto a la posibilidad de derogación de normas codificadas por disposiciones que han sido incorporadas mediante instrumentos legales administrativos (Resoluciones Ministeriales).

En principio, el Código Alimentario opera como ley general respecto a numerosos resoluciones, decretos reglamentarios, disposiciones

³¹⁰ Diferente es la situación del consumidor de alimentos, que no se encuentra familiarizado con la normativa codificada. De allí que brindar la adecuada información al público consumidor sea una de las más importantes responsabilidades de los productores, distribuidores, comerciantes, etc. y a la vez del Estado, especialmente a través de las manifestaciones en el etiquetado de los productos que se lanzan al mercado.

ministeriales que detallan y reglamentan las reglas generales del Código. La mayoría de estas normas mantiene respecto al Código una relación de género- especie. Sin embargo, luego de las reformas introducidas en la década de 1990 esta relación se ha desvirtuado por el dictado de decretos que institucionalizaron un Sistema Nacional de Control Alimentario (ver cap. VI y VII) *procedimentalizando* la toma de decisiones y reorganizando todo la estructura de aplicación del derecho de los alimentos. Es decir, se instituyen reglas (procedimentales) que afectan la aplicación del Código mediante decretos, normas jerárquicamente inferiores.

Numerosas Resoluciones Ministeriales conjuntas (de las carteras de Agricultura y Salud, respectivamente) instrumento por el cual se actualiza el Código según los adelantos científicos, establecen que se deroga toda disposición del Código Alimentario en contrario con lo en ellas dispuesto. Así por ejemplo, mediante Resolución conjunta del M.E. y O. y S.P. (Res. 1399/92) y del M.S. y A.S. (Res. 1951/92) del 4 de diciembre de 1992, por primera vez se incorporaron al régimen nacional normas producidas en el ámbito del MERCOSUR que modificaron las reglas codificadas sobre rotulación de alimentos³¹¹. La mencionada Res. conjunta incorporó a la legislación argentina la Resolución GMC N° 10/91 "*Norma MERCOSUR para la Rotulación de Alimentos Envasados*", como anexo del Código Alimentario.

Según alguna doctrina, esta resolución repercutió negativamente en el marco regulatorio codificado pues significó un "*retroceso respecto de la clarificación de competencias que había iniciado la Resolución 2343/80 () entre lo sanitario-bromatológico, el Código Alimentario y su autoridad de aplicación, por una parte y el régimen de lealtad comercial, su autoridad ejecutora y lo relativo a los aspectos comerciales por otra*"³¹², al preveer que "*las infracciones a lo establecido en la presente Resolución serán*

³¹¹ Esta incorporación modificó no solamente el régimen alimentario, sino también el régimen de la Ley de Lealtad Comercial N° 22.802/83.

³¹² Guajardo, *Código Alimentario Argentino*, 345.

sancionadas conforme a las Leyes 18.284 y 22.802” (art. 4 Res. Conj. M.E. y O. y S.P. (Res. 1399/92) y del M.S. y A.S. (Res. 1951/92).

Si bien la resolución tenía por objeto cumplimentar los compromisos asumidos en el marco regional, implicó una estandarización del rotulado en relación a productos provenientes no sólo de los países del MERCOSUR, pues *“teniendo en cuenta que a consecuencia de la apertura económica, existen importaciones provenientes de países distintos de los signatarios del referido Tratado, por lo que resulta conveniente que las mismas, cumplimenten las normas de la Resolución GMC N° 10/91, a fin de no establecer diferencias que vulnerarían el principio de igualdad”*. Así, el reglamento era aplicable (con una entrada en vigencia diferenciada) *“a los frutos y productos que se comercializan en el país y/o se producen en la Rca. Argentina para su exportación con destino a países miembros del MERCOSUR”* (art. 1º) y a *“los productos de industria argentina destinados al mercado interno y para los productos importados procedentes de países no miembros del MERCOSUR”* (art. 2º)³¹³.

Desde esa primera incorporación del Reglamento técnico sobre rotulados de alimentos envasados generado en el ámbito del MERCOSUR (Res. GMC 10/91), numerosas reformas fueron luego introducidas para mantener actualizado el Código a los cambios de Reglamentos técnicos en el MERCOSUR (ver cap. V.2.1)³¹⁴.

Las últimas modificaciones al Capítulo V del Código Alimentario (que determinan su configuración actual) se producen en el año 2005,

³¹³ Las disposiciones establecidas en ese reglamento tuvieron como *“antecedente inspirador a las similares establecidas por la Directiva 79-112 de la Comunidad Económica Europea, lo cual parece lógico y conveniente”*. Guajardo, *Código Alimentario Argentino*. La Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, refiere a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO L 33 de 8.2.1979, p. 1/14).

³¹⁴ La vigente Res. Conjunta SPRyRS 149/05 y SAGPA 683/05 menciona entre sus antecedentes a la Resolución GMC N° 26/03, que derogó la Resolución GMC N° 21/02, *Reglamento Técnico MERCOSUR sobre Rotulación de Alimentos Envasados*, incorporado al Código Alimentario Argentino por la Res. Conjunta S.P.R.yR.S. y S.A.G.P.yA. N° 41 y 345/03, norma que derogó a su vez a sus similares N° 36/93, 21/94 y 72/97. La Resolución GMC N° 44/03 derogó, a partir del 31 de julio de 2006, la Resolución GMC N° 18/94, la cual había sido incorporada al Código Alimentario Argentino por Resolución del M.S.yA.S. N° 3/95.

fundamentalmente la Res. conjunta SPRyRS 149/05 y SAGPyA 683/05 que incorporó la Res. GMC N° 26/2003 sobre el *"Reglamento Técnico MERCOSUR para Rotulación de Alimentos Envasados"* (Anexo I) y la Res. GMC N° 46/2003, que establece un *"Reglamento Técnico MERCOSUR sobre Rotulado Nutricional de Alimentos Envasados"* (Anexo II). La Res. Conj. SPRyRS 149/05 y SAGPyA 683/05, establece que *"El rotulado de alimentos comprendidos en el Capítulo XVII - Alimentos de régimen o dietéticos — del Código Alimentario Argentino, deberá cumplir obligatoriamente las exigencias de la presente resolución y aquellas específicas del Código Alimentario Argentino que no sean contrarias a estas normas generales"*. Es decir, las normas construidas en el marco del MERCOSUR, una vez incorporadas al Código Alimentario mediante una Resolución Ministerial Conjunta, prevalecen sobre cualquier otra norma contraria del Código Alimentario.

Numerosas modificaciones y derogaciones parciales –efectuadas todas ellas por resoluciones ministeriales- conspiran contra los caracteres de simplicidad, claridad y sencillez en el texto legal del Código Alimentario³¹⁵.

III.3.3. Un Código "sui generis"

El Código Alimentario resultó del reclamo de un grupo experto que se movilizó intensamente entre los '30 y '40, sentando las bases sobre las cuales se redactarían los grandes proyectos de codificación alimentaria, no solo nacional sino también provincial y regional. El Código Alimentario argentino mantuvo una línea de continuidad con la regulación del Reglamento Alimentario que le precediera (conservó el sistema de listas positivas de sustancias adicionadas, la estructura según

³¹⁵ Por ejemplo, las sucesivas modificaciones del Capítulo V han complejizado su comprensión a tal punto que en los considerandos de la última Res. Conj. mencionada se indica que *"resulta jurídicamente adecuado reproducir los textos de cada uno de los artículos vigentes hasta el presente, por la vía de la sustitución"* y que *"a los fines de dar certeza jurídica, por la presente se deroga expresamente el articulado del mencionado cuerpo alimentario incompatible con las normas MERCOSUR incorporadas por la presente"*.

una clasificación por tipos de alimentos y la legislación específica sobre productos de origen cárnico y vitivinícola). Es posible entender la “codificación” alimentaria acaecida en 1969, así como su posterior reglamentación en 1971, como una labor de actualización del derecho alimentario.

En muchos aspectos se desplazó del ideal de código para el pensamiento tradicional, en el cual los códigos son el eje de *“un sistema concebido básicamente como un orden coactivo, unitario, completo y cerrado, que excluye la contradicción y la discontinuidad, para la satisfacción de un ideal de racionalización formal apto para propiciar calculabilidad, previsibilidad, seguridad y certeza”*³¹⁶.

Si bien regulación alimentaria nace con la pretensión de ser fundamentalmente coactivo (atravesada por el principio de persecución del fraude alimentario), las normas *sancionatorias* son escasas en el ordenamiento, en el que priman las definiciones, clasificaciones y demás reglas descriptivas de los requisitos que deben reunir los sujetos y objetos regulados. Además, la efectividad de las normas sancionatorias precisó una estructura de control *in situ*, de allí la importancia de desarrollar reglamentaciones de las prácticas de inspección y de laboratorio.

Gran parte de la regulación alimentaria está compuesta por reglas técnicas a las que remiten breves artículos que reenvían a Reglamentos Técnicos, anexos plagados de extensas tablas con descriptores, clasificaciones y composiciones químicas. Estos anexos, incorporados al cuerpo del Código, necesitan a su vez ser actualizados según el estado de las investigaciones científico técnicas. Así, la regulación alimentaria no puede conformar un ordenamiento estable en el tiempo pues necesita estar cognitivamente abierto a la información del subsistema científico para mantenerse actualizada. Desde el inicio del discurso experto que reclama una unificación legislativa nacional se había renunciado al anhelo de un ordenamiento sin discontinuidades, pues los expertos mejor

³¹⁶ Descripción del “*tipo de ordenamiento normativo forjado por el paradigma de la dogmática jurídica*”. Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 221.

que nadie entienden y asumen la naturaleza propia del conocimiento científico- técnico (que informa gran parte del contenido de una regulación bromatológica): mutable, controvertible, sujeto a verificación, nueva experimentación y nuevo debate por fuera del derecho (la comunidad de expertos en las disciplinas científico-técnicas). Un ordenamiento bromatológico “inmutable” correría el peligro de convertirse en regulación estéril al no mantenerse en contacto permanente con los desarrollos y resultados de las investigaciones científicas y técnicas. Por ello, la cuestión de la actualización de la normativa alimentaria fue desde el inicio un problema para la técnica jurídica.

Tampoco logra la codificación alimentaria reunir en un ordenamiento unitario y completo toda la materia vinculada a los alimentos. Pero no por ello puede entenderse que se trate de una simple compilación: el Código contiene principios propios que encierran determinadas elecciones de valores y, en consonancia con los variables contextos históricos, adquieren contenidos en las reglas que establecen las coordenadas básicas del universo a regular (se instituye categorías de sujetos, se define, caracteriza y clasifica objetos), las obligaciones y, en correspondencia, la protección de ciertos derechos y la restricción de ciertas libertades. Se trata de un Código “sui generis”, con un primado de reglas de carácter reglamentario ajustadas en un molde codificador, abierto a la actualización permanente instrumentada por normas administrativas (resoluciones) pero con principios propios que informan y delimitan el sistema.

Parte II

EI DERECHO ALIMENTARIO GLOBAL Y REGIONAL

CAPÍTULO IV

LOS PROCESOS GLOBALES DE REGULACIÓN ALIMENTARIA

IV.1. El régimen jurídico global alimentario

IV.1.1. La regulación y los organismos globales en materia alimentaria

Dada la intensificación de los intercambios de capital, información y personas a nivel global operado a fines del pasado siglo -proceso que muchos autores identifican como un fenómeno histórico diferenciado, con características propias- se viene señalando hace décadas la importancia de estudiar los fenómenos sociales en una dimensión *supra* nacional. Dentro de las características de este proceso se incluye la progresiva pérdida de capacidad del Estado Nacional como agente productor de regulaciones sobre las cuestiones nacionales. Cada vez más las regulaciones se definen en un espacio internacional o global³¹⁷.

Aplicada a la cuestión de la regulación alimentaria, la mirada sobre los procesos regulatorios más allá del espacio nacional es imprescindible para comprender la forma en que internamente se modela la regulación nacional³¹⁸. La regulación de la cuestión alimentaria es una de las

³¹⁷ Entre muchos otros autores, del campo de la sociología, pueden mencionarse: Anthony Giddens, *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad: Modernidad, Contingencia y Riesgo* (Anthropos Editorial, 1996); Anthony Giddens, *Consecuencias de la Modernidad* (Alianza Editorial, 2007); André Jean Arnaud, *Entre modernidad y globalización: siete lecciones de historia de la filosofía del Derecho y del Estado* (Universidad Externado de Colombia, 2000); Leslie Sklair, *Sociología Del Sistema Global: El Impacto Socioeconómico y Político de Las Corporaciones Transnacionales* (Gedisa, 2003); Saskia Sassen, *Una sociología de la globalización* (Katz Editores, 2007). Específicamente entre los estudios de sociología del derecho, a Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*; María José Fariñas Fariñas Dulce, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos* (Librería-Editorial Dykinson, 2000); Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación* (Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1998).

³¹⁸ Esta conexión no es privativa de los mencionados procesos de globalización de las últimas décadas, sino que ha existido desde las primeras normas nacionales de control de alimentos un estrecho e imbricado vínculo con el plano internacional. lo que ha cambiado es el grado de intensidad de estos procesos y la pérdida de autonomía de ciertos países en relación a otros para darse sus propias políticas nacionales en

problemáticas ejemplares del proceso de globalización jurídica. Así es reconocido tanto en documentos políticos de ciertos organismos internacionales³¹⁹ como en la literatura académica³²⁰.

La segunda parte de esta investigación (cap. IV y V) está dedicada a explorar las grandes líneas de conformación del régimen jurídico global de los alimentos. Dada la cuantía de normas producidas en este nivel, y la complejidad del régimen, no pretendemos agotar aquí la temática. Por el contrario, tan sólo nos limitamos a poner de resalto aquellas cuestiones que, en la dimensión global, tienen o han tenido una injerencia relevante en los procesos de construcción de la política y/o regulación alimentaria argentina, concentrándonos en la descripción y análisis de los aspectos del régimen global que han marcado una tendencia hacia la racionalidad reflexiva en el derecho alimentario nacional configurado en las últimas décadas.

Entendemos que el régimen jurídico global alimentario se compone de reglas de carácter constitucional y tiende a la progresiva conformación de una “constitución global parcial”. Ante ciertas tendencias de regulación global (como el régimen de los derechos humanos o los conflictos por la

diferentes materias. Marichal, “Conocimiento Científico- Técnico y Regulaciones Jurídicas. El Control de Los Alimentos Como Red: El Caso Del Código Bromatológico y El Instituto Bromatológico de La Provincia de Santa Fe (1939-1941).”

³¹⁹ Por ejemplo, en documentos de la FAO se explica que: “*La adopción del Codex Alimentarius como fuente de normas alimentarias internacionales por parte de la OMC en su Acuerdo MSF, en el año 1995 () bien podría considerársele un reconocimiento a la creciente globalización de la producción y del comercio de alimentos () desde principios del siglo XXI es imprescindible tener en cuenta el marco jurídico internacional a la hora de configurar las políticas nacionales o regionales, debido a su creciente importancia y a la dimensión global de los asuntos alimentarios*”. FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

³²⁰ Entre otros, y desde una postura crítica de la globalización del comercio de alimentos, pueden citarse, en una vertiente “militante” a Vandana Shiva, “Derecho a La Alimentación, Libre Comercio y Fascismo,” in *La Globalización de Los Derechos Humanos.*, by Matthew Gibney (España: Crítica, 2003). Desde el campo CTS: David E. Winickoff and Douglas M. Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius,” *Science, Technology, & Human Values* 35, no. 3 (2010): 356–381. En una posición intermedia podrían ubicarse autores como Frode Veggeland and Svein Borgen, “Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization’s Impact on the Codex Alimentarius Commission,” *Governance* 18, no. 4 (2005): 675–708, doi:10.1111/j.1468-0491.2005.00297.x; E. Boutrif, “The New Role of Codex Alimentarius in the Context of WTO/SPS Agreement,” *Food Control* 14 (2003): 81–88.

regulación del ciberespacio), este autor señala que la posibilidad de emergencia de “una” constitución global capaz de regular la sociedad global como un todo, es discutible³²¹. Afirma que en lugar de una constitución global -al estilo de las constituciones nacionales- lo que está emergiendo es un “*cúmulo de constituciones civiles*”³²².

La constitución de la sociedad global “*no se hace realidad exclusivamente en las instituciones representantes de la política internacional, tampoco puede acontecer en una constitución global que abarque todos los ámbitos sociales, sino que se genera por incremento en la constitucionalización de una multiplicidad de subsistemas autónomos de la sociedad mundial*”. Siguiendo a otros autores, entiende la globalización como un proceso policéntrico que no nace “*bajo el liderazgo de la política internacional, sino que en todo caso es acompañada por ésta -véase la globalización del terrorismo- de modo reactivo*”. Tampoco identifica totalmente el proceso con la globalización de la economía “*frente a cuyas convulsiones todos los demás ámbitos vitales tan sólo reaccionan*”. Entiende que se trata de un “*un proceso policéntrico, en el que diversos ámbitos vitales superan sus límites regionales y constituyen respectivamente sectores globales autónomos*”³²³.

³²¹ Esta única constitución global representa un problema para la Teoría Constitucional clásica. Teubner reseña algunas de las elaboraciones que se han generado para explicarla, pero las critica porque no fueron capaces de “*desligarse de la fascinación de la arquitectura Estado-Nación*”, centrando la “constitución” en el Estado: “*siguen ancladas en un entendimiento de la constitución como liberación y limitación de la acción estatal política*”. Gunther Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*, ed. Carlos Gómez-Jara Diez (Bogotá: Centro de Investigación en Filosofía del Derecho de la Universidad Externado de Colombia, 2005), 72. Ante estas teorías, plantea la posibilidad de una constitucionalización sin Estado.

³²² *Ibid.*, 77. Este autor ejemplifica la tendencia hacia constituciones civiles con las propuestas de regulación global ante los conflictos suscitados en, y a través de, Internet a causa de por la propiedad de los dominios o la libertad de expresión. La resolución de estos conflictos va perfilándose hacia el “*derecho de organización de una constitución digital*”. También menciona otras constituciones globales en discusión, tales como la constitución económica, la constitución global de la ciencia y la salud (que incluye la discusión acerca de los embriones, de la fecundación asistida, etc.) y la regulación de los conflictos con las religiones, que se han profundizado luego de los actos del 11 de septiembre del 2001 en EE.UU. Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*.

³²³ Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*.

Este proceso policéntrico de globalización de un subsistema social puede observarse claramente en la construcción global de una regulación para el control, la garantía de inocuidad y comercio mundial de alimentos. Esta regulación global involucra organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales (ONG) que actúan *“a distintos niveles en la formulación de normas alimentarias y en la búsqueda de soluciones para los problemas mundiales en la materia”*³²⁴.

En este tipo de sectores globales emergen nuevas fuentes del derecho, más allá de los tradicionales mecanismos del Derecho Internacional: *“los nuevos fenómenos de una juridificación global también implican la posibilidad de que los procesos de constitucionalización tengan a su turno lugar fuera de las instituciones estatales y políticas”*³²⁵. Existen sistemas mundiales que se *autorreproducen* en la economía, la ciencia, la cultura, la tecnología, el sistema de salud, el sector militar, los transportes, los medios de comunicación y el turismo, todos los cuales logran competir exitosamente con la política de los estados nación. Mientras que el proceso político ha alcanzado sólo una *“proto-globalización en las relaciones internacionales (relaciones intersistémicas entre unidades nacionales con algunos débiles elementos transnacionales)”* el resto de subsistemas sociales ya comienzan a formar una *“multitud fragmentada de diversas sociedades globales”*³²⁶.

Los sectores no sociales producen normas constitucionales exclusivamente en forma autónoma, articulando factores externos e internos. El sistema jurídico siempre interviene *“pues estos procesos tienen lugar en el subsistema social y simultáneamente en la periferia del*

³²⁴ Una enumeración de los distintos actores intervinientes según FAO incluye a los *“Organismos de las Naciones Unidas, organizaciones pertenecientes al régimen común de las Naciones Unidas, diversas ONG, grupos de defensa pública y órganos creados en virtud de tratados internacionales”*. Todos ellos *“dedican sus recursos y conocimientos a asesorar a los sectores público y privado en el control, la inocuidad y la comercialización de los alimentos”*. FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

³²⁵ Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*.

³²⁶ Gunther Teubner, *Global Law Without a State* (Dartmouth, 1997).

derecho. Y en mayor o menor medida, la política internacional juega un papel en el desarrollo de subconstituciones globales, irritando a éstas mediante intervenciones constitucionales de carácter político". Ahora bien, determinar "cual sea la proporción de la mezcla entre constitucionalización externa política y constitución social autónoma es, en última instancia, una cuestión empírica que depende de constelaciones históricas únicas"³²⁷.

En la constitucionalización global del régimen alimentario contemporáneo, la proporción de la política internacional y la regulación de las organizaciones internacionales en la "mezcla", es considerablemente alta. Particularmente intervienen la Organización Mundial del Comercio –OMC- y, dentro del sistema de Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura -FAO- (las siglas corresponden a su denominación en inglés, *Food and Agricultural Organization*), y la Organización Mundial para la Salud –OMS-.

La regulación de la seguridad alimentaria se configura como un terreno político complejo pues involucra una variedad de intereses, sobre una variedad de temas y disciplinas, y tiene una importante dimensión mundial e internacional. Si bien en principio los países son libres de sentar sus propios estándares de control de los alimentos, su autonomía en el proceso de regulación de la seguridad alimentaria se ve constreñida por las normas resultantes de este espacio de regulación global. Por un lado, el poder de alineamiento mundial de los estándares del *Codex Alimentarius* –en tanto reglas aceptadas por la OMC para resolución de los conflictos comerciales- y por el otro, la tracción hacia una convergencia bilateral o regional según los estándares desarrollados por, o con, los socios comerciales³²⁸.

En este capítulo cuarto abordamos el polo global de esa tensión. En primer lugar, describiremos sintéticamente las líneas centrales que

³²⁷ Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*.

³²⁸ Line Friis Lindner, "Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive Towards Convergence," *The European Journal of Social Science Research* 21, no. 2 (2008): 133–143.

conforman la normativa alimentaria internacional y la constitución de los organismos internacionales que funcionan como foros de los gobiernos (y de otros actores) para regular o resolver cuestiones sobre la aplicación de los acuerdos, directrices y demás normas relacionadas a los alimentos (OMC, FAO y OMS). Entre ellos, cobra especial relevancia el *Codex Alimentarius*, regulación elaborada conjuntamente por FAO y OMS.

En un segundo apartado observaremos críticamente dos tecnologías globales de estandarización del control de los alimentos que conforman el núcleo del discurso de los organismos internacionales: una regulación cada vez más basada en conocimiento científico acreditado y la adopción de decisiones a través de la metodología de análisis de los riesgos alimentarios; y la implementación de Sistemas Nacionales de Control Alimentario y agencias de control independiente.

Finalmente, adelantaremos algunos aspectos del modo en que estas herramientas globales de diseño y gestión del control de alimentos puestos en circulación y fomentados por organismos internacionales influyeron en la conformación del régimen argentino de control de alimentos, tratando de determinar el nivel de alineamiento de la regulación y la estructura de control público de los alimentos con los parámetros globales. El origen, creación y organización del sistema de control de alimentos argentino en la década del '90, sus elementos institucionales y caracteres reflexivos, serán analizados con mayor detenimiento en los capítulos VI y VII, aquí sólo esbozamos algunas reflexiones sobre el modo en que opera la constitución alimentaria global parcial y su influencia en los procesos de armonización internacional y la descodificación alimentaria nacional.

Indagar las características más relevantes del régimen constitucional global alimentario y las estrategias de armonización normativa de los organismos internacionales permite evaluar el margen de autonomía que queda para los Estados nacionales en el diseño y aplicación de sus políticas y regulaciones de la cuestión alimentaria.

IV.1.2. La OMC y el comercio internacional de alimentos

El organismo internacional que marca los lineamientos globales que regulan el comercio internacional de los alimentos es, sin duda, la Organización Mundial del Comercio. Fue establecida como consecuencia de las negociaciones mantenidas entre 1986-1994 en la llamada Ronda Uruguay y anteriores negociaciones en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT- *General Agreement on Tariffs and Trade*). La Ronda Uruguay del GATT concluyó con la firma del documento final en Marrakesh mediante el cual se iniciaron los trabajos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)³²⁹.

Esta organización reconoce varias finalidades: *“es una Organización para la apertura del comercio. Es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales. Es un lugar en el que pueden resolver sus diferencias comerciales. Aplica un sistema de normas comerciales”*³³⁰. En síntesis, es el foro al que los gobiernos de sus Estados Miembros (ciento cincuenta y siete países) recurren para regular las relaciones comerciales internacionales y resolver los problemas comerciales que puedan suscitarse.

La labor de la OMC se orienta hacia la liberalización de las relaciones comerciales entre Estados y la apertura de los mercados. Su misión central es la remoción de los obstáculos al comercio internacional a través de la armonización de la regulación del intercambio de bienes comerciales. Oficialmente se expresa que este objetivo central se conjuga con otros intereses, tales como la protección de los consumidores o el impedimento de la propagación de enfermedades. Sin embargo, la

³²⁹ La Ronda Uruguay incluyó la discusión y negociación de medidas sobre bienes, servicios y propiedad intelectual. Significó la aplicación, por primera vez, de normas comerciales internacionales a los productos agrícolas FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*. Mediante Ley N° 24.245/94, Argentina aprueba el "Acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, las decisiones, declaraciones y entendimientos ministeriales y el Acuerdo de Marrakesh", en su totalidad y sin reservas. Desde el comienzo de su funcionamiento, el 1° de enero de 1995, Argentina forma parte de la OMC.

³³⁰ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm Acceso: 19/12/2012.

afectación a estos otros intereses no comerciales es tratada como un “*efecto secundario*” de las medidas de remoción de obstáculos al comercio, que en principio deben ser tolerados. Sólo en ciertos casos y bajo ciertas reglas, la OMC puede llegar a permitir a sus Estados miembros mantener medidas que, en principio, podrían ser consideradas obstáculos comerciales³³¹.

El núcleo de la regulación y el funcionamiento de la OMC, se encuentra en los Acuerdos de la OMC. Estos acuerdos son negociados y firmados por la mayoría de los países que mantienen intercambios comerciales para establecer las normas jurídicas fundamentales que regulan el comercio internacional. Se trata “*en lo esencial*” de “*contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos*”. Si bien los gobiernos son quienes negocian y participan formalmente del foro, a través de ellos se representan un cúmulo de intereses del mercado internacional de bienes y servicios³³².

En el marco de la OMC se han firmado dos acuerdos relativos a la seguridad, comercio y normalización de los alimentos: el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSFS) y el de Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC).

IV.1.2.a. El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSFS)

El AMSFS regula la aplicación de la reglamentación sobre la inocuidad de los alimentos y salubridad de animales y plantas. En este

³³¹ El propósito primordial del sistema es contribuir a que el comercio internacional fluya con la mayor libertad posible sin que se produzcan “*efectos secundarios no deseables, porque eso es importante para el desarrollo económico y el bienestar*”. Además de la eliminación de obstáculos, esto requiere asegurarse que particulares, empresas y gobiernos conozcan las normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo, de manera que puedan confiar en que las políticas no experimentarán cambios abruptos. De: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm Acceso 16/11/2012.

³³² Oficialmente se expresa que estos acuerdos “*son negociados y firmados por los gobiernos, pero su finalidad es ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a desarrollar sus actividades, si bien permitiendo que los gobiernos alcancen objetivos sociales y ambientales*”. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm Acceso: 19/12/2012.

acuerdo, la OMC reconoce a los gobiernos el derecho de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias que consideren convenientes pero sólo en la medida necesaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Además, es requisito para la adopción de estas medidas que sean compatibles con las restantes disposiciones del Acuerdo. Se trata de impedir que estas medidas restrictivas signifiquen una discriminación arbitraria o injustificable entre los Estados Miembros (siempre que se encuentren en condiciones idénticas o análogas) o una restricción encubierta del comercio internacional.

El Acuerdo no establece cuáles son las medidas sustantivas que legítimamente los Estados pueden adoptar en defensa de su población, protección de animales y vegetales. El Acuerdo reconoce que estas medidas se suelen establecer en acuerdos bilaterales, por lo que a establecer un *“marco multilateral de normas y disciplinas que sirvan de guía en la elaboración, adopción y observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias para reducir al mínimo sus efectos negativos en el comercio”* (Preámbulo del AMSFS). El acuerdo contiene también un procedimiento para determinar cuando estas medidas son legítimas y deben ser permitidas, así como los procedimientos a seguir en caso contrario.

Si bien el acuerdo no obliga a los Miembros a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias de contenido concreto, los alienta a que basen las medidas que *“libremente”* adopten en normas, directrices y recomendaciones internacionales, cuando éstas existan (art. 3.1 AMSFS)³³³. Se estimula la adopción de parámetros internacionales con el objetivo de facilitar la armonización de la regulación internacional sobre una base lo más amplia posible. En relación a la inocuidad alimentaria, el

³³³ El preámbulo del Acuerdo establece el deseo de *“fomentar la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias armonizadas entre los Miembros, sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por las organizaciones internacionales competentes”*. *“Se espera que los Miembros acepten como equivalentes las medidas sanitarias y fitosanitarias de otros Miembros si el país exportador demuestra al país importador que con sus medidas se obtiene el nivel adecuado de protección sanitaria del país importador”*. http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal_s/legal_s.htm Acceso 16/11/2012.

Acuerdo recomienda a los países miembros fundar sus medidas en la regulación adoptada por la Comisión del *Codex Alimentarius*³³⁴. Sobre salud y vida animal y vegetal, se recomienda la regulación de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)³³⁵. El Acuerdo promueve la participación plena de los Estados miembros “dentro de los límites de sus recursos” en éstas y otras organizaciones internacionales y regionales competentes para la elaboración y revisión de las normas, directrices y recomendaciones (art. 3.4 del AMSFS).

Un punto problemático del Acuerdo es la interpretación de la facultad de los Miembros de mantener o introducir medidas que impliquen estándares más rigurosos que los establecidos por los organismos internacionales (art. 3.3 AMSFS). Estas medidas pueden adoptarse “si existe una justificación científica” o cuando “ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado”, según las reglas de evaluación del riesgo y determinación del nivel de protección previstas en el Acuerdo.

En el caso de que un Estado elija basar sus medidas de seguridad alimentaria en la evaluación de riesgos, debe asegurarse “que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, 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 las organizaciones internacionales competentes” (artículo 5.1 AMSFS). Esto

³³⁴ Además del repertorio de disposiciones sobre requisitos sanitarios para el comercio internacional de los alimentos establecidos en el *Codex Alimentarius*, existen una variedad de estándares internacionales que los países importadores pueden exigir, como los procedimientos de verificación de la calidad de productos o procesos productivos (análisis HACCP o las normas ISO). María Angélica Larach, *El Acuerdo Sobre La Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Contenido y Alcance Para América Latina y El Caribe.*, Comercio Internacional 39 (Santiago de Chile: ONU- CEPAL, 2003).

³³⁵ Dichos organismos regulan sus ámbitos de aplicación también elaborando Códigos, *Código Sanitario para los Animales Terrestres* y *Código Sanitario para los Animales Acuáticos*, conocidos como “Código Terrestre” y “Código Acuático”, respectivamente.

significa que se debe tener en cuenta el conocimiento científico disponible (“*los testimonios científicos existentes*”, artículo 5.2 AMSFS) al momento de evaluar el riesgo (ver IV.2.1.b). Cuando se realizan dichas evaluaciones de riesgo en relación a los riesgos “*para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales*” también deberán considerarse los factores económicos pertinentes (artículo 5.3 AMSFS)³³⁶.

Si bien regula un conjunto de obligaciones para los Estados miembros (a los que hace responsable de su cumplimiento) el Acuerdo se convierte en un mecanismo de regulación indirecta de entidades no gubernamentales del país, pues obliga a los Estados parte a elaborar y aplicar “*medidas y mecanismos positivos que favorezcan la observancia de las disposiciones del presente Acuerdo por las instituciones que no sean del gobierno central*”. El Acuerdo genera para los Estados parte el deber de adoptar todas las “*medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, así como las instituciones regionales de que sean miembros las entidades competentes existentes en su territorio, cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo*”. Los países miembros deben asegurarse que “*sólo se recurra para la aplicación de las medidas sanitarias o fitosanitarias a los servicios de entidades no gubernamentales si éstas se atienen a las disposiciones del presente Acuerdo*” (art. 13 AMSFS).

IV.1.2.b. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC)

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) es el otro gran acuerdo del sistema de la OMC que conforma el régimen global de los alimentos. Este Acuerdo se encontraba vigente como acuerdo de aplicación voluntaria desde la Ronda de Tokio (1973–1979), y con algunas ampliaciones y modificaciones en la Ronda Uruguay (1986- 1994) se

³³⁶ Los factores económicos a tener en cuenta son “*el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo - eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos*” (art. 5.3 del AMSFS).

convirtió en un acuerdo multilateral vinculante para los Estados parte de la OMC.

El acuerdo abarca todas las normas técnicas no comprendidas en el AMSFS, tales como los requisitos de embalaje, marcado y etiquetado, los procedimientos de prueba y certificación³³⁷. El objetivo del acuerdo es evitar que los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de prueba y certificación generen obstáculos “*innecesarios*” al comercio mundial. Se aplica a diferentes tipos de productos, incluyendo todos los productos alimentarios y los agrícolas³³⁸.

Con una lógica similar al AMSFS, el AOTC reconoce a los países miembros el derecho a adoptar las medidas que consideren apropiadas para salvaguardar cuestiones legítimas como la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales, la preservación de los vegetales o la protección del medio ambiente, bajo ciertas condiciones: las medidas no pueden significar obstáculos innecesarios al comercio ni discriminación entre los Estados miembros. El acuerdo alienta a los países para que utilicen las normas internacionales como referencia, si existieran y fueran apropiadas. Sin embargo, el AOTC no aconseja organismos internacionales determinados -a diferencia del AMSF-. Las medidas adoptadas se deben justificar con información científica y técnica y métodos relacionados con el procesamiento o uso final de los productos. El AOTC promueve la armonización de las normativas nacionales y para ello incluye en un anexo un “*Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas*” destinado a los organismos públicos de normalización³³⁹.

³³⁷ El Acuerdo revisado en la Ronda Uruguay “*abarca los procesos y métodos de producción en relación con las características del propio producto. Trata con mayor extensión el tema de los procedimientos de evaluación de la conformidad y da mayor precisión a las disciplinas. Las disposiciones aplicables a las instituciones públicas locales e instituciones no gubernamentales en materia de notificación se desarrollan con más detalle que en el Acuerdo de la Ronda de Tokio*” http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal_s/legal_s.htm Acceso 16/11/2012.

³³⁸ “*Todos los productos, comprendidos los industriales y los agropecuarios, quedarán sometidos a las disposiciones del presente Acuerdo*” (art. 1.3 AOTC).

³³⁹ “*Código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas por las instituciones de normalización, abierto a la aceptación por las instituciones tanto del*

Ambos Acuerdos (AMSFS y AOTC) prevén un trato especial y diferenciado para miembros que sean países en desarrollo (art. 10 AMSFS y art. 12 AOTC) y para los países “*menos adelantados*” (art. 10 AMSFS), con plazos diferenciados por cada grupo para la aplicación de las medidas del acuerdo (art. 14 AMSFS). Se entiende que debido a limitaciones en los recursos financieros, humanos y técnicos, estos países enfrentan serios obstáculos para “*para cumplir con los objetivos en materia de salud e inocuidad alimentaria*”³⁴⁰. Si bien estos países en general cuentan con legislación y reglamentos en materia sanitaria y fitosanitaria, desde los organismos internacionales se considera que muchas de sus disposiciones son “*obsoletas y no concuerdan con los Acuerdos MSF y OTC o con normas establecidas por las organizaciones internacionales correspondientes*”³⁴¹.

Otro problema que se detecta en estos países es su incapacidad para aplicar y reforzar las medidas sanitarias y las regulaciones técnicas que sí tienen, así como la falta de condiciones (especialmente de infraestructura) para llevar a cabo análisis de riesgos acordes a los parámetros internacionalmente establecidos³⁴². Para resolver éstos y otros problemas de aplicación, los Acuerdos prevén que Estados miembros de la OMC proporcionen asistencia técnica y ayuda a los países en desarrollo y a los menos desarrollados, ya sea bilateralmente (a petición de un Estado miembro, mediante convenios de facilitación de

sector público como del sector privado”, disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm Acceso 16/11/2012. Los países miembros “*han creado centros de información (infocentros) que sirven para asesorar a los fabricantes y exportadores acerca de las más recientes normas aplicadas en sus mercados y mantener informados a otros Estados miembros sobre cualquier proyecto que se pretenda adoptar*”. FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

³⁴⁰ Los países considerados en vías de desarrollo y menos avanzados representan aproximadamente dos tercios de la totalidad de los miembros de la OMC. Ibid.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Esto es fundamental para el ejercicio de su soberanía alimentaria, pues sólo si están en condiciones de realizar análisis de riesgos ajustados a las exigencias internacionales podrán adoptar medidas sanitarias más restrictivas, justificadas en los correspondientes fundamentos científicos y técnicos que las habiliten.

asistencia técnica entre los estados miembros, art. 9 AMSFS y art. 11 AOTC) o a través de las organizaciones internacionales pertinentes³⁴³.

IV.1.2.c. Consultas y controversias relacionadas con alimentos ante la OMC

Los dos Acuerdos de OMC reseñados prevén procedimientos de consulta y solución de diferencias (art. 11 AMSFS y art. 14 AOTC). El Acuerdo MSFS crea un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (art. 12 AMSFS) para la administración y aplicación del Acuerdo, el cual elaboró un *“procedimiento para vigilar el proceso de armonización internacional y coordinar con las organizaciones internacionales competentes las iniciativas a este respecto”* (art. 3.5 del AMFSF)³⁴⁴. Se manifiesta que el sistema de solución de diferencias de los Acuerdos de la OMC consiste en *“un procedimiento imparcial basado en un fundamento jurídico convenido () la forma más armoniosa de resolver estas diferencias”*³⁴⁵.

El Comité facilita consultas o negociaciones sobre cuestiones sanitarias o fitosanitarias concretas y toda cuestión que haga a la armonización de las medidas relacionadas al Acuerdo. Fomenta la utilización de las normas, directrices o recomendaciones internacionales y *“la integración entre los sistemas y métodos nacionales e internacionales para la aprobación del uso de aditivos alimentarios o el establecimiento de tolerancias de contaminantes en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos”* (art. 12.2 AMSFS).

³⁴³ La ayuda puede estar orientada, entre otras cosas, a la formulación de medidas sanitarias y regulaciones técnicas, facilitando la participación en las actividades que realizan las instituciones internacionales y estableciendo la infraestructura apropiada. La asistencia puede ser a través de asesorías, créditos, donaciones, subsidios, capacitación y equipamiento.

³⁴⁴ El Comité establece una lista de las normas, directrices o recomendaciones internacionales sobre medidas sanitarias o fitosanitarias que tengan repercusión en el comercio, indicando los Miembros que las aplican como condición para la importación. Cuando un Miembro no aplique alguna norma, directriz o recomendación internacional como condición para la importación, deberá indicar los motivos, según el procedimiento establecido en el Anexo B (art. 12.4 AMSFS).

³⁴⁵ OMC, *¿Qué Es La OMC?*, Informe Anual 2012, 2012, 2, www.wto.org/omcpresentacion.

El artículo 11 del AMSFS establece el procedimiento para las consultas y solución de diferencias. Considera aplicables al Acuerdo las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT (1994) “*desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias*”, salvo que en el AMSFS se disponga lo contrario (art. 11.1 AMSFS)³⁴⁶. Cuando se planteen cuestiones de carácter científico o técnico, “*el grupo especial correspondiente deberá pedir asesoramiento a expertos por él elegidos en consulta con las partes en la diferencia*”. Este grupo especial puede establecer un grupo asesor de expertos técnicos “*o consultar a las organizaciones internacionales competentes, a petición de cualquiera de las partes en la diferencia o por propia iniciativa*” (art. 11.2 AMSFS).

En relación a las cuestiones científicas y técnicas, el Comité trabaja en contacto con las organizaciones internacionales competentes en la materia, especialmente la Comisión del *Codex Alimentarius*, la Oficina Internacional de Epizootias y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (art. 12.3 AMSFS). Se reserva la posibilidad de invitar a estas organizaciones a reexaminar cuestiones concretas respecto a una determinada norma, directriz o recomendación -a iniciativa de uno de los Miembros y con el objeto de no utilizarla- (art. 12.6 AMSFS).

En relación a temas comerciales, Argentina ha presentado dieciocho casos como reclamante³⁴⁷ y ha sido demandada en veintiún casos desde su ingreso a la OMC³⁴⁸. De todos ellos, tres versan sobre el AMSFS³⁴⁹. En dichos tres casos, Argentina interviene en calidad de reclamante:

³⁴⁶ Ninguna disposición del Acuerdo podrá menoscabar “*derechos que asistan a los Miembros en virtud de otros acuerdos internacionales, con inclusión del derecho de recurrir a los buenos oficios o a los mecanismos de solución de diferencias de otras organizaciones internacionales o establecido en virtud de un acuerdo internacional*” (Art. 11.3, AMSFS).

³⁴⁷ Los casos DS35, DS11, DS207, DS226, DS263, DS268, DS272, DS293, DS346, DS349, DS351, DS355, DS356, DS393, DS443, DS447, DS448.

³⁴⁸ Se trata de los casos DS56, DS77, DS123, DS145, DS155, DS164, DS171, DS189, DS190, DS196, DS233, DS238, DS241, DS330, DS410, DS438, DS444, DS446. Ha participado en cuarenta y cuatro casos como tercero: DS103, DS113, DS174, DS214, DS217, DS234, DS267, DS282, DS290, DS291, DS294, DS315, DS322, DS332, DS334, DS339, DS340, DS342, DS357, DS358, DS359, DS362, DS365, DS369, DS379, DS381, DS383, DS384, DS386, DS391, DS394, DS395, DS398, DS400, DS401, DS414, DS421, DS430, DS431, DS432, DS433, DS434.

	Tema	Demandado	Fecha de consulta	Situación actual ³⁵⁰
DS293	Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos	Comunidades Europeas	14 de mayo de 2003	Diferencia resuelta o terminada (solución mutuamente convenida o desistimiento)
DS447	Medidas que afectan a las importaciones de animales, carne y otros productos del reino animal procedentes de la Argentina	Estados Unidos	30 de agosto de 2012	Grupo Especial establecido, pero aún no constituido
DS448	Medidas que afectan a la importación de limones frescos	Estados Unidos	3 de septiembre de 2012	En fase de consultas

IV.1.3. El *Codex Alimentarius* y su articulación con la OMC

Las palabras *Codex Alimentarius* provienen del latín y significan “código de los alimentos”, frase que describe con precisión al *Codex Alimentarius*, “una colección de estándares de alimentos desarrollados y presentados en una manera unificada, codificada, junto con material asociado, tal como códigos de higiene y buenas prácticas de manufactura (BPM); reconocidos métodos de análisis y muestreo; principios generales y guías”³⁵¹. El *Codex Alimentarius* nace como una recopilación ordenada de la regulación alimentaria que la comunidad científica y técnica en materia alimentaria postulaba para la identificación, elaboración, control,

³⁴⁹ A febrero de 2013, existen un total de cuarenta casos que citan el AMSFS en la solicitud de celebración de consultas

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm?id=A19#selected_agreement

³⁵⁰ Al 12/2/2013, según información disponible en el sitio oficial de la OMC http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm

³⁵¹ “*Codex es una palabra frecuentemente utilizada en la industria de los alimentos, por los consumidores y por los reguladores, para denotar un producto, un proceso y un conjunto de personas. El Codex es todas esas cosas, pero para entender su rol en la legislación y el comercio internacional, es necesario tener una clara comprensión del significado de cada una de esas palabras*”. Boutrif, “The New Role of *Codex Alimentarius* in the Context of WTO/SPS Agreement,” 81.

etc. de los alimentos. Partiendo del estado del conocimiento científico disponible por entonces, ordenó sistemáticamente en formato de estándares voluntarios ese conocimiento, y asumió la tarea de mantenerlos actualizados ante los cambios que se produjeran.

La Comisión del *Codex Alimentarius* fue establecida en 1961 como un cuerpo subsidiario de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO para la formulación de propuestas a los Directores Generales de la ONU y de los órganos rectores de ambas organizaciones. Al poco tiempo, se agregó la finalidad de actuar como órgano de consulta para todas las cuestiones relativas a la ejecución del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias. Este programa fue creado en 1963 para “*proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos*” y “*promover la coordinación de todos los trabajos sobre normas alimentarias emprendidos por las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales*” (art. 1 de los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*)³⁵². La lógica que subyace al *Codex Alimentarius* de FAO/OMS proviene de un sistema de códigos alimentarios utilizado en el Imperio Astro- Húngaro entre 1897 y 1911, que inspiraron el nombre de *Codex* a la regulación de 1961³⁵³.

La Comisión del *Codex Alimentarius* es la “*única organización internacional que reúne científicos, expertos técnicos, entes reguladores gubernamentales y organizaciones, tanto de consumidores como industriales, con el fin de establecer normas alimentarias*”³⁵⁴. Elabora

³⁵² “En noviembre de 1961, la Conferencia de la FAO, en su 11º período de sesiones, aprobó una resolución por la que se creaba la Comisión del *Codex Alimentarius*. En mayo de 1963, la 16ª Asamblea Mundial de la Salud aprobó el establecimiento del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y adoptó los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*”. FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* (Roma: FAO, 2006), ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_ES.pdf.

³⁵³ Este sistema “establecía una colección de standards y descripciones de productos para una amplia variedad de alimentos. Fue conocido como el *Códex Alimentarius Austriacus*. A pesar de su falta de verdadera fuerza legal, este sistema fue ampliamente utilizado como una fuente de referencia por las cortes para determinar los típicos standards para identificar una particular sustancia alimenticia”. Caoimhín MacMaoláin, *EU Food Law: Protecting Consumers and Health in a Common Market* (Hart, 2007), 151.

³⁵⁴ FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

diferentes tipos de instrumentos: estándares, códigos de prácticas, directrices y otras recomendaciones. Esquemáticamente, pueden describirse brevemente estos instrumentos del siguiente modo:

- los estándares pueden estar relacionados con todas o sólo algunas de las características de los productos alimenticios o bien pueden referirse a métodos de análisis y muestreo,
- los códigos de prácticas (e higiene) recomiendan prácticas de producción, procesamiento, manufactura, transporte y almacenamiento de alimentos,
- las directrices pueden ser de dos tipos: sobre principios que establecen políticas en determinados ámbitos fundamentales (suelen estar incorporados a las normas y códigos de prácticas, como en el caso de los aditivos alimentarios)³⁵⁵, o directrices para la interpretación de esos principios o normas generales del Codex (por ejemplo, sobre etiquetado de los alimentos)³⁵⁶.

Los códigos de prácticas, directrices y recomendaciones tienen el valor de consejos: *“algunos de estos textos son muy generales y otros muy específicos. Algunos contienen requisitos detallados sobre un alimento o grupos de alimentos; otros tienen por objeto el funcionamiento y la gestión de procesos de producción o el funcionamiento de sistemas de reglamentación pública de la inocuidad de los alimentos y la protección de los consumidores”*³⁵⁷.

El trabajo interno de la Comisión del *Codex Alimentarius* se realiza en comités, que pueden ser de dos tipos:

- Comités de Asuntos Generales: estudian una materia o materias generales para todo tipo de alimentos (comités de “naturaleza horizontal”). A diciembre de 2012, la Web oficial del Codex Alimentarius

³⁵⁵ *“Existen principios del Codex independientes sobre: la adición de nutrientes esenciales a los alimentos; la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos; el establecimiento y la aplicación de criterios microbiológicos para los alimentos; la realización de evaluaciones de riesgos microbiológicos; los análisis de riesgos para alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos”*. FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?*, 20.

³⁵⁶ FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?*.

³⁵⁷ *Ibid.*, 11.

informaba la existencia de diez Comités de Asuntos Generales activos, a saber: Comité del Codex sobre Contaminantes de los Alimentos, Comité del Codex sobre Aditivos Alimentarios, Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos, Comité del Codex sobre Sistemas de Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos, Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos, Comité del Codex sobre Principios Generales, Comité del Codex sobre Métodos de Análisis y Toma de Muestras, Comité del Codex sobre Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales, Comité del Codex sobre Residuos de Plaguicidas, y Comité del Codex sobre Residuos de Medicamentos Veterinarios en los Alimentos³⁵⁸.

- Comités de Productos: estudian cuestiones específicas a los alimentos dentro de una misma clase (comités de “naturaleza vertical”). La cantidad de este tipo de comités es variable. A diciembre de 2012, la Web del Codex Alimentarius informaba la existencia de cinco Comités de Productos activos: Comité del Codex sobre Pescado y Productos Pesqueros, Comité del Codex sobre Frutas y Hortalizas Frescas, Comité del Codex sobre Grasas y Aceites, Comité del Codex sobre Frutas y Hortalizas Elaboradas, Comité del Codex sobre Azúcares³⁵⁹.

Debido a un reciente cambio de orientación del Codex “*que va de las inquietudes relativas a la calidad hacia la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud*”, se procura atender mayormente el tratamiento de los "horizontales", tales como la higiene, el etiquetado, los aditivos y contaminantes de los alimentos, cuestiones que abarcan diferentes tipos y clases de alimentos. Esto ha incrementado el número y la importancia de los Comités de Asuntos Generales³⁶⁰. Los Comités de Asuntos Generales pueden solicitar asesoramiento de expertos, consultando a especialistas internacionalmente reconocidos o a comités de expertos independientes de la FAO y la OMS. Actualmente, entre los Comités de expertos Mixtos

³⁵⁸ <http://www.codexalimentarius.org/committees-&-task-forces/es/> Acceso: 17/12/2012.

³⁵⁹ <http://www.codexalimentarius.org/committees-&-task-forces/es/> Acceso: 17/12/2012.

³⁶⁰ FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

FAO/OMS más importantes puede mencionarse al Comité de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), el Comité de Expertos sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR) y el Comité de Expertos sobre Evaluación de Riesgos Microbiológicos (JEMRA) El asesoramiento científico de estos comités mixtos de expertos, así como los resultados de las consultas de expertos ad hoc, conforman la base de las normas elaboradas por los Comités del Codex³⁶¹.

A estos dos grandes grupos de comités de trabajo, se suman otros que la Comisión del *Codex Alimentarius* puede crear para entender nuevos problemas y/o temas específicos, denominados Grupos de Acción Especial. Estos grupos funcionan del mismo modo que los Comités de Asuntos Generales y los Comités sobre Productos, sólo que tienen una vigencia determinada hasta el plazo establecido para cumplir su tarea³⁶².

Estos comités y grupos están compuestos por personalidades invitadas en función de su capacidad personal y no en tanto representantes de las instituciones a las que pertenecen o a sus gobiernos. Son seleccionados entre reconocidos científicos y expertos con amplia autoridad en la materia a discutir. El proceso de selección de estos expertos se realiza según reglas y procedimientos establecidos por los cuerpos de gobierno de FAO e incluyen factores tales como una adecuada distribución geográfica de los orígenes de estos expertos y la

³⁶¹ “ estos comités de expertos y consultas no son parte de la Comisión del Codex Alimentarius, pero son entidades autónomas, establecidos por la FAO y la OMS para proporcionar asesoramiento especializado a la Comisión del Codex Alimentarius y sus órganos subsidiarios, así como a los gobiernos miembros” <http://www.codexalimentarius.org/bases-cientificas-para-el-codex/es/> Acceso 17/12/2012.

³⁶² Actualmente se encuentra activo un sólo un Grupo de Acción Intergubernamental Especial, que estudia cuestiones relativas a la Buena Alimentación Animal (CX-803, Acrónimo TFAF), establecido en el año 2004 para “completar y ampliar la labor ya realizada por los Comités del Codex competentes sobre el Proyecto de Código de Prácticas para una Buena Alimentación Animal; abordar otros aspectos importantes para la inocuidad de los alimentos, tales como los problemas relacionados con sustancias tóxicas, patógenos, resistencia microbiana, nuevas tecnologías, almacenamiento, medidas de control, rastreabilidad, etc., y tener en cuenta todo el trabajo realizado por los Comités del Codex y otros órganos internacionales competentes”. <http://www.codextfaf.ch/> Acceso 17/12/2012.

representación de las distintas escuelas de pensamiento que existan sobre los temas a discutir³⁶³.

Desde la perspectiva de la OMC, la adopción de normas alimentarias uniformes acarrea evidentes beneficios al comercio mundial de alimentos, por lo cual, como vimos, tanto el AMSFS como el AOTC fomentan la armonización internacional de las normas alimentarias. Las normas internacionales y recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius “se han convertido en puntos de referencia internacionales por los que pueden evaluarse las medidas y reglamentos alimentarios nacionales con arreglo a los parámetros jurídicos de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio”³⁶⁴.

Desde que la Comisión del *Codex Alimentarius* ha sido incorporada al AMSFS como su organización de referencia, los estándares del Codex han ganado una enorme importancia internacional. En los últimos años, el Codex pasó de ser un cuerpo “invisible” de establecimiento de estándares a convertirse en una agencia regulatoria global y consagrar el acreditado discurso de “análisis de riesgo” que articula conocimiento y poder³⁶⁵.

Aunque la conformidad con los estándares del *Codex* no es, en principio, una imposición obligatoria para los Estados miembros de la OMC, la mayoría de los académicos coinciden en señalar que los estándares sentados por la Comisión del *Codex Alimentarius* se han convertido en puntos de referencia fundamentales de los requerimientos nacionales debido a su influencia directa e indirecta en el establecimiento de las regulaciones alimentarias³⁶⁶.

³⁶³ Boutrif, “The New Role of Codex Alimentarius in the Context of WTO/SPS Agreement.”

³⁶⁴ FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?*, 6.

³⁶⁵ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

³⁶⁶ Entre otros autores, señalan esta relación: Marco Bronckers and Ravi Soopramanien, “The Impact of WTO Law on European Food Regulation,” *European Food & Feed Law Review* 6 (2008): 361-375; Sara Poli, “The European Community and the Adoption of the International Food Standards Within the Codex Alimentarius Commission,” *European Law Journal* 10, no. 5 (2004): 613-630; Richard Lee, “Agri-Food Governance and Expertise: The Production of International Food Standards,” *Sociologia Ruralis* 49, no. 4 (2009): 415-431; Erik Millestone and Patrick Van Zwanenberg, “The Evolution of Food Safety Policy-making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius,” *Social Policy &*

Los estándares del Codex ejercen una influencia directa cuando los Estados miembros optan por seguir la recomendación de la OMC y basan sus medidas en los estándares internacionales. Tienen una influencia indirecta como puntos de referencia cuando los Estados eligen sus propios niveles de protección previendo la amenaza de disputa (en caso de que un miembro aplique un estándar más restrictivo al comercio de lo necesario para alcanzar el nivel de protección requerido) que se presenta como un incentivo hacia el alineamiento de los estándares domésticos de seguridad alimentaria con los desarrollados por la Comisión del Codex Alimentarius³⁶⁷.

Como vimos, los Estados parte de la OMC firmaron dos tratados sobre seguridad, comercio y normalización de los alimentos: el AMSF y el AOTC. En ambos se reconoce a la Comisión del Codex Alimentarius como organismo de referencia (expresamente en el AMSF e implícitamente en el OTC). Estos Acuerdos impulsan a sus países miembros a participar en la labor de la Comisión y de basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en las normas, directrices y recomendaciones del Codex Alimentarius³⁶⁸.

Administration 36, no. 6 (2002): 593–609; Mark Mansour, “One World for All: International Harmonization of Food Regulations. Codex Alimentarius and the Treatment of Foods Deriver from Biotechnology as a Case Study.,” *Journal of Food Science* 69, no. 4 (2004).

³⁶⁷ Lindner, “Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive Towards Convergence.”

³⁶⁸ Más allá de la importancia de estos estándares para la facilitación del comercio internacional, la ONU recomienda que “*al formular políticas y planes nacionales relativos a los alimentos, los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y apoyar y, en la medida de lo posible, adoptar las normas del Codex Alimentarius*”. Punto 39 (sobre Alimentos) del Anexo a la Resolución 39/248 de las Naciones Unidas aprobada el 9 de Abril de 1985.

IV.2. Tecnologías globales de estandarización del control de los alimentos

Hemos delineado el régimen alimentario global describiendo brevemente los principales organismos internacionales y acuerdos que lo componen, y afirmamos que este régimen conforma un tipo de constitución global parcial. En este apartado, intentaremos explicar el modo en que algunas reglas, criterios y herramientas institucionales promovidas desde las instancias productoras de la regulación alimentaria global, se han convertido en normas constitucionales que tienden a una intensa estandarización de la normativa y las instituciones nacionales -y regionales- para el control de los alimentos.

Estas normas constitucionales señalan, como mínimo, los principales agentes y ciertas reglas procedimentales³⁶⁹. La Comisión conjunta FAO/OMS sobre *Codex Alimentarius* (e indirectamente la OMC, al recomendar la adopción de sus directrices, normas y recomendaciones) juega un rol central en la construcción y expansión de estas reglas procedimentales. El régimen alimentario global contiene reglas, principios y criterios para la resolución de las posibles controversias en la aplicación de su normativa (ver cap. IV.2.3) que se encuentran tanto en los acuerdos de OMC como en las normas, directrices y recomendaciones del *Codex Alimentarius*. Si bien puede decirse que el régimen alimentario global está integrado además por otros acuerdos y documentos del derecho humanitario global (generados en el sistema de ONU) es a ésta normativa del comercio internacional (Acuerdos de OMC y, por remisión, a las normas del *Codex Alimentarius*) -y sólo a ésta- que recurren los tribunales arbitrales de la OMC para resolver las controversias que puedan plantearse.

³⁶⁹ La juridificación progresiva del régimen alimentario global, como todo proceso de juridificación, “*contiene necesariamente y simultáneamente normas constitucionales latentes*”. Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*.

Aún cuando no se trate de un conflicto entre estados miembros ante los foros internacionales de solución de controversias, la normativa global alimentaria apuntada actúa como un poderoso instrumento de estandarización que opera silenciosamente a través de las recomendaciones, directrices, estándares, normas y códigos de prácticas construidos, difundidos y promovidos por el aparato burocrático experto de la Comisión del Codex Alimentarius. Se trata de dispositivos normativos que, más allá de su carácter jurídico de *soft law*, funcionan como tecnologías globales de control de los alimentos las que por la fuerza del comercio internacional logran disciplinar las regulaciones nacionales hacia la unificación global tras estándares internacionalmente aceptados.

Analizaremos dos de estas recomendaciones instrumentales con vocación global: la adopción del análisis de riesgo de los alimentos como tecnología de gobierno y la instauración de sistemas nacionales de control o vigilancia alimentaria al interior de los Estados miembros. Esta última recomendación incluye la creación y/o fortalecimiento de agencias estatales independientes integradas por expertos, considerados los nuevos agentes centrales del sistema, cuya presencia y actuación es imprescindible para garantizar la puesta en práctica de la evaluación del riesgo alimentario que se promueve en el nuevo régimen.

IV.2.1. Una regulación basada en la Ciencia

Los nuevos derechos globales fragmentados que van emergiendo ya no se nutren de tradiciones (como podría interpretarse desde las clásicas teorías sobre pluralismo jurídico que intentaban explicar fenómenos como el colonialismo) sino de la continua autoreproducción de redes globales de naturaleza económica, técnica, cultural, académica o tecnológica. Se trata de redes altamente técnicas, especializadas y a menudo formalmente organizadas y estrechamente definidas³⁷⁰.

³⁷⁰ Teubner, *Global Law Without a State*.

El derecho alimentario global emergente al compás de la regulación de los tres organismos internacionales estudiados (FAO, OMS, OMC) y de las fuerzas del comercio internacional de alimentos se nutre especialmente del discurso científico y técnico, de la información formal y especializada que brinda el subsistema científico.

Con esa base científica, las mencionadas organizaciones internacionales promueven una racionalización del régimen que se manifiestan en el carácter dominante del cálculo instrumental -como única racionalidad reconocida indistintamente en todos los ámbitos- y la organización burocrática mediante la *“extensión de organizaciones formales, estructuradas jerárquicamente y provistas de conocimientos expertos como titulares de la racionalidad formal”*³⁷¹.

IV.2.1.a. El discurso experto en la Comisión del *Codex Alimentarius*

El conocimiento experto ha ocupado desde siempre un rol central en el discurso de FAO/OMS, articulando conocimientos de distintas disciplinas abocadas o vinculadas al estudio de los alimentos: *“Desde sus comienzos, las actividades del Codex han tenido un fundamento científico. Expertos y especialistas de una gran variedad de disciplinas científicas han contribuido a todos los aspectos de las actividades del Codex para asegurar que sus normas sean capaces de superar el examen científico más riguroso”*³⁷². Si bien el Codex Alimentarius existe desde la década de 1960 y ha funcionado con una base científica desde sus comienzos, su importancia ha aumentado considerablemente desde la existencia del AMSFS como resultado de la Ronda de Uruguay en 1995 (ver cap. IV.1.3.b).

³⁷¹ Teubner, *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*.

³⁷² Se publicita el trabajo de la Comisión del Codex Alimentarius como *“un punto de convergencia para todas las investigaciones científicas relacionadas con los alimentos”* y a la propia Comisión como *“un centro internacional de extrema importancia para el intercambio de información científica sobre los alimentos”*. FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?*.

Ya a inicios de la década de 1990, en un clima de controversias sobre los intercambios internacionales de alimentos entre los EEUU y Europa (por los debates en torno a la utilización de ciertas hormonas de crecimiento en animales y el cultivo de vegetales transgénicos) los negociadores del acuerdo precisaban criterios “neutrales” para poner fin a los debates de fondo y avanzar en el trabajo de armonización internacional. Para uniformar la regulación alimentaria en un modo que fuera aceptado por todas las partes involucradas, confiaron en la autoridad de la ciencia. Al indagar en el subsistema científico por reservorios de conocimiento acreditado, hallaron los contenidos en el Codex, por entonces una simple oficina de la FAO y la OMS que venía produciendo standards alimentarios de aplicación voluntaria, y decidieron adoptarla como una de las tres organizaciones internacionales cuyos estándares los países miembros deberían tener en cuenta.

La mutua construcción de una autoridad legal y epistémica a través de la actuación estas organizaciones internacionales (OMC, FAO, OMS) ha sido fundamental para la constitución y estabilización del régimen global de la seguridad alimentaria. Este proceso ha generado un marco para el análisis del riesgo que reclama para sí la mayor “rigurosidad científica” pero que incorpora, sin embargo, particulares elecciones de valor sobre salud y ambiente³⁷³.

La presencia e integridad de la base científica se convierte en “*el principal criterio para determinar la legitimidad de muchos esfuerzos regulatorios nacionales encaminados a asegurar la integridad ambiental o salvaguardar la salud pública*”. Los actuales acuerdos multilaterales y regionales de comercio (como los resultantes de la Ronda de Uruguay o el NAFTA) invitan a la aplicación de la ciencia en dos puntos críticos: en el

³⁷³ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

establecimiento de los estándares regulatorios nacionales y en el casi adjudicatorio panel de resolución de controversias³⁷⁴.

El AMSFS muestra cómo la ciencia se ha convertido en un “*recurso ideológico primario*” para alcanzar la racionalización y armonización de los estándares de control de alimentos entre los distintos países³⁷⁵. Como indicamos, el AMSFS permite a sus Estados miembros mantener o introducir medidas que impliquen estándares más rigurosos que los establecidos por los organismos internacionales reconocidos (art. 3.3 AMSFS) pero tales medidas se permiten sólo “*si existe una justificación científica*” o cuando “*ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado*”, según la metodología de evaluación del riesgo y la determinación del nivel de protección reglamentados en el Acuerdo. En una nota al pie del artículo se aclara que “*existe una justificación científica si, sobre la base de un examen y evaluación de la información científica disponible en conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, un Miembro determina que las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes no son suficientes para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria*”. En cualquier caso, las medidas adoptadas nunca podrán ser incompatibles con otra disposición del Acuerdo.

En las últimas décadas, dado el reposicionamiento estratégico del Codex Alimentarius desde la entrada en vigencia del AMSFS (y aún antes, durante su negociación) se discutieron y positivizaron -en distintos documentos de la organización- los lineamientos para la articulación del conocimiento científico en la regulación alimentaria global.

Cuando en 1991 era claro que el Codex se convertiría en un engranaje fundamental del régimen comercial de alimentos que se estaba negociando en el seno de la OMC, los grandes miembros estuvieron de acuerdo en la necesidad de formalizar la base científica de la regulación

³⁷⁴ D. Wirth, “The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines.,” *Cornell International Law Journal* 27 (1994): 817–859.

³⁷⁵ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

de seguridad alimentaria y reconocieron que el procedimiento para el establecimiento de estándares del Codex necesitaba ser más consistente, transparente y científicamente fundado³⁷⁶.

En marzo de 1995 -unos pocos meses después del nacimiento de la OMC- era evidente que el nuevo estatus de la regulación de la OMC había transformado al Codex Alimentarius de una organización de standards voluntarios a una agencia global³⁷⁷. Ese año, mediante una decisión general, la Comisión del Codex Alimentarius aprobó cuatro “*Declaraciones de principios referentes a la Función que Desempeña la Ciencia en el Proceso Decisorio del Codex y la Medida en que se tienen en Cuenta otros Factores*”³⁷⁸. Sin embargo, la inclusión de estas declaraciones entre los principios generales del Codex Alimentarius no constituía reglas formales para el trabajo de la comisión. Más tarde fueron incorporadas como Apéndice del Manual de Procedimientos del Codex Alimentarius, lo que fue resuelto en la 22ª sesión de la Comisión, en junio de 1997, y aparece incluido a partir de la décima edición del Manual de Procedimientos, que se publicó ese año³⁷⁹.

La primera de estas declaraciones establece que “*las normas alimentarias, directrices y otras recomendaciones del Codex Alimentarius se basarán en el principio de un profundo análisis y testimonio científico, que comporte el examen exhaustivo de toda la información pertinente, a fin de que las normas aseguren la calidad e inocuidad de los suministros*

³⁷⁶ David Jukes, “The Role of Science in International Food Standards,” *Food Control* 11, no. 3 (2000): 181–194. Esta discusión se dio en el marco de las controversias sobre las hormonas del crecimiento en bifes, cuando en 1991 la Comisión del Codex Alimentarius rechazó cuatro hormonas recibiendo una crítica respuesta de la delegación de los EEUU, que reclamaba que todas las propuestas de estándares recomendados por la Comisión debían estar basadas en la evaluación científica del JEFCA y ser universalmente adoptadas, a menos que nueva evidencia científica presentada ponga en cuestión la validez del estándar. Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

³⁷⁷ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

³⁷⁸ Decisión de la Comisión del Codex Alimentarius en su 21º período de sesiones de 1995. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/W5975S/w5975s0l.htm#TopOfPage> Acceso: 15/11/2012.

³⁷⁹ FAO and OMS, *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*, 10º ed. (Roma: Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, 1997).

alimentarios”³⁸⁰. Se reconoce al discurso científico un rol central en el proceso de toma de decisiones de la Comisión, situándolo en el lugar de árbitro pretendidamente neutral de los diferentes intereses políticos-económicos de los países miembros, único capaz de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos.

La segunda declaración establece que *“en la elaboración de las normas alimentarias y la adopción de decisiones al respecto, el Codex Alimentarius tendrá en cuenta, cuando corresponda, otros factores válidos que atañen a la protección de la salud de los consumidores y al fomento de prácticas equitativas en el comercio de alimentos”*. A continuación, la tercera declaración establece que *“a este respecto, se toma nota de que el etiquetado de los alimentos juega un papel importante en la promoción de estos objetivos”*

La referencia del AMSFS al Codex generó el temor de profundizar los conflictos de intereses y el planteo de mayores disidencias entre los países miembros en el proceso decisorio de la propia Comisión del Codex, que hasta entonces había funcionado por unanimidad³⁸¹. Por ello, la cuarta y última declaración incorporó un principio procedimental: *“si se plantea la situación de que los miembros del Codex están de acuerdo sobre el grado de protección de la salud pública que se necesita, pero tienen opiniones diferentes sobre otros aspectos, los miembros podrán abstenerse de aceptar la norma en cuestión, sin ello que impida necesariamente al Codex adoptar su decisión”*³⁸².

La frase “otros factores válidos” del segundo principio generó varias discusiones. Cabe aclarar que el desarrollo de la terminología del Codex no está sujeto al escrutinio de entrenados asesores legales, y las palabras o frases son a menudo acordadas por consenso. Y aunque a veces las delegaciones en las reuniones del Codex no están completamente de acuerdo con un término, aceptan igual para arribar a la decisión. El

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

³⁸² FAO and OMS, *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*, 1997.

significado preciso de la frase queda así abierto a las diferentes interpretaciones de las distintas delegaciones³⁸³.

Debido a los problemas suscitados, se establecen Criterios para tomar en Cuenta los otros Factores Mencionados en la Segunda Declaración de Principios³⁸⁴. Las Declaraciones de principios fueron enmendadas en 2001 para incluirlos. El primero de estos criterios establece que cuando se trate de cuestiones relacionadas con la salud y la inocuidad, se deben seguir las mencionadas Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia y las Declaraciones de Principios relativos a la función de la evaluación de riesgos respecto de la inocuidad de los alimentos (ver cap. IV.2.1.b).

En línea con la interpretación del de la ciencia como eje central en el proceso de toma de decisiones, uno de los criterios aclara que el *“examen de otros factores no debe afectar al fundamento científico del análisis de riesgos; en este proceso se debe respetar la separación entre la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos con miras a garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos”*. A continuación, se enuncia que *“se debe admitir que algunas preocupaciones legítimas manifestadas por los gobiernos cuando establecen sus legislaciones nacionales no son en general aplicables o pertinentes en el plano internacional () en el marco del Codex, solamente se pueden tomar en consideración los otros factores que puedan ser aceptados en el plano mundial, o en el plano regional cuando se trata de normas y textos afines regionales”*. De esta manera, se uniforma cualquier cuestión de diversidad cultural que pueda ser alegada por un país para adoptar una medida (de repercusión internacional) amparándose en los mencionados “otros factores”.

Se indica que el examen de estos otros factores debe estar claramente documentado y con la correspondiente justificación para incorporarlos,

³⁸³ Jukes, “The Role of Science in International Food Standards.” Esto contrasta con la situación respecto a los textos de la OMC, incluyendo el AMSFS. En el marco de las disputas de la OMC, son considerados por un panel de expertos legales entrenados en determinar con precisión la interpretación de los derechos y obligaciones de los estados miembros.

³⁸⁴ Decisión tomada en la 24ª sesión de la Comisión del Codex Alimentarius de 2001.

caso por caso. Finalmente, se aclara que “*la integración de otros factores legítimos en la gestión de riesgos no debe crear trabas injustificadas al comercio*”, indicando al pie de la frase “*con arreglo a los principios de la OMC y teniendo en cuenta las disposiciones específicas de los Acuerdos MSF y OTC*”³⁸⁵. Es decir, estos criterios, sin enunciar y aclarar cuales podían ser estos “*otros criterios*” válidos, principalmente reforzó el papel central del conocimiento científico oficial y evacuando cualquier duda respecto a la posibilidad de que estos factores pudieran representar obstáculos al comercio internacional.

IV.2.1.b. El análisis de los riesgos alimentarios

Acordada la importancia de una adecuada base científica para el establecimiento de los estándares de la Comisión del Codex Alimentarius, se hizo necesario contar con una metodología general formalizada y consensuada entre todos los países para gobernar los riesgos alimentarios.

Si bien el análisis del riesgo no era un concepto nuevo para la Comisión, durante la década de 1990 las negociaciones del comercio internacional en el marco de la creación de la OMC empujaron el proceso hacia su expansión y estandarización como herramienta institucionalizada en el Codex. En 1995 la Comisión del Codex Alimentarius convocó una Consulta experta Mixta FAO/OMS sobre la *Aplicación del Análisis del Riesgo a los Estándares Alimentarios*³⁸⁶. Los expertos consultados recomendaron numerosos cambios en las prácticas del Codex para avanzar hacia un acercamiento consistente con la evaluación del riesgo basada en la ciencia. En función de estas observaciones, en 1997 se completa las cuatro declaraciones de principios sobre el rol de la ciencia de 1995 (ver cap. IV.2.1.a) con “*Declaraciones de*

³⁸⁵ En este criterio se agrega que “*se debe prestar una atención especial a las repercusiones que podría tener en los países en desarrollo la incorporación de esos otros factores*”. FAO and OMS, *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*, 20^o ed., 2011.

³⁸⁶ Hasta entonces el Codex no contaba con un marco científico formalizado para la regulación alimentaria.

*Principios Relativos a la Función de la Evaluación de Riesgos respecto de la Inocuidad de los Alimentos*³⁸⁷.

La necesidad de formalizar y *procedimentalizar* el análisis de evolución de riesgos en materia alimentaria también se aceleró como producto de su mención en los documentos de la OMC. El uso del análisis de riesgo se impuso en el AMSFS: los estados miembros “*se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, 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 las organizaciones internacionales competentes*” (artículo 5.1 AMSFS)³⁸⁸. El Anexo del Acuerdo contiene un listado de definiciones en el cual se define a la evaluación de riesgos como la “*evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos*” (punto 4 del Anexo A, AMSFS).

Las “*Declaraciones de Principios Relativos a la Función de la Evaluación de Riesgos respecto de la Inocuidad de los Alimentos*” de 1997, establecían que “*los aspectos sanitarios y de inocuidad de los alimentos de las decisiones y recomendaciones del Codex deben basarse en la evaluación*

³⁸⁷ Decisión de la Comisión en su 22° período de sesiones de 1997.

³⁸⁸ Se indica luego qué puntos deberán tener en cuenta los Estados al realizar esta evaluación del riesgo (art. 5.2, 5.3 y 5.4 del AMSFS) y se reitera la advertencia que aparece a lo largo de todo el texto del Acuerdo acerca de que al aplicar medidas de protección ante riesgos detectados, los miembros evitarán “*distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional*” (artículo 5.5. del Acuerdo SFS) y que estas medidas “*no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica*” (artículo 5.6).

de riesgos”. La evaluación de riesgos tiene que basarse en “*sólidos conocimientos científicos*” debiendo comprender “*las cuatro fases del proceso de evaluación de riesgos*” y “*estar documentada de manera transparente*”. Se explicita que “*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*”, agregando finalmente que las evaluaciones de riesgos deben utilizar “*toda la información de que se disponga*” y que “*la caracterización de los riesgos deberá presentarse en forma fácilmente comprensible y utilizable*”³⁸⁹.

En el año 2003 la Comisión del Codex Alimentario aprueba una “*Declaración completa de Principios de Aplicación Práctica para el Análisis de Riesgos en Materia de Inocuidad de los Alimentos y Salud*” que es incorporada al Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius. En 2007 se completan los “*Principios prácticos sobre el análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos aplicables por los gobiernos*” (CAC/GL 62-2007).

La 20ª edición del Manual de Procedimientos del Codex Alimentarius incluye una sección dedicada al Análisis de riesgos (Sección IV) que “*contiene las directrices sobre el análisis de riesgos para la Comisión del Codex Alimentarius y sus órganos auxiliares que se ocupan de la protección de la salud del consumidor y de las consultaciones de los órganos expertos FAO/OMS*”³⁹⁰. Se incorporan allí los principios mencionados (Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos aplicables en el marco del Codex Alimentarius), definiciones de los términos del análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos y una serie de Principios y Políticas para casos, sustancias o situaciones específicas³⁹¹.

³⁸⁹ FAO and OMS, *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*, 1997.

³⁹⁰ FAO and OMS, *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*, 2011.

³⁹¹ Estos principios y políticas para sustancias o situaciones específicas comprenden: Principios de análisis de riesgos aplicados por el Comité del Codex sobre aditivos alimentarios y del Comité del Codex sobre contaminantes de los alimentos; Política del Comité del Codex sobre contaminantes de los Alimentos para la Evaluación de la Exposición a Contaminantes y Toxinas presentes en Alimentos o Grupos de Alimentos;

En ambos documentos el análisis de riesgos se divide en tres componentes: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos. El Manual de Procedimientos del Codex establece (entre los Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos) que *“entre la evaluación de los riesgos y su gestión debe existir una separación funcional a fin de garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos, evitar la confusión entre las funciones que deben desempeñar los evaluadores de riesgos y los encargados de la gestión de los mismos, y atenuar cualquier conflicto de intereses. No obstante, se admite que el análisis de riesgos es un proceso iterativo y que, para su aplicación práctica es esencial que exista una interacción entre los encargados de la gestión de riesgos y los evaluadores de riesgos”*³⁹².

Al acentuar que el análisis del riesgo es un proceso interactivo entre sus tres componentes, estos principios del Codex sobre los riesgos evitan una separación conceptual tajante entre las fases técnica y política del análisis del riesgo, la cual puede tender a un ocultamiento de las bases valorativas que sustentan las decisiones al interior de la fase de evaluación. Sin embargo, la división entre evaluación y gestión permanece y esto puede obscurecer más aún algunas particulares elecciones de valor³⁹³.

La aplicación del análisis de riesgos se convierte en *“la base de todo sistema de inocuidad de los alimentos”* según FAO que promueve su implementación también al interior de las estructuras nacionales de control de los alimentos, pues *“ofrece a los gobiernos un marco para evaluar, gestionar y comunicar con eficacia los riesgos relativos a la*

Principios para el análisis de riesgos aplicados por el Comité del Codex sobre residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos; Política de evaluación de riesgos para el establecimiento de límites máximos para residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos; Principios de análisis de riesgos aplicados por el Comité del Codex sobre residuos de plaguicidas; Criterios revisados para el proceso de establecimiento de prioridades referente a los compuestos destinados a evaluación por parte de la JMPR; Principios de análisis de riesgos nutricionales y directrices para su aplicación en la labor del comité sobre nutrición y alimentos para regímenes especiales. Ibid.

³⁹² Ibid.

³⁹³ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.”

*inocuidad de los alimentos en colaboración con las distintas partes interesadas*³⁹⁴.

El poder del régimen comercial y su delegación de autoridad en la Comisión del Codex Alimentarius por parte de la OMC, le permitió a éste definir parámetros de ciencia adecuados para la regulación comercial. En un movimiento circular que se retroalimentaba, mientras *“la OMC se encargó de su problema de legitimidad jurídica y económica identificando una base de confianza común en el rigor científico y en la expertise internacional existente, el Codex se encargó de las cuestiones difíciles sobre el rol de la ciencia en el proceso regulatorio mediante la legitimación recibida de la OMC”*³⁹⁵. La formación de un nuevo régimen de riesgos alimentarios formalizado significó una estrategia de purificación y de delimitación que el Codex necesitaba para sustentarse con su nueva autoridad otorgada por los acuerdos de OMC³⁹⁶. Esta demarcación de límites ayudó a estabilizar su postura sobre las relaciones de política científica, facilitando la rápida formulación de los estándares.

IV.2.2. La implementación de Sistemas de Control Alimentario

La noción de “Sistemas de control alimentario” es una técnica de homogenización de las legislaciones de control de alimentos promovida por organismos internacionales, fundamentalmente FAO y OMS, que desarrollan acciones para la estandarización de los parámetros de control de alimentos en las estructuras de gobierno nacionales para la administración y fiscalización alimentaria, entendiendo que *“para*

³⁹⁴ FAO, “Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos: Directrices Para Evaluar Las Necesidades de Fortalecimiento de La Capacidad,” 2007.

³⁹⁵ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius,” 362.

³⁹⁶ En relación a la nociones de purificación y *“boundary work”*, los autores se remiten a la obra de Jasanoff. Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers As Policymakers* (Harvard University Press, 1994). También refieren a Tomas Gieryn, *Cultural Boundries of Science: Credibility on the Line*. (Chicago: University of Chicago Press, 1999). Pero puede verse también interesantes explicaciones en: Latour, *Nunca fuimos modernos: Ensayo de antropología simétrica*; Susan Leigh Star and James Griesemer, “Institutional Ecology, ‘Translations’ and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39.,” *Social Studies of Science* 19, no. 3 (1989): 387–420.

*garantizar la inocuidad de los alimentos y proteger a los consumidores es imprescindible que haya sistemas nacionales de control de los alimentos que sean eficaces, con una base oficial y de carácter obligatorio*³⁹⁷.

Desde FAO se explica la necesidad de los países crear o fortalecer sus sistemas de control de los alimentos por dos razones fundamentales: las obligaciones impuestas por el “*entorno mundial del comercio de productos alimenticios*”, y un “*interés sin precedentes*” de los consumidores acerca de la producción, elaboración y comercialización de los alimentos. Los sistemas de control de alimentos se presentan como “*decisivos*” pues, de acuerdo a este discurso global, son los únicos capaces de garantizar la inocuidad y la calidad de los alimentos destinados al comercio internacional y a la vez asegurar a cada país que los alimentos importados se atienen a los requisitos nacionales.

Al considerar que “*en muchos países, los sistemas de control de los alimentos no pueden garantizar un suministro adecuado de alimentos inocuos para los consumidores nacionales ni cumplir con los requisitos sanitarios y fitosanitarios internacionales para la exportación de alimentos*”³⁹⁸ se ha puesto especial interés en la producción de indicaciones y consejos sobre la instalación y fortalecimiento de estos sistemas especialmente para países latinoamericanos y del Caribe, mediante una serie de publicaciones (manuales, guías y directrices) que detallan los pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad del sistema, con claves y sugerencias para la instalación de las herramientas de política, gestión, evaluación, etc. En estas guías y recomendaciones³⁹⁹ se precisan los componentes mínimos que debe tener

³⁹⁷ <http://www.rlc.fao.org/es/temas/inocuidad/sistemas-de-control-alimentario/> (acceso 18/11/2012).

³⁹⁸ FAO, “Manual de Inspección de Los Alimentos Basada En El Riesgo” (Estudio FAO Alim. y Nut. -89, 2008), <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0096s/i0096s00.pdf>.

³⁹⁹ FAO and OMS, *Establecimiento de sistemas eficaces de inocuidad de los alimentos: actas del foro. 12 al 14 de Octubre de 2004*, Segundo Foro mundial FAO/OMS de Autoridades de Reglamentación sobre Inocuidad de los Alimentos (Bangkok, Tailandia: Food & Agriculture Org., 2005); FAO, “Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos: Directrices Para Evaluar Las Necesidades de Fortalecimiento de La Capacidad,” 2007; FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*, Estudio

un sistema de control de alimentos: 1) legislación alimentaria, 2) inspección de los alimentos, 3) análisis (practicados en laboratorios oficiales), 4) gestión del control de los alimentos, e 5) información, educación y comunicación.

Una pieza fundamental para la aplicación de esta metodología es la existencia de agencias independientes de investigación científica que brinden el asesoramiento experto necesario en la etapa de evaluación del riesgo alimentario. A pesar de ser comúnmente utilizado en relación a las administraciones nacionales, el término “agencia” es ambiguo. En el caso de las agencias alimentarias, puede referir a cuerpos de inspección y policía, otras proveen principalmente consejo a otras instituciones gubernamentales y/o realizan investigaciones científicas y evaluaciones de riesgo, además, pueden tener diferentes relaciones con el gobierno central, poder sancionador, poder legislador, etc. Por eso cabe concluir que el mero uso del término agencia no significa que se trate del mismo tipo de instituciones, a pesar que sean similares⁴⁰⁰. A través de la expansión y desarrollo del Codex Alimentarius “*muchos estados han reconocido la necesidad de crear agencias alimentarias domésticas para supervisar la implementación de las mejores prácticas, o al menos, una aceptable versión de las mismas*”⁴⁰¹.

Legislativo (FAO, 2006); FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos” (Estudio FAO/OMS: Alimentación y Nutrición 76, 2003), <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>; FAO and Ministerio de Sanidad y Consumo de España, “Sistemas de Calidad e Inocuidad de Los Alimentos. Manual de Capacitación Sobre Higiene de Los Alimentos y Sobre El Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (APPCC),” 2002.

⁴⁰⁰ Lise Hellebo, *Food Safety at Stake - the Establishment of Food Agencies*, Working Paper (Stein Rokkan Centre for Social Studies. Unifob AS, 2004). La autora propone cinco criterios para identificar una agencia: debe mantenerse fuera del alcance, a distancia, de los departamentos estatales centrales, debe llevar adelante tareas publicas a nivel nacional, debe estar dotada del personal de funcionarios públicos, financiada con presupuesto público suficientes, debe esta sujeta a los procedimientos públicos del derecho administrativo del país en cuestión; siguiendo a Colin Talbot, “The Agency Idea. Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue,” in *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, ed. C. Pollitt (Routledge, 2004).

⁴⁰¹ MacMaoláin, *EU Food Law*, 152.

Los EE.UU., los países de la Unión Europea y la propia Unión Europea como bloque supranacional han modificado sus estructuras institucionales de control alimentario en respuesta a crisis alimentarias que pusieron en evidencia irregularidades en el modo de control de los alimentos, generando una desconfianza generalizada y un reclamo público por seguridad. Pero las “nuevas” regulaciones e instituciones de control responden criterios endógenos en tanto los gobiernos de países desarrollados tienen la capacidad de diseñar (y, aplicar) las reformas e instituciones a la medida de las experiencias sufridas y con el objetivo de resolver problemas locales, moldeados por factores culturales, económicos, sociales, geopolíticos, etc. Así, mientras la regulación norteamericana prioriza la seguridad nacional y alza como objetivo central a la prevención y persecución del “bioterrorismo”, Europa construyó su política alimentaria con el objetivo de recuperar la confianza de la población europea en los mecanismos de control a nivel supranacional y reconoce expresamente en la regulación legal alimentaria al polémico principio precautorio⁴⁰².

Además de las agencias independientes, las Directrices de FAO y OMS promueven sistemas de control de alimentos que integren las disposiciones obligatorias con *“estrategias preventivas y educativas que protejan toda la cadena alimentaria”* y con planteamientos preventivos como el HACCP, que suponen dispositivos integradores de todos los agentes que participan de la cadena alimentaria, desde “la granja a la mesa”. Se entiende que la actividad de control desde el Estado, por sí sola, no puede alcanzar plenamente los objetivos de la seguridad alimentaria, lo que torna imprescindible la *“cooperación y participación activa de todas*

⁴⁰² En Europa, una de las mayores innovaciones institucionales que se diseñaron como consecuencia de los reclamos post crisis fue la creación de una Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, que respondía a la necesidad de separación de la intervención de “ciencia” y la decisión “política” en el proceso de toma de decisiones sobre el riesgo alimentario (ver cap. V.3).

las partes interesadas, por ejemplo, los agricultores, la industria y los consumidores”⁴⁰³.

El sistema HACCP fue diseñado por expertos de las agencias de control sanitario de los Estados Unidos para aumentar la seguridad alimentaria en la manipulación y tratamiento de la carne vacuna en los '90⁴⁰⁴. Fueron incorporados al Codex Alimentarius a propuesta de su Comité de Higiene de los Alimentos (CCFH). Los principios del HACCP se institucionalizaron globalmente a través de las directrices del Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos que adoptaron esta estructura sistemática creada para identificar y controlar riesgos transmitidos por alimentos⁴⁰⁵. Se entiende que en *“un planteamiento exclusivamente orientado a la observancia, las actividades (envasado, transporte, etc.) inadecuadas se describirían en la ley, y toda infracción sería determinada por un inspector encargado de ello en virtud de la ley, que se ocuparía también de adoptar las medidas pertinentes”*, mientras que en el planteamiento basado *“en la colaboración y la prevención, los inspectores podrían quizá encargarse simplemente de controlar el hecho de que una empresa alimentaria está ejerciendo sus propios controles sobre los sistemas de producción”*⁴⁰⁶.

La FAO aconseja la incorporación de estos mecanismos preventivos mediante reglamentos complementarios (directrices relativas a la

⁴⁰³ Este enfoque *“ha conseguido que el sector privado asuma una mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control. Este planteamiento integrador facilita una mayor protección del consumidor, estimula eficazmente la agricultura y el sector de la elaboración de los alimentos y promueve el comercio nacional e internacional de alimentos”*. FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos” (Estudio FAO/OMS: Alimentación y Nutrición 76, 2003), <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>.

⁴⁰⁴ Karen Hulebak and Wayne Schlosser, “Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) History and Conceptual Overview,” *Risk Analysis* 22, no. 3 (2002): 547–552.

⁴⁰⁵ Codex Alimentarius, *Directrices Para La Aplicación Del Sistema de Análisis de Riesgos y de Los Puntos Críticos de Control (HACCP)*, Anexo de CAC/RCP 1-1969, 1997.

⁴⁰⁶ La FAO insta a los países miembros a incorporar en sus programas públicos estos procedimientos preventivos: *“Los gobiernos deberían reconocer la aplicación de un planteamiento HACCP por el sector alimentario como instrumento fundamental para mejorar la inocuidad de los alimentos”* FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

inspección) y no a través de la legislación general. De todas maneras, advierte que estas normas horizontales *“requieren una cadena alimentaria que esté fuertemente controlada e información de calidad sobre los riesgos para la inocuidad y estrategias de gestión de riesgos, lo que significa que quizá no sean viables en muchos países en desarrollo”*⁴⁰⁷.

IV.2.3. Del Codex Alimentarius a la constitución alimentaria global

Desde la emergencia de la OMC y el Acuerdo MSFS, la Comisión del Codex Alimentarius se ha convertido en una agencia regulatoria global. Con un respaldo de legitimidad científica (dado por su propia estructura, funcionamiento y proceso de toma de decisiones basado en la ciencia) necesaria para sortear las dificultades políticas que presentaba el AMSFS, el Codex Alimentarius fue apuntado como uno de los puntos de referencia sobre la legalidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias. A su vez, esta explícita indicación del Codex Alimentarius en el AMSFS dotó a la normativa elaborada por la Comisión del Codex de una legitimidad política que aumentó el interés de los países miembros en la participación en el proceso de toma de decisiones, en el cual se han filtrado valores e intereses políticos, sociales y económicos.

La regulación global de los alimentos, su control y fiscalización en relación al comercio internacional, conforma un régimen global con características propias, con actores definidos en la escena internacional (organismos intergubernamentales, gobiernos nacionales, industria alimenticia, expertos, etc.) y con Acuerdos que establecen las reglas que rigen ese comercio internacional, la forma en que deben aplicarse, y las instancias y pautas para resolver las eventuales controversias.

⁴⁰⁷ La implementación de este tipo de control en los establecimientos requiere grandes inversiones, tanto en equipos como en recursos humanos. Estos costos se justifican en el caso de grandes empresas, sobre todo aquellas que exporten a países que exigen estos sistemas de control (por lo cual su adopción se convierte en vinculante) pero no es conveniente imponer el sistema en forma obligatoria a pequeñas y medianas empresas, pues la dificultad de absorber esos altos costos las colocaría en una situación de desventaja respecto de las empresas de mayor magnitud: *“ por ello, es recomendable la aplicación gradual de estas intervenciones. Por ejemplo, los países podrían conceder a las empresas pequeñas períodos más largos para la introducción del HACCP”*. Ibid.

La regulación derivada fundamentalmente del Acuerdo de MSFS (junto con otros acuerdos vinculados a la cuestión alimentaria) contiene los elementos constitucionales básicos del régimen global alimentario. Junto a él, y por directa referencia a sus guías, directrices y recomendaciones, la regulación del Codex Alimentarius completa en substancia ese régimen. Este régimen reúne los caracteres de una constitución global de un sector fragmentado, la regulación de los alimentos, vinculada a los subsistemas social y económico. Si bien forjada en el espacio internacional, accionada aparentemente por la negociación de los distintos países en el campo del derecho internacional clásico, esta constitución involucra otros sectores sociales (como los expertos científicos independientes consultados que integran o son consultados por los Comités del Codex).

La normativa global alimentaria constituye un caso de constitución global parcial. Contiene sus propias reglas procedimentales para resolver los conflictos y *“producción de normas jurídicas derivada de la solución de conflictos no sólo tiene lugar en tribunales nacionales e internacionales, sino también en el seno de instancias de solución de conflictos sociales de carácter no político, de organizaciones internacionales, de cortes de arbitraje, instancias de mediación, comisiones de ética, regímenes contractuales”*. Indica los actores y grupos de actores más relevantes, entrona un discurso y un lenguaje específicos (la ciencia) para el gobierno del sector regulado (los alimentos) tomando de allí, del entorno del derecho, la base para la regulación positivizada.

La adopción del riesgo como única gramática dominante en la regulación global de los alimentos es una de las grandes críticas a la regulación armonizadora del Codex Alimentarius⁴⁰⁸. El discurso del riesgo

⁴⁰⁸ El principio de armonización impulsado por la OMC genera diversas opiniones *“entre quienes pugnan por la liberalización del comercio, por un lado, y grupos ambientalistas y de consumidores, por el otro”*. Mientras que *“los primeros ven las políticas reglamentarias nacionales como posibles obstáculos al libre comercio. Los últimos, en cambio, cuestionan que la armonización limita la soberanía política en materia de reglamentación nacional, dificultando la adopción de normas más estrictas que las vigentes en los países exportadores en áreas tales como protección ambiental e inocuidad alimentaria”*.

implícitamente “empodera” algunas personas que son consideradas expertos, mientras que margina a otras considerándolas irrelevantes⁴⁰⁹. Los países en desarrollo y los consumidores son los dos grandes grupos para los cuales es muy difícil “expresar sus intereses en el discurso del riesgo”. Los primeros, “ debido a la falta de acceso a equipos de medición y otras tecnologías de cuantificación y los consumidores debido a las dificultades para encuadrar preocupaciones culturales, religiosas y de otros tipos no estrictamente relacionadas a la seguridad”⁴¹⁰. La adopción del marco del análisis de riesgo tiende a suplantar otros potenciales encuadramiento y ha marginalizado potenciales factores en la regulación alimentaria tales como los ambientales u económicos.

Otra de críticas al régimen global alimentario es la forma en que limita las “posibilidades de preservar en el plano internacional los valores sociales, culturales y ambientales”. Las decisiones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC dan testimonio de “la impermeabilidad del sistema jurídico internacional a los valores no comerciales invocados por los miembros y, principalmente, por la Unión Europea”, lo cual se advierte puede conducir al “rechazo de este sistema jurídico mundial, puramente comercial, por parte de las poblaciones y engendrar así, tensiones, conflictos y violencia(s)”⁴¹¹.

Sebastián Leavy and Francisco Sáez, “Debilidades En La Armonización de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias En El MERCOSUR,” *Densidades N°5*, 2010, 22.

⁴⁰⁹ Sheila Jasanoff, “Songlines of Risk,” *Environmental Values* 8, no. 2 (1999): 135–152; Sheila Jasanoff, “Relating Risk Assessment and Risk Management,” *EPA Journal* 19, no. 1 (1993): 35.

⁴¹⁰ Winickoff and Bushey, “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius,” 364.

⁴¹¹ Collart-Dutilleul, “El Nuevo Derecho Agroalimentario Europeo A La Luz De Las Problemáticas De La Seguridad Alimentaria, Del Desarrollo Durable Y Del Comercio Internacional.”

IV.3. La injerencia de la regulación global en el sistema argentino

La fuerza del régimen diseñado para regular el comercio internacional de alimentos no limita su impacto a ese espacio internacional, sino que se expande al interior de los espacios nacionales. La tendencia a la armonización legislativa es tan potente (ante la amenaza de sufrir acusaciones por medidas sanitarias o fitosanitarias arbitrarias, el riesgo de sufrir costosas pérdidas económicas por las sanciones, etc.) que las legislaciones nacionales tienen a encolumnarse tras los parámetros y estándares internacionalmente reconocidos, aún en el espacio doméstico. En la tarea de acomodamiento de sus legislaciones y modo de control interno de los alimentos, los países en desarrollo se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad debido a las debilidades en su infraestructura y falta de recursos para llevar adelante las reformas necesarias en pos de la adopción de dichos estándares internacionales o bien (lo que es más difícil aún) desafiar y cuestionar estos estándares en los foros internacionales.

A pesar de la larga y arraigada tradición del control bromatológico que fundó la red de control experto, la regulación alimentaria argentina ha sufrido la injerencia del régimen global alimentario, que ha modificado los caracteres de la estructura legal e institucional del control de alimentos en el país. Los dispositivos globales analizados (metodología de análisis de riesgo y sistema nacional de control de alimentos) impactaron en la regulación nacional y fueron parte de las medidas de reforma del régimen alimentario en los '90 (ver cap. VI) que *desconfiguraron* algunos de los lineamientos básicos del Código Alimentario argentino, tal como habían sido construido a lo largo del siglo pasado (el sentido y alcance de las inspecciones, las funciones e importancia de los laboratorios estatales y la gestión del control de los riesgos) resignificando funciones del Estado en materia alimentaria (comunicación y educación).

IV.3.1. El Sistema Nacional de Control de Alimentos y los modelos de FAO/OMS

En 1994, mediante Dec. 2194, se crea en Argentina un Sistema Nacional de Control de Alimentos, recreado por Dec. 815/99 (ver cap. VI y VII). Los fundamentos que constan en los considerados de ambos Decretos justificaron su creación (y luego, la necesidad de su reforma) en la resolución de problemas prácticos detectados por la experiencia en la fiscalización alimentaria en el país. Sin embargo, como se ha explicado, la noción “*sistema de control alimentario*” es una estrategia global de homogenización de las legislaciones estatales de alimentos promovida por organismos internacionales.

El Sistema Nacional de Control de Alimentos argentino configurado en la década de 1990 sigue en gran medida las prescripciones de la FAO/OMS (ver capítulo IV.2.2) en sus guías y recomendaciones⁴¹². Abarca todos los alimentos producidos, elaborados y comercializados en el país, así como los alimentos importados; es de carácter obligatorio y tiene una base oficial. Cuenta con recursos, normas y herramientas que comprenden los aspectos centrales de los cinco elementos básicos del sistema: 1) legislación alimentaria; 2) gestión del control de los alimentos; 3) inspección de los alimentos; 4) análisis en laboratorios oficiales; 5) información, educación y comunicación.

Un estudio de las tendencias globales de control de alimentos y del estado de situación de la fiscalización alimentaria nacional limitado al análisis en forma posterior a las reformas legales e institucionales de los '90, probablemente arrojaría la conclusión de que la figura del sistema de control de alimentos fue implantada en el marco nacional siguiendo los organismos internacionales. Sin embargo, si extendemos el análisis de forma que comprenda la evolución de la regulación y las instituciones de control de alimentos desde sus primeras manifestaciones y el seguimiento

⁴¹² FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos”; FAO, *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*.

de la emergencia y expansión de la importante tradición de bromatólogos del Estado forjada en el país, se observa que todos los elementos postulados por el esquema globalizado pueden ser identificados tempranamente (con configuraciones y finalidades diferentes, en muchos casos) en las redes de control alimentario expandidas en país a comienzos de siglo XX (ver cap. II). Es decir, la frase sistema nacional de control de alimentos, aparece en la terminología legal e institucional argentina en la década de los ´90, siguiendo tendencias internacionales, pero sus componentes no son implantados en su totalidad, pues las estructuras (normativas e institucionales) nacionales que los comprenden preexistieron -y con un importante grado de desarrollo- al concepto contemporáneo de sistema de control de alimentos y las fórmulas globales. La incidencia de éstas últimas se verifica sí en el modo de articulación de estos elementos entre sí y de la mayor importancia dada a unos en detrimento de otros en el conjunto del sistema. Todo lo cual importa una nueva designación de roles y atribuciones para los agentes que intervienen tanto en los organismos del Estado como en el mercado de los alimentos.

IV.3.2. Reconfiguración del sistema por las tendencias globales

Si bien mas adelante se analizará la conformación del sistema nacional de control de alimentos en Argentina, las funciones y competencias de los distintos integrantes gubernamentales y el modo de toma de decisiones al interior del sistema (capítulo VI) así como los caracteres de reflexividad del derecho alimentario contemporáneo estructurado en torno de este sistema (ver cap. VII), para completar ese escenario, nos detenemos aquí en señalar la implementación de políticas públicas sobre la administración del control de los alimentos y correlativos cambios en cuestiones prácticas del proceso de control en el marco regulatorio nacional que han sido profundamente modificadas como resultado de las mencionadas tendencias del régimen global alimentario.

Dos herramientas de gestión han sido puestas en marcha en los últimos años, en línea con las nuevas tendencias globales: el Plan Federal del Control de Alimentos- PFCA (en el marco del Programa ANMAT Federal) y el Observatorio. El PFCA fue creado mediante la Resolución N° 241/11 de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos, en el ámbito de la ANMAT⁴¹³. Este programa tomó como base los cinco componentes básicos para los sistemas de control de los alimentos apuntados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Cada componente se explica en el Anexo de la mencionada Resolución Nacional N° 241/11. El PFCA intenta “*fortalecer las capacidades*” en los tres niveles administrativos de control (nación, provincias y municipios) y estrechar la colaboración y comunicación de los mismos para el “*mejoramiento*” (desempeño “*eficaz y transparente*”, medido en función de los parámetros internacionalmente fijados) de cada uno de los cinco componentes.

En el marco de estos programas y relación a las prácticas de control (y su régimen jurídico) se detecta un viraje de la perspectiva de la inspección de los alimentos, en tanto productos, como tarea rutinaria a cargo de funcionarios del Estado entrenados para detectar fraudes y recolectar muestras para reprimir las infracciones, hacia una idea de control integral permanente del proceso de elaboración de alimentos, con perspectiva preventiva, en función de un traslado de la actividad de control como función del Estado hacia un autocontrol del propio empresario obligado, por la cual se reemplaza la inspección rutinaria por auditorías programadas que se limitan a supervisar la correcta aplicación de las buenas prácticas, el cumplimiento de la planificación de control de riesgos, etc. La metodología de análisis de riesgos ha calado profundamente en el régimen y las prácticas alimentarias nacionales. El

⁴¹³ El PFCA fue creado en el marco del Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Capacidades de Regulación, Fiscalización y Vigilancia a Nivel Nacional y Provincial, con la finalidad de “*priorizar la prevención y reforzar las actividades de vigilancia, auditoría y las acciones regulatorias que favorezcan la protección del consumidor y promuevan el desarrollo económico del país*” (considerandos del Dec. 241/1).

control de los alimentos se gestiona a partir de Sistemas de Vigilancia. En este nuevo marco, y la información, educación y comunicación de los riesgos son elementos fundamentales. De allí la creación de un Observatorio en la ANMAT, considerada una herramienta de gestión para *“generar información estratégica que permita identificar problemáticas y orientar la toma de decisiones”* y que permita así *“fortalecer la relación entre el organismo, las distintas instituciones del ámbito de la salud y la población, en general”*⁴¹⁴.

Dado el alto grado alineamiento del país en relación a los parámetros globales (por la implementación de estas herramientas y otros dispositivos como la trazabilidad de medicamentos⁴¹⁵) Argentina es considerada un caso exitoso y pionero en la región en cuanto a la modernización de su sistema de control y vigilancia sanitaria por la Oficina Panamericana de la Salud de la OMS⁴¹⁶.

A continuación, destacaremos la configuración que adquieren cuatro elementos del sistema de control alimentario (según la fórmula de FAO/OMS) en Argentina en el marco de esas reformas⁴¹⁷.

⁴¹⁴ http://www.anmat.gov.ar/Observatorio_ANMAT/Observatorio.asp Acceso 15/06/2013.

⁴¹⁵ En el área de control de medicamentos, Argentina ha alcanzado estándares y reconocimientos internacionales: en 2010 ANMAT es el primer organismo de la región acreditado como Autoridad Reguladora Nacional de Medicamentos de Referencia de la OPS (nivel IV) y al año siguiente implementa un sistema de trazabilidad de medicamentos (Res. N° 435/11 del Ministerio de Salud de la Nación).

⁴¹⁶ Según el funcionario representante de la OPS/OMS en Argentina, Pier Paolo Balladelli, *“ANMAT nos ha acompañado en la armonización de las regulaciones en medicamentos de la región americana y en brindar apoyo a países para fortalecer sus capacidades fue pionera en la región en diversos temas y ha contribuido a fortalecer instituciones nacionales de otros países, a través de proyectos de cooperación técnica”* destacando *“el rol que desempeña el organismo entre el plano nacional y el internacional es el de sensibilizar a las áreas técnicas para cumplir con los compromisos asumidos por Argentina y promover la participación de la Administración Nacional en los foros internacionales”*. En *“La OPS Conmemora el vigésimo aniversario de la ANMAT”*, nota del 4/10/2012. Disponible en:

http://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=1046:la-ops-conmemora-el-vigésimo-aniversario-de-la-anmat&catid=706:---fortalecimiento-de-la-autoridad-reguladora-de-&Itemid=281 Acceso 15/06/2013.

⁴¹⁷ El análisis de la legislación alimentaria, su construcción, evolución y configuración actual no será puntualizado aquí para evitar reiteraciones, pues es analizada a lo largo de toda esta tesis.

IV.3.2.a. De la inspección a la auditoría. Vigilancia y laboratorios

El inspector de alimentos es el funcionario público que mediante el contacto directo con el sector de la alimentación y el comercio, controla el cumplimiento de la normativa. Los inspectores deben contar con un tipo de *expertise* técnica especial, híbrido entre conocimiento bromatológico y conocimiento legal básicos⁴¹⁸. En Argentina *“las inspecciones son una de las actividades fundamentales del accionar fiscalizador de la ANMAT. Sus agentes realizan su tarea diaria fuera del ámbito de la institución”*⁴¹⁹.

La inspección de los alimentos fue una de las actividades que más preocupó a los funcionarios bromatólogos que forjaron el primer esquema normativo-institucional de control de alimentos que existió en el país. En el marco de un control de tipo represivo, centrado en el objetivo de persecución del fraude alimentario, considerado una actividad ilícita que se detectaba mediante el control de los productos alimenticios, la tarea de la inspección era fundamental para la labor represiva que era el eje del régimen.

Los servicios de inspección abarcaban la periódica inspección de locales (a los fines de determinar si cumplían los requisitos higiénicos) y la rutinaria toma de muestras de los alimentos (para determinar el cumplimiento de la normativa vigente y la eventual detección de infracciones). Las tareas del inspector incluían el reconocimiento de la descomposición de los alimentos por evaluación organoléptica

⁴¹⁸ *“El inspector debe comprender adecuadamente las leyes y reglamentos alimentarios pertinentes, sus facultades en virtud de dichas medidas legislativas y las obligaciones que éstas imponen al sector de la alimentación”*. FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

⁴¹⁹ Cita del “Portal del Inspector” del sitio oficial de la ANMAT. Este portal contiene dos áreas de acceso, una pública y otra restringida, según el tipo de información y el destinatario. El área de acceso público *“habilita a los usuarios a acceder a la información buscada de manera inmediata”*, contiene las normas jurídicas que regulan la actividad y un listado de inspectores habilitados para cada una de las siete inspectorías existentes (alimentos, domisanitarios, productos de higiene oral de uso odontológico, medicamentos, productos de higiene personal, cosméticos y perfumes, tecnología médica, publicidad y promoción). Se anuncia que *“a la brevedad posible, se incorporará el legajo básico de las empresas sujetas a control y novedades que pudieran generarse y sean de interés para el desarrollo de la actividad”*. El área de acceso restringido se limita al uso de los inspectores. <http://www.anmat.gov.ar/inspectores/principal.asp> Acceso: 28/11/2012.

(características físicas), la identificación de los alimentos no aptos para el consumo humano, o fraudulentos y la adopción de las medidas necesarias, la recopilación de pruebas y la comparecencia ante tribunales en los procesos de acusación. Los inspectores vienen cumpliendo estas funciones desde siglo pasado, y su reglamentación fue objeto de tempranas regulaciones⁴²⁰.

Los actuales sistemas alimentarios tienden a una progresiva mudanza desde un modelo represivo (basado en la inspección *en situ*, sobre el producto, la detección y persecución de delitos) hacia un modelo preventivo apoyado en la privatización del control estatal (ver cap. VII.3) y el establecimiento de obligaciones horizontales (responsabilidades a cargo del productor y de la industria alimentaria). Podría pensarse entonces que la figura del inspector es menos relevante en el escenario del sistema nacional de control de alimentos. Sin embargo, la importancia de la inspección oficial no disminuye, sino que mutan los modos de realizar el control. Debido a tendencias internacionales en la fiscalización alimentaria, la nueva tarea que se agrega al elenco de funciones del inspector de alimentos es la realización de auditorías en los establecimientos que cuenten con programas de garantía de calidad⁴²¹. Las nuevas funciones que asume el Estado en el marco de las reformas neoliberales de la década de 1990 (auditorías, control de los planes de HACCP, detección de riesgos, etc.) no hacen desaparecer la figura del inspector sino que reconfiguran su rol tradicional.

La auditoría alimentaria basada en el análisis del riesgo es considerada un componente central de los modernos sistemas de control

⁴²⁰ Por ejemplo, *Reglamento interno de las Oficinas Químicas Nacionales*, aprobado por Dec. N° 19.895/44 -publicado en B. O. del 2 de agosto de 1944 (Año III- Núm. 14.961, Págs. 4-5)- contenía disposiciones generales y normas sobre inspecciones y servicios extraordinarios.

⁴²¹ En el “*nuevo contexto, ya no es función primaria de los organismos oficiales de inspección, tomar muestras de productos para analizarlos directamente. Su misión consiste esencialmente, en inspeccionar y controlar el funcionamiento del sistema de garantía de inocuidad de cada empresa en la misma planta, detectar desviaciones (pérdida del control) y asegurar que se corrijan las mismas (acciones correctivas)*”. Fabio Cantafio, “Tendencias Mundiales En Protección de Los Alimentos y Su Evolución Legislativa,” *DJ* 2002-2 (2002): 380.

de alimentos, para reducir las ETAs. La tendencia mundial en auditorías es la basada en los principios del HACCP, obligatorio en el país para la elaboración de formulas infantiles en polvo para lactantes⁴²² y de adopción voluntaria en otros casos (ver cap. VII.3.3). Para el *disciplinamiento* de los cuerpos de inspectores y la interiorización de estos nuevos enfoques y la reconversión de su función, los organismos internacionales aconsejan una intensa actividad capacitación “*en ciencia y tecnología de la alimentación para comprender los procesos industriales, identificar los problemas potenciales de inocuidad y calidad y tener los conocimientos y experiencia necesarios para inspeccionar los locales, recoger muestras de alimentos y llevar a cabo una evaluación global*”⁴²³. En esta línea, la ANMAT implementó un Programa Nacional de Capacitación de Inspectores Bromatológicos, en cuyo marco editó y difundió el “Boletín del Inspector Bromatológico”⁴²⁴.

Además del entrenamiento y capacitación de los inspectores, el nuevo enfoque de las funciones estatales en relación al control de alimentos que derivó en su privatización (VII.3), condujo también a una serie de modificaciones en los textos normativos que reglamentaban dicha tarea. Circunscribiéndonos a los alimentos cuya fiscalización corresponden a la ANMAT⁴²⁵, puede reconstruirse la regulación jurídica de las inspecciones de alimentos a partir de reglas que se encuentran en

⁴²² A.N.M.A.T. and Ministerio de Salud de Nación, “Programa Federal de Control de Alimentos,” 17.

⁴²³ FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

⁴²⁴ En el boletín se divulgaban prácticas de higiene y control según las normas internacionales y se educa en el nuevo enfoque con que debe guiar sus tareas. Según archivos del Portal del Inspector de la página www.anmat.gov.ar, se editaron trece números del Boletín, entre los 2006 a 2008. Cada uno abordaba un tema por edición (por ejemplo, “*Evaluación de la Inocuidad de los Alimentos y Verificación de las BPM: interpretación de resultados microbiológicos de los alimentos*”, Núm. 11- Abril de 2008), y contenía secciones de *Lecturas recomendadas* y *Agenda*.

⁴²⁵ La inspección de productos de origen animal y de vegetales (bajo ciertas condiciones de procesamiento) corresponde al SENASA y la inspección de los productos de origen vitivinícola al Instituto Nacional de Vitivinicultura (ver cap. VI y IV). La inspección en la órbita de cada una de estas reparticiones se rige, por su normativa específica y, supletoriamente, por las reglas generales del Código Alimentario Argentino (ver cap. III.1.2).

el Código Alimentario, el Decreto 1490/92 de creación de la ANMAT⁴²⁶ y la Disposición de ANMAT N° 1930/95, que fija procedimientos comunes para las inspecciones realizadas por el Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) y el Instituto Nacional de Alimentos (INAL)⁴²⁷.

En el Código Alimentario, se encuentran disposiciones generales para las inspecciones en Capítulo XXI sobre *Procedimientos*, y disposiciones sobre cada producto en particular dispersas en otros capítulos del Código. La Disposición de ANMAT 1930/95, se dictó debido a la crisis sanitaria por la epidemia de cólera a inicios de los '90. Esta epidemia motivó medidas sanitarias especiales, entre ellas el Decreto 341/92 que (entre otras disposiciones) confería atribuciones a inspectores o funcionarios facultados para ingresar en lugares donde se ejercieran actividades aprehendidas por las normas de la legislación sanitaria⁴²⁸. La Disposición 1930/95 es una norma procedimental que establece los pasos a seguir durante las inspecciones mediante detallados Anexos a los que reenvía su breve articulado. En estos Anexos se establecen dos *Guías de Inspección* que definen el procedimiento de inspección de las empresas productoras de alimentos, depósitos y distribuidoras (art. 3, que reenvía al Anexo II) y

⁴²⁶ Art. 8 inc. n, y art. 10 inc. q del Decreto 1490/92.

⁴²⁷ La ANMAT pone mayor énfasis en la regulación (y ejecución) de la inspección de medicamentos y productos médicos. Para estos objetos cuenta desde hace décadas con una completa reglamentación: Ley 16463/64 (Normas sobre Contralor Técnico y Económica de los Medicamentos, Drogas y todo otro producto de uso y aplicación en la medicina humana), Ley 17567/67 (actualiza la reglamentación sobre farmacias), Dec. 9763/64 (reglamentario de la Ley 16.463), Dec. 150/92 (registro, elaboración, fraccionamiento, prescripción, expendio, comercialización, exportación e importación de medicamentos), Resolución del Ministerio de Salud y Acción Social N° 315/95 (norma a la que se deberán ajustarse los inspectores o funcionarios debidamente facultados por la autoridad sanitaria, respecto de la comercialización de medicamentos) y la Disposición de ANMAT N° 2372/08, que aprueba la "*Guía para Inspectores sobre Buenas Prácticas de Fabricación de Medicamentos*" y la "*Clasificación de Deficiencias de Cumplimiento de las Buenas Prácticas de Fabricación*".

⁴²⁸ Este Decreto de necesidad y urgencia autorizaba la realización de inspecciones durante las horas destinadas a su ejercicio. Aún mediando negativa del propietario o responsable, se autorizaba a ingresar a los locales cuando haya motivo fundado para creer que se estaba cometiendo una infracción que atentara contra la salud de la población (art. 3, Dec. 341/92).

empresas que comercializan o expenden alimentos al público (art. 4, que reenvía al Anexo III), respectivamente⁴²⁹.

Si bien la Disposición 1930/95 se fundaba en la necesidad de fijar procedimientos comunes a las inspecciones del Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) y del Instituto Nacional de Alimentos (INAL), actualmente sólo es aplicable a los establecimientos mencionados, es decir, los relativos a alimentos. En el año 2008 se dictó la Disposición 2372 que derogó el artículo 2 de la Disp. 1930/95 -y su correspondiente Anexo I- que establecía la “*Guía de inspección relativa a los medicamentos*” estableciendo un régimen específico para ello⁴³⁰.

Las inspecciones son el primer paso necesario para el adecuado control de la aplicación de la normativa alimentaria vigente. Se debe contar además con servicios de laboratorio para el análisis de las muestras obtenidas, el seguimiento y los datos epidemiológicos de los alimentos. El establecimiento de laboratorios requiere recursos, tanto de capital (para su instalación, mantenimiento y explotación, que en general suponen costos elevados) como de personal formado⁴³¹ en las técnicas y conocimientos necesarios. Los laboratorios deben contar con instalaciones y equipo adecuados, así como con personal preparado y competente, a los fines de obtener resultados precisos y transparentes,

⁴²⁹ La Disposición 1930/95 incluye también un modelo de Acta de Inspección (art. 5, que reenvía a Anexos IV y V) y establece cuándo y cómo se extraen las muestras (art. 9) y de qué modo deben proceder los inspectores en caso de hallar infracciones a la legislación vigente.

⁴³⁰ La Disposición de 2008 aprueba la “*Guía para Inspectores sobre Buenas Prácticas de Fabricación de Medicamentos*” y la “*Clasificación de Deficiencias de Cumplimiento de las Buenas Prácticas de Fabricación*”, con procedimientos diferenciados. En 2004 se había dictado la Disposición ANMAT N° 2819/04 que adoptó las recomendaciones sobre Buenas Prácticas de Fabricación para la Industria Farmacéutica aprobadas por la Asamblea Mundial de la Salud, los informes de la PIC’S (Pharmaceutical Inspection Cooperation Scheme) y de la ICH (International Conference on Harmonisation) pero se advertían deficiencias en el cumplimiento de la BPF y en el uso de las facultades de inspección y la adopción de medidas para proteger la salud de la población. Para asegurar la uniformidad de criterios en la aplicación de la normativa, se consideró indispensable la clasificación de las deficiencias de cumplimiento de las normas de Buenas Prácticas de Fabricación en “*deficiencias críticas, mayores y otras deficiencias, adoptándose, a esos fines, un criterio basado en el riesgo involucrado teniendo en cuenta la naturaleza y el alcance de deficiencia advertida*” (Considerandos de la Disposición 2372/08 ANMAT).

⁴³¹ FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

esto es importante si tenemos en cuenta que los resultados analíticos de un laboratorio de control de alimentos suelen servir de prueba pericial en los procedimientos para determinar infracciones. Respecto del aumento de la precisión de los resultados, FAO/OMS sugieren la *“introducción de programas analíticos de garantía de calidad y la acreditación por un organismo competente, sea nacional o extranjero”*.

En el escenario que plantea el sistema nacional de control de alimentos, así como deja de ser central la labor de inspección de productos rutinaria para la detección de fraudes, disminuye correlativamente la cantidad y la intensidad del trabajo de los laboratorios estatales de análisis de las muestras. Sin embargo, esto no significa que el trabajo experto deja ser relevante, por el contrario, acorde a los postulados de los organismos internacionales, el conocimiento experto es la base para la toma de decisiones, solo que hay un traslado del lugar donde radica esa expertise científica o técnica. Ahora son las propias empresas las que deben elaborar e implementar planes de gestión de riesgo (ver cap. IV.3.2.b). El experto que controla el riesgo lo hace preventivamente, siguiendo los pasos de la metodología del análisis de riesgo, situado en las empresas alimentarias o en las certificadoras de calidad. El asesoramiento experto se privatiza, se traslada del laboratorio público al privado.

Otro factor importante para FAO/OMS es la integración de los laboratorios (del sistema nacional de control de los alimentos “modelo”) en un sistema nacional de inocuidad de los alimentos que permita establecer y analizar los vínculos entre contaminación alimentaria y enfermedades transmitidas por los alimentos⁴³². En Argentina, los laboratorios para detectar una y otra cuestión se encuentran radicados en organismos diferentes. Una de las críticas que ha recibido el diseño del Sistema Nacional de Control de Alimentos argentino instaurado en 1994 y recreado en 1999, es esta ausencia en su composición: *“le falta una*

⁴³² Ibid.

vértebra porque no se contempla el componente de la Epidemiología en su nivel orgánico y de decisión”⁴³³. Precisamente, uno de objetivos del PFCA es el establecimiento de una agenda de trabajo con actores claves para prevenir las ETAs, para lo cual se plantea la necesidad mejorar la comunicación con las instituciones de Epidemiología (especialmente la Administración de Laboratorios e Institutos de Salud- ANLIS), así como también con las Cámaras y ONGs del sector y el SENASA⁴³⁴.

El PFCA apunta también a articular el trabajo los laboratorios oficiales a nivel federal, consolidando la cooperación técnico-científica de la Red Nacional de Laboratorios Oficiales de Alimentos (RENALOA), avanzando en el intercambio de información y experiencias en el marco de esta red.

IV.3.2.b. Gestión del control. Información, educación y asesoramiento

La gestión del control de los alimentos es definida en el PFCA como *“el proceso continuado de planificación, organización, seguimiento, coordinación y comunicación, en forma integrada, de una gran variedad de decisiones y medidas relacionadas con el riesgo, con el fin de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos de producción nacional, importados y exportados para los consumidores nacionales y los mercados de exportación”*. El plan plantea una serie de objetivos para lograr el fortalecimiento del Sistema Federal de Control de Alimentos en el aspecto de gestión, como la necesidad de contar con información disponible y actualizada para facilitar una rápida toma de decisiones en caso de riesgo

⁴³³ Se considera fundamental su incorporación. La Epidemiología permite evaluar los riesgos de enfermedades derivadas del consumo de alimentos y adoptar la política y reglamentación necesarias para gestionarlos, y sugiere como institución adecuada para encargarse de dicha función a la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) en el Instituto Carlos Malbrán. Fabio Cantafio, “Obligaciones Que Surgen Del Código Alimentario Argentino (C.A.A.) Para Los Distintos Partícipes de La Cadena de Elaboración y Comercialización de Alimentos,” *DJ* 2003–1 (2003): 363.

⁴³⁴ A.N.M.A.T. and Ministerio de Salud de Nación, “Programa Federal de Control de Alimentos.”

(para lo cual se implementará un sistema de registro e información online) y fijar directrices para el registro de productos⁴³⁵.

Recientemente la ANMAT ha incorporado una herramienta de gestión para evitar la propagación de enfermedades transmitidas por los alimentos y facilitar políticas de control de los alimentos basadas en el riesgo: los sistemas de vigilancia alimentaria y de alerta temprana ante amenazas para la salud de la población. Este Sistema Integrado de Vigilancia Sanitaria tiende a mejorar las respuestas ante el acaecimiento de incidentes alimentarios⁴³⁶. La implementación normativa de este sistema produjo reformas en el capítulo XXI del Código Alimentario Argentino (sobre Procedimientos), cuyo artículo 1415, reformado por Res. Conj. SPReI N° 200 y SPAGPA N° 567/2008, introduce al Código (mediante un anexo al que reenvía dicho artículo) un Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado⁴³⁷. Este manual interioriza varias de las tendencias apuntadas por los organismos globales de regulación alimentaria (ver cap. IV.2). Reglamenta que para establecer la estrategia de retiro *“deberá realizarse la evaluación del riesgo a través de un modelo científicamente aceptado señalando el tipo de consecuencias para la salud y el perfil y tamaño de la población en riesgo, de acuerdo con la Guía que figura en el Anexo I”* (punto 3.1.1.5 del Manual), establece las obligaciones y responsabilidades de la Autoridad Regulatoria Sanitaria, de las Empresas Alimentarias y otras disposiciones sobre la forma de gestionar, evaluar y comunicar al público los riesgos.

⁴³⁵ Ibid., 11.

⁴³⁶ Por incidente alimentario se entiende: *“un evento que posee consecuencias potencialmente dañinas a la población como resultante del consumo de determinado alimento; la identificación de productos alimenticios contaminados, falsificados, adulterados, alterados o que se encuentran en infracción respecto de las normas vigentes, la identificación de enfermedad humana que puede ser relacionada con el consumo de alimentos, y la identificación de malas prácticas en el establecimiento alimentario”* (punto 1.3.1 del Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado, agregado al Código Alimentario por Res. Conj. SPReI N° 200 y SPAGPA N° 567/2008).

⁴³⁷ *“Se entiende por retiro de alimentos del mercado una acción correctiva que realiza la empresa elaboradora de un producto que, a criterio de la autoridad sanitaria, está incumpliendo la normativa vigente”* (punto 1.3.2 del Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado, agregado al Código Alimentario por Res. Conj. SPReI N° 200 y SPAGPA N° 567/2008).

Según las indicaciones de FAO/OMS *“un papel cada vez más importante de los sistemas de control de los alimentos es la distribución de información, educación y asesoramiento entre las partes interesadas en el continuo que va “de la granja a la mesa”⁴³⁸*. Brindar información adecuada y educar a la población sobre buenas prácticas de manipulación y consumo de alimentos, fue desde siempre una preocupación de los bromatólogos que construyeron las bases del régimen alimentario argentino. La garantía de la circulación de información certera era una función del Estado. En el contexto de la metodología de análisis de riesgos, se acentúa la importancia de la comunicación de los riesgos (una de las etapas de la metodología), pero en ese esquema, se trata de una responsabilidad que recae en todas las etapas de la cadena que atraviesan los alimentos, ya no se encuentra concentrada en el Estado⁴³⁹.

En esta línea, ANMAT ha creado un Observatorio, el cual, según funcionarios de la institución, surge *“ante la necesidad institucional de establecer un diagnóstico de situación sobre los productos y procesos que son competencia de ANMAT, desde la visión y experiencia de quienes intervienen en el proceso de la salud pública a través de sus prácticas cotidianas”*. Se considera que a través del Observatorio se *“promueve una política articuladora, multisectorial, participativa e integradora que democratiza el proceso de decisiones y posibilita el empoderamiento de la ciudadanía al hacerla participe activa de los asuntos públicos”⁴⁴⁰*.

La ANMAT contempla la difusión de información entre los consumidores, así como la generación de programas de educación para funcionarios y trabajadores del sector de la alimentación, a través de la realización de cursos y la divulgación de boletines informativos y otras publicaciones (manuales de buenas prácticas, por ejemplo) entre estos

⁴³⁸ FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

⁴³⁹ El PFC prevé la educación de los consumidores promoviendo la adopción de principios básicos de manipulación e higiene de los alimentos y la formación de “formadores” de manipuladores de alimentos.

⁴⁴⁰ http://www.anmat.gov.ar/Observatorio_ANMAT/Observatorio.asp Acceso 15/06/2013.

sujetos⁴⁴¹. Una herramienta específica para la información se puso en marcha en octubre del año 2012: el *Sistema Federal para la Gestión del Control de Alimentos (Sifega)*. Se trata de un sistema de gestión e información sanitaria *on line*, para brindar “*confianza a la población respecto de los alimentos que adquiere y consume*”. Este sistema servirá para la difusión de información pues permitirá a ciudadanos consultar en Internet “*en forma rápida y sencilla, la condición de aprobación sanitaria de los productos alimenticios y de los establecimientos elaboradores a través de los registros presentes en los rótulos y acceder a la información de alertas sanitarias vigentes en todo el país*”. Los empresarios de los alimentos también serán beneficiarios del sistema, pues permitirá la realización de trámites online (solicitud de inscripción y actualización de los registros nacionales de establecimientos, productos alimenticios y suplementos dietarios, solicitud de análisis de muestras y la visualización de resultados)⁴⁴². Actualmente, este tipo de acceso a la información sobre los alimentos y su origen sólo existe respecto a productos alimenticios de Santa Fe y Río Negro. Se aspira que, para la finalización de la instalación del sistema, la información esté disponible sobre los productos producidos en cualquier parte del país.

⁴⁴¹ La capacitación de los inspectores de alimentos y analistas de laboratorio constituye una prioridad para el organismo. Con motivo de la celebración de los 20 años de existencia de la ANMAT, el interventor de la administración, Carlos Chiale, repasó los logros y desafíos del organismo desde su creación hasta la actualidad. Señaló que “*en 1992 no sabíamos cuántos laboratorios existían en Argentina, había un modelo estrictamente regulatorio y no había fiscalización, pero ese modelo fue rápidamente archivado por el modelo fiscalizador, con el que llegamos a hacer punta en América Latina*”. Noticia del 4 de octubre de 2012, disponible en http://www.anmat.gov.ar/comunicados/20_a%C3%B1os_ANMAT.pdf Acceso 27/11/2012.

⁴⁴² Matías de Nicola, actual presidente del INAL manifestó que el sistema busca “*brindar un mejor servicio al ciudadano, simplificando y facilitando la vinculación con las autoridades sanitarias y el acceso a la información mediante su publicación en Internet, como así también mejorar la gestión sanitaria a través de procedimientos y sistemas de información que permitan una administración pública eficiente y transparente*”. “*Avanza la creación del Sistema Federal para la Gestión del Control de Alimentos*”, noticia del 1/10/2012, disponible en <http://www.prensa.argentina.ar/2012/10/01/34621-avanza-la-creacion-del-sistema-federal-para-la-gestion-del-control-de-alimentos.php> Acceso 27/11/2012.

CAPÍTULO V

LOS PROCESOS DE CONVERGENCIA

V.1. La armonización alimentaria regional

V.1.1. Entre el alineamiento global y la convergencia internacional

Como vimos, el poder de alineamiento tras los estándares del Codex Alimentarius de FAO/OMS es altamente significativo. Pero también lo es el poder de convergencia hacia los estándares de seguridad alimentaria que mantienen los socios comerciales de cada país. Esta idea de tensión entre dos tipos de restricciones a la autonomía regulatoria en materia de seguridad alimentaria (una impuesta por los marcos globales y otra por los acuerdos comerciales bilaterales o regionales) la tomamos de Lindner, quien desarrolla el concepto para describir las limitaciones inherentes al marco regulatorio europeo actual⁴⁴³. Tomando esta noción como punto de partida, intentaremos aplicarla para explorar las limitaciones externas a las que se encuentra sujeto el marco regulatorio alimentario argentino. Habiendo ya descrito la influencia de los marcos globales en el capítulo anterior, exploraremos aquí los impulsos hacia la convergencia regional, fundamentalmente con los países del MERCOSUR (considerados los principales socios comerciales en materia alimentaria) y haremos también alguna referencia a la influencia indirecta del marco regulatorio europeo en el caso argentino.

⁴⁴³ Explica que “si bien los países son libres de establecer sus propios estándares, su autonomía política en el proceso regulatorio de la seguridad alimentaria esta restringido por una serie de factores. La Unión Europea y cada uno de sus Estados miembros se enfrentan con dos aspectos de cumplimiento: el poder de alineamiento tras los estándares del Codex Alimentarius, y el impulso hacia la convergencia con los estándares desarrollados por los socios comerciales. La importancia atribuida a la OMC y su organización de referencia, la Comisión del Codex Alimentarius, aclara las restricciones institucionales inherentes al cuadro normativo internacional que gobierna la seguridad alimentaria a la vez que revela el poder indirecto de alineamiento tras esos estándares internacionales. Por otro lado, igualmente importantes son los estándares requeridos o a los que se adhieren por los socios comerciales claves. Esto a menudo es un factor más fuerte aún que apunta hacia una convergencia en el mediano o largo plazo”. Lindner, “Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive Towards Convergence,” 133.

Desde los organismos internacionales en materia alimentaria se reconoce esta doble injerencia al recomendar a los países *“aprovechar al máximo las normas del Codex y las enseñanzas sobre inocuidad de los alimentos aprendidas en otros países”* al momento de preparar reglamentos y normas alimentarias. Si bien no limitan la recomendación a las enseñanzas de los socios comerciales sino que recomienda un aprendizaje generalizado de las *“experiencias ajenas”*, se advierte que la adaptación de esas informaciones, conceptos y requisitos *“al propio contexto”* es *“la única forma segura de establecer un marco regulador moderno que responda tanto a las necesidades nacionales como a las exigencias del Acuerdo MSF y de los interlocutores comerciales”*⁴⁴⁴.

En Argentina, el impulso hacia una convergencia de la regulación de los alimentos está dado mayormente por las normas producidas en el ámbito regional del MERCOSUR. El proceso de integración entre sus países miembros implica en gran medida la armonización de la regulación alimentaria. Individualmente también algunos países o regiones, por el volumen de los productos alimenticios argentinos que adquieren, indirectamente condicionan la regulación alimentaria al imponer requerimientos especiales a los alimentos destinados a la exportación. En este sentido, consideraremos el caso de las restricciones a las importaciones del marco regulatorio de la Unión Europea (V.3).

Ya a comienzos de la década de 1990 (aún antes de la creación de la OMC y la respectiva suscripción al Acuerdo MSF que generó una regulación alimentaria global que desencadenó un proceso de alineamiento mundial) en el Código Alimentario se reconocían estos dos órdenes regulatorios en relación a los requisitos que debían cumplir los alimentos, condimentos, bebidas o sus materias primas y los aditivos alimentarios. Mediante Decretos del ME y SyAS -que procuraban armonizar la regulación alimentaria nacional para facilitar el comercio regional de alimentos- se modifica el artículo 2º del Código Alimentario,

⁴⁴⁴ FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

por el cual se establece ahora que, en principio, la elaboración, fraccionamiento, conservación, transporte, expendio o exposición de los mismos debe cumplir los requerimientos del Código Alimentario (Dec. ME y SyAS N° 2092/91).

Los mismos requisitos (los impuestos por el Código Alimentario Argentino) deben cumplirse cuando se trate de productos importados. Pero, estas exigencias se considerarán cumplidas *“cuando los productos provengan de países que cuenten con niveles de contralor alimentario equiparables a los de la República Argentina a criterio de la Autoridad Sanitaria Nacional, o cuando utilicen las normas del Codex Alimentarius (FAO/OMS)”*. Se agrega que cuando los productos provienen de *“países con los que rijan tratados de integración económica o acuerdos de reciprocidad, la Autoridad Sanitaria Nacional podrá también considerar satisfechas las exigencias de este Código, previa evaluación del sistema de control alimentario en cada país de origen”* (Dec. ME y SyAS N° 2092, del 10/10/91).

Es decir, se reconoce la equivalencia de los requerimientos nacionales (establecidos en el Código Alimentario) con: 1. los establecidos por países que cuenten con niveles de contralor equiparables a los locales, asimilación que quedará a criterio de la Autoridad Sanitaria, quien evaluará caso por caso, 2. los estándares sentados por la Comisión del Codex Alimentarius -alineamiento global- caso que pareciera tratarse de un reconocimiento automático, pues no está sujeto a evaluación de la Autoridad Sanitaria, y 3. los establecidos por países con los que rijan tratados de integración económico o acuerdos de reciprocidad – convergencia- pero será necesario una evaluación previa de los niveles de contralor del país de origen.

V.1.2. Antecedentes de la armonización alimentaria latinoamericana

Los procesos de armonización de la normativa alimentaria regional no son recientes, pudiendo rastrearse los primeros intentos en proyectos presentados durante el I Congreso Sudamericano de Química, celebrado en Buenos Aires en septiembre de 1924, cuando se aprobó un voto del Dr.

Antonio Ceriotti que proponía la redacción de un Codex Alimentarius Sudamericano⁴⁴⁵. El Código Latinoamericano de Alimentos fue aprobado en 1959, convirtiéndose en el primer código internacional de alimentos del mundo, previo incluso al Codex Alimentarius que la FAO y la OMS sancionarían en 1962, el cual -junto con la dispersa legislación sobre alimentos que existía en Europa por entonces- tomó como base a su homónimo latinoamericano⁴⁴⁶.

La Comisión de expertos designados en el 1º Congreso Sudamericano de Química presentó el proyecto ante 2º Congreso Sudamericano de Química que se celebró en Montevideo en diciembre de 1930. Este proyecto de 154 artículos contenía definiciones de productos alimenticios y algunas disposiciones de carácter general, pero no fue considerado en esa oportunidad. En los subsiguientes Congresos Latinoamericanos de Química se continuó deliberando sobre la cuestión y se mantuvo la intención de redactar un Código latinoamericano de Alimentos⁴⁴⁷. Durante el V Congreso Latinoamericano de Química, reunido en Lima en 1951, si bien no se discutió expresamente el tema del Código Latinoamericano, se manifestó la intención de proyectar actividades y realizar esfuerzos cooperativos a nivel regional para el progreso de Sudamérica, el cual sólo podía obtenerse procurándose una “*sólida base científica*”⁴⁴⁸.

La intención de codificar regionalmente la regulación alimentaria se concretó durante el VI Congreso, realizado en Caracas en 1955. El proyecto de *Codex Alimentarius Sudamericano* aprobado fue el resultado

⁴⁴⁵ La Comisión estaba compuesta por dos delegados representantes de cada uno de los países adherido al evento. Se designó la comisión integrada por los Dres. Coppetti y Peluffo, por Uruguay, Dres. Guggiari y Crovato por Paraguay; y el propio Dr. Ceriotti y el Dr. Rumi en representación de la Argentina.

⁴⁴⁶ Grau, “Nuevo Codex Alimentarius de La Provincia de Buenos Aires.”

⁴⁴⁷ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*.

⁴⁴⁸ En la sesión de clausura se declaró que “*el desarrollo de los países latinoamericanos, su nivel de vida y el bienestar social de sus habitantes están íntimamente ligados a los progresos de la química y sugiere que a los gobiernos de los países latinoamericanos que adopten medidas urgentes que hagan realidad los fines anteriores, englobando los siguientes aspectos: a) internacional; b) latinoamericano, y c) nacional*”. Dirección Nacional de Química, “Quinto Congreso Sudamericano de Química,” 130.

del prolongado trabajo de la comisión de químicos bromatólogos de Paraguay, Uruguay y Argentina, dentro de la cual cabe destacar la labor protagónica del bromatólogo- funcionario argentino Carlos Grau⁴⁴⁹. El Dr. Grau logró el voto unánime de su propuesta sobre la constitución de una Comisión especial para el estudio del Código Latinoamericano de Alimentos, conformada por un delegado por cada país, el cual debía ser experto en Bromatología.

El proyecto fue presentado en el VII Congreso Latinoamericano de Química reunido en México en 1959, en la cual se aprobó por unanimidad y se creó una Comisión Permanente del Código Latinoamericano encargada de, entre otras cuestiones, gestionar la publicación del Código y realizar las gestiones necesarias para que los distintos países latinoamericanos adopten o tengan en cuenta las normas establecidas en el mismo. El Código Latinoamericano de Alimentos fue pensado como un *“cuerpo de doctrina y un instrumento de enseñanza destinado a tener vigencia en todas las jurisdicciones, internacional, nacional, provincial y municipal o departamental”*⁴⁵⁰. En agosto de 1960 se publicó una edición Oficial Revisada del Código Latinoamericano de Alimentos en español⁴⁵¹.

En 1962, durante el VIII Congreso Latinoamericano de Química (realizado en Buenos Aires) se aprobó por unanimidad la resolución de la Sección Bromatológica sobre el Código Latinoamericano de Alimentos y la creación de un Consejo Latinoamericano de Alimentos. *“La importancia*

⁴⁴⁹ Grau, Carlos A. (1893- 1972) se graduó de Farmacéutico en la Facultad de Química y Farmacia de la UNLP en 1915 y dos años más tarde se Doctoró en Química y Farmacia en la misma institución. Especialista en Bromatología y Química Farmacéutica. Entre otros cargos públicos, fue Director de la Oficina Química de la provincia de Bs. As. entre 1918 y 1955. También, y paralelamente, se desempeñó como Director de Química del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de esa provincia (1918-1956). Miembro de Sociedades y Academias de Ciencias de diversas partes del mundo, fue también profesor de Farmacia Práctica y de Toxicología de la Facultad que lo formó, pero es largamente recordado por ser el redactor del Codex Alimentarius de la Provincia de Buenos Aires en 1927 (1º edición) y de su segunda edición en 1936. Grau, “Nuevo Codex Alimentarius de La Provincia de Buenos Aires.”

⁴⁵⁰ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*, 39.

⁴⁵¹ En esta edición oficial se incluyeron muchos cambios respecto al proyecto inicial, a partir de observaciones del *Food Law Institute* y del Departamento de Comercio de los EEUU, que lo habían revisado a solicitud del Dr. Grau. Guajardo, *Código Alimentario Argentino*.

del Código Latinoamericano de Alimentos, además de su valor intrínseco, radica en que fue –conjuntamente con la legislación europea- la fuente del Codex Alimentarius (en la práctica un Código de referencia universal)”⁴⁵².

Estos primeros documentos internacionales de armonización regional de la regulación alimentaria fueron impulsados por reclamos de la comunidad científica que impulsó y determinó la composición de las comisiones redactoras, llevó adelante la redacción del proyecto y logró enrolar a las autoridades gubernamentales para que apoyen el Código Latinoamericano. Signado por este origen en el seno de una comunidad de expertos, la mayor injerencia del proyecto latinoamericano en la práctica se redujo a este espacio de intercambio académico.

No será sino hasta la década de 1990, gracias los grandes cambios en el régimen del comercio internacional y la celebración de acuerdos de integración regionales, que la normativa alimentaria experimentará profundas modificaciones en pos de las tendencias de armonización global y convergencia regional, ambas propulsadas por el subsistema económico- comercial que, en tanto entorno, “irrita” el subsistema jurídico.

⁴⁵² Ibid.

V.2. Convergencia regional: MERCOSUR

La influencia del proceso de integración regional en el derecho alimentario argentino se observa en los considerandos del Decreto N° 2194/94, disposición que por primera vez establece un Sistema Nacional de Control de Alimentos en el país (ver cap. VI). La necesidad de mantener actualizadas las normas jurídicas en el área alimentaria (fundamentalmente las del Código Alimentario) ante hipertrofia de la normativa internacional y global relativa a los alimentos, es una de las razones expresamente reconocidas para la creación de este sistema. Especialmente importante fue el proceso de integración económica regional que por entonces impulsaba el Gobierno Nacional, por el cual se comprometía (entre otros aspectos) a la incorporación de normas alimentarias armonizadas en el seno del MERCOSUR⁴⁵³.

Cuando en 1999 se “recrea” el Sistema Nacional de Control de Alimentos mediante Decr. N° 815/99, se reafirma que el Código Alimentario Argentino es la norma fundamental del sistema, a la cual debe incorporarse “*toda la normativa vigente que haga a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de todos los alimentos para el consumo humano*”. Se establece que el Ministerio de Salud y Acción Social (mediante el Secretario de Política y Regulación de Salud de la Sec. de Política y Reg. de la Salud) y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (mediante el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación) estarán a cargo de mantener actualizadas las normas del Código Alimentario mediante resolución conjunta, con la expresa indicación de que deberán tomar como referencia a las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el MERCOSUR (art. 3°).

⁴⁵³ En los considerandos del Decreto 2194/94, que crea un Sistema Nacional de Control Alimentario, se fundamenta la necesidad de dicho sistema en una serie de razones entre las que se destaca la necesidad de actualización del Código Alimentario Argentino “*en el marco del proceso de integración económica regional impulsado por el Gobierno Nacional*” para incorporar las normas del MERCOSUR en el área alimentaria (ver cap. VI.2.1.b).

V.2.1. Las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y las modificaciones del Código Alimentario Argentino

En este apartado explicaremos las modificaciones del Código Alimentario tras el impulso de convergencia regional. Antes referiremos brevemente algunas características de la estructura de gobierno del bloque MERCOSUR para comprender el lugar y el modo en que se producen el proceso de armonización regional que luego es internalizado en la regulación nacional.

El Tratado de Asunción estableció la estructura orgánica del MERCOSUR (en su capítulo II), poniendo a cargo de dos órganos la Administración y ejecución del Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común (artículo 9). El Consejo *“es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común”* (artículo 10), está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes, se reúne una vez al año como mínimo, con participación de los Presidentes de los Estados Partes (artículo 11).

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Tiene facultad de iniciativa y sus funciones son: *“velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común”*. El GMC puede construir Sub-grupos de Trabajo que considere necesarios para cumplir dichas funciones (artículo 13)⁴⁵⁴, se

⁴⁵⁴ El Tratado de Asunción previa inicialmente diez sub-grupos del Grupo Mercado Común: 1. Asuntos Comerciales, 2. Asuntos Aduaneros, 3. Normas Técnicas, 4. Políticas

integra con cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada país, en representación de sus respectivos Ministerio de Economía o equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Banco Central (artículo 14).

El Tratado indicaba que antes del establecimiento del Mercado Común, previsto para el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes debían “*determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones*” (artículo 18). El Protocolo de Ouro Preto (firmado el 17 de diciembre de 1994) estableció la estructura institucional y jurídica definitiva, y otorgó personería jurídica internacional al MERCOSUR⁴⁵⁵. Estableció tres órganos de decisión, uno de representación parlamentaria, uno de apoyo y uno de consulta. Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son las normas originarias y derivadas, según el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto. Entre las primeras incluye al Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios y los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos. Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, conforman el derecho derivado.

Los órganos con poder de decisión son el Consejo del Mercado Común (CMC)⁴⁵⁶, órgano máximo a cargo de la conducción política del

Fiscal y Monetaria Relacionada con el Comercio, 5. Transporte Terrestre, 6. Transporte Marítimo, 7. Política Industrial y Tecnológica, 8. Política Agrícola, 9. Política Energética, 10. Coordinación de Políticas Macroeconómicas (Anexo V del Tratado).

⁴⁵⁵ El Protocolo de Brasilia (suscripto el 17 de diciembre de 1991) consagró el sistema para la resolución de controversias que surjan entre los Estados partes sobre la interpretación, aplicación o el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las resoluciones del grupo Mercado Común, estableciendo tres etapas: las negociaciones directas; la intervención del grupo Mercado Común; y el procedimiento arbitral.

⁴⁵⁶ El Consejo está formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes de los Estados parte. Entre sus funciones principales se encuentran: formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; crear los órganos que estime pertinentes, modificarlos y suprimirlos; adoptar

MERCOSUR, toma las decisiones necesarias para profundizar el proceso de integración; el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)⁴⁵⁷.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano de representación parlamentaria. Representa a los poderes legislativos de los Estados partes, está integrada por parlamentarios designados según los procedimientos existentes en sus respectivos órganos. Tiene a su cargo coordinar la actividad comunitaria con la de legislación interna, agilizar la puesta en vigencia nacional de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. El Foro Consultivo Económico-social es órgano consultivo. Está compuesto por representantes de los sectores económicos y sociales (en igual número por cada estado parte) y emite recomendaciones para el GMC. Finalmente, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR es el órgano de apoyo, a cargo de los aspectos logísticos y de apoyo administrativo para los demás órganos de la estructura⁴⁵⁸.

decisiones en materia financiera o presupuestaria; velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR; pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el GMC; designar al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; homologar el Reglamento Interno del GMC. Los instrumentos que emite pueden ser Decisiones, que son obligatorias para los Estados Partes, o Recomendaciones, de carácter no vinculante, que se dictan *“con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración. Las Recomendaciones no serán obligatorias para los Estados Partes y su incorporación a sus ordenamientos jurídicos no será necesaria”*. De http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=1447&site=1&channel=secretaria&seccion=5 Acceso 20/06/2013

⁴⁵⁷ Se compone de cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por cada estado parte, es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sus funciones más importantes son: asistir al GMC; velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial (al interior del MERCOSUR o con terceros países, organismos internacionales y convenios comerciales); pronunciarse sobre solicitudes presentadas por los Estados partes sobre aplicación y cumplimiento del arancel externo común y demás instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera; informar y proponer al GMC acerca de la evolución de la aplicación de los instrumentos comunes, así como proyectos de nuevas normas o de modificaciones a las existentes. La Comisión de Comercio del MERCOSUR se pronunciará mediante Directivas (son obligatorias para los Estados Partes) o Propuestas.

⁴⁵⁸ Además de los seis organismos mencionados, actualmente también componen la estructura del MERCOSUR, el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR), el Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR (TAL) y el Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho (CMPED).

Nos detenemos en el GMC por ser el órgano que regula la materia alimentaria a nivel regional. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. En la estructura del Protocolo de Ouro Preto se mantiene la composición establecida en el Tratado de Asunción. Tiene por funciones principales: promover proyectos de decisión al CMC; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC; firmar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; crear, modificar o suprimir órganos (subgrupos y reuniones especializadas); intervenir en el proceso de solución de controversias; resolver reclamos de particulares (art. 14 Protocolo Ouro Preto). El GMC elaboró su propio Reglamento Interno (RI GMC) que según lo establecido por el art. 13 del Tratado de Asunción, fue aprobado por el Consejo (Decisión CMC N° 4/1991).

Se pronuncia a través de Resoluciones que son obligatorias para los Estados Partes. Las Resoluciones son el instrumento jurídico más numeroso sobre el total de normas producidas en el marco del MERCOSUR⁴⁵⁹. El Tratado de Asunción (artículo 13) permitía al GMC constituir Sub-grupos de Trabajo (SGT) para el cumplimiento de sus cometidos. Éstos, inicialmente once, *“cumplieron importantes funciones a los efectos de la coordinación de legislación durante la etapa de transición del MERCOSUR (1991-1995), en especial a través del cumplimiento del Cronograma de Las Leñas. Con la posterior creación de la Comisión de Comercio de MERCOSUR, los SGT originales han sido objeto de una readecuación de funciones y estructura”*⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ Según lo informado por la Web oficial del MERCOSUR, entre 1992 y 2012 se han dictado 1513 Resoluciones, mientras que las Decisiones del Consejo ascienden a 748 y las Directivas de la Comisión a 355, para el mismo período. De http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=5008&site=1&channel=secretaria&seccion=5 Acceso 20/06/2013.

⁴⁶⁰ <http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=193&btn=163> Acceso 21/06/2013. Los SGT actualmente son diecisiete (según Anexo “Estructura del Grupo Mercado Común” de la Decisión 12 del CMG, del 2012): SGT N° 1 “Comunicaciones”, SGT N° 2 “Aspectos Institucionales”, SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad”, SGT N° 4 “Asuntos Financieros”, SGT N° 5 “Transportes”, SGT N° 6 “Medio Ambiente”, SGT N° 7 “Industria”, SGT N° 8 “Agricultura”, SGT N° 9 “Energía”, SGT N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, SGT N° 11 “Salud”, SGT N° 12 “Inversiones”, SGT N° 13

En materia sanitaria se han logrado en el ámbito del MERCOSUR “*avances nada despreciables, fundamentalmente a través de la labor de las comisiones que integran el subgrupo de trabajo N° 8 “Agricultura”*”⁴⁶¹. Este SGT se encarga de cuestiones vinculadas a la coordinación de políticas agrícolas y de posiciones en foros Internacionales, la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias (Manual de procedimiento Zoonosanitario en fronteras, normas sobre cuarentena animal y vegetal, armonización de los sistemas de registro de productos fitosanitarios etc.) y normas sobre semillas y productos vitivinícolas. Se trata de cuestiones en su mayoría objeto de legislaciones alimentarias específicas, no codificadas (ver cap. III.1.2)⁴⁶².

Desde la perspectiva del proceso de descodificación del Código Alimentario, el SGT que ha elaborado gran parte de los Reglamentos Técnicos que *desconfiguraron* el Código, es el Subgrupo de Trabajo N° 3- *Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad*. Este subgrupo tiene a cargo distintas comisiones específicas, siendo una de ellas sobre Alimentos⁴⁶³. Esta Comisión ha estado vinculada a la elaboración de Resoluciones GMC sobre distintos aspectos de los alimentos, desde normas de alcance general, como por ejemplo la Res. GMC N° 80/96 que establece las *Condiciones higiénico- sanitarias y buenas prácticas de fabricación para*

“Comercio Electrónico”, SGT N° 14 “Integración Productiva”, SGT N° 15 “Minería y Geología”, SGT N° 16 “Contrataciones Públicas”, SGT N° 17 “Servicios”. La Decisión enumera también cinco Grupos de Trabajo (Grupo de Análisis Institucional del MERCOSUR (GAIM), Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP), Grupo de Cooperación Internacional (GCI), Grupo de Incorporación de la Normativa MERCOSUR (GIN) y Grupo de Relaciónamiento Externo (GRELEX). Además de estos grupos y subgrupos, la Decisión enumera una serie de Reuniones Especializadas (Res) y Reuniones Ad Hoc (RAH) como órganos del Grupo Mercado Común.

⁴⁶¹ Leavy and Sáez, “Debilidades En La Armonización de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias En El MERCOSUR,” 27.

⁴⁶² Estas cuestiones se enumeran en función de lo previsto en la Res. GMC N° 22/01 que establece la “*Pauta Negociadora del SGT N° 8 Agricultura*”, en la cual se indican tareas prioritarias del SGT, plazo y medios necesarios para su realización.

⁴⁶³ El SGT N° 3 del Grupo Mercado Común tiene por objetivo “*procurar la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio y así, facilitar la libre circulación de los bienes y la integración regional entre los Estados Partes*”. El SGT N° 3 tiene a su cargo “*Comisiones de Alimentos, Industria Automotriz (Suspendida), Metrología, Evaluación de la Conformidad, Productos Eléctricos y Gas Natural*” http://www.puntofocal.gov.ar/mercosur_sgt_subgrupo.htm Acceso 21/06/2013.

establecimientos elaboradores/industrializadores de alimentos (incorporada al Código Alimentario Argentino por Res MSyAS 587/97), hasta otros grandes temas codificados, como el Rotulado de alimentos (por ejemplo, Res. GMC N° 26/03 *Reglamento Técnico MERCOSUR para la Rotulación de Alimentos Envasados*, incorporado por Resolución Conjunta SPRyRS 149/05 y SAGPyA 683/05); los Aditivos y Coadyuvantes del Tecnología (por ejemplo, Res. GMC N° 11/06 *Reglamento Técnico MERCOSUR sobre “Lista General Armonizada de Aditivos Alimentarios y Sus Clases Funcionales”* incorporada por Res. Conj. SPRyRS y SAGPyA N° 38/07 y N° 74/07)⁴⁶⁴.

Una primera gran modificación del Código Alimentario en el sentido de la convergencia regional, se efectuó mediante Resolución del Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS) N° 3/95 por la cual se incorporaron al Código treinta y ocho Resoluciones del Grupo Mercado Común del MERCOSUR (GMC). En los considerandos de la Resolución ministerial, se explicaba que por Ley 23.981/91 se había aprobado el Tratado de Asunción, por el cual los Estados Parte habían acordado constituir un Mercado Común y asumieron el compromiso de “*incorporar en la legislación nacional en las áreas que corresponda, las armonizaciones logradas de bienes, servicios y factores para la libre circulación de los mismos*”, lo que hacía necesaria la incorporación de las Resoluciones del GMC al Código Alimentario Argentino. Las Res. GMC incorporadas se enumeran en el artículo 1 de la mencionada Res. MSyAS, y su texto se agregó como Anexo.

Se trataba de Res. GMC dictadas entre 1992 y 1994 que apuntaban a armonizar la regulación alimentaria en aspectos generales⁴⁶⁵ y sobre

⁴⁶⁴ También interviene en la elaboración de normativa sobre y Envases, Contaminantes y plaguicidas, Productos Procesados y Productos in natura. http://www.puntofocal.gov.ar/mercosur_sgt_alim.htm Acceso 21/06/2013.

⁴⁶⁵ Once Resoluciones sobre envases de alimentos (3/92, 30/92, 36/92, 55/92, 56/92, 16/93, 27/93, 28/93, 47/93, 87/93, 19/94), nueve sobre aditivos y coadyuvantes (31/92 y 17, 13, 43, 73, 83, y 84 del año 1993, y 21/94), dos sobre colorantes (14 y 45 del año 1993), dos sobre rotulado (6 y 18 del año 1994) y otras cuatro resoluciones sobre temas diversos (residuos de plaguicidas en alimentos, listas de especies botánicas originarias, patrones de medición y una sustancia residual).

alimentos en particular⁴⁶⁶. Se establecía que toda *"norma específica" a que se refieren las resoluciones anexas, serán únicamente aquéllas armonizadas en el ámbito del MERCOSUR*" (art. 3º Res. 3/95 MSyAS) y se derogaba toda legislación del Código Alimentario Argentino que se opusiera a dicha resolución (art. 6º Res. 3/95 MSyAS), otorgándose un plazo de noventa a las empresas para su adecuación.

Cuando aun no había transcurrido ni una década de existencia del MERCOSUR, Carlos Guajardo, analizando las modificaciones al Código en materia de rotulado de alimentos, atinadamente advertía que *"la regulación del MERCOSUR se halla en sus comienzos y que () se está gestando por este medio un nuevo Código Alimentario"*⁴⁶⁷. Efectivamente, esa primera gran modificación mencionada, fue seguida por numerosas reformas al Código Alimentario en orden a incorporar la normativa armonizada en el MERCOSUR.

Con una técnica poco homogénea, una gran cantidad de Reglamentos Técnicos del MERCOSUR han sido agregados al Código Alimentario, desconfigurando su estructura: en algunos casos los Reglamentos son directamente incorporados, con la sola mención de la Resolución ministerial argentina que aprueba la respectiva Res. GMC que lo establece; en otros casos, el articulado de la Resolución Ministerial argentina que lo incorpora es transcrito por completo, y el Reglamento Técnico aparece como ANEXO (a dicha Resolución); y en un tercer caso, el texto de la Resolución ministerial es transcrito por completo, incluyendo Vistos y Considerandos.

Las Resoluciones ministeriales que incorporan los Reglamentos Técnicos y otros Criterios sentados por los órganos del MERCOSUR contienen la siguiente aclaración: se *"deroga toda legislación del Código Alimentario Argentino que se oponga a la presente Resolución"*.

⁴⁶⁶ Cuatro resoluciones sobre lácteos y sus derivados (71, 71, 72 y 83 del año 1993), una sobre miel (15/94) y una sobre bebidas alcohólicas (20/94).

⁴⁶⁷ *Código Alimentario Argentino*, 346.

Actualmente el Código Alimentario Argentino contiene cincuenta y cuatro Reglamentos Técnicos sobre diversos aspectos de los alimentos en general o en particular⁴⁶⁸. De los veintidós capítulos que componen el Código, once han sido modificados incorporando uno o más de estos Reglamentos Técnicos. Prácticamente sin haber afectado la metodología del Código (la separación en capítulos y los correspondientes temas se mantiene) el “injerto” heterogéneo de estos Reglamentos (y en algunos casos, las modificaciones posteriores de los mismos) interrumpiendo el articulado, ha mutado profundamente la fisonomía original del Código abultando sus contenidos con regulaciones técnicas cada vez más específicas y detalladas. Si bien estos Reglamentos establecen definiciones, reglas y en algunos casos, principios (científicos) generales, se trata fundamentalmente de largos listados, tablas u otros anexos con requisitos técnicos, sustancias permitidas y sus correspondientes niveles, características técnicas de ciertos productos alimenticios, etc. Todas estas modificaciones también han aumentado la vulnerabilidad del Código en el sentido de su estabilidad en el tiempo.

V.2.2. La cuestión de los aditivos alimentarios

A modo de ilustración del proceso de convergencia regional nos detendremos en una cuestión que ha sido modificada en el derecho alimentario argentino internalizando disposiciones del MERCOSUR: los estándares relativos a los aditivos y otras sustancias agregadas a los alimentos.

Los aditivos alimentarios son productos agregados a los alimentos para *“mejorar su aspecto, textura, consistencia, color, sabor o aroma tornándolos más apetecibles, o para impedir su alteración, sin volverlos nocivos”*⁴⁶⁹. Su estudio constituye un importante capítulo de la disciplina Bromatológica y la determinación de sus condiciones de uso permitido y

⁴⁶⁸ A junio de 2013, según la versión del Código Alimentario Argentino actualizada disponible en http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas_alimentos_caa.asp Acceso 22/06/2013.

⁴⁶⁹ Adolfo Leandro Montes, *Bromatología* (Eudeba, 1981), 6.

la prohibición de aquellos que no sean aptos para el consumidor, uno de los grandes objetos de la legislación alimentaria⁴⁷⁰.

Los “aditivos alimentarios” (al menos bajo esa expresión) son regulados recién en 1969 en el articulado del Código Alimentario. Sin embargo, el problema de la adición de sustancias extrañas a los alimentos fue motivo de debate en la comunidad científica argentina desde las primeras las Conferencias Bromatológicas Nacionales (1935, 1937, 1939, 1941) que incluían en sus temas de discusión su prohibición legal, características, efectos, etc. (ver cap. II.1.2.a).

En el marco legislativo argentino, encontramos antecedentes sobre la cuestión ya en 1903, en relación al uso de edulcorantes artificiales en los alimentos. Mediante Ley 4165 (R. N. 1903, t. I, p.7) se prohibía el “*empleo de sacarina, dulcina, sucranina y otros edulcorantes artificiales en la elaboración de preparados sólidos o líquidos destinados a la alimentación o consumos públicos*” (art. 1) estableciendo sanciones para los infractores⁴⁷¹. Esta la ley refleja la temprana adhesión de la comunidad científica argentina y, a través de ésta, del derecho alimentario nacional, al principio o dogma del alimento puro, axioma imperante en las más desarrolladas regulaciones alimentarias occidentales existentes por entonces, como la Pure Food Act norteamericana de 1906⁴⁷².

Es decir, el problema de lo que más tarde serán llamados “aditivos alimentarios”, emerge como un debate en la comunidad científica, fuertemente internacionalizada. Por ello, los parámetros legales adoptados al respecto de estas sustancias (en regulaciones construidas por

⁴⁷⁰ También existentes “aditivos involuntarios” o contaminantes, es decir, “*sustancias de muy diversa naturaleza que pueden incorporarse a los alimentos en el curso de la cosecha de las materias primas, en el lavado, en la elaboración o en el envasado. Al ser ingeridos con el alimentos pueden provocar trastornos de distintas gravedad*” Ibid.

⁴⁷¹ Reglamentada por Decr. del 4 de febrero de 1903 (R. N. 1903, T. I, p. 409).

⁴⁷² James Harvey Young, *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906* (Princeton University Press, 1989); Daniel Carpenter, “Pure Food and Drug Act (1906). Major Acts of Congress,” *Encyclopedia.com*, 2004, <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400257.html>; Oscar Edward Anderson, *The Health of a Nation: Harvey W. Wiley and the Fight for Pure Food* (Textbook Publishers, 2003).

expertos o bajo el directo asesoramiento de experto) tendieron a una cierta coordinación internacional desde las primeras normas nacionales.

En 1953 se sanciona en Argentina el Reglamento Alimentario Nacional, de aplicación limitada a los territorios federales. En él no se encuentran referencias expresas a los aditivos como tales⁴⁷³. Cuando en 1969, tomando como base el texto de dicho reglamento, se sanciona el Código Alimentario, éste incorpora expresamente el problema de los aditivos alimentarios. El listado de términos básicos enumerados al inicio del Código Alimentario mantiene los mismos siete términos referenciados en el Reglamento Nacional (bajo definiciones más breves y levemente modificadas) e incluye “aditivo alimentario”, al que define como *“cualquier sustancia o mezcla de sustancias que directa o indirectamente modifiquen las características físicas, químicas o biológicas de un alimento, a los efectos de su mejoramiento, preservación, o estabilización”*, en tanto cumpla con tres requisitos: *“a) sean inocuos por sí mismos o a través de su acción como aditivos en las condiciones de uso, b) su empleo se justifique por razones tecnológicas, sanitarias, nutricionales o psicosensoriales necesarias, y c) respondan a las exigencias de designación y de pureza que establezca este Código”* (art. 6, inc c. Código Alimentario)⁴⁷⁴.

El Capítulo XVIII (artículos 1391 a 1406) -texto que había sido íntegramente agregado en relación al Reglamento Químico Nacional (ver tabla I, cap. III.3.2.a)- regulaba en particular los aditivos alimentarios adoptando el principio de las listas positivas. Según este principio, sólo pueden utilizarse como aditivos alimentarios en la fabricación o preparación de productos alimenticios, las sustancias incluidas en las listas incorporadas al texto normativo, y bajo las condiciones de uso especificadas en las mismas. En la versión ordenada del Decreto

⁴⁷³ El artículo 5° del Reglamento define los siete términos básicos de la regulación alimentaria (consumidor, alimento, producto genuino o normal, alimento alterado, alimento contaminado, alimento adulterado, alimento falsificado) entre los cuales no se mencionan estas sustancias.

⁴⁷⁴ El listado de ocho términos fundamentales del artículo 6° del CAA enumera las definiciones de: consumidor, alimento, aditivo alimentario, alimento genuino o normal, alimento alterado, alimento adulterado y alimento falsificado.

2126/71⁴⁷⁵, este capítulo XVIII contiene algunas reglas generales (precisa la definición del art. 6 inc. c, el modo de expendio, características de los rotulados de productos que contengan estas sustancias, etc.) y un listado de ciento sesenta y ocho aditivos permitidos con las exigencias correspondientes detalladas por cada uno (artículo 1388). A los fines de la verificación analítica de estos aditivos permitidos, el Código Alimentario toma como fuente tres grandes referencias (art. 1399):

- F.C.C.- Food Chemicals Codex, Publication 1406, Nat. Academy of Science, Washington 1966.
- FAO/OMS- Normas de Identidad y de Pureza para los Aditivos Alimentarios, Vol. I y OO (1963) y N° 281 (1964).
- F.N.A.- Farmacopea Nacional Argentina, 1966⁴⁷⁶.

Dada la volatilidad de las bases de información que suelen tomarse como referencia, las cuales se modifican permanentemente según los nuevos conocimientos científicos que van emergiendo, el sistema de listas positivas es siempre flexible. De esta forma, el Código Alimentario prevé que *“la autoridad sanitaria nacional podrá modificar o ampliar la presente lista positiva de aditivos alimentarios”* (artículo 1400 del Código Alimentario).

Los aditivos alimentarios son objeto de análisis por parte de comités de expertos científicos nacionales e internacionales. En el plano internacional, se destaca el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios, conocido bajo las siglas de su denominación en ingles (Joint Expert Comitee on Food Aditives) “JECFA”.

⁴⁷⁵ Adla. XXXI-C, Pág. 3087.

⁴⁷⁶ El artículo 1393 del Código Alimentario actualmente vigente contiene una lista positiva de 173 aditivos. Las fuentes de información para la verificación analítica continúan siendo las mismas que en la versión reglamentada de 1971, con leves modificaciones: FCC - Food Chemicals Codex, Publication 1406, Nat. Acad. Sci. Nat. Res. Council, Washington, 1966 *“y suplementos;”* FAO/OMS - Normas de Identidad y de Pureza para los Aditivos Alimentarios, Vol I *“y II”*, 1963: Informes Técnicos N° 228, 1962; y N° 281, 1964; FNA - Farmacopea Nacional Argentina, 1966 (art. 1399 CAA).

Este Comité, ahora parte del sistema del Codex Alimentarius, se conforma con anterioridad al propio Codex, ya que la regulación de los aditivos alimentarios constituye una de las primeras preocupaciones de los organismos internacionales involucrados en materia alimentaria. En 1953, el órgano rector de la OMS (Asamblea Mundial de la Salud) declaró que “*la utilización cada vez más amplia de sustancias químicas en la industria alimentaria representaba un nuevo problema para la salud pública*” y propuso que, conjuntamente con FAO, lleven a cabo estudios al respecto⁴⁷⁷. Como resultado de uno de esos estudios, la FAO y la OMS convocan la primera Conferencia Mixta FAO/OMS sobre Aditivos Alimentarios en 1955, de la cual nace el mencionado Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA).

También tienen relevancia internacional, por el prestigio de sus investigaciones y regulaciones, algunas agencias nacionales de seguridad alimentaria, particularmente la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA- *European Food Safety Authority*) y la Administración de Alimentos y Medicamentos de los EEUU (FDA- *Food & Drug Administration*)⁴⁷⁸.

Como apuntamos, el problema de la regulación de los aditivos alimentarios emerge como un planteo con tendencias de internacionalización debido al funcionamiento propio de la comunidad científica que condujo tempranamente el debate. A partir de la creación del Codex Alimentarius y el Programa Conjunto de FAO/OMS sobre alimentos, las regulaciones nacionales contaron con una guía oficial de referencia internacional para la adopción de criterios sobre los aditivos alimentarios. Más allá del derecho de cada país a determinar su propia regulación, la legitimidad científica con la que cuenta el Codex o las investigaciones de la FDA en la comunidad de expertos nacionales (generalmente involucrados en los procesos de diseño normativo de la

⁴⁷⁷ FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?*, 10.

materia alimentaria) opera como un factor de armonización legislativa indirecta desde la existencia misma de estos parámetros internacionales.

Junto con la JMPR (Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas) el JECFA ha *“elaborado durante muchos años datos apreciados a nivel internacional que son ampliamente utilizados por los gobiernos, la industria y los centros de investigación. Su contribución a la labor de la Comisión del Codex es de importancia fundamental y las publicaciones basadas en sus actividades son reconocidas como referencias internacionales”*⁴⁷⁹.

Desde la existencia de la OMC, y la puesta en vigencia de los Acuerdos de MSFS, la discusión y evaluación de los aditivos alimentarios, aún, y cada vez en forma más hegemónica, continúa en manos de los expertos pero el impacto de sus resoluciones se encuentra reforzada por la legitimidad de los parámetros del Codex cuya adopción se considerada una presunción de medida legítima, que no representa un obstáculo al comercio internacional (ver cap. IV).

V.2.2.a. ¿Convergencia regional o alineamiento global?

En Argentina, numerosas modificaciones comienza a introducirse durante la década de 1990 en el listado positivo de aditivos codificado. En gran parte, las modificaciones fueron el resultado de decisiones adoptadas en el proceso de armonización regional producido en el marco

⁴⁷⁹ FAO, *¿Qué Es El Codex Alimentarius?*, 26. Basándose en las evaluaciones del JECFA, la Comisión del Códex Alimentario informa “periódicamente la IDA o Ingestión Diaria Aceptable o Admitida y los niveles máximos en que pueden ser empleados los aditivos. La IDA de una sustancia es la centésima parte de una cantidad, que suministrada diariamente, no es capaz de provocar daño para la salud. Constituye una pauta reguladora que bajo ningún aspecto indica nivel de toxicidad, ya que en realidad posee un factor de seguridad cien veces mayor (). Estos valores encontrados son difundidos al resto del mundo como recomendaciones, por las diferentes organizaciones científicas, nacionales o internacionales” Marina Torresani, “Edulcorantes” (Sociedad Argentina de Nutrición, 2012), <http://www.sanutricion.org.ar/content/docs/pdf/2012/actualizaciononline/edulcorantes.pdf>. Cada aditivo permitido se identifica mediante un número INS (Internacional Numbering System) de tres dígitos “que indica que ese producto ha sido evaluado por el JECFA y ha sido aprobado. El primer número informa el tipo de aditivo (9 para los edulcorantes), el segundo número hace referencia a la familia del aditivo y el último se refiere a la especie en concreto y sirve para identificar la sustancia” Ibid..

del MERCOSUR, mediante la Resolución MSyAS N° 3, del 11 de enero de 1995. Por dicha resolución se incorporaron al texto del artículo 6 del Código Alimentario (en el capítulo I, “Disposiciones Generales”) dos Res. del Grupo Mercado Común (GMC) N° 31/92 y N° 18/93, que establecen la definición y los principios fundamentales sobre el empleo de aditivos, ingredientes, coadyuvante de elaboración y contaminantes⁴⁸⁰.

La Resolución GMC 19/93, también incorporada al Código Alimentario, establecía una “*Lista general armonizada de aditivos MERCOSUR*” pero fue derogada en derogada por art. 2° de la [Res. conjunta N° 38/2007 y 74/2007](#) de la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos respectivamente. Como señalamos, la Res. 3/95 del MSyAS (que incorporaba un total de treinta y ocho Resoluciones del GCM al Código Alimentario) había establecido que “*toda “norma específica” a que se refieren las resoluciones anexas, serán únicamente aquellas armonizadas en el ámbito del MERCOSUR*”, derogando toda norma opuesta a las mismas.

Otra modificación del Código Alimentario se produce con la Res. GMC 105/94 sobre “*Principio de transferencia de aditivos alimentarios*”, fue incorporada por Res. MSyAS N° 184 del 30 de abril de 1995, por la cual todo aditivo alimentario que, por haber sido empleado en las materias primas u otros ingredientes, sea transferido a un alimento, cumpliendo ciertas condiciones estaba exento de la declaración en la lista de ingredientes⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ El primer artículo del actual capítulo XVIII (específicamente dedica a los aditivos alimentarios) contiene una caracterización ampliatoria de la definición enunciada en el artículo 6°, Inc 3 del CAA respecto a los aditivos permitidos. Establece que éstos deben ser: (a) inocuos por sí o a través de su acción como aditivos; b) formar parte de la lista positiva del Código; c) empleados exclusivamente en los alimentos específicamente mencionados en este Código, y d) responder a las exigencias de designación, composición, identificación y pureza del Código (artículo 1391 CAA), al final del cual se incorpora la expresión “*ver Capítulo I del CAA RESOLUCIONES GMC N° 031/92 Y N° 018/93 Incorporadas por Resolución MSyAS N° 003 del 11.01.95*”, con lo cual se remite a las modificaciones del Capítulo I.

⁴⁸¹ Las condiciones eran las siguientes: “*a) El aditivo esté permitido en las materias primas u otros ingredientes de acuerdo a los Reglamentos Técnicos MERCOSUR establecidos; b) La*

A continuación del artículo 1400 del Código Alimentario (que determina la facultad de la autoridad sanitaria nacional de modificar o ampliar la Lista Positiva de Aditivos Alimentarios) se incorpora el texto de la Res. GMC N° 17/93 (también incorporada entre las treinta y ocho Res. GMC de la Res. MSyAS N° 3/95), sobre *Criterios de Mantenimiento de la Lista General de Aditivos Alimentarios MERCOSUR*. Esta norma básicamente regula la forma en que se procederá regionalmente para mantener actualizada la lista de los criterios admitidos (tomados por reconocidos organismos internacionales en materia alimentaria) según un listado anexo. Establece también la obligación de los Estados parte de adoptar *“las medidas pertinentes a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto precedentemente”* (art. 2, Res. GMC 17/93).

El Anexo regula diferencialmente el proceso de decisión respecto a los aditivos alimentarios según tres situaciones diferentes: inclusión, exclusión y *“casos por excepción”*. La inclusión de aditivos a la lista general procede respecto de todos *“aquellos aditivos propuestos por lo menos por un Estado Parte”*, siempre que sea *“admitido por el Codex Alimentarius o la C.E.E., pudiendo tomarse como información suplementaria la F.D.A.”*. La exclusión de Aditivos Alimentarios de la lista general se trata caso por caso y corresponde *“su baja cuando el Codex Alimentarius y la C.E.E. resuelvan su eliminación”*. Los casos por excepción son todos aquellos que no están *“contemplados en los anteriormente indicados, cuando a propuesta de algún Estado Parte se solicita el pedido de inclusión o de exclusión de la lista general de Aditivos Alimentarios, presentando razones, debidamente fundamentadas y respaldadas en estudios efectuados por organismos internacionalmente reconocidos”*. Estos organismos reconocidos son expresamente mencionados: la Agencia

cantidad del aditivo en las materias primas u otros ingredientes no exceda a la cantidad máxima permitida en el alimento; c) El alimento al cual el aditivo es transferido, no contenga dicho aditivo en cantidad mayor que la que podría ser introducida por el uso de los ingredientes bajo adecuadas condiciones tecnológicas o buenas prácticas de manufactura; d) El aditivo transferido se encuentre presente en un nivel no funcional o sea a un nivel significativamente menor que el normalmente requerido para lograr una función tecnológica eficiente en el alimento” (art. 1, Res. 184/95).

Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC - International Agency For Research On Cancer), el mencionado JECFA del Codex Alimentarius, el Instituto Nacional de Salud Pública y Protección Ambiental (National Institute Of Public Health & Environmental Protection) y Centro de Investigaciones del Hombre y el Ambiente de (RIVM - Research For Man & The Environment) holandeses; y el Centro Internacional de Información de Toxicología (ITIC -International Toxicology Information Center)⁴⁸².

Es decir, la inclusión o exclusión de sustancias de la lista precisa la legitimación de los estándares elaborados por los organismos internacionales. No se prevé la situación de propuesta de uno o más Estado parte basándose exclusivamente en resultados de investigaciones endógenas. Inclusive la incorporación de aditivos a la lista general bajo la situación de “casos excepcionales” a propuesta de algún Estado parte también procede *“basándose en estudios realizados por organismos reconocidos internacionalmente”* y, a diferencia de los casos anteriores, estas propuestas se deben aprobar por consenso (unanimidad). La exclusión de un aditivo alimentario de este tipo, de la lista general procede a solicitud de un Estado Parte, el cual *“deberá presentar la documentación fundamentada y respaldada por algún organismo reconocido internacionalmente”*. La exclusión también es aceptada sólo por consenso (unanimidad).

En conclusión, la “compuerta” para la inclusión de sustancias al listado del MERCOSUR es la admisión por parte de otros organismos internacionales a los cuales se sigue, en cuyo caso será automática. La

⁴⁸² Uno de los puntos de la Res. GMC (3.4) brinda el listado de los organismos reconocidos internacionalmente, incluyendo datos para su localización: “1 - IARC - INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER. 150 cours Albert Thomas. 69372 Lyon cedex 08 – FRANCE. PHONE: 72.73.84.85 - TELEX: 380.023 - FAX: 72.73.85.75; 2 - JECFA - JOINT FAO/WHO EXPERT COMMITTEE ON FOOD ADDITIVES. World Health Organization. 1211 Geneve 27 – Switzerland. Fax: (41 22) 7888 04 01; 3 - NATIONAL INSTITUTE OF PUBLIC HEALTH AND ENVIRONMENTAL PROTECTION - RIVM - RESEARCH FOR MAN AND THE ENVIRONMENT. Antoine van Leeuwenhoeklaan 9. P.O. Box I - 3720 BA Bilthoven - The Netherlands; y 4 - ITIC -INTERNATIONAL TOXICOLOGY INFORMATION CENTER. Paseo Ramón María de Lili 1 # 4 dcha. E-20002 San Sebastián – España. Teléfono (34 48) 32.04.55 - Fax: (34 48) 32.04.87.

exclusión, si bien procede a pedido de parte, debe necesariamente estar apoyada por estudios de los organismos internacionales reconocidos. Es decir, el mantenimiento de la lista general de aditivos alimentarios del MERCOSUR (a cargo de la Comisión de Alimentos Industrializados del SGT-3 Normas Técnicas) se resuelve en función de un re-examen del conocimiento producido en los espacios organizados y coordinados por organismos internacionales y/o gobiernos de países desarrollados y no prevé el supuesto de producción de nuevo conocimiento endógeno sobre la materia a discutir como base para las modificaciones normativas. Este mecanismo de incorporación-exclusión legislativa de aditivos alimentarios reproduce las relaciones de centro- periferia generadas en las comunidades científicas.

Respondiendo al interrogante con el que titulamos este apartado, en el caso de los aditivos alimentarios, los procesos de armonización legislativa no presentan la mencionada tensión entre un impulso hacia el alineamiento global y un impulso contradictorio hacia la convergencia regional (como se señalaba ocurre con el marco regulatorio europeo sobre seguridad alimentaria). Por el contrario, ambos procesos se acoplan: en Argentina (al igual que los demás países del MERCOSUR) *“al no existir un comité científico que permita garantizar la evaluación propia”* las aprobaciones de aditivos alimentarios se basan *“en lo que dictaminan los comités de expertos científicos de la UE y de EE.UU”*⁴⁸³. Es decir que, a través de un proceso de integración regional, se encolumna la regulación nacional de cada país integrante del bloque tras el proceso de armonización global de la regulación alimentaria, debido a la gran injerencia de las evaluaciones del Comité de Expertos del Codex sobre Aditivos Alimentarios (JECFA) en las Resoluciones del GMC.

⁴⁸³ Torresani, “Edulcorantes.”

V.2.1.b. Las especies botánicas de origen regional

Entre las modificaciones del Capítulo XVIII del Código Alimentario (sobre Aditivos Alimentarios) para su armonización regional y/o global, cabe mencionar por su particularidad al “*Reglamento Técnico MERCOSUR sobre Aditivos Aromatizantes/Saborizantes*” contenido en la Res. GMC N° 10/06, incorporada por Res. Conjunta SPyRS y SAGPA N° 37/2007 y N° 73/2007, para ser aplicado a los “*aditivos aromatizantes/saborizantes que son producidos y comercializados en los territorios de los Estados Partes del MERCOSUR, al comercio entre ellos y a las importaciones de extrazona*” (punto 1). El Reglamento establece una serie de definiciones y clasificaciones, designaciones y formas de presentación (puntos 2, 3, y 4). El punto quinto del Reglamento toma como Lista de Base para los Aromatizantes autorizados a “*todos los componentes aromatizantes/saborizantes con uso aprobado, como mínimo, por una de las entidades: JECFA, UE (CoE), FDA o FEMA*”, y establece un listado de fuentes bibliográficas reconocidas a la que deben responder los requisitos de identidad y pureza y demás especificaciones en relación los aromatizantes/saborizantes autorizados y las sustancias permitidas⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Son reconocidas como fuentes bibliográficas:

1. CAS -“Chemical Abstracts Service”, American Chemical Society, Washington, D.C.
2. EFSA – European Food Safety Authority.
3. FAO/WHO Codex Alimentarius Standards.
4. Farmacopea Nacional de los Estados Partes.
5. FCC - “Food Chemical Codex”, National Academy Press, Washington, D.C.
6. FEMA - Flavor and Extract Manufacturers Association of America Expert Panel, Washington DC.
7. FENAROLI - “Handbook of Flavor Ingredients”, CRC Publishing Co., Boca Raton, FL - IOFI - International Organization of the Flavor Industry, “Code of Practice of the Flavor Industry.
8. JECFA, Summary of Evaluations Performed by Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives.
9. Steffen Arctander, “Perfume and Flavor Materials Natural Origin”, 1994, Allured Publishing Co, USA.
10. Steffen Arctander, “Perfume and Flavor Materials Natural Origin”, 1994, Allured Publishing. Co, USA.
11. The Merck Index
12. TNO - Nutrition and Food Research Institute, The Netherlands, Volatile Compounds in Food Qualitative and Quantitative–Data.
13. USA Code of Federal Regulation – CFR / Food and Drug Administration – FDA.

Las únicas sustancias que escapan a la estandarización global -por cuestiones geográficas y no políticas- son las “Especies Botánicas de Origen Regional”, que por su especificidad son listadas individualmente en la Resolución⁴⁸⁵. Todas ellas, así como sus principios activos aromatizantes/saborizantes, se comprendidas en la lista de base, con las limitaciones establecidas. Al carecer de referentes internacionales, se hace necesario contar con criterios detallados y propios para la actualización de la lista de especies botánicas de origen regional. El procedimiento que trae el Reglamento consiste en adoptar tres categorías de especies botánicas de origen regional:

- ° N1. *Frutas y hortalizas, o partes de las mismas, consumidas como alimentos.* No tienen restricciones, en condiciones habituales de consumo.
- ° N2. *Plantas y/o partes de las mismas, incluyendo hierbas, especias y condimentos comúnmente agregados a las comidas, en pequeñas cantidades.* Se acepta su uso con posible limitación de algún principio activo en el producto final.
- ° N3. *Plantas y/o partes de las mismas que, en vista de su larga historia de uso sin evidencia de efectos adversos agudos, son aceptadas temporariamente para su uso en ciertas bebidas y alimentos, en su forma tradicional.* Se trata de casos para los cuales “*las informaciones disponibles son insuficientes para determinar adecuadamente su potencial toxicidad a largo plazo*”. El uso de saborizantes/aromatizantes de esta categoría puede estar limitado.

⁴⁸⁵ Las especies botánicas de origen regional listadas son:

a) Calafate (Michay) - *Berberis buxifolia* Lam, *Berberis heterophylla* Juss, *Berberis darwinii* Hook.

b) Canchalagua – *Centarium cachenlahuen* (Moll) Robinson

c) Carqueja – *Baccharis articulata* (Lamarck) Pers. *Baccharis crispa* Sprengel

d) Incayuyo – *Lippia integrifolia* (Griseb) Hieron

e) Lucera – *Pluchea sagittalis* (Lamarck) Cabrera

f) Maqui - *Aristotelia chilensis* (Molina) Stuntz (sinónimo: *Aristotelia macqui* L’Herit).

g) Marcela – *Achyrocline satureioides* (Lamarck) D.C.

h) Peperina – *Minthostachys mollis* (H.B.) Gris

i) Poleo – *Lippia turbinata* Griseb

j) Vira-vira – *Gnaphalium cheiranthifolium* Lam

k) Zarsaparrilla - *Smilax campestris* Gris.

° N4. *Plantas y/o partes de las mismas que son utilizadas actualmente como aromatizantes/saborizantes, y que no pueden clasificarse en las categorías N1, N2 o N3, debido a que la información es insuficiente.*

El Reglamento detalla los requisitos básicos de evaluación de las especies botánicas de cada categoría. Las N1 y N2 son incorporadas a la lista de base sin requisitos adicionales. Las N3 son incorporadas *“temporariamente a la lista de base, luego de una evaluación de seguridad y aprobación por la autoridad competente del Estado Parte”*. Deben cumplir también otros requisitos: *“registrar una larga historia de uso en la elaboración de bebidas y alimentos, considerando nombre(s) popular(es), parte de la planta y forma de preparación que es utilizada”, tener una “identificación botánica inequívoca de la especie y de sus variedades, con depósito de ejemplares en herbarios de referencia”* y su uso debe estar de acuerdo con la limitación de principios activos en el producto final previsto la resolución. Se establece la temporalidad de la inclusión en la lista hasta la realización de *“estudios de evaluación que comprueben su seguridad”*⁴⁸⁶.

Finalmente, la utilización de las especies de la categoría N4 no será permitida *“hasta que sean obtenidas las informaciones sobre su identidad y calidad mediante la identificación botánica inequívoca de la especie y de sus variedades, con depósito de ejemplares en herbarios de referencia; y estudios farmacognósticos y fitoquímicos de los principales componentes, determinación de principios activos tóxicos, metodologías de análisis, estudios toxicológicos de efectos agudos y crónicos”*.

La autorización del consumo de especies regionales obliga a realizar estudios endógenos por su situación local, generando la necesidad de reglamentar un procedimiento también propio, ya que no existen pautas internacionales predeterminadas que limiten o condicionen las

⁴⁸⁶ Aclara que se trata de estudios fármacognósticos y fitoquímicos de los principales componentes, determinación de principios activos tóxicos y metodologías de análisis; estudios toxicológicos de efectos agudos y estudios de corto plazo que puedan, incluso indicar la necesidad de estudios a largo plazo para la evaluación de efectos crónicos.

resoluciones al respecto. En este caso excepcional, los países de la región deben recabar su propio conocimiento científico para basar las medidas que libremente pueden adoptar al respecto.

V.2.2.c. Los proceso de armonización legislativa y el Código Alimentario

Las modificaciones al Código Alimentario que vienen dadas por el proceso de convergencia regional en el marco del MERCOSUR, indirectamente también alinean la regulación nacional tras los parámetros globales del Codex Alimentarius. Es decir, al menos en la cuestión relativa al uso de aditivos alimentarios, la regulación de la región MERCOSUR se alinea tras las recomendaciones de la agencia global de FAO/OMS. La intensa globalización jurídica de las listas positivas consensuadas en los foros intergubernamentales neutraliza en este aspecto la tensión inicialmente detectada entre un alineamiento global tras la regulación de FAO/OMS y OMC y una supuesta convergencia regional que algunos académicos han puestos de relieve⁴⁸⁷.

Como excepción a estas reglas cabe apuntar que los países de la región libremente adoptan decisiones sobre la autorización de especies regionales. Como señalamos, en este caso los países de la región se enfrentan a la situación de tener que realizar estudios científicos que les permitan contar con información suficiente para basar las medidas al respecto. Ante la carencia de parámetros internacionales que limiten o condicionen sus resoluciones, deben también reglamentar un procedimiento con características propias adecuadas a estas especies particulares.

La debilidad de la región frente a esos procesos de globalización jurídica viene dada por las incapacidades estructurales (de recursos humanos, financieros e institucionales) en el MERCOSUR para llevar adelante investigaciones científico técnicas que permitan poder discutir

⁴⁸⁷ Lindner, “Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive Towards Convergence.”

en el seno de los organismos internacionales una posición propia adoptada según las necesidades particulares de la región.

Los países desarrollados cuentan con la infraestructura necesaria para movilizar investigaciones precisas y desarrollar el conocimiento que permita poner en cuestión los parámetros estandarizados y utilizarlos estratégicamente como herramientas de protección de sus economías deteniendo las exportaciones, cuestionando en los foros internacionales la actuación de otros Estados competidores. Estos países tienen un margen mayor para construir sus propias agendas y apartarse, si es necesario de las recetas globales. Es elemental para los Estados en desarrollo (y más aún, los “menos desarrollados”, retomando la categorización de los Acuerdos de la OMC) cuenten con infraestructura (en instalaciones y en recursos humanos calificados) propia para realizar evaluaciones de riesgos, que les permita adoptar medidas fitosanitarias más restrictivas que las estandarizadas por FAO cuando lo consideren necesario.

El logro de este objetivo no puede depender totalmente de la “asistencia” que está previsto brinden los Estados desarrollados y los organismos internacionales, la cual no puede esperarse sea por fuera de los marcos propios trazados para despejar de obstáculos el comercio internacional de alimentos reforzando la división internacional del trabajo en materia alimentaria. La asistencia de los organismos internacionales se limita al fomento de la tecnología estándar reproductiva del modelo propuesto, el entrenamiento de los aparatos estatales de control –y, a través de ellos, del sector privado- de las condiciones mínimas para instalar o fortalecer los Sistema Nacionales de Control de Alimentos. No será posible, con los recursos globalizados, generar herramientas para cuestionar estos estándares.

Una alternativa es la alianza en redes regionales, la inclusión en acuerdos existentes (MERCOSUR, por ejemplo) o la realización de convenios que prevean acciones de fortalecimiento de las prácticas de laboratorios, de formación de los expertos, de intercambio de información, etc. de manera de facilitar la armonización legislativa

regional que permita avanzar en el proceso de integración construyendo un conocimiento endógeno y capacidades estatales de aplicación y control suficientes para aplicarlo.

V.2.3. Derecho comparado de los países del MERCOSUR: regímenes jurídicos alimentarios y estructuras institucionales de aplicación

V.2.3.a. Brasil

La República Federativa del Brasil es un país federal, constituido por veintiséis estados miembros, un Distrito Federal y ciento ochenta y siete municipios, todos autónomos, en los términos de la Constitución (art. 18 Constitución de la Rca. Fed. de Brasil).

La reforma constitucional de 1988 modificó el área de salud, garantizando un sistema de salud integrado, equitativo y universal, que una década más tarde el gobierno brasilero desarrollaría con la creación de un “*Sistema Nacional de Vigilância Sanitária*” (SNVS) y la creación de una “*Agência Nacional de Vigilância Sanitária*” (ANVISA)⁴⁸⁸.

En este marco constitucional, la regulación del control alimentario en Brasil se encuentra en la Ley N° 9782, vigente desde el 26 de enero de 1999, la cual define el SNVS y crea la ANVISA para coordinar las actividades del Sistema.

El SNVS comprende un conjunto de acciones definidas en la Ley N° 8080 (del 19/09/1990) la cual regula “*para todo el territorio nacional, las acciones y servicios de salud, ejecutados aislada o conjuntamente, con carácter permanente o eventual, por personas naturales o jurídicas de derecho público o privado*” (art. 1 Ley 8080/99). Esta ley establece el derecho fundamental del ser humano a la salud y el deber del Estado de proveer las condiciones indispensables para su pleno ejercicio (art. 2, Ley 8080/99) y considera a la alimentación como uno de factores determinantes y condicionantes de la salud (art. 3, Ley 8080/99). La ley

⁴⁸⁸ Andrea Thoumi, “Resenha. Vigilância Sanitária: Desvendando o Enigma.,” *Rev. Direito Sanitario [online]* 11, no. 2 (2010): 296–309.

crea también un sistema de sanidad público universal denominado *Sistema Único de Saúde* (SUS) al cual se acopla el SNVS. Se incluye en el campo de actuación del SUS: la ejecución de acciones de vigilancia sanitaria (art. 6, I a), la vigilancia nutricional y la orientación alimentaria (art. 6, IV) y la fiscalización e inspección de alimentos, agua y bebidas para consumo humano (art. 6 VI)⁴⁸⁹.

El SNVS es ejecutado por instituciones de la Administración Pública directa e indirecta de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios que ejerzan actividades de regulación, normalización, control y fiscalización en el área de vigilancia sanitaria (art. 1, Ley 9782).

Es competencia de la Unión, en el ámbito del SNVS, la definición de la política nacional de vigilancia sanitaria; la definición del SNVS; la normalización, control y fiscalización de productos, sustancias y servicios de interés para la salud; el ejercicio de la vigilancia sanitaria de puertos, aeropuertos y fronteras, acompañando y coordinando las acciones de vigilancia sanitaria estatales, de distrito y municipales y prestando cooperación técnica y financiera a esos niveles; la actuación en situaciones especiales de riesgo a la salud y el mantenimiento, en cooperación con los mismos, de un sistema de informaciones en vigilancia sanitaria (art. 2, Ley 9782/99). Esta competencia de la Unión es ejercida por el Ministerio de Salud -en la formulación, acompañamiento y evaluación de la política nacional de vigilancia sanitaria y las directrices generales del SNVS- la ANVISA y los demás órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal relacionados con el sistema (art. 2 § 1º, Ley 9782/99).

La ANVISA se articula con el Ministerio de Salud, siendo su objetivo institucional la protección de la salud pública a través del control de la producción y la comercialización de productos y servicios bajo

⁴⁸⁹ El § 1º del artículo 6 de la Ley 8080/99 define algunos conceptos centrales, entre ellos, la noción de “*vigilância sanitária*”, como un “*conjunto de acciones capaz de eliminar, disminuir o prevenir riesgos para la salud y de intervenir en los problemas sanitarios derivados del medio ambiente, de la producción y circulación de bienes y de la prestación de servicios de interés para la salud, comprendiendo: I – el control de bienes de consumo que, directa o indirectamente, se relacionen con la salud, comprendidas todas as etapas y procesos, d la producción y consumo; y II – el control de la prestación de servicios que se relacionan directa o indirectamente con la salud*”.

supervisión sanitaria, incluidos los entornos, procesos, insumos y tecnologías asociadas. La ANVISA “*opera de acuerdo con un régimen de autogobierno especial, esto es, como un organismo normativo con independencia administrativa, autonomía financiera y continuidad del personal de gestión durante el período de su mandato*”⁴⁹⁰. Específicamente, la ANVISA coordina, supervisa y controla las actividades de registro, información, inspección y control de riesgo mediante el establecimiento de normas y directrices, promoviendo la organización de los procedimientos técnicos y administrativos para garantizar la supervisión sanitaria de alimentos, bebidas, agua embotellada, ingestión, empaque, aditivos en los alimentos, contaminantes y residuos de drogas veterinarias, así como residuos de pesticidas en los alimentos. Coordina actividades para la evaluación de productos químicos específicos tales como aditivos y contaminantes, así como ingredientes activos de drogas veterinarias y residuos de pesticidas.

En relación a su infraestructura, la ANVISA motiva la investigación científica en la supervisión sanitaria, promueve la capacitación del personal encargado de la supervisión sanitaria (en programas como el HACCP y las Buenas Prácticas de Manufactura), fomenta la expansión de la red pública de laboratorios sanitarios para el análisis de los alimentos, estimula la acreditación de los servicios de laboratorio para la supervisión sanitaria (a nivel federal, estatal y municipal) y promueve la adopción de métodos científicos de análisis de riesgo en las acciones de supervisión sanitaria⁴⁹¹.

La ANVISA apoya las acciones de supervisión de seguridad en los alimentos en puertos, aeropuertos, fronteras y aduanas. Es el punto focal de Brasil para preparar y armonizar las normas que se van a acordar en

⁴⁹⁰ Comisión del Codex Alimentarius, *Sistema Nacional de Control de Alimentos. Estructuras Nacionales Relacionadas Al Trabajo Del Codex y Participación de Los Consumidores En El Establecimientos de Normas Alimentarias* (México: Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias, 2010).

⁴⁹¹ Fortalece las acciones de control descentralizadas del Estado y Gobiernos Municipales en el Sistema Universal Brasileño de Salud Pública y prioriza la inspección en la producción industrial de alimentos, con la adopción de Buenas Prácticas de Manufactura y el HACCP.

los foros internacionales, incluyendo el Codex y MERCOSUR. Participa en Comités Técnicos (nacionales e internacionales) que trabajan en las normas y directrices de seguridad en los alimentos y en actividades técnicas dirigidas a la incorporación en la legislación nacional de las normas acordadas internacionalmente⁴⁹².

Antes del 2001, el *“área da vigilância sanitária apenas existía como un órgão de supervisión de productos y servicios de salud. Con la creación de la ANVISA -órgano del SNVS que tiene la misión de promover y proteger la salud de la comunidad- la vigilancia en salud se tornó un componente independiente y autónomo dentro del gran sistema público de salud del país”*⁴⁹³.

Además de la estructura definida en la Ley 9782/99, la organización de los servicios oficiales responsables del control de alimentos en Brasil se completa con las acciones de la Secretaría de Salud Animal y Vegetal (SDA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Suministro de Alimentos (MAPA).

V.2.3.b. Paraguay

Paraguay ha adoptado la forma de gobierno unitaria. Administrativa y políticamente, el territorio nacional se divide en diecisiete departamentos y doscientos cuarenta y siete distritos (que equivalen a municipios), que representan subdivisiones de los departamento (excepto Asunción, que es un distrito independiente).

El capítulo VI (*“De la Salud”*) de la Constitución de Paraguay de 1922 (actualmente vigente) consagra el derecho fundamental a la salud⁴⁹⁴ y,

⁴⁹² La ANVISA coordina a los Grupos Técnicos Brasileños para los siguientes Comités: etiquetado de Alimentos, Nutrición y Alimentos para Usos de Dieta Especial, Grasas y Aceites, Aditivos en Alimentos, Agua Mineral Natural, Productos de Cacao y Chocolate, Contaminantes en los Alimentos, Salud de los Alimentos, Métodos de Análisis y Muestreo.

⁴⁹³ Thoumi, “Resenha. Vigilância Sanitária: Desvendando o Enigma.”

⁴⁹⁴ *“El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofe y de accidentes. Toda persona estará obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana”* (artículo 68 de la Constitución del Paraguay).

entre otras disposiciones, establece que el *“Estado velará por el control de la calidad de los productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos, en las etapas de producción, importación y comercialización”* (artículo 72 -*“Del control de calidad”*- de la Constitución del Paraguay). De allí se interpreta que corresponde al Estado la responsabilidad por el control de calidad de los productos alimenticios en las etapas de producción, importación y comercialización.

A nivel infra constitucional en materia de sanidad, cabe destacar el Código Sanitario sancionado por Ley N° 836/80, compuesto de siete títulos, uno de los cuales trata la cuestión de los alimentos: Libro II *“De los Alimentos”*. Se establecen allí disposiciones generales en las cuales delimita las funciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en la materia y otras normas sobre venta y publicidad de alimentos (Título I, arts. 150 a 157)⁴⁹⁵.

El título segundo establece que el control de los alimentos en sus aspectos higiénico-sanitarios es realizado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, quien debe coordinar sus acciones con otros organismos del Gobierno y las municipalidades (art. 159) y se completa con otras normas sobre establecimientos (capítulo III); conservación, almacenamiento y transporte (capítulo IV); y comercialización de alimentos (capítulo V)⁴⁹⁶. Este último capítulo se establece que *“los fabricantes, representantes e importadores de productos alimenticios o bebidas, a los efectos de su venta, registrarán sus productos previamente en el Ministerio,*

⁴⁹⁵ Entre dichas funciones se encuentran el establecimiento de *“las normas y el control de las técnicas de enriquecimiento, restauración y fortificación de productos y subproductos alimenticios destinados al consumo humano, incluyendo posibles alternativas para la solución de los problemas nutricionales prevalentes”* (art. 152), y la elaboración de la normativa, aprobación y registro de *“las técnicas y métodos de preparación, envasamiento y conservación de los productos alimenticios refrigerados, congelados, deshidratados, irradiados, concentrados, fermentados, sometidos a acciones enzimáticas, tratados mecánicamente y, en general, de los alimentos sometidos a cualquier procedimiento tecnológico, determinando la duración de período de conservación de los productos envasados y afines”* (art. 153).

⁴⁹⁶ El título tercero regula *“otras sustancias relacionadas con los alimentos y bebidas”*, en el cual brevemente (siete artículos) se dispone sobre sustancias estimulantes, aditivos y coadyuvantes alimentarios; y finalmente, el capítulo cuarto establece algunas normas sobre alimentos dietéticos.

el cual determinará su aptitud para el consumo y el tiempo de validez de su registro” (art. 175). Este artículo fue reglamentado por Dec. N° 1.635/99, en el cual declara obligatorio el “registro sanitario de los productos alimenticios, bebidas, y aditivos destinados al consumo humano, en todo territorio nacional, para los fabricantes, representantes, importadores, fraccionadores y otros” (art. 1) y faculta al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), a establecer las Condiciones y los requisitos para el funcionamiento de dicho registro sanitario” (art. 2)⁴⁹⁷.

El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) fue creado por Ley N° 2459/04 para el control de la sanidad vegetal. Dentro de la estructura orgánica del SENAVE y dependencia de la Dirección General Técnica, se encuentra la Dirección de Calidad e Inocuidad de Productos Vegetales (Resolución SENAVE N° 177/09). El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), creado por Ley N° 2426/04, es un ente autárquico y autónomo que unifica el Servicio Pecuario Oficial del Paraguay y tiene a su cargo la fiscalización sanitaria animal⁴⁹⁸.

El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), creado por Resolución SG N° 246/96, dependiente del Ministerio de Salud Pública, está encargado de fiscalizar la inocuidad de los restantes alimentos y productos alimenticios. El INAN debe “*velar por el mejoramiento continuo*

⁴⁹⁷ Para los casos de importación de alimentos de origen animal o vegetal se deberá contar con la correspondiente autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (art. 6 Decreto N° 1.635/99). El Decreto instituye como organismos responsables de su aplicación al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN); el Ministerio de Industria y Comercio, a través de la Sub Secretaría de Estado de Comercio; Ministerio de Agricultura y Ganadería respectivamente; y el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Aduanas (art. 7 Decreto N° 1.635/99).

⁴⁹⁸ Los antecedentes del SENACSA se remontan a 1967, cuando para ejecutar una Campaña Nacional de Control y Erradicación de la fiebre aftosa, se crea el Servicio Nacional de lucha contra la Fiebre Aftosa (SENALFA, Ley N°1267/67). En 1992 se reestructura el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ley 81/92), y se crean nuevas dependencias, entre ellas la Dirección de Protección Pecuaria y la Dirección de Normas de Control de Alimentos de Origen Animal. “*La necesidad de integrar en un solo organismo las actividades relativas a la salud animal y salud pública*” condujo a creación del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) en julio del 2004. <http://www.senacsa.gov.py/web/index.php?pagina=historia> Acceso: 3/2/2013

de la salud nutricional, la inocuidad y la calidad de los alimentos procesados destinados al consumo humano” y “lograr un alto reconocimiento nacional e internacional, como ente rector en área de alimentos y la nutrición humana” (Resolución S.G. N° 507/08)⁴⁹⁹. A nivel de estructura, el INAN cuenta con una Dirección de Vigilancia y Alimentación para “disminuir la incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos” y conducir y coordinar “interinstitucionalmente las tareas relacionadas con la normalización y reglamentación en el área alimentaria”. Cuenta también con un Laboratorio Nacional de Alimentos, que integra la Red Interamericana de Laboratorio de Análisis de Alimentos (RILAA) y es parte del Proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP) “cuyo objetivo general es mejorar la inserción del país en los mercados internacionales, aprovechando las potencialidades existentes en el marco del MERCOSUR, el acuerdo de Asociación UE/MERCOSUR y el SGP otorgado por la Unión Europea y los acuerdos de la OMC y la agenda de Doha”⁵⁰⁰.

La relevancia de la participación en los foros internacionales condujo a la creación de un Comité Nacional del Codex Alimentarius - CONACAP (Capítulo Paraguay) creado por Decreto N° 17.487/97, y está integrado por representantes del sector público y privado vinculados a la cuestión alimentaria⁵⁰¹. El Comité acompaña, analiza y evalúa las legislaciones y reglamentación nacional de alimentos, y cuenta para ello con veinte y

⁴⁹⁹ El INAN tiene por objetivo general la protección de “la salud de la población fomentando hábitos alimentarios saludables y asegurando el consumo de alimentos inocuos y de buena calidad nutricional, contribuyendo además a mantener la disponibilidad de alimentos” <http://inan.gov.py/newweb/> Acceso 3/1/2013

⁵⁰⁰ <http://inan.gov.py/newweb/> Acceso 3/1/2013

⁵⁰¹ El CONACAP se integra por un representante titular y un alterno de los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Relaciones Exteriores; como así también por representantes del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, Instituto de Desarrollo Municipal, Municipalidad de Asunción, Consejo de Universidades, Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), Unión Industrial Paraguaya (UIP) y Asociación Rural del Paraguay. La Presidencia corresponde en forma rotativa en el orden mencionado, por un año. La Secretaría Ejecutiva Permanente del Comité corresponde al Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) que es el Punto Focal de Codex en Paraguay. Prog. Conj. FAO/OMS Sobre Normas Alimentarias, *Actividades de Los Puntos de Contacto Del Codex y de Los Comités Nacionales Del Codex En La Región Latinoamericana y El Caribe* (República Dominicana: FAO/OMS, 2001).

cinco Sub Comités Técnicos (SCTs). Se trata de Comité *“sui generis por que a diferencia de otros muchos de la región tiene la posibilidad de ejercer la presidencia el Sector Privado, en igualdad de condiciones del sector oficial”*⁵⁰². Sus esfuerzos se orientan *“hacia la difusión de las informaciones a todos los sectores interesados. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, al principio, existen actualmente muchas dificultades de fondo y de forma”*, por lo que se destaca que *“sería de trascendental importancia contar con Asistencia Técnica de la FAO para el fortalecimiento del Comité Nacional y del Punto Focal”*⁵⁰³.

V.2.3.c. Uruguay

La República Oriental del Uruguay es un país unitario, presidencialista, subdividido en diecinueve departamentos y ochenta y nueve municipios. La Constitución uruguaya vigente establece en su artículo 44 que el *“Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas”* y el deber de los habitantes *“de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad”*. A nivel de gobierno departamental, se encuentran entre las funciones administrativas la de *“velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento”* (artículo 275 inc. 9°).

⁵⁰² Comisión del Codex Alimentarius, *Sistema Nacional de Control de Alimentos. Estructuras Nacionales Relacionadas Al Trabajo Del Codex y Participación de Los Consumidores En El Establecimientos de Normas Alimentarias* (México: Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias, 2010), 57.

⁵⁰³ Ibid., 1. En la 17° Reunión del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias en América Latina y el Caribe (reunido en Acapulco, 2010), la delegación paraguaya reiteró sus limitaciones para la efectividad actividad de control de alimentos, en relación a la poca disponibilidad de Recursos Humanos y recursos financieros o de equipamientos, y resaltó como una deficiencia la carencia de un Código Alimentario Paraguay *“como herramienta básica para mejorar el control de alimentos, teniendo en cuenta que una legislación alimentaria completa y actualizada se constituye en un instrumento fundamental dentro un sistema de control de alimentos”*. Comisión del Codex Alimentarius, *Sistema Nacional de Control de Alimentos. Estructuras Nacionales Relacionadas Al Trabajo Del Codex y Participación de Los Consumidores En El Establecimientos de Normas Alimentarias*, 43.

La Ley Orgánica del Ministerio de Salud Pública N° 9202 del 12 de enero de 1934 establece que *“la determinación de las condiciones que deben llenar los alimentos puestos en el comercio y las normas que fijen su calidad y su pureza, compete exclusivamente al Ministerio de Salud Pública. La fiscalización y contralor se ejercer por los funcionarios del Ministerio encargados de ese cometido, sin perjuicio de la intervención municipal y de las oficinas de la aduana que corresponda”* (artículo 19)⁵⁰⁴.

Los gobiernos departamentales o municipales tienen competencias administrativas y responsabilidad en el control alimentario dentro de su límite territorial y las Intendencias Departamentales que *“van paulatinamente homologando la normativa a través de sus órganos departamentales”*⁵⁰⁵. El Ministerio de Salud Pública *“no cuenta con los recursos para absorber esta función, y para ejecutarla necesita por lo tanto establecer coordinaciones con los sectores involucrados a efectos de asegurar la protección de alimentos”*⁵⁰⁶. Es decir, la *“facultad de determinar las condiciones, requisitos y normas de calidad y pureza de los alimentos corresponde al Ministerio de Salud Pública en forma privativa y la función de policía higiénica de éstos, a través de su fiscalización, control, inspección y análisis, corresponde al Ministerio de Salud Pública y a las Intendencias Municipales”*⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ El capítulo IV, denominado “Policía de los alimentos”, está compuesto de los siguientes tres artículos, el transcripto artículo 19, artículo 20° (*Las mismas atribuciones tendrá el Ministerio de Salud Pública para fijar, contralorear y fiscalizar las drogas y todo producto medicamentoso que se ponga en el comercio, atribuyéndosele propiedades curativas*) y artículo 21° (*A los efectos consignados en el Artículo anterior, entiéndase por alimento, además de todos los productos que se usan para la alimentación del hombre, las bebidas, dulces y condimentos habituales*).

⁵⁰⁵ Min. de Salud Pública del Uruguay and Min. de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, *El Control de Los Alimentos En El Uruguay*, 2° Foro Mundial de Autoridades de Control de Inocuidad Alimentaria (Bangkok, Tailandia,: FAO/OMS, October 12, 2004).

⁵⁰⁶ Ibid.

⁵⁰⁷ Considerando I del Decreto 95/994, que enuncia las conclusiones del informe de fecha 22 de abril de 1992 de la Comisión Jurídica convocada a iniciativa del Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las Inversiones (PLADES), para analizar el tema de la regulación alimentaria. El Ministerio de Salud Pública también realiza acciones de registro y habilitación de alimentos y de todo tipo de aguas envasadas, según la *Ley Orgánica de Salud Pública* que le adjudica la función de policía higiénica de los alimentos, la cual ejerce mediante el Departamento de Alimentos y otros productos de la División Productos de la Salud. Dentro de la División Salud, la Unidad de Inocuidad de los

Atento a que el país carecía de un régimen normativo nacional sobre la actividad vinculada a la producción y comercialización de alimentos, que por tanto *“los Gobiernos Departamentales han dictado decretos y resoluciones sobre la temática bromatológica, generando la existencia de normas distintas con vigencia en cada Departamento”* y que dicha circunstancia incidía *“negativamente en las negociaciones del Mercado Común del Sur”*⁵⁰⁸, el 2 de marzo de 1994 se dicta el Decreto 95 que establecía que *“todos los alimentos que se industrialicen, importen, fraccionen, almacenen, distribuyan y comercialicen en el país deberán satisfacer las exigencias que establezca el Ministerio de Salud Pública”*. Se creaba una Comisión Técnica en la órbita de dicho Ministerio de Salud Pública *“a fin de asesorar en las cuestiones vinculadas con la materia alimentaria”* (artículo 4º Decreto 95/994)⁵⁰⁹, pero el Decreto 55/003 dejó sin efecto este artículo, asignando la función de asesorar en toda cuestión vinculada con la materia alimentaria a la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública.

El 5 de julio de 1994, mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 315/994 se sanciona un Reglamento Bromatológico Nacional, cuyo texto figura anexo a dicho decreto y se considera parte del mismo (artículo 1

Alimentos, analiza situaciones de riesgo derivadas de alimentos, coordinando interinstitucional e intersectorialmente a todos los actores involucrados.

⁵⁰⁸ Resultandos del Decreto 95/994. Se consideró que el Estado debía *“crear un marco adecuado para el desarrollo de la industria y comercio alimentario regulado por normas comunes en el ámbito nacional que faciliten su desenvolvimiento en todo el territorio”* y *“la preservación de la salud de la población”* y para ello tomar como marco de referencia los estándares del “Codex Alimentarius”, sin *“perjuicio de la facultad del Ministerio de Salud Pública de establecer normas diversas de las reseñadas, en función de las peculiaridades de los hábitos de consumo nacional y las características de la industria alimentaria del país”*. Se consideró también la necesidad de adoptar mecanismos para *“adaptarse rápidamente a las bases que se están proyectando para la constitución del Mercado Común del Sur() de forma de permitir a nuestra industria nacional adecuarse al nuevo marco con tiempo suficiente y sin trabas adicionales al proceso de reconversión”* (Considerandos del Decreto 95/994).

⁵⁰⁹ La Comisión estaba constituida por: 1) Dos delegados del Ministerio de Salud Pública, uno de los cuales la presidirá; 2) Un delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; 3) Un delegado del Ministerio de Industria, Energía y Minería; 4) Un delegado del Laboratorio Tecnológico del Uruguay; 5) Un delegado del Congreso Nacional de Intendentes Municipales; 6) Un delegado de la asociación más representativa de los elaboradores nacionales de alimentos; 7) Un delegado de la asociación más representativa de los importadores de alimentos (artículo 4º Decreto 95/994).

Dec. 315/994)⁵¹⁰. Se deroga toda norma que se oponga al Reglamento (art. 4 Dec. 315/994), se declara aplicable el Codex Alimentarius *“en todos aquellos casos que así se establezca a texto expreso en dicho reglamento”* (art. 2 Dec. 315/994). Los alimentos que no hayan sido específicamente contemplados en el reglamento, es decir aquellos *“alimentos nuevos de origen nacional y de importados considerados en reglamentaciones extranjeras, regionales o internacionales de reconocido prestigio”* (artículo 1.2.4 del Reglamento), deben cumplir con los requerimientos establecidos en el capítulo sobre Características Generales y las disposiciones generales establecidas en el capítulo que los comprenda (artículo 1.2.4 del Reglamento). A esos efectos, se declara *“al Codex Alimentarius, las Directivas de la Comunidad Económica Europea y las normas dictadas por la Food and Drug Administration de los Estados Unidos de América, como reglamento internacional, regional y nacional respectivamente de reconocido prestigio”* (art. 3 Dec. 315/994)

Además del Ministerio de Salud Pública, existen otras instituciones con acción en el control de los alimentos en Uruguay: el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Instituto Nacional de Carnes (INAC) y las Intendencias Municipales en su límite territorial. El Instituto Nacional de Vino (INAVI) es el organismo responsable del control de vinos, y la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) de las demás bebidas alcohólicas.

Uruguay cuenta con un Sistema de Vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (Sistema VETA) y un Programa Nacional Integrado de Alimentos cuyo *“eje central es la acción coordinada a nivel*

⁵¹⁰ Los vistos del Decreto 315/994 mencionan que para la elaboración del proyecto se *“recabó la opinión de los organismos públicos y cámaras empresariales vinculados al tema”*, que se habían *“incorporado al mismo las normas ya aprobadas en esta materia en el Mercado Común del Sur”*, y respetando *“las características propias del país”* el proyecto resultaba *“conciliable con las previsiones del Codex Alimentarius”*, lo cual facilitaba el comercio internacional de alimentos, permitía *“la incorporación de las normas que en el futuro se dicten por el MERCOSUR en esta materia”* y no obstaculizaba la integración.

nacional, de forma de proteger adecuadamente al consumidor uruguayo, y promover, garantizando calidad e inocuidad, la exportación de productos alimenticios tanto en el MERCOSUR como a nivel global. El primero es un objetivo central de la Salud Pública que no debe descuidar un área tan sensible como la protección de los alimentos que se consumen, y el segundo es un objetivo para el crecimiento y desarrollo económico”⁵¹¹.

V.2.3.d. Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela Políticamente, es un Estado federal, cuyo territorio se subdivide política y administrativamente en veintitrés entidades federadas, un distrito federal y doce dependencias federales en los espacios acuáticos.

A fines de la década de 1990, con el cambio de la dirigencia política nacional se produjo una profunda modificación en las políticas alimentarias. *“El gobierno que se inició en 1999 ha mantenido un discurso en contra de las reformas económicas con orientación de mercado, instrumentadas por Venezuela desde 1989 y a lo largo de los años noventa. Desde 1999, el rumbo de la política agroalimentaria ha experimentado cambios importantes pues se ha intensificado la intervención del Estado en los mercados de bienes y de factores, en un contexto marcado por la inestabilidad política y económica”⁵¹².* Esta intervención gubernamental en el mercado se intensificó desde el año 2003 cuando entraron en vigencia medidas de control del mercado cambiario, de precios y del comercio exterior. En el nuevo discurso gubernamental, la seguridad alimentaria es un componente fundamental en las políticas de producción de alimentos y en la lucha por la disminución de la pobreza.

⁵¹¹ Los Programas Nacionales de Control de Alimentos tiene por fin *“asegurar un enfoque integrado de la inocuidad de alimentos mediante la coordinación de los Sectores involucrados en el área, a través de una estrategia de conjunción de esfuerzos de todos los organismos nacionales”*. Min. de Salud Pública del Uruguay and Min. de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, *El Control de Los Alimentos En El Uruguay*.

⁵¹² Alejandro Gutierrez, “Políticas Macroeconómicas y Sectoriales: Impactos Sobre El Sistema Agroalimentario Nacional (1999-2003).,” *Agroalimentaria* 20 (2005): 70.

La Constitución Venezolana de 1999 prevé el derecho fundamental a la salud, y establece la obligación del Estado de garantizarlo como parte del derecho a la vida (artículo 83)⁵¹³. Está establecida en el texto constitucional que compete al Poder Público Nacional *“las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo y ordenación del territorio”* (artículo 156 inc. 23º) y las políticas y los servicios nacionales de educación y salud (artículo 156 inc. 24). La Constitución trae una definición de seguridad alimentaria al establecer que el Estado *“promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación (...)”* (artículo 305).

En esta línea, en el año 2008 se promulgó la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria⁵¹⁴, la cual traza las estrategias y acciones que tienen por fin garantizar el acceso a los alimentos de calidad a toda la población. *“El Estado al formular la política alimentaria y sus programas otorga al sector agroalimentario un papel protagónico en la consolidación de la economía social, su diversificación, el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria y su incorporación a las cadenas agroproductivas, así como la democratización de la propiedad de la tierra,*

⁵¹³ Para ello el Estado *“creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad ()”* (artículo 84). Su financiamiento es obligación del Estado (artículo 85).

⁵¹⁴ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 de fecha 31 de julio de 2008.

*elementos que articulados garantizan la producción alimentaria en el país*⁵¹⁵.

Venezuela cuenta con un Sistema Integral de Control Agroalimentario⁵¹⁶. Este sistema, sin embargo, no es equivalente a los sistemas nacionales de control promovidos por FAO/OMS (ver cap. IV.2.3) pues las tareas de regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas en materia de comercio, industria, mercadeo y distribución de alimentos que lleva adelante tienen por fin central *“garantizar el acceso de los alimentos a la población”*. Al igual que en otros países, el sistema dirige la política exterior en la materia y participa en las negociaciones internacionales en cuestiones de alimentos y alimentación.

El Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL), encargado de la ejecución de las políticas alimentarias, es *“el órgano de la Administración Pública rector y coordinador de la política alimentaria, capaz de impulsar la seguridad y soberanía alimentaria a toda la población, en articulación con los órganos competentes y el sector productivo, con predominio de la producción nacional, basado en el modelo social productivo eficiente, socialista, humanista y endógeno; con la participación masiva de la comunidad, en el marco de los principios y valores de la revolución bolivariana”*⁵¹⁷.

⁵¹⁵ Carmen Añez Hernández, “Caracterización y Evaluación de La Política Agroalimentaria Del Estado Venezolano Durante El Periodo 1999-2008 1,” *Revista Venezolana de Economía Social* 20 (2010).

⁵¹⁶

http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=4

Acceso 12/12/2012.

⁵¹⁷

http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=9

Acceso 20/02/2013.

V.3. Convergencia bilateral: Unión Europea

La regulación alimentaria surgida en Europa luego de haber atravesado un período de crisis alimentarias se ha convertido en uno de los modelos de regulación cuyos dispositivos se exportan, algunos a través de las imposiciones de esa región a sus socios comerciales (convergencia) como por ejemplo la trazabilidad, y otros porque fueron aceptados en el elenco de herramientas promovidas por las instituciones de regulación global (alineamiento), como sucede actualmente con la metodología de evaluación del riesgo alimentario que es parte constitutiva de la regulación del Codex Alimentarius. La Unión Europea ha sido *“el primer laboratorio que permitió elaborar localmente un dispositivo de la seguridad alimentaria comprensivo de una regulación y una institucionalidad novedosa”*⁵¹⁸.

Europa ha atravesado una serie de crisis que motorizaron la progresiva conformación de un sector de la doctrina jurídica especializado en el estudio de la cuestión alimentaria. Un curso completo de derecho europeo puede ser exitosamente enseñado focalizado exclusivamente en la jurisprudencia del TJE desarrollado sobre alimentos, tales como pasta, fetas de queso o chocolate, o bebidas como vino, licores o energizantes. Sin embargo, ningún alimento explica mejor la evolución del derecho alimentario europeo que la carne británica: observar la política alimentaria nos permite rastrear cómo, por qué y por quién las políticas alimentarias europeas han sido desarrolladas⁵¹⁹. Las crisis alimentarias sufridas allí a fines de los ´80 y principios ´90 operaron como un factor desencadenante reformas, jurídicas y político-institucionales, que provocaron la aparición de obras jurídicas que

⁵¹⁸ Gonzalo Sozzo, “Globalisation Du Modèle de Régulation et Gestion Des Risques Alimentaires Pour La Santé Humaine” (Institut d’Etudes Avances de Nantes, 2013).

⁵¹⁹ Alberto Alemanno, *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches to Food Risks in the EC and the WTO* (Cameron May, 2007).

específicamente dedicado al análisis del “Derecho Alimentario” europeo⁵²⁰.

El Derecho Alimentario europeo, por la misma forma en que se ha desarrollado el proceso de integración europea, ha nacido signado por una contradicción. Por un lado, en cualquier nivel que podamos considerarlo (nacional, regional, mundial), es vital que la regulación alimentaria ofrezca un alto grado de protección al consumidor y a la salud pública en general. Por otro lado, y especialmente visto desde la perspectiva europea, la comida significa una expresión de creatividad a través de la cual se puede disfrutar la diversidad y riqueza de la cultura europea. El derecho alimentario europeo nació tensionado entre estos dos objetivos: proveer un alto grado de protección de la salud pública (lo cual en la mayoría de los casos implicaba normas de armonización) y al mismo tiempo tratar de no impedir la diversidad de productos alimenticios. Este balance no fue fácil. Los distintos proyectos de regulación de los alimentos en el ámbito europeo han tenido que enfrentarse con intereses nacionales resistentes a las regulaciones sobre alimentos producidas en Bruselas. Para entender este nacimiento y desarrollo en tensión, es necesaria una brevísima reseña de la historia reciente acerca de la conformación del derecho alimentario europeo, las reformas sufridas y sus causas, los contextos institucionales y las fuentes que lo nutren para poder concluir que en el ámbito europeo, desde la creación de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y de la sanción del Reglamento 178/2002 se ha conformado el Derecho Alimentario (*Food Law*) como rama diferenciada.

⁵²⁰ Barry Atwood, Katharine Thompson, and Chris Willett, *Food Law* (Tottel, 2009); Debra Holland and Helen Pope, *Eu Food Law and Policy* (Kluwer Law International, 2004); Lauterburg, *Food Law: Policy & Ethics* (Routledge, 2001); Bernd Van Der Meulen, *Private Food Law: Governing Food Chains Through Contract Law, Self-regulation, Private Standards, Audits and Certification Schemes* (Wageningen Academic Pub, 2011); B. M. J. van der Meulen et al., *European Food Law Handbook* (Wageningen Academic Publishers, 2008); Anna Szajkowska, *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle As General Principles of EU Food Law* (Wageningen Academic Pub, 2012); Kaarin Goodburn, *Eu Food Law: A Practical Guide* (Woodhead Publishing, 2001); Samuel Losada Manosalvas, *La gestión de la seguridad alimentaria* (Escola de Prevenció i Seguretat Integral, 2001); O'Rourke, *European Food Law*; MacMaoláin, *EU Food Law*.

El Tratado original de Roma (1957) previa en su artículo 3 que, en orden a establecer un mercado común, las actividades de la Comunidad deberían incluir:

- la eliminación de impuestos de aduanas y restricciones cuantitativas entre Estados Miembros en relación a las importaciones y exportaciones de bienes,
- un mercado interno caracterizado por la abolición de los obstáculos a la libre circulación de los bienes, personas, servicios y capital,
- la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en la medida que lo requiera el funcionamiento del mercado común.

En lo que respecta a la regulación de los alimentos, no se incluye en el Tratado de Roma mención explícita al tema, así como tampoco a la cuestión de la protección al consumidor o la salud pública. Estos objetivos fueron incorporados más tarde a través del Acta Única Europea de 1986 (en vigor desde el 1 de julio de 1987) y del Tratado de Maastricht (firmado en el 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993), como enmiendas al artículo 3 CE. La legislación europea de los alimentos se desarrolló en forma lenta a lo largo de un cierto período de tiempo, *“no había un texto unificador central que estableciera los principios fundamentales del derecho europeo alimentario, que claramente defina las obligaciones de todos los involucrados en cada estadio de la cadena productiva de alimentos”*⁵²¹.

El acercamiento inicial de la Comisión Europea al derecho alimentario estaba concentrado en desarrollar las obligaciones establecidas en el artículo 3 del Tratado de Roma con el fin de asegurar la libre circulación de productos alimenticios en todo el mercado común. Durante muchos años, la legislación alimentaria europea siguió el patrón dictado por esta finalidad, utilizando el artículo 94 del Tratado CE como base legal para la legislación dictada en consecuencia, es decir, el procedimiento para su aprobación implicaba la necesidad de de

⁵²¹ O'Rourke, *European Food Law*.

unanimidad en el Consejo para su adopción⁵²². La lenta creación de un cuerpo de derecho alimentario europeo se produjo fundamentalmente a partir de ciertos casos judiciales, incluyendo el famoso caso “Cassis de Dijon” de 1979⁵²³.

Luego de este *leading case*, la Comisión Europea adoptó una nueva visión del asunto, la cual introdujo en una Comunicación de 1985 titulada “*Finalización del mercado interno: legislación comunitaria sobre productos alimenticios*”. Se establecía en ese documento que la legislación comunitaria debería estar limitada a previsiones justificadas por la necesidad de proteger la salud pública, proveer a los consumidores con información y protección en cuestiones de salud y asegurar un comercio justo, y proveer de adecuados y necesarios controles oficiales de los alimentos. Poco después de emitir esta Comunicación, la Comisión Europea propuso al Consejo un número de Directivas marco para desplegar estos requerimientos esenciales, las cuales fueron luego adoptadas.

En 1989 la Comisión publica otra Comunicación, sobre la *libre circulación de alimentos dentro de la Comunidad Europea* para brindar mayor claridad en esta materia. Esta Comunicación era también una respuesta a la sentencia judicial del caso *Cassis de Dijon*, en el cual se

⁵²² El artículo 94 del TCE establece: “*El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común*”.

⁵²³ Cassis de Dijon es un licor preparado de la fermentación de bayas de Cassis, un tipo de grosella negra que se cultiva principalmente en regiones de clima frío, húmedo, y a la sombra de vides y cerezos. La Crema de Cassis es de baja graduación alcohólica, contiene entre 15-20 % alcohol por volumen. La legislación alemana requería que los licores frutales tuvieran un mínimo contenido alcohólico del 25 %, por lo que no se permitió este licor francés en el mercado alemán. Los importadores alemanes desafiaron la medida en las cortes nacionales con una referencia al art. 234 CE. La Corte Europea de Justicia sostuvo que en ausencia de reglas comunitarias los Estados Miembros pueden regular la producción y venta de bebidas alcohólicas. Los obstáculos a la libre circulación de bienes dentro de la comunidad europea que provienen de disparidades entre las leyes nacionales relacionadas a la venta de productos deben ser aceptadas en tanto sean necesarias para satisfacer requisitos obligatorios relacionados en particular con la efectividad de la supervisión fiscal, la protección de la salud pública, las transacciones comerciales justas y la defensa del consumidor (C 120/78 Rewe – Zentral (Cassis de Dijon) 1979 E.C.R. 649).

estableció el principio de que los productos alimenticios generales legalmente producidos y comercializados en un Estado Miembro deberían ser permitidos para su comercialización en otros Estados Miembros, a menos que pueda probarse que implicaban una amenaza a la salud pública. Sin embargo, en su carrera hacia el establecimiento de un mercado único en 1992, la Comunidad Europea seguía concentrando su derecho alimentario en cuestiones de libre circulación de bienes. La protección de la salud pública era todavía un aspecto que jugaba un rol secundario en la legislación.

V.3.1. La experiencia de las crisis alimentarias

No fue sino hasta la crisis provocada por los casos de Encefalopatía Espongiforme Bovina (en adelante EEB), popularmente conocida como “*la crisis de la vaca loca*”, que los legisladores europeos tuvieron que revisar una vez más la forma en que la legislación alimentaria se había estado desarrollando⁵²⁴.

En Gran Bretaña esta crisis “*condujo a un desafío nacional y una preocupación popular acerca de la gobernanza europea, así como a la exposición de un mundo de incompetencia y manejos ocultos*”⁵²⁵. Las crisis alimentarias demostraron cómo los políticos europeos permitieron, en base al principio comunitario de la libre circulación de bienes, “*toda clase de provisiones claves de armonización en esta área a expensas de la salud y la protección de los consumidores*”⁵²⁶.

⁵²⁴ María Eugenia Marichal, “Las Crisis Como ‘catalizadoras’ Del Derecho: El Caso de Las Recientes Crisis Alimentarias En La Unión Europea y La Instauración Del Concepto de Seguridad Alimentaria,” *Revista Crítica de Derecho Privado* 7, La Ley Uruguay (2010).

⁵²⁵ D. Chalmers, “Food for Thought: Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life,” *The Modern Law Review* 66, no. 4 (2003): 532–562.

⁵²⁶ MacMaoláin, *EU Food Law*. El conflicto institucional causado por la crisis de la vaca loca es el mejor ejemplo del intento por reconciliar dos importantes imperativos casi siempre antagónicos del derecho alimentario europeo: un alto nivel de protección de la salud humana y el principio de la libre circulación de los bienes en el mercado interno Anna Szajkowska, “From Mutual Recognition to Mutual Scientific Opinion? Constitutional Framework for Risk Analysis in EU Food Safety Law.” 34 (2009): 529–538..

Hay acuerdo en que las primeras pruebas de ganado infectado por EEB en el Reino Unido, pueden ser rastreadas en los 1970s⁵²⁷. El Departamento de patología del Laboratorio Central Veterinario del Servicio Estatal Veterinario británico había sido *“el primero en investigar la muerte de una vaca en septiembre de 1985, pero la naturaleza de la enfermedad que había causado esta muerte fue encubierta por otros factores, y por lo tanto no fue entonces registrada (). Hacia fines de 1987, se había concluido ya que la causa de los casos de EEB reportados era el consumo de carne y huesos provenientes de carcasas de otros animales incorporados en los piensos”*⁵²⁸. Por entonces se pensaba que se trataba de una epizootia, es decir, de una enfermedad animal no transmisible a los seres humanos.

El grupo científico británico Southwood Working Party (SWP), establecido en mayo de 1988 por el propio gobierno británico, había determinado la improbabilidad de que la EEB pudiera tener alguna implicancia para la salud humana. Sin embargo, el 22 de junio de 1988 recomendó el sacrificio de todos los casos bajo sospecha. El 18 de julio del mismo año se prohibió el uso de ciertos elementos proveniente de animales (Meat & Bone Meal- MBM) para la elaboración de piensos. Dado el conocimiento científico disponible para el gobierno británico en ese momento, estas medidas parecían ser suficientes. Entre 1989 y 1995, el gobierno inglés adoptó lo que puede denominarse una *“aproximación científica”* a la crisis⁵²⁹, basándose en tres razones:

- las políticas públicas deben basarse en evidencia científica que pueda ser usada en las cortes en caso de ser cuestionadas,
- la evidencia científica es esencial para establecer la relación causa efecto en la transmisión de la enfermedad, y

⁵²⁷ K. Vincent, “Mad Cows and Eurocrats -Community Responses to the BSE Crisis,” *European Law Journal* 10, no. 5 (2004): 499–517.

⁵²⁸ MacMaoláin, *EU Food Law*.

⁵²⁹ S. Booth, “Conflicting Approaches to Risk Management: Recent Trends in the BSE Crisis,” *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6, no. 4 (1998): 214–223.

- confiar en la evidencia científica era la manera más efectiva de evitar el pánico generalizado.

Con la aparición del primer caso de ganado infectado nacido posteriormente a la prohibición de 1988, esta postura se volvió insostenible y el consumo de carne cayó drásticamente en toda Europa. El gobierno británico había fallado en su intento de convencer al resto de la Unión Europea de que su aproximación científica era la más adecuada. En diciembre de 1996 se tomó la decisión de sacrificar 100.000 animales sospechados de tener la enfermedad de la vaca loca⁵³⁰.

Hacia fines de los 1990s, los científicos anunciaron que la enfermedad podría estar relacionada con una enfermedad cerebral en los humanos, la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (en adelante, ECJ). La EEB pasa a ser considerada entonces una zoonosis (enfermedad infecciosa que puede transmitirse mutuamente entre el hombre y los animales vertebrados). Comenzaron a oírse serios cuestionamientos acerca de la forma en que las organizaciones científicas gubernamentales estaban organizadas⁵³¹. Las sospechas y el reproche fueron de tal magnitud que en enero de 1998 el parlamento británico decidió establecer un jurado para investigar cómo se había desarrollado la emergencia, la identificación de la enfermedad de EEB y las medidas tomadas en consecuencia.

A nivel europeo, la primera respuesta a la crisis de la vaca loca fue tomada el 28 de julio de 1989 mediante la Decisión 89/469/CE que impuso una prohibición a la exportación de ganado nacido antes del 18 de julio de 1988. El 1 de abril de 1990, la EEB es declarada como una de las condiciones que debían ser notificadas a la Comisión Europea, colocando a la enfermedad dentro del cuadro de enfermedades que involucran una significativa amenaza para la salud animal en la Unión Europea. Desde fines de los 1990s, importantes vedas a la carne vacuna británica se sucedieron en Francia, Austria, Alemania Occidental e Italia. Sin embargo,

⁵³⁰ S. Booth, "Conflicting Approaches to Risk Management: Recent Trends in the BSE Crisis," *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6, no. 4 (1998): 214–223.

⁵³¹ Nature, "Not the Last Word on the BSE Crisis," *Nature* 389, no. 6650 (1997): 423.

no fue hasta mediados de los años 1990s que a nivel europeo se adoptaron medidas contundentes para la configuración de la posterior política alimentaria europea⁵³².

Una vez que la vinculación entre la EEB y una nueva variante de la ECJ fue establecida, la Comisión Europea prohibió la exportación de todo tipo de ganado bovino, carne de vacuno y productos derivados del Reino Unido mediante la Decisión 96/239 CE del 26 de marzo de 1996. Esta medida fue tomada luego de un persistente lobby dentro del Consejo de la Unión Europea, que la obligó a adoptar una “*aproximación precautoria*” ante la crisis. Invocando su competencia exclusiva en materia de agricultura, el Consejo estableció medidas prohibitivas aún a pesar del contexto de falta de evidencia científica concluyente⁵³³.

En plena conmoción por el escándalo de la EEB, Europa sufriría nuevas crisis alimentarias. En mayo de 1999, las autoridades belgas informaron a la Comisión Europea de una fuerte contaminación con dioxina en alimentos y piensos, lo que condujo a tomar medidas protectorias a nivel europeo. Todos los productos de origen animal elaborados en Bélgica y sus derivados bajo sospecha de estar contaminados, fueron retirados del mercado. Los Estados Miembros importadores tuvieron que rastrear los alimentos y piensos de ese país y destruirlos.

En julio de 2002, nuevamente los países bajos fueron escenario de una crisis alimentaria, cuando se dio a conocer que grandes cargamentos de piensos provenientes de Bélgica y de Holanda estaban contaminados con la hormona medroxyprogesterone acetate (MPA). Sin embargo, esta vez “*el Sistema de Alerta Temprana para alimentos y piensos fue activado y, a través de un mejorado flujo de información entre los Estado Miembros,*

⁵³² Rodríguez Font, *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria*.

⁵³³ Booth, “Conflicting Approaches to Risk Management: Recent Trends in the BSE Crisis.” Decisión de la Comisión 96/239/EC, 27 Marzo de 1996, OJ L 78. Cabe mencionar dentro de las medidas adoptadas ante la crisis, dada su trascendencia en la mejora y consolidación de la trazabilidad de los alimentos de origen bovino, el Reglamento 820/97 del Consejo y el Reglamento 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 22 de mayo, que recopiló en un texto legal todas las medidas de la Unión en relación a la EEB desde 1989.

*dispuestos a retirar los productos bajo sospecha, una gran crisis pudo ser revertida*⁵³⁴.

V.3.2. El aprendizaje y las reformas legales, institucionales y políticas

Como dijimos, no fue hasta la crisis de la vaca loca que los legisladores europeos dirigieron su atención hacia el modo en que el derecho alimentario se había (caóticamente) desarrollado. Una moción de censura del Parlamento Europeo hacia la Comisión, a causa de su ineficiente manejo de la crisis, desencadenaría una serie de reformas en la estructura institucional de la regulación de los alimentos. En mayo de 1997, se dio a conocer el esperado Libro Verde sobre los “*Principios Generales de la Legislación Alimentaria*” (COM (1999) 719 final).

El próximo paso fue tomado en enero de 2000, con la adopción del Libro Blanco en Seguridad Alimentaria⁵³⁵. La iniciativa más novedosa de todas las propuestas en este Libro Blanco para recuperar la confianza de los consumidores y mantener a la vez la competitividad de la industria alimenticia europea fue la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. El Libro Blanco proponía también medidas para dar coherencia a la legislación comunitaria, cubriendo todos los aspectos de los productos alimenticios desde “*la granja a la mesa*”. Se trató de identificar y cerrar los vacíos en la legislación existente hasta el momento. El ámbito de aplicación del marco legal propuesto debía ser muy amplio, cubriendo piensos, salud y bienestar animal, higiene, contaminantes y residuos, nuevos productos, aditivos, colorantes, *packaging* y alimentos irradiados. El Libro Blanco incluía una lista de principios generales de la seguridad alimentaria y sentaba algunas medidas acerca del control de la implementación de esta nueva legislación. Reconocía también la necesidad de un marco comunitario por encima de los diferentes sistemas nacionales de control para establecer

⁵³⁴ O'Rourke, *European Food Law*.

⁵³⁵ Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria de 12 de enero de 2000 [[COM/99/0719](#) final - no publicada en el Diario Oficial].

estándares válidos en toda la Unión Europea, pero admitiendo que operatividad de estos controles debería permanecer como una responsabilidad nacional.

El Reglamento 178/2002 es la respuesta en el plano legislativo a los reclamos por las crisis alimentarias. Se explicaba que fue precisamente la experiencia de las crisis alimentarias vividas en la región lo que demostró la necesidad de *“adoptar medidas encaminadas a garantizar que no se comercializan alimentos que no sean seguros y que existen sistemas para identificar y afrontar los problemas de seguridad alimentaria, a fin de asegurar el adecuado funcionamiento del mercado interior y de proteger la salud de las personas”* (considerandos, punto 10 Reglamento 178/2002).

En el Reglamento 178/2002 aparecen una serie de dispositivos y herramientas para gestionar los riesgos alimentarios que han sido exportados a los países a los cuales la región compra materias primas o productos alimenticios. Entre ellos, vale la pena destacar tres. En primer lugar, la creación de un *“sistema exhaustivo de trazabilidad en las empresas alimentarias y de piensos”* que permita la retirada específica de productos del mercado, por cuya instalación se responsabiliza legalmente al explotador de la empresa alimentaria, considerándolo el sujeto mejor capacitado para el diseño de este sistema seguro de suministro de alimentos (artículo 18.2). Como mencionamos (cap. III.2.1.b) la trazabilidad es una herramienta de gestión de riesgo, no un principio del derecho alimentario.

En segundo lugar, el reforzamiento de un *“sistema de apoyo científico y técnico”*. Muy vinculada a esta idea de aumentar el conocimiento científico en el proceso de toma de decisiones, y la necesidad de contar con asesoramiento experto independiente, está la mayor reforma institucional que introduce este Reglamento, siguiendo lo recomendado por el mencionado Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria: la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria⁵³⁶, a cuya regulación

⁵³⁶ *“Las cuestiones científicas y técnicas relacionadas con la seguridad alimentaria y de los piensos son cada vez más importantes y complejas. La creación de una Autoridad Europea*

(cometido y funciones, organización, funcionamiento, etc.) el Reglamento dedica todo el capítulo III. Por último, el establecimiento de un “*sistema de alerta rápida*” que permite a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y a las autoridades de aplicación en los distintos países, ejercer “*lo mejor posible sus tareas de vigilancia de los riesgos sanitarios y nutricionales derivados de los alimentos*” (artículo 35) sistema desarrollado en el Capítulo IV sobre “Sistema de alerta rápida, gestión de crisis y situaciones de emergencia” del Reglamento 178/2002.

Las crisis alimentarias también afectaron en las líneas generales la Política Agrícola Común (PAC). Según lo reportado por la Comisión Europea, la PAC “*ha estado evolucionando constantemente para adaptarse a los cambios registrados en las necesidades del sector agrícola y del conjunto de la sociedad*”. A principios de 1990 se produjeron importantes cambios, como el expreso énfasis en la introducción de una agricultura respetuosa del medio ambiente, y de una política de desarrollo rural que fomenta iniciativas rurales y ayude a los agricultores. En 2003 se acordó otra nueva reforma fundamental: los agricultores ya no obtienen las ayudas simplemente por producir alimentos, a partir de entonces existen una serie de nuevos requerimientos para percibir las ayudas que están conectados con las reformas operadas tras las crisis alimentarias. “*Antes, cuanto más producían los agricultores, más subvenciones recibían*”, ahora, “*los agricultores tienen que respetar una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos, de sanidad vegetal y de bienestar de los animales*”⁵³⁷.

Las demandas del conjunto de la sociedad, a las cuales la evolución de la PAC trata de adaptarse, incluyen la creciente preocupación por la higiene e inocuidad de los alimentos y el bienestar de los animales. Estos

de Seguridad Alimentaria, denominada en lo sucesivo, la «Autoridad», debe reforzar el actual sistema de apoyo científico y técnico, que ya no es capaz de hacer frente a las demandas cada vez más numerosas que se le hacen” (considerando 33 del Reg. 178/2002). “*La Autoridad debe ofrecer una visión científica independiente de la seguridad y de otros aspectos de la cadena alimentaria y de piensos en su totalidad; esto conlleva unas amplias responsabilidades para la Autoridad ()*” (considerando 36 del Reg. 178/2002).

⁵³⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/change/index_es.htm Acceso 1/4/2011.

aspectos de seguridad alimentaria, en paralelo a la necesidad de mayor protección del consumidor, han sido objeto de preocupación en las agendas de política europea desde los años 90, lo cual ha alcanzado la PAC. La contribución de la PAC ha sido garantizar la inocuidad de los alimentos y niveles elevados de sanidad y bienestar de los animales, ofreciendo a los agricultores incentivos para mejorar su actuación en estas direcciones, pues el respeto de estos nuevos requisitos entraña considerables costes para los agricultores, y es allí donde las ayudas financieras en el marco del Desarrollo Rural cobran gran importancia⁵³⁸.

El conflicto institucional causado por la crisis de la vaca loca es el mejor ejemplo del intento por reconciliar dos importantes imperativos casi siempre antagónicos del derecho alimentario europeo: un alto nivel de protección de la salud humana y el principio de la libre circulación de los bienes en el mercado interno⁵³⁹. Esto explicaría porqué los estudiosos del derecho alimentario europeo, luego de las reformas legales e institucionales reseñadas, tienden a la articulación de los tópicos de protección de la salud humana y del medio ambiente con el estudio de la regulación de la materia alimentaria, aún por encima de los fines de libre circulación de bienes que originariamente primara en Europa.

V.3.3. La exportación de dispositivos de seguridad alimentaria

Diversos e importantes desarrollos en la década del '90 tuvieron un importante impacto en el control de los alimentos, Boutrif señala tres grandes cuestiones⁵⁴⁰. Primero, el problema del aumento de las demandas de los consumidores de alimentos por la seguridad y calidad de los

⁵³⁸ “Se realizó una profunda reforma como respuesta a las crisis de seguridad alimentaria, como por ejemplo la de la EEB y los piensos contaminados con dioxinas. La finalidad de esta reforma era asegurarse de que la legislación comunitaria en materia de inocuidad de los alimentos fuera lo más completa posible (). La inocuidad de los alimentos comienza en la explotación agrícola. Las normas de la UE se aplican «desde la granja hasta la mesa», tanto si el alimento se produce en la UE como si se importa desde cualquier lugar del mundo” <http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/change/index.es.htm> Acceso 1/4/2011.

⁵³⁹ Szajkowska, “From Mutual Recognition to Mutual Scientific Opinion? Constitutional Framework for Risk Analysis in EU Food Safety Law.”

⁵⁴⁰ Boutrif, “The New Role of Codex Alimentarius in the Context of WTO/SPS Agreement.”

productos ante las limitaciones presupuestarias sufridas por los gobiernos, lo que impactó en la habilidad de sus autoridades de control de alimentos para proveer el nivel de protección reclamado por consumidores. Segundo, el pasaje (tanto de los gobiernos y como de la industria alimentaria) hacia una visión en la cual la industria debía asumir una mayor cuota de responsabilidad por la calidad y seguridad de los productos alimenticios. En paralelo a ese aumento de responsabilidad, la industria consideró que debía tener proporcionalmente una mayor participación en la formulación de las políticas y regulaciones nacionales. Por último, algunos cambios a nivel internacional, particularmente en el comercio internacional de alimentos, que significó para muchos países la necesidad de reevaluar los requerimientos a las importaciones de alimentos.

La injerencia de la nueva regulación alimentaria regional europea ha impactado también en Argentina. Por ejemplo, la trazabilidad de las carnes vacunas, la miel o los cítricos está regulada en Argentina para los productos de exportación, debido a exigencias del mercado Europeo (Reglamento 178/2000).

La Resolución 231/2002 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos crea el *“Sistema Argentino de Trazabilidad para el Sector Agroalimentario, orientado a identificar mediante registros escritos o electrónicos el origen o el estado sanitario de un producto o producción agropecuaria nacional y dar conformidad a los alimentos resultantes”*. Dicha resolución reconoce en sus considerandos *“ que distintas crisis relacionadas con alimentos () han sensibilizado a los consumidores con respecto a la transparencia en las condiciones de producción y comercialización de los alimentos, principalmente en lo que respecta a la trazabilidad de los mismos; que esto motivó una progresiva exigencia por parte de los consumidores”* y que *“los países competidores o compradores de nuestros productos han promovido la actualización de los sistemas de identificación, identidad preservada y trazabilidad”*, por lo cual *“la competitividad de los productos agroalimentarios se puede ver afectada por*

disposiciones de países compradores que estipulan que los procedimientos y criterios en los países de origen deben ser equivalentes a los fijados en el país comprador, siendo un caso claro y objetivo las exigencias impuestas por Unión Europea para la carne bovina”⁵⁴¹.

⁵⁴¹ Análisis jurídicos más completos sobre trazabilidad alimentaria en Argentina pueden consultarse, entre otros, en: 1. Gonzalo Sozzo, “Las Obligaciones de Vigilancia y de Seguir Investigando.,” *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*. 12, no. 3 (2010): 16’34., 2. *Producción Alimentaria, Aspectos Ambientales, Técnicos y Jurídicos*. (Santiago del Estero: Ed. de la UNSE, 2006); “Trazabilidad de La Carne de Vacuno En Argentina y El Derecho Comparado,” *Revista Del Instituto de Derecho Agrario de Rosario* (2002). 3. “De La Marca de Fuego Al Chip. Genealogía de La Trazabilidad Como Sistema de Seguimiento de Los Productos de Consumo.,” *Papeles Del Centro* 3, no. 10, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL (2013): 7–22.

Parte III

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

CAPITULO VI

EMERGENCIA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

VI.1. Hacia un derecho alimentario reflexivo

VI.1.1. Cambios en el entorno y acoplamiento del subsistema jurídico

Por la globalización de los mercados de alimentos y medicamentos, ciertos episodios de crisis alimentarias, sanitarias y otros factores, a fines de la década de 1980 y durante toda la década de 1990 se produjeron grandes cambios en la regulación de estas materias y en el diseño institucional de sus autoridades de aplicación en el país. Las reglas codificadas en el Código Alimentario sufrieron intensas modificaciones durante ese período, las más profundas que existieron desde su sanción en 1969. En esta tercera parte, intentaremos pensar estos grandes cambios del régimen legal e institucional del control de los alimentos a la luz de algunos conceptos de la teoría de la reflexividad del derecho moderno de G. Teubner⁵⁴².

Siguiendo a Luhmann⁵⁴³, este autor explica la crisis del derecho moderno se genera porque *“sus estructuras conceptuales, no se ha adaptado aún a las exigencias de una sociedad altamente diferenciada () el orden legal carece de un aparato conceptual adecuado para las demandas de planeación y de política social que surgen en las interrelaciones entre subsistemas sociales especializados”*⁵⁴⁴. La literatura jurídica contemporánea denomina al tipo de derecho que emerge pos

⁵⁴² La teoría del “derecho reflexivo” fue desarrollado en el marco de la sociología del derecho europea *“con la pretensión de configurar un nuevo paradigma científico Se trata de un modelo teórico concebido sobre la base del postulado de que la hipercomplejidad de la sociedad contemporánea impide que esta sea regulada mediante los instrumentos normativos tradicionales del Estado liberal y del Estado intervencionista y por sus respectivas racionalidades de tipo formal y material”*. Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 153.

⁵⁴³ Luhmann, *Sociologia do direito*.

⁵⁴⁴ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.”

crisis como “responsivo”, “reflexivo”, o “relacional”, calificativos que refieren a un “ordenamiento jurídico formado básicamente por aquellas reglas cuya atención esta enfocada en la integración de sociedades complejas, tratando casi exclusivamente de los conflictos límites. Es decir, aquellos conflictos que pueden llevarlas a una ruptura de su matriz organizativa”⁵⁴⁵.

Si bien Teubner toma como base la Teoría sistémica luhmanniana, se aparta de ella en tanto considera que el derecho no es un subsistema absolutamente autónomo, sino que mantiene interferencias con los restantes subsistemas sociales⁵⁴⁶. Particularmente Teubner propone un marco conceptual y analítico para entender esta crisis a partir de los cambios en la racionalidad operante en el derecho. A los tipos de racionalidad “formal” y “material”, ampliamente estudiados desde Weber⁵⁴⁷ en adelante, Teubner agrega una racionalidad reflexiva, la cual (sintéticamente) se caracteriza por el alto grado de procedimentalidad que adquiere el derecho⁵⁴⁸. La norma procedimental tiene por papel

⁵⁴⁵ Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 153. Si bien intentamos aquí explicar que los cambios operados en el derecho alimentario argentino contemporáneo a partir del modelo teórico del derecho reflexivo, señalamos que tanto las reformas analizadas como el modelo se vinculan con la denominada en Ciencias Sociales “modernidad reflexiva” Giddens, *Consecuencias de la Modernidad*; Giddens, *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*. La modernidad reflexiva es un nueva modernidad, que sustituye a la modernidad industrial y da paso a una sociedad del riesgo Ulrich Beck, *La Sociedad Del Riesgo/ The Risk Society: Hacia Una Nueva Modernidad* (Editorial Paidós, 2006)..

⁵⁴⁶ Este apartamiento es otro de los blancos de la crítica de Habermas, quien señala que las evidencias empíricas llevan a Teubner a “introducir suposiciones que destruyen la arquitectónica de la teoría de los sistemas”. Teubner entiende, por un lado, que “el discurso jurídico permanecería prisionero de su propia autoreproducción y sólo constituiría sus propias imágenes internas del mundo externo; pero, por otro lado, daría forma a, y haría uso de, la “comunicación social general”, para poder “ejercer influencia” sobre las construcciones sociales generales de la realidad y, por esta vía, también sobre otros mundos del discurso”, pero, explica Habermas, “ambos enunciados son difícilmente conciliables entre sí”. Sostener tales afirmaciones a la vez “harían añicos el cierre discursivo de esos circuitos de comunicación supuestamente impenetrables los unos para los otros”. Jürgen Habermas, “Concepciones Sociológicas Del Derecho y Concepciones Filosóficas de La Justicia,” in *Facticidad y Validez*, 2º ed. (Madrid: Trotta, 2000), 117.

⁵⁴⁷ Weber, *Economía y Sociedad*.

⁵⁴⁸ Originalmente formulada por Gunther Teubner, con inspiración en la Teoría de los Sistema (Luhmann, *Introducción a la teoría de sistemas*; Niklas Luhmann, *La sociedad de la sociedad* (Universidad Iberoamericana, 2007); Luhmann, *El Derecho de la sociedad*; Niklas Luhmann, *Complejidad y Modernidad: De la Unidad a la Diferencia* (Trotta, 1998); Luhmann, *Sistemas Sociales*. pero introduciendo modificaciones en varios aspectos

básico “balizar la interacción y asegurar el equilibrio entre las diferentes organizaciones complejas”, que actúan en los mercados transnacionalizados, “mediante la coordinación de sus procesos decisorios, de sus formas de participación y de sus respectivas racionalidades”⁵⁴⁹.

A diferencia del modelo legal propio del Estado liberal, la norma procedimental no se caracteriza por su imperatividad (no actúa “como un mandato respaldado por la amenaza de sanciones punitivo-represivas con el objetivo de prescribir comportamientos obligatorios o prohibidos”) sino que se limita a “establecer premisas para decisiones, a facilitar acuerdos, a estimular negociaciones y a hacer viables soluciones aceptables para cada situación específica, introduciendo en el orden jurídico una flexibilidad inédita y desconocida” hasta entonces⁵⁵⁰.

Ante la crisis del derecho material propio del Estado de Bienestar, y como respuesta al “trilema regulatorio”⁵⁵¹, el derecho reflexivo de Teubner postula un retorno al formalismo en la regulación. Teubner

“especialmente cuando se propone conjugarla con la teoría crítica de Jürgen Habermas y promover una síntesis entre racionalidad sistémica y racionalidad discursiva.” Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 153. Habermas critica este modelo porque en una sociedad compleja “no podría caracterizarse suficientemente diciendo que el paradigma procedimental del derecho privilegia una determinada forma de derecho, a saber, el derecho reflexivo, al igual que el paradigma liberal y el paradigma ligado al Estado social privilegiaron sus respectivas formas de derecho, a saber, el derecho formal y el derecho “material”. La elección de la forma de derecho que convenga ha de permanecer referida, mas bien, al sentido original del sistema de derechos, es decir, a asegurar uno actu la autonomía privada y la autonomía pública de los ciudadanos por vía de que todo acto jurídico pueda entenderse a la vez como una contribución a la configuración política autónoma de los derecho fundamentales, es decir, pueda entenderse como elemento de un proceso constituyente planteado a largo plazo”. Habermas, “Concepciones Sociológicas Del Derecho y Concepciones Filosóficas de La Justicia,” 493.

⁵⁴⁹ Es una norma que se origina básicamente en el Estado- nación pero, dada la relativización de su soberanía, y su pérdida de exclusividad y centralidad, se caracteriza por un “bajísimo grado de coercibilidad”. Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 150.

⁵⁵⁰ Ibid., 151. Sin embargo, aclara este último autor en su reseña del derecho reflexivo, la baja coercibilidad de la norma procedimental no significa falta de coercibilidad eficiente en las relaciones sociales, ejemplificando con las “crecientes estrategias de delegación legislativa del Estado para determinar grupos, sectores y áreas de la vida socioeconómica”, que implican una “una técnica sutil e inteligente de refuerzo del control social (y en este sentido de activación de formas de coercibilidad originales y muchas veces perversas, por suponer mecanismos policiales privados)”. Ibid.

⁵⁵¹ El trilema regulatorio es, para Teubner, “un triple dilema formado: a) por la progresiva indiferencia recíproca entre el derecho y la sociedad; b) por la tentativa de colonización por parte de las leyes; y c) por la creciente desintegración del derecho en la sociedad”. Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 116.

afirma que *“en lugar de la regulación general y profunda de la racionalidad material, el derecho reflexivo limita la operación legal a formas más indirectas, más abstractas de control social”*⁵⁵².

En este capítulo describiremos las reformas legales e institucionales, centralmente la creación y caracteres del Sistema Nacional de Control de Alimentos. Intentaremos explicar los motivos que condujeron la creación y posterior reforma del sistema, el modo en que se toman las decisiones al interior de la estructura creada para gobernarlo, con especial hincapié en el rol de los expertos en dicho proceso, así como las características y funciones de sus integrantes nacionales. Esta descripción permitirá, en el capítulo siguiente, concentrarnos en el análisis de ciertas herramientas institucionales y normativas del sistema como una manifestación del derecho reflexivo en los términos reseñados.

VI.1.2. Las reformas neoliberales de la década de 1990

Los años noventa significaron el período de *“intersección de dos tiempos económicos”*: un *“tiempo de la posguerra”*, signado por la planificación estatal, la intervención en los mercados, el uso del derecho como instrumento de control y dirección, la participación directa del sector público en la economía, etc.; y el *“tiempo de la economía globalizada”*, caracterizado por la *“recuperación de los flujos privados de acumulación de los mercados, por la financierización del capital, por la extinción de los monopolios estatales por la privatización de la empresas públicas, por la desterritorialización de la producción y por una nueva división social del trabajo”*⁵⁵³.

⁵⁵² Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno,” 133. De la síntesis que obtiene al poner en relación las varias corrientes que intenta combinar en su modelo de interpretación, Teubner sostiene que: *“1. la reflexividad dentro de los sistemas sociales es posible solo en la medida en que los procesos de democratización crean estructuras discursivas dentro de los subsistemas sociales, y 2. la función primaria de la democratización de los subsistemas sociales no reside ni en la participación individual creciente ni en la neutralización de las estructuras de poder sino en la reflexividad interna de la identidad social”*. Ibid., 132.

⁵⁵³ Faría, *El Derecho en la Economía Globalizada*, 85.

Argentina no escapó de este proceso. Ya a fines de la década de 1980 se pone en marcha un paquete de reformas normativas para modificar la estructura de la Administración Pública nacional. Se dictan las leyes 23.696/89 de Reforma del Estado y 23.697/89 de Emergencia Económica. La primera, sancionada el 17 agosto de 1989, declaraba el “estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria ()” (art. 1). Disponía, entre otras medidas, una serie de privatizaciones de empresas estatales, participación del capital privado, y contrataciones de emergencia. La Ley 23.697/89 de Emergencia Económica estableció, en su artículo primero que se ponía en “ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece”. En este marco, la ley dispone una gran cantidad de medidas, en ejercicio del “poder de policía de Emergencia del Estado”: suspende subsidios y subvenciones, suspende los regímenes de promoción industrial y promoción minera, establece un régimen de inversiones extranjeras, suspende el régimen de compra nacional, establece un régimen presupuestario de emergencia, por sólo mencionar algunas⁵⁵⁴.

La Reforma de la Administración Pública abarcó tanto la estatal como no estatal, y comprendió todos los niveles institucionales (nación,

⁵⁵⁴ Según uno de los principales ideólogos y diseñadores de la Reforma del Estado en los '90, el llamado poder de policía de emergencia “autoriza a restringir los derechos humanos con intensidad particularmente extrema. Por este poder, el Estado puede prorrogar contratos, congelar alquileres, suspender juicios, conceder moratorias, reducir intereses pactados, regular precios, aumentar salarios, prohibir plantaciones y cultivos () suspender los regímenes de promoción industrial, de subsidios y subvenciones, regímenes de promoción minera, regímenes de compra nacional (). Tal es el caso de la Ley 23.679 que pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado (). Otro tanto ocurre con el art. 1º de la Ley 23.696 que declara en estado de emergencia la situación económico financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado ()”. José Roberto Dromi, *Reforma del Estado y privatizaciones: Legislación y Jurisprudencia*, vol. I (Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1991), 21.

provincia, municipio). Entre otras motivaciones, sus promotores pretendían reemplazar el modelo de intervención estatal por una “*cogestión administrativa*”, una “*nueva forma de realización de los cometidos públicos, por la que se permite y asegura la participación de los propios interesados en la gestión de esas funciones estatales* (). Este procedimiento de expansión del ámbito de la actividad pública hacia sectores privados consiste en atribuir –por parte del Estado- el ejercicio de funciones públicas a personas físicas o a organizaciones o sujetos de derecho, no estatales representativos de intereses colectivos, profesionales o gremiales”⁵⁵⁵.

En relación a la temática alimentaria, en la década del 1990 se registraron numerosos cambios los subsistemas sociales de la ciencia y la tecnología (en este caso, aplicada a los alimentos), la política y la economía, particularmente con las transformaciones en el mercado internacional de los alimentos a partir de la creación, en 1995, de la OMC. La globalización de los mercados, las reformas de la Administración pública, las privatizaciones de numerosos servicios públicos, etc. confluyeron en una serie de cambios en el entorno del Derecho.

A fines de 1998, según expertos asesores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), el Estado se encontraba en dificultades para asegurar la inocuidad de los alimentos debido a la “*complejidad que plantean el múltiple crecimiento productivo, la diversidad creciente de productos y la variada tecnología aplicada en los sistemas productivo*”, cambios que provocaron que “*los sistema de control estáticos, tipo inspección de productos al final del proceso, hayan perdido*

⁵⁵⁵ Ibid., I:36. Este “*desplazamiento de funciones*” se entendía como una forma de “*democratización*”, pues “*su titularidad pasa de la burocracia administrativa a los destinatarios de la acción o a simples ciudadanos*”. El autor finaliza citando ilustrativamente un párrafo del discurso de Carlos Menem ante el Congreso el 8 de julio de 1989: “*todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el Estado Nacional. Todo aquello que puedan hacer las provincias autónomamente, no lo hará el Estado Nacional. Todo aquello que puedan hacer los Municipios, no lo hará el Estado Nacional*” Ibid..

*vigencia y eficacia*⁵⁵⁶. A mediados de la década 2000, desde la Dirección de Promoción de la Calidad (dependiente de la mencionada Secretaría - SAGPyA), se diagnosticó la necesidad de “modernizar” el sistema de control de alimentos, ya que *“la permanente innovación de las tecnologías aplicadas a la producción de alimentos, la aparición de nuevos insumos, y los cambios producidos en los sistemas de comercialización y distribución plantean la necesidad de dotar a los organismos que controlan la cadena agroalimentaria de un régimen que les permita cumplir cabalmente las funciones que le son propias”*⁵⁵⁷.

La cuantía y celeridad de la aparición de innovaciones científicas y técnicas aplicadas a la industria y comercio de alimentos generó una gran cantidad de información en estos subsistemas, las cuales tuvieron que ser traducidas al interior del derecho, generando sucesivas modificaciones al Código Alimentario y la reestructuración de los organismos de aplicación⁵⁵⁸.

El aumento de especificidad en la ciencia y tecnología en los alimentos repercute también en el subsistema político y nuevas instituciones públicas fiscalizadoras de la producción, elaboración, distribución, etc. de alimentos con funciones específicas fueron creadas, aumentando y ramificando el organigrama institucional de la gestión gubernamental del régimen alimentario⁵⁵⁹. Paradójicamente, la acción del Estado no desaparece como era esperado en la receta neoliberal. Ni siquiera disminuye, sino que muta en su modo de actuación: las nuevas tendencias de control alimentario que se invocan como modelo apelan a la “integración” de los distintos actores vinculados con la cadena

⁵⁵⁶ Victor Machinea, “Control de Alimentos. Un Nuevo Enfoque.,” *Alimentos Argentinos*, Diciembre 1999.

⁵⁵⁷ Juan Manuel Morón and Irene Amador, “Modernizando El Sistema,” *Alimentos Argentinos*, 2005.

⁵⁵⁸ Por ejemplo, como señalamos en el capítulo III y V, en los noventa, una gran cantidad de Resoluciones del GMC que armonizaban distintos aspectos técnicos vinculados a los alimentos fueron incorporadas al Código Alimentario.

⁵⁵⁹ La creación del IASCAV (Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal), por ejemplo, obedece, entre otros motivos, al problema del control de los OMG (ver cap. VI.2.1.a).

alimentaria, su colaboración, cooperación para alcanzar y mantener la competitividad en el mercado internacional⁵⁶⁰. La fiscalización alimentaria según las nuevas tendencias mundiales del control alimentario, debe estructurar sistemas de auditorías, de autorización y fiscalización de las empresas privadas que certifiquen la calidad de los alimentos. Todo esto condujo a numerosas modificaciones en el régimen legal de los alimentos.

La creación de un sistema de control alimentario en Argentina fue parte de un paquete de reformas de la estructura administrativa estatal contenida en el programa neoliberal de gobierno en la década de 1990 en Argentina.

Entenderemos aquí al neoliberalismo como una “doctrina” o conjunto más o menos coherente de orientaciones económicas y políticas. Más allá de las complejidades del término, lo interpretamos como un modelo de Estado y etapa de la sociedad que viene a reemplazar otra etapa (correspondiente al modelo Estado social)⁵⁶¹. Este modelo significó una fuerte reducción del gasto público mediante mecanismos regulatorios, una intensa disminución de la intervención estatal en la escena económica y social con medidas de privatización de servicios públicos, generalización del modelo del mercado y gran participación de economistas en la planificación del gobierno, la propagación de una

⁵⁶⁰ “Ha sido y continúa siendo necesario lograr la colaboración en las tareas desplegadas por los distintos organismos vinculados a la materia y a la sanidad animal y vegetal, cuyo accionar pueda influir sobre el bienestar y la salud de la población”. Morón and Amador, “Modernizando El Sistema,” 52.

⁵⁶¹ Extensa literatura de las ciencias sociales y políticas explica este proceso de reforma del Estado, los cambios en la estructura social, la re-orientación de la política económica, etc. de los ´90. Atilio Borón, *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina* (El Cielo por Asalto, 1995); Luiz Bresser Pereira, “La Reforma Del Estado de Los Años Noventa. Lógica y Mecanismos de Control,” *Desarrollo Económico* 38, no. 150 (1998); Estela Grassi, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame* (Espacio, 2003); Maristella Svampa, *La Sociedad Excluyente: La Argentina Bajo el Signo Del Neoliberalismo* (Taurus, 2005); Mabel Thwaites Rey and Andrea López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (Prometeo, 2005); Rubén Mario Lo Vuolo and Alberto Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador* (Miño y Dávila Editores, 1998). Sin entrar en ese debate, aquí solo reseñamos algunos caracteres de la noción de “neoliberalismo” en que convergen los autores, a los fines de comprender el proceso de reforma de la regulación alimentaria en la década de 1990 en Argentina.

cultura del consumo y de incentivo y promoción de la empresa, de competitividad y apertura a los mercados internacionales, etcétera.

Este contexto moldeó el vocabulario y las técnicas que orientaron las reformas del régimen de fiscalización alimentaria en un sentido neoliberal. La competitividad y la eficacia (o eficiencia) son dos recurrentes vocablos del discurso neoliberal que justifican las políticas y la regulación alimentaria de década de 1990. A partir de este entendimiento generalizado del Estado como un administrador ineficiente, lento y costoso, las estrategias neoliberales estuvieron asociadas a la pretensión normativa de reducir la presencia del Estado a su mínima expresión prefiriendo la auto-regulación por medio del mercado y el auto-control de los sujetos regulados.

En el nuevo esquema, el Estado ocupa un rol de garante de un orden competitivo, generando las condiciones para que las empresas participen por sí del mercado. Se espera que, motivadas en lograr la competitividad (internacional), puedan asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos según los estándares más rigurosos. Hasta la década del 1990, el régimen alimentario establecido mediante el Código Alimentario Argentino podía ser entendido como una *“legislación alimentaria tradicional”*, es decir un conjunto de definiciones jurídicas de los alimentos insalubres, de *“instrumentos de cumplimiento para retirar del comercio esos alimentos y castigar a las partes responsables una vez transcurridos los hechos”*, pero sin *“un mandato y autoridad claros para prevenir los problemas de inocuidad de los alimentos”* por parte de los organismos de control, resultando en *“programas de inocuidad de los alimentos de carácter reactivo y orientados a la imposición de las normas”*⁵⁶².

En el nuevo escenario que se plantea en los noventa, se produce un viraje en el modo de regular la fiscalización. Las políticas públicas comienzan a estar motorizadas por el imperativo de la eficacia y el logro de la competitividad en los mercados internacionales, los cuales luego de

⁵⁶² FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.”

ciertas crisis alimentarias (ver cap. V.3.1), exigían parámetros más rigurosos. La tarea de control pasa a situar su foco en la faz preventiva, en las herramientas de detección temprana y neutralización de los riesgos. Alcanzar y mantener estos nuevos estándares internacionales de seguridad y calidad alimentaria precisaban de una “modernización tecnológica”, cuestión planteada como una tarea “colaborativa” entre un Estado garante, que apoya las acciones privadas, y un gran esfuerzo de inversión y autocontrol del sector privado.

A mediados de 1996, el Subsecretario de Alimentación explicaba que las acciones de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación para el desarrollo de la industria alimenticia respondían a *“programas que articulan políticas globales de impacto sectorial, promueven la calidad y modernización de los sistemas de control higiénico- sanitario de los alimentos, apoyan la reconversión de la industria alimentaria, fomentan la investigación y el desarrollo de la tecnología, alientan el crecimiento y la promoción de las exportaciones y contemplan, incluso, la divulgación de información nutricional”*. Estos eran los nuevos vectores que conducían las políticas alimentarias en el discurso estatal de los ´90. El objetivo era involucrar tanto a la función pública como privada del sector en el *“compromiso de unir esfuerzos para que los consumidores de hoy y de las nuevas generaciones disfruten de los alimentos consagrados por nuestras costumbres pero producidos con calidad internacional”*⁵⁶³.

La paradoja neoliberal, es que a pesar de postular la mínima acción posible del Estado, para llevar adelante ese programa, la presencia estatal fue imprescindible en todas las dimensiones sobre las que avanzaba la reforma. El Estado no desaparece pero su ingerencia se transforma. Ahora, sin intervenir directamente, se convierte en un complemento y una garantía del orden de mercado. En relación al gobierno de los riesgos alimentarios, esto se traduce en tres nuevas funciones: la formulación de

⁵⁶³ El Subsecretario concluía que *“tenemos por delante un desafío de grandes dimensiones, pero las condiciones naturales de nuestro país, unidas a la convicción y la perseverancia, nos brindan valiosas herramientas para alcanzar el éxito en un mundo cada vez más competitivo”*. Félix Cirio, “En Marcha. Editorial,” *Alimentos Argentinos*, 1996, 1.

normas jurídicas que garanticen la apertura y competencia en los mercados externos y que establezcan reglas para mantener la normativa local sincronizada con la regulación alimentaria regional y global; el establecimiento de reglas de juego (procedimentales) claras para las industrias alimentarias respecto a la distribución de competencia entre los organismos fiscalizadores, la unificación de tasas y aplicación de sanciones; y la descentralización de la ejecución del control de los alimentos para aumentar la eficiencia en la producción e involucrar a los agentes privados en la cadena de responsabilidad por la seguridad alimentaria.

La norma que instrumentó esas nuevas funciones fue un Decreto del Poder Ejecutivo que institucionalizó, siguiendo las recetas promulgadas por FAO/OMS (cap. IV.2) un “Sistema Nacional de Control de Alimentos” (en adelante- SNCA)⁵⁶⁴. Un poco más de una década después de la emergencia del SNCA, desde la Dirección de Promoción de la Calidad (repartición de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación) se lo definía como un “ conjunto de procedimientos oficiales llevados a cabo sobre los alimentos. Contempla el estricto seguimiento de la elaboración y fraccionamiento; los procesos tecnológicos que se aplican durante el proceso industrial o para la conservación; las condiciones de depósito y transporte, así como los establecimientos de venta y consumo”. En relación a los fines, la implementación de este sistema debía garantizar “prácticas equitativas en el comercio de alimentos y comprobar la veracidad de las informaciones contenidas en el rotulado de los mismos y su correcta denominación de venta en relación al etiquetado y publicidad”. En síntesis, el sistema es “el modo instrumental que emplea el

⁵⁶⁴ A inicios del 2000, expertos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación explicaban que el SNCA “aunque perfectible, es el instrumento con que cuenta actualmente la Argentina para poder lograr el reordenamiento y generar las oportunidades que permitan relaciones más eficientes entre los actores de las diversas cadenas agroalimentarias”. Pablo Morón and Juan Alderete, “Control de Alimentos. Cambios En El Panorama,” *Alimentos Argentinos*, 2002, 8.

*Estado para organizar sistemática y metodológicamente el control de los alimentos para lograr los fines mencionados*⁵⁶⁵.

Existe mayor reflexividad en el campo del derecho alimentario, que se percibe tanto en las regulaciones legales del área resultantes de la reforma del Estado en la década de 1990, como en la actuación de las fuerzas del mercado de los alimentos que progresivamente van adoptando estrategias de autocontrol siguiendo parámetros globales, mayormente de adopción voluntaria, en pos de alcanzar y mantener la participación en mercados internacionales. Sostenemos que esta mayor reflexividad del derecho alimentario se vincula al modelo neoliberal, el que promueve una mayor atribución de libertad y poder a los individuos. En este sentido, aumento de reflexividad significa “*mayores posibilidades a quienes detentan el poder y mayor aislamiento del derecho estatal en la ruta a la informalidad*”⁵⁶⁶.

Encontramos ciertas tendencias en el derecho alimentario tal como quedó configurado luego de las modificaciones introducidas en los ´90, que entendemos señalan un proceso de aumento de su reflexividad. En primer lugar, la orientación procedimental del Sistema Nacional de Control de Alimentos (Decreto N° 2194/94) y modificado por Decreto 815/99. En el marco de este régimen, se establecen dos tipos de procedimientos reflexivos: una serie de *reglas procedimentales* sobre la toma de decisiones respecto a la regulación de los alimentos para consumo humano, así como para el deslinde de competencias de aplicación de esa normativa; y la *privatización* de actividades de control de las distintas etapas que atraviesan los alimentos, acciones que otrora recaían en el Estado (“en ejercicio del poder de policía sanitaria”) y pasan a ser ejecutadas por los sujetos privados del sector productivo alimentario (ambas serán analizadas en el cap. VII).

⁵⁶⁵ Morón and Amador, “Modernizando El Sistema,” 52.

⁵⁶⁶ Gonzalo Sozzo, “Los Contratos Reflexivos (como Estrategia de Racionalidad Reflexiva),” in *Edición Homenaje: Dr. Jorge Mosset Iturraspe* (Universidad Nac. del Litoral, 2005), 508.

VI.2. Creación y *re-creación* del Sistema Nacional de Control de Alimentos

VI.2.1. Los cambios institucionales y normativos en el régimen de control de alimentos

VI.2.1.a. Creación y rediseño de organismos públicos de control

En función del profundo cambio de las políticas económicas neoliberales, y de las nuevas funciones que se esperaba asumiera el Estado en materia de control de los alimentos, se produjeron una serie de modificaciones, tanto normativas como organizacionales, para adaptar las estructuras vigentes a los nuevos fines y racionalidad de gobierno. Las reformas más importantes en el diseño institucional de los organismos de control de alimentos a fines de 1980 y durante la década de 1990 pueden esquematizarse distinguiendo en grandes áreas de gobierno: economía-agricultura (estrechamente vinculadas, al punto de conformar -en materia de control de alimentos, al menos- un discurso relativamente uniforme) y salud.

En la primera gran área mencionada, y como parte de las modificaciones en la estructura de la Administración Pública Nacional (Ley 23.696/89 de Reforma del Estado y Ley 23.697/89 de Emergencia Económica y sus numerosos decretos reglamentarios) se crean (o rediseñan) dos organismos que asumen funciones en materia de fiscalización de alimentos: el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) y el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA).

El IASCAV es creado por Decreto 2266/91 que declaraba de interés nacional la fiscalización y certificación de la sanidad y calidad de los productos de origen vegetal, sus insumos específicos y los residuos de agroquímicos y productos biológicos (art. 1). Este Instituto, con funciones específicas en la fiscalización vegetal, nace con fines de protección de la salud humana o el medio ambiente ante riesgos fitosanitarios sino por motivaciones económico-políticas. Se crea como un organismo

descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (art.2 Decreto 2266/91). Tenía, en lo relativo a la materia de control de alimentos, la función de fiscalizar los productos de origen vegetal (art.5 Decreto 2266/91)⁵⁶⁷.

Siguiendo las líneas generales de la reforma de la Administración Pública, en los vistos del Decreto 2266/91 se expresa que el sistema debía “coordinar” los agentes, organismos e instituciones públicas y privadas relacionadas al control de sanidad y calidad de los vegetales y tender a *“la descentralización en la ejecución de aquellas tareas en que sea posible hacerlo, teniendo en cuenta los condicionamientos impuestos por acuerdos internacionales y las competencias indelegables del Estado nacional”*.

De la lectura de los Considerandos de este Decreto puede interpretarse que se justificaba su creación con la necesidad de reorganizar y fortalecer *“las funciones de control vegetal con el objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad de la producción agrícola nacional”*. Para ello, se consideró preciso *“organizar un sistema nacional de control de sanidad y calidad de los vegetales, y crear un organismo descentralizado de la administración pública nacional”*. En el lenguaje utilizado para fundar el decreto se observan los mencionados caracteres del discurso neoliberal (ver cap. VI.1.2): *“Que en este caso particular, la organización de un sistema nacional adquiere mayor relevancia, dada la trascendencia de la producción de origen vegetal, destinada principalmente a mercados externos, máxime atendiendo a las exigencias y competitividad de los mismos () tanto la consolidación de tales mercados, cuanto la captación de otros nuevos, dependen directamente de las condiciones de sanidad y calidad que sea capaz de alcanzar y mantener la oferta nacional”,* por lo cual se debía *“adoptar con urgencia, las medidas necesarias para la*

⁵⁶⁷ El IASCAV fusionaba la Dirección Nacional de Producción y Comercialización Agrícola y el Servicio Nacional de Microbiología y Química Agrícola (art. 2, Decr. 2266/91). Este nuevo instituto debía organizar el *Sistema Argentino de Control de Sanidad y Calidad de Vegetales –SACOVE-* (art. 4, Decr. 2266/91).

constitución del mencionado organismo descentralizado y para la determinación de su organización ”

El SENASA, por su parte, es creado mediante Ley N° 23.899/90 como organismo encargado de *“ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de salud animal y tendrá como misiones primordiales () ejercer el contralor higiénico-sanitario integral de todos los productos de origen animal, atendiendo a los avances de la tecnología sanitaria y de los más modernos procedimientos para su fiscalización ()”* (art. 1, Ley 23.899/90). Funciona como ente autárquico *“manteniendo sus relaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación”*, pudiendo actuar en todo el territorio de la República (art. 1, Ley 23.899/90).

Mediante el Decreto 660/96 de Reforma del Estado -que modificó la estructura existente de la Administración Nacional- se determinó la fusión de ambos organismos (SENASA e IASCAV) constituyendo el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA, también referenciado como *SENASACA*), organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (art. 38, Decr. 660/96).

Al poco tiempo, el Dec. N° 1585/96 establece la organización institucional del Servicio caracterizándolo como un *“organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa y dotado de personería jurídica propia, en el ámbito del derecho público y privado”* en la jurisdicción dentro de la cual inicialmente fuera creado (art. 1, Dec. 1585/96).

El SENASA cumple amplias funciones, entre ellas, es el organismo encargado de la fiscalización de la calidad agroalimentaria y como tal asegura la aplicación del Código Alimentario Argentino en relación a los productos de su área de competencia. El SENASA *“es el organismo del Estado argentino encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal y verificar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia () el SENASA planifica, organiza y*

ejecuta programas y planes específicos que reglamentan la producción, orientándola hacia la obtención de alimentos inocuos para el consumo humano y animal”⁵⁶⁸.

En relación al área de salud, en la década de 1990 se crean dos organismos con funciones de fiscalización y control de los alimentos: el *Instituto Nacional de Alimentos* (INAL) y la *Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica* (ANMAT).

El INAL, creado en abril de 1989, absorbe las funciones e instalaciones de la Dirección Nacional de Química (DNQ) y las funciones de la Dirección de Drogas, Medicamentos y Alimentos, estructura establecida mediante Dec. N° 1667/91⁵⁶⁹. La ANMAT es creada mediante Dec. 1490/92 en el ámbito del Ministerio de Salud. Este órgano descentralizado administrativamente, con autarquía económica y financiera y jurisdicción en todo el país (art. 2°, Dec. 1490/92) está subordinado técnica y científicamente a la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias (ver descripción más detallada del organismo en VI.3.2). Al crearse esta agencia, el INAL es reorganizado dentro de la estructura de la ANMAT *"manteniendo todas las atribuciones, competencias y funciones establecidas al presente por distintas normas y disposiciones, y continuará actuando conforme a las mismas"* (art. 7°, Decreto 1490/92).

VI.2.1.b. La emergencia de un Sistema Nacional de Control de Alimentos

En el elenco institucional que queda tras las reformas de la Administración Pública de la década de 1990, la fiscalización de alimentos y el cumplimiento de las disposiciones del Código Alimentario Argentino se encontraban distribuidas en distintos organismos con funciones

⁵⁶⁸ <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=15&io=21837> Acceso 27/11/2011.

⁵⁶⁹ Adla, LI-C, 3084. El Decreto 1667/1991 del P.E.N. modifica el Dec. 66/91 por el que se aprobara la estructura del Ministerio de Salud y Acción Social.

diversas, lo cual ocasionaba conflictos de distribución y superposición de competencias.

Desde la SAGPyA se explicó que el *“intrincado régimen normativo e institucional”* alimentario del país para preservar la salud de los consumidores y garantizar reglas mínimas para un comercio transparente tenía tal nivel de *“complejidad, con superposición de regulaciones y controles”* que *“derivó en la necesidad de ordenar las incumbencias de cada actor del sector público en el control de los alimentos”*⁵⁷⁰. Éstas y otras cuestiones condujeron a la creación de un Sistema Nacional de Control de los Alimentos –SNCA- mediante Decreto 2194/94, diseño que es modificado cinco años después (Decreto N° 815/99).

En los considerandos del Decreto de 1994 se enmarca la creación del SNCA en el reconocimiento del derecho constitucional de todo ciudadano a la protección de la salud. La función de *“velar por el cumplimiento del Código Alimentario Argentino y de las normas referentes al sector alimentario en todo el territorio nacional”* era indispensable para el cumplimiento de la obligación de *“contribuir a una mejor calidad de vida a la protección del derecho a la salud de los argentinos”* a cargo del Gobierno Nacional. Por un lado, el decreto reitera que para el cumplimiento del Código Alimentario Argentino es necesario *“la coordinación y colaboración en las tareas realizadas en los distintos organismos en materia alimentaria y de sanidad animal y vegetal, estrechamente vinculadas a la salud humana”*. Una vez más en la historia de la regulación alimentaria, la coordinación de los distintos organismos de aplicación distribuidos en el país (problema característico de los países con estructura federal), motorizaba una reforma de la legislación vigente⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Morón and Alderete, “Control de Alimentos. Cambios En El Panorama.”

⁵⁷¹ En los considerandos del Decreto 815/99 que “recrea” el sistema, se manifiesta que *“subsisten en su integridad las causas que motivaran el dictado del Decreto N° 2194/94”*, entre las cuales aparecía fundamentalmente la necesidad de *“lograr la coordinación y colaboración en las tareas realizadas en los distintos organismos en materia alimentaria y de sanidad animal y vegetal”*. De allí que el reparto claro de las competencias y la delimitación de las funciones de los tres integrantes nacionales del sistema (CONAL, SENASA y ANMAT) sea el principal objetivo.

A la vez, los considerandos del Decreto establecen la necesidad de actualización del Código Alimentario Argentino “*en el marco del proceso de integración económica regional impulsado por el Gobierno Nacional*” para incorporar las normas del MERCOSUR en el área alimentaria⁵⁷².

El Decreto persigue el fin de tornar más “eficaz” la gestión administrativa pública del control de los alimentos. En sus considerandos, se detectan cinco grandes modificaciones que se presentan como imprescindibles en el régimen alimentario vigente: 1) la implementación de un sistema de cobertura nacional de los establecimientos o servicios que deban prestar asistencia técnica sobre las normas y técnicas uniformes del Código Alimentario Argentino, 2) la coordinación de un Registro Nacional de Establecimientos y Productos Alimentarios autorizados en todo el país, 3) el establecimiento de requisitos uniformes en cuanto a documentación, formularios y trámites de autorización para industrializar, elaborar, fraccionar, comercializar, etc. alimentos en todo el país, 4) la fijación de un sistema único de tasas por servicios efectivamente prestados y 5) la instrumentación de una Base Única de Datos sobre establecimientos, productos, normativa vigente, infracciones, sanciones, laboratorios existentes, etc.

El SNCA es presentado como la estructura institucional necesaria para alcanzar la “eficacia” en el control de los alimentos, mediante la coordinación de los organismos preexistentes en la materia y la puesta en marcha de herramientas de gestión administrativa que armonicen internamente las condiciones del control en distintas partes del país⁵⁷³.

Se justifica la atribución del Poder Ejecutivo Nacional para el dictado de esta norma invocando el artículo 99 inciso 1º) de la Constitución

⁵⁷² Si bien no es expresamente reconocido en el texto normativo del Decreto 2194/94 así como tampoco del Decreto 845/99, la denominación y muchos de los rasgos estructurantes del “Sistema Nacional de Control de Alimentos” es un formato inspirado en las recomendaciones de los organismos globales de regulación alimentaria (ver cap. IV.22 y cap. IV.3.1).

⁵⁷³ Para justificar las medidas de uniformización interna nacional, en los considerandos del Decreto se invoca también al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, por el cual debían “*adoptarse políticas uniformes que armonicen el crecimiento de la economía nacional y la reactivación de las economías regionales*”.

Nacional⁵⁷⁴. Mediante una norma emanada del Poder Ejecutivo se modifica el régimen de control alimentario codificado. Disposiciones fundamentales que hacen a la aplicación de sus normas (sobre Registros, tasas, inspección, etc.) son alteradas por Decreto presidencial cuya aplicación afectaría la administración provincial de la fiscalización sanitaria alimentaria al tender a la homogenización de requisitos, trámites y demás condiciones sin que medie una discusión en el órgano legislativo correspondiente a una reforma que afecta a la provincias: el Congreso Nacional.

VI.2.2. La necesidad de una “re-creación” del Sistema

Hacia 1996, las acciones gubernamentales en materia de fiscalización alimentaria estaban expresamente comprometidas con crecimiento de la industria alimentaria volcada hacia el mercado externo. El esfuerzo estaba puesto en lograr un aumento de las exportaciones alimentarias *“otorgando prioridad al reconocimiento internacional de nuestros sistemas de control higiénico-sanitario (). Está claro que la competitividad de los alimentos argentinos en el mercado internacional pasa no sólo por optimizar los aspectos gerenciales de las empresas, sino también por el mejoramiento de los factores cuantitativos y cualitativos de la producción y la comercialización”*⁵⁷⁵.

La consecución de tales objetivos hacía necesaria una nueva reforma en la regulación del control de los alimentos bajo un nuevo enfoque que permita *“actualizar y tornar eficiente al Sistema de Control Alimentario (SCA)”* llevando a la práctica *“criterios diferentes a los que tuvieron vigencia décadas atrás”*⁵⁷⁶. En una publicación oficial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se explicaba la

⁵⁷⁴ Se menciona también al artículo 2º de la Ley N° 18.284/69, que faculta a las autoridades sanitarias nacionales para concurrir con las provinciales o las de Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la aplicación y cumplimiento del Código Alimentario Argentino y sus disposiciones reglamentarias.

⁵⁷⁵ Cirio, “En Marcha. Editorial,” 1.

⁵⁷⁶ Victor Machinea, “Control de Alimentos, Un Nuevo Enfoque,” *Alimentos Argentinos*, 1998, 3.

“problemática” de los alimentos en torno a la “filosofía con que debe encararse esta indispensable transformación”⁵⁷⁷. La nueva orientación a imprimirse a la regulación alimentaria estaba aun más enfocada a colaborar con el sector empresario. Las medidas también se dirigían a facilitar la ejecución de las tareas de control desde el punto de vista del Estado, pero en definitiva estos cambios implicaron una reducción de los costos a la industria alimentaria.

A pesar de su extensión, nos permitimos referenciar los aspectos problemáticos que necesitaban ser reformados y las características de la nueva filosofía superadora que el ingeniero Machinea identifica en dicho artículo, dado lo representativo de la imagen gubernamental sobre el panorama político- legislativo del sector alimentario a mediados de los noventa, y la orientación y magnitud de la profundización en las reformas que se esperaban a fines de la década. En primer lugar describe las “falencias del presente”, entre las que enumera y explica siete aspectos problemáticos:

1. Normas jurídicas: los profusos textos existentes eran ambiguos y poco precisos.
2. Autoridades de aplicación: la superposición de competencias de los organismos de control nacionales, provinciales y municipales generaba “desconciertos en las empresas” y repercutía en los costos.
3. Fiscalización y control: existían distintos niveles de exigencia según que los productos sean de consumo local, provincial, nacional o para exportación. Siendo “escasos los municipios que cuentan con la estructura necesaria para ejercer un control adecuado a las exigencias internacionales”, era un problema que las provincias delegaran el control

⁵⁷⁷ Entre 1995 y 1999 el funcionario citado, Ingeniero Agrónomo Víctor Eduardo Machinea, se desempeñó como Director Nacional de Alimentación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, siendo también, y en función de ese cargo, presidente de la CONAL. Actualmente es docente y consultor en políticas públicas de desarrollo y de inversiones privadas, habiéndose desempeñado en áreas vinculadas al sector agroalimentario de organismos nacionales (Ministerio de la Producción de la Nación, SENASA, Ministerio de Producción y Medioambiente de la Provincia de Jujuy) e internacionales (FAO, IICA, BID).

en los municipios mediante convenios de descentralización sin determinar exigencias mínimas.

4. Registros: tanto SENASA como INAL llevaban registros de los establecimientos que habilitan por lo cual se duplicaban los trámites y los costos para las empresas.

5. Habilitaciones: presentaban problemas por las limitadas facultades municipales (que podían habilitar locales pero no aprobar productos), porque algunos establecimientos eran habilitados por organismos del área de salud y otros por organismos de agricultura, por la disparidad en las capacidades de las provincias para desempeñar las tareas delegadas y la insuficiencia de la capacidad a nivel nacional para *“asumir un control centralizado”*.

6. Transporte: había problemas por habilitaciones superpuestas a nivel nacional, provincial y municipal.

7. Laboratorios: los numerosos laboratorios existentes respondían a diferentes organismos de diferentes niveles administrativos, que se encontraban descoordinados entre sí. Era necesario *“normalizar y validar metodologías, y hacer que se fije un mismo arancel por igual servicio”*.

Luego de analizar las “deficiencias” listadas, concluía: el sistema de control de alimentos vigente *“incrementa los riesgos potenciales para la salud de la población”* y genera aumentos *“innecesarios”* en los costos de producción *“restando, naturalmente, competitividad a la producción”*. Las fallas, se explicaba, venían dadas, por *“interpretaciones u ópticas diversas con respecto a lo que debe ser el control de alimentos”*. El sistema se basaba en principios de control que ya habían sido superados. En línea con la doctrina neoliberal, la nueva filosofía que inspiraría las reformas del régimen alimentario debía seguir las tendencias en el control de alimentos marcadas por el mercado internacional y *“reducir los costos de*

*intervención del Estado para beneficiar la competitividad de los productos y efficientizar el sistema de control*⁵⁷⁸.

El diagnóstico de la situación se centraba en las falencias de la administración de un Estado ineficiente, desactualizado y lento frente a la velocidad de los cambios de un mercado en desarrollo. El Estado era incapaz de hacerse cargo de asegurar a la población la inocuidad de los alimentos, porque la complejidad de nuevos productos, procesos y desarrollos tecnológicos derivados del “crecimiento productivo” experimentado tornaban insuficiente al sistema “estático” de control existente (basado en la inspección final de productos elaborados). Además, preocupaba la superposición de los controles de las distintas reparticiones del Estado porque aumentaba los costos de la administración, pero más aún, de la industria. La solución de estos problemas se condensaba en el imperioso rediseño del sistema de control reordenando las competencias y responsabilidades. Se resignaba un replanteo del modo de llevar a cabo las tareas de fiscalización pública y se privilegiaba (siguiendo tendencias internacionales) el descargo de parte de esas tareas en las empresas involucradas: la privatización del control alimentario. El Estado, convertido en un facilitador de la circulación de productos en el mercado, debía centrarse en la *“capacitación de la oferta (técnicos) y la demanda (empresas) en los nuevos sistemas de autocontrol y de aseguramiento de la calidad higiénico sanitaria, tipo HACCP y BPM”*.

Siguiendo estas pautas, se prescribían una los rasgos básicos que debía reunir el nuevo sistema. En primer lugar, el “dinamismo”, término bajo el cual confusamente se agrupaban las medidas de privatización de las tareas del control. Se entendía que las exigencias impuestas por los países importadores y el monitoreo permanente que reclaman los sistemas de calidad e inocuidad de alimentos, sobrepasaban las posibilidades oficiales⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ Machinea, “Control de Alimentos, Un Nuevo Enfoque,” 3.

⁵⁷⁹ El dinamismo era una lección de los *“principales países productores de alimentos”*, lo cuales *“conscientes de su imposibilidad para controlar por medio de estructuras*

La descentralización al sector privado se complementa con la tercerización, otro de los rasgos básicos del nuevo sistema. Las actividades de control son delegadas al sector privado. El Estado pasaría a limitarse a acreditar empresas privadas para su ejecución, dictar la normativa necesaria y mantener un adecuado sistema de auditoría, pero reservándose la responsabilidad por el resultado de la inocuidad de los productos. De esto deriva el tercer rasgo básico del nuevo sistema: el autocontrol de los actores privado con mecanismos como las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) o el sistema HACCP (ver cap. IV.2.1.b), que serían auditados por las autoridades públicas. Estas nuevas técnicas de control, a la vez que supuestamente aumentarían la confianza de los actores, disminuirían los costos operativos.

Por otro lado, se reclama la unificación del control de los alimentos en un único organismo, tanto para importación como para exportación de los alimentos, sin considerar su origen. Se debían utilizar los mismos criterios para no confundir a los elaboradores, productores, distribuidores, etc. Las tarifas debían ser también unificadas y evitarse la superposición de las tasas, cuestión que *“aunque parecería un problema menor, el grado de eficiencia que se debe alcanzar para competir en el mercado globalizado es muy alto, por lo que cualquier costo adicional, que no trae beneficio, resta posibilidades de crecimiento y competitividad”*⁵⁸⁰.

Específicamente respecto a la normativa jurídica del sistema, se requiere que sea “integrable”, entendiendo por esto la adecuación o concordancia de la normativa interna con la normativa que surge de las negociaciones internacionales (Codex) y regionales (MERCOSUR). El sistema *“debe ser equivalente a los que aplican los países que lideran el comercio internacional de alimentos”* y debe ser equitativo entre el productor nacional y las exigencias a los productos importados, porque el

exclusivamente oficiales la totalidad de los alimentos que se comercializan en su territorio, han descentralizado la responsabilidad del control en los productores, transformadores y comercializadores de los alimentos, mediante mecanismos de autocontrol”. Ibid., 4.

⁵⁸⁰ Ibid.

primero, debido a la superposición de tasas de inspección puede encontrarse afrontando mayores costos.

En gran medida el nuevo régimen que sentará Decreto 815/99 sigue las pautas y recomendaciones mencionadas⁵⁸¹, así como las guías de los organismos internacionales para la instalación de sistemas nacionales de control de alimentos, como veremos en el punto siguiente.

⁵⁸¹ En los considerando del Decreto 815/99 se explica que si bien subsisten las causas que motivaran el Decreto N° 2194/94, *“una correcta técnica normativa torna aconsejable derogar dicha norma, procediendo al dictado de una nueva que recepte las modificaciones que se introducen por el presente”*.

VI.3. Los organismos nacionales del Sistema Nacional de Control de Alimentos

El Sistema Nacional de Control de los Alimentos –SNCA- se crea mediante Decreto 2194/94. Esta norma es reemplazada cinco años después por otro Decreto (Nº 815/99) el cual, entre otros cambios, actualiza la estructura del SNCA a las modificaciones operadas en el organigrama de la administración nacional en esos años (ver cap. VI.2.1):

Integrantes del SNCA Decreto 2194/94 (art. 4º)	Integrantes del SNCA Decreto 815/99 (art. 4º)
1. Comisión Nacional de Alimentos	1. Comisión Nacional de Alimentos
2. Servicio Nacional De Sanidad Animal (SENASA)	2. Servicio Nacional De Sanidad Y Calidad Agroalimentaria (SENASA)
3. Instituto Argentino De Sanidad Y Calidad Vegetal (IASCAV)	
4. Administración Nacional De Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), A Través Del Instituto Nacional De Alimentos (INAL).	3. Administración Nacional De Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)
Y las Autoridades Sanitarias Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que se integren	Y las Autoridades Sanitarias Provinciales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires que se integren

VI.3.1. La Comisión Nacional de Alimentos (CONAL)

La Comisión Nacional de Alimentos (en adelante, CONAL) fue creada en 1994 mediante el primer Decreto que instauró el SNCA (Decr. 2194/94). Funcionaba bajo dependencia del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación⁵⁸². Estaba a cargo de la “*coordinación integral del Sistema Nacional de Control de Alimentos*” (Dec. 2194/94, art. 5º) con facultades y obligaciones acordes a esta función. El Decr. 815/99 (que reemplazó al Decr. 2194/94) también incluye una CONAL y la sitúa en la misma órbita gubernamental (Ministerio de Salud y Acción Social) pero con el encargo

⁵⁸² Se tuvo en cuenta como antecedente, la estructura de la Comisión Nacional del Código Alimentario (que retomaba a su vez la tradición de la Comisión Permanente del Reglamento Alimentario) creada y reglamentada mediante las Resoluciones de la Secretaría de Salud Pública 1076/79 y del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente 2320/83 (ver cap. III.2).

de llevar adelante “*tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento*” del SNCA (art. 5º).

La reforma de 1999, atenuó las atribuciones y poderes de la CONAL. De su rol de coordinadora del sistema pasa a cumplir una función de recomendación, proposición, impulso y promoción de ciertas acciones en el sistema. La CONAL constituye “*un organismo eminentemente técnico que se encarga de las tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del Sistema Nacional de Control de Alimentos*”, tareas que se detallan en el listado de facultades y obligaciones del artículo 6º del Decreto 815/99⁵⁸³.

⁵⁸³ Cita extraída de <http://www.conal.gov.ar> Acceso 29/11/2012. Las facultades y obligaciones de la CONAL son las siguientes: “a) Velar para que los organismos integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos hagan cumplir el Código Alimentario Argentino en todo el territorio de la Nación Argentina. b) Proponer la actualización del Código Alimentario Argentino recomendando las modificaciones que resulte necesario introducirles para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia, tomando como referencia las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el MERCOSUR. c) Recomendar requisitos, procedimientos y plazos uniformes para ejecutar las distintas inspecciones y/o habilitaciones de establecimientos y/o productos, su industrialización, elaboración, conservación, fraccionamiento, y comercialización en todo el territorio nacional. d) Impulsar la puesta en funcionamiento, tal como lo establece el Código Alimentario Argentino, del Registro Nacional Único de Productos y de Establecimientos. e) Impulsar el control coordinado de alimentos en bocas de expendio a través de las autoridades sanitarias integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos. f) Recomendar sistemas de Auditoría para el cumplimiento de plazos, procedimientos y requisitos dispuestos en el inciso c) del presente artículo. g) Recomendar a las autoridades competentes integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos, la unificación de sanciones, tasas y aranceles en todo el país. h) Proponer al Secretario de Política y Regulación de Salud y al Secretario de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación la actualización de los anexos del presente decreto. i) Proponer a los organismos competentes del Sistema Nacional de Control de Alimentos la creación de las cabinas sanitarias únicas y recomendar los sitios aduaneros, puestos fronterizos o de resguardo donde se instalarán las mismas. j) Promover la instrumentación de mecanismos de cooperación entre organismos públicos y/o privados, para alcanzar un efectivo control sanitario de los alimentos. k) Colaborar con las representaciones argentinas en congresos, convenciones, reuniones y eventos internacionales en materia alimentaria. l) Promover la instalación de una Base Única de Datos informatizada en la que se incorporen datos correspondientes a la normativa vigente adoptada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Control de Alimentos; los establecimientos, los productos, los envases, los aditivos, los laboratorios autorizados para la realización de análisis, las infracciones y las sanciones impuestas, y otros datos que se consideren relevantes en el futuro. m) Elaborar los dictámenes que le sean solicitados por los organismos nacionales o provinciales integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos. n) Solicitar asesoramiento, de expertos nacionales o extranjeros, a los efectos del mejor cumplimiento de las funciones asignadas por el presente decreto. ñ) Asesorar en el supuesto previsto en el Artículo 37 del presente, cuál es el organismo competente para ejercer la fiscalización que corresponda. o) Promover principalmente, que las empresas productoras de alimentos y bebidas, adopten y optimicen sistemas internacionales de autocontrol y/o logren certificaciones internacionales de calidad. Asimismo se deberá considerar un sistema de

El asesoramiento de la CONAL al sistema se concreta en recomendaciones sobre aspectos tales como la unificación de requisitos, procedimientos y plazos para inspecciones y/o habilitaciones, los sistemas de auditorías para controlar el cumplimiento de estos plazos y la unificación de sanciones, tasas y aranceles en todo el país. Brinda apoyo al sistema impulsando la generación y/o implementación de tres herramientas de gestión: 1. el Registro Nacional Único de Productos y Establecimientos, 2. la Base Única de Datos informatizada sobre la normativa vigente elaborada por los distintos organismos del sistema, 3. y ciertos mecanismos de cooperación entre organismos públicos y/o privados para el control de los alimentos.

En lo que hace a la articulación de los organismos públicos entre sí, la CONAL debe impulsar el control de los alimentos en bocas de expendio en forma coordinada entre las distintas autoridades competentes. En caso de superposición de controles de distintos organismos nacionales en un mismo establecimiento, la CONAL asesora acerca del cual es el organismo competente para ejercer la fiscalización discutida, y se pronuncia emitiendo un dictamen, en base al cual los representantes de la Secretaría de Pol. y Reg. del Ministerio de Salud y Acción Social y de la Secretaría de Agric. Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía, respectivamente, adoptan la decisión definitiva (art. 37 Dec. 815/99).

Las acciones de la CONAL no se limitan a arbitrar el accionar de los restantes organismos públicos del sistema, sino que también alcanza el sector privado alimentario. Concretando el modelo neoliberal de las reformas y las consecuentes propuestas de privatización del control de alimentos y tercerización de tareas tradicionalmente a cargo del Estado, la CONAL debe promover que las empresas productoras de alimentos y bebidas *“adopten y optimicen sistemas internacionales de autocontrol y/o logren certificaciones internacionales de calidad”*, generando un sistema de

estímulos y beneficios para las empresas que implementen tales sistemas y/u obtengan dichas certificaciones (Art. 6, Dec. 815/99).

estímulos y beneficios para las empresas que los implementen (art. 6, inc. o, Dec. 815/99).

La CONAL tiene la obligación de vigilar el sistema, velando para que los organismos que lo integran “*hagan cumplir el Código Alimentario Argentino en todo el territorio de la Nación Argentina*” (art. 6, inc. a, Dec. 815/99). Es el órgano estatal que actualmente se encuentra a cargo la gestión del cumplimiento de la obligación de seguimiento de la normativa alimentaria. En este sentido, tiene facultades propositivas, debiendo recomendar las modificaciones necesarias para mantener la actualización del Código Alimentario Argentino. El Decreto 815/99 especifica que esta actualización deberá tomar como referencia las normas internacionales y los acuerdos del MERCOSUR)⁵⁸⁴. En general, la CONAL debe elaborar dictámenes sobre toda cuestión que le sea solicitada por los organismos nacionales o provinciales integrantes del SNCA (art. 6 inc. m, Decreto 815/99).

En cuanto a su conformación, la representatividad sectorial en la CONAL refleja una intención de generar un espacio para la búsqueda de consenso y toma de decisiones entre las distintas dependencias vinculadas a la fiscalización de los alimentos⁵⁸⁵. Desde su diseño original, los criterios de selección de los miembros que la componen se han conservado en líneas en líneas generales, con algunas modificaciones:

⁵⁸⁴ La CONAL también propone al Secretario de Política y Regulación de Salud y al Secretario de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación la actualización de los anexos del Decreto (art. 6 inc h, Dec. 815/99). Estos Anexos (I y II) listan los distintos alimentos sujetos a fiscalización, la relevancia de esta clasificación reside en que de esta ubicación depende la autoridad competente para su fiscalización.

⁵⁸⁵ La dedicación de los integrantes de la Comisión era inicialmente exclusiva, siéndole aplicable el régimen de incompatibilidades del personal de la Administración Pública Nacional (art. 8º, Decr. 2194/94). Con la reforma de 1999 deja de serlo y se crea una Secretaría Técnico-Administrativa, integrada por un “*agente profesional idóneo en la materia*” y un administrativo por cada organismo nacional integrante del Sistema con dedicación a tiempo completo (art. 9º, Decr. 815/99).

Dependencia	Decr. 815/99 (art. 7º)	Decr. N° 2194/94 (art. 8º)
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación	1 representante (especifica que será de la Sec. de Agric., Ganad. Pesca y Alimentación)	1 representante
Ministerio de Salud y Acción Social	1 representante (especifica que será de la Sec. de Pol. y Regulación de la Salud y Acción Social)	1 representante
OTROS	1 representante de la autoridad de aplicación de las Leyes N° 22.802 y N° 24.240	-
SENASA	2 representantes	1 representante designado por el SENASA y 1 por el IASCAV
ANMAT	2 representantes	1 representante designado por el INAL
Experto	-	1 miembro capacitado técnica y científicamente en materia alimentaria designado por concurso público de oposición y antecedentes
Provincias y G.A.C.B.A., invitación para designar un total de:	3 miembros “que deberán representar a las diversas regiones ”	3 miembros
Total	10 miembros	9 miembros

La CONAL es el órgano encargado de gestionar la información para la toma de decisiones dentro del SNCA, y se compone sólo con funcionarios públicos de las reparticiones del Estado involucradas con la cuestión alimentaria, integrando las áreas de agricultura y salud en la composición. Es notable la ausencia de representantes del área ambiental, área cuya conexión con la producción y el consumo de alimentos es innegable. La Presidencia de la CONAL es anual y alterna entre la Secretaría de Política y Regulación de Salud (MSyAS) y la Secretaría de AGP y Alimentación (MEOySP).

Los intereses privados (tanto empresariales como civiles sin fines de lucro) son representados en el Consejo Asesor de la CONAL (CONASE), el “órgano de consulta obligatoria de carácter no vinculante, para las decisiones que eleve” (art. 10, Decr. 815/99). Según se refleja en su

composición, este consejo permite integrar en el proceso de toma de decisiones del SNCA a otros sectores involucrados, además de los actores estatales que se encuentran representados en la CONAL⁵⁸⁶.

La integración del CONASE también se modificó en 1999. Se incorporaron dos sectores: las PYMES y trabajadores de la industria alimentaria. Se aumentó el margen de discrecionalidad en la convocatoria de expertos y se equiparó la representatividad de la ANMAT en relación al SENASA⁵⁸⁷. En la conformación total del organismo, es notable la mayor representatividad que proporcionalmente tienen los intereses económicos privados sobre el total.

	Decreto 815/99 (art. 11)	Decreto 2194/94 (art. 11)
Empresarios	4 representantes del <i>“sector Empresario de la Alimentación, de los cuales uno debe corresponder a las PyMES alimentarias”</i>	3 representantes de Cámaras Empresariales
Consumidores	2 representantes	2 representantes
Trabajadores de la ind. alimentaria	1 representante	
Expertos	<i>“otros especialistas que la CONAL considere necesario convocar”</i>	<i>“miembros capacitados técnica y científicamente en materia alimentaria designados por concurso público de oposición y antecedentes, de acuerdo a las normas nacionales vigentes”</i>
Provincias	3 miembros <i>“que deberán representar a las diversas regiones que conforman el territorio nacional”</i> designados por las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires	3 miembros de las provincias <i>“que deberán representar a las diversas regiones que conforman el territorio nacional”</i>

⁵⁸⁶ En el diseño de 1994 era caracterizado como *“órgano deliberativo de asesoramiento permanente”* de la CONAL (Art. 9° del Decr. N° 2194/94). De la actividad reportada por el su sitio web oficial, se observa que también las empresas alimentarias o sus entidades representativas pueden dirigir al CONASE (Consejo Asesor de la CONAL) notas con consultas o solicitudes. Entre las diferentes solicitudes presentadas ante el CONASE (según listas del sitio web del organismo) podemos citar, por ejemplo: Nota de la Representante Técnico de ARCOR SAIC, fechada el 17 de Abril de 2012 sobre la inclusión de isomalto oligosacáridos, Nota 8432/10 del 15 de Marzo de 2010 presentada por la COPAL (Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios- *“entidad gremial empresaria que nuclear a Cámaras y empresas de la industria de la alimentación y bebidas”*, www.copa.com.ar Acceso 29/11/2012) sobre un Proyecto de Resolución de Aceite de Oliva. www.conal.gov.ar Acceso 29/11/2012.

⁵⁸⁷ Excepto para el caso de los expertos técnicos, los cargos de los integrantes del Consejo Asesor son *“ad honorem”*.

Cabe señalar que en ninguna de las doce Actas de reuniones de la CONASE que han sido publicadas en el sitio Web de la CONAL consta la participación de miembros representantes de las provincias. Las tres primeras Actas publicadas (correspondientes al año 2010) luego de listar los representantes presentes y ausentes con aviso, consignan la siguiente aclaración “*representantes ausentes: este Consejo aún no ha recibido por parte de CONAL la nómina de los representantes de las provincias y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires que deben formar parte de este Consejo (art. 11 Dec. 815/99)*”⁵⁸⁸.

VI.3.1.a. El proceso decisorio al interior de la CONAL

¿Cómo se toman las decisiones al interior de la CONAL? ¿En qué momento ingresa la opinión de los expertos en el proceso?, ¿Con qué peso? De las Actas, reglamentos y guías disponibles al público del sitio Web del organismo, puede reconstruirse el procedimiento de toma de decisiones en el seno de la CONAL. El proceso se inicia con el establecimiento de los temas en agenda a partir de consultas o solicitudes que cualquier integrante del SNCA, actores del sector privado o un miembro de la Comisión (de oficio), pueden ingresar. La Comisión ha elaborado una “*Guía de Procedimientos para las presentaciones ante la Comisión Nacional de Alimentos*” en la cual se detallan las formalidades que deberán cumplir las presentaciones. Entre los recaudos que deben contemplarse, se especifica que las presentaciones deben aportar “*toda documentación de carácter científico y de referencias internacionales que el interesado ha de valerse*”⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ Actas de Reunión del Consejo Asesor de la Comisión Nacional de Alimentos con fechas 30 de marzo de 2010, 6 de mayo de 2010 y 25 de febrero de 2010. Documentos disponibles en www.conal.gov.ar Acceso 6/2/2013.

⁵⁸⁹ Guía disponible en www.conal.gov.ar. En el caso de solicitudes sobre alimentos novedosos, cuando se trate de la definición e ingreso de un producto nuevo al Código Alimentario Argentino, “*no contemplado en la legislación alimentaria, o sin antecedentes de consumo, se deberán acompañar los correspondientes estudios de toxicidad y alergenidad de acuerdo a los procedimientos reconocidos internacionalmente*”. La falta de presentación de estos documentos da lugar al archivo del trámite. Ver www.conal.gov.ar Acceso 30/11/2012.

Al reunirse, la CONAL da tratamiento a las presentaciones. Según su Reglamento de Organización y Funcionamiento interno, las reuniones pueden ser ordinarias (no menos de cuatro al año, art. 9.1) o extraordinarias “*cuando así lo solicite uno o más miembros fundadamente al Presidente o bien cuando la Comisión lo decida*”. Las decisiones de la Comisión se toman por consenso (art. 14 del Reglamento). La CONAL puede convocar a los miembros del Consejo Asesor “*u a otros especialistas que considere necesarios a una reunión conjunta cuando lo estime conveniente*” (artículo 11). Puede remitir algunos temas sujetos a su decisión al Consejo Asesor (CONASE) para que le brinde asesoramiento.

Cuando lo considere necesario, la CONAL puede también conformar *Grupos de Trabajo* para el estudio, análisis e investigación de los temas bajo debate. Actualmente existen diez Grupos de Trabajo, que versan sobre los siguientes temas: 1. Algas comestibles, 2. Alimentos funcionales, 3. Conserva de especies, 4. Contaminantes inorgánicos, 5. Criterios microbiológicos, 6. Envases, 7. Especies, 8. Microemprendimientos, 9. Novel foods y 10. Revisión Capítulo XVII del Código Alimentario Argentino (que regula los “Alimentos de Régimen o Dietéticos”)⁵⁹⁰.

La CONAL, en uso de sus facultades reglamentarias (art. 7, Dec. 815/99, en fine) ha elaborado un “*Reglamento de Conformación y Funcionamiento de los Grupos Ad Hoc*”, en el cual se establecen los procedimientos, requisitos, plazos, etc. Se reglamenta allí que la CONAL es quien determina la conformación de los Grupos Ad Hoc (GAH), les otorga un mandato con consignas detalladas, el plazo en el que deberán expedirse (puede ser prorrogable) y acuerda qué organismo lo coordinará. Dentro de los quince días de establecida la necesidad de conformación de un GAH “*los interesados en participar lo harán saber a la Presidencia de la CONAL debiendo remitir los datos personales, con indicación del nombre (...) y su designación*”. Si bien una confusa redacción de esta parte del Reglamento parecería indicar que cualquier persona

⁵⁹⁰ Según información del sitio oficial de la CONAL www.conal.gov Acceso 11/11/2012.

interesada puede aspirar a participar el grupo, la disposición siguiente aclara: *“Los miembros de los grupos serán designados por escrito por las Autoridades Competentes interesadas en participar en cada grupo, debiendo comunicar por escrito a la CONAL el nombramiento ”*. Es decir, en principio, sólo representantes de las Autoridades integrantes del SNCA pueden integrar un GAH.

El reglamento prevé una excepción a esta regla de representación pública oficial limitada a los integrantes del sistema: la participación de ciertos expertos en los temas a discutir: *“adicionalmente el grupo se conformará con profesionales especializados representantes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), de Universidades Nacionales y otros organismos y/o instituciones en los cuales existan expertos sobre el tema de discusión”*. Estos expertos también deben ser designados por escrito por la institución a la que representan e integrarán el GAH. Su participación será ad honorem. Se reglamenta una particular limitación al modo de ejercerla, disponiendo que *“para los casos en que sean convocados investigadores o expertos nacionales o extranjeros únicamente se admitirán opiniones personales, cuando se trate de las asentadas en publicaciones o exposiciones en eventos científicos, sometidas por eso a la opinión / revisión de sus pares”*. El Reglamento salva la posibilidad de *“invitar a exponer algún tema específico a expertos de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) registradas y del sector industrial cuando se estime conveniente”*. Sin embargo, no les otorga a estos expertos la calidad de integrantes, por lo cual no pueden participar de la votación en la decisión final.

En cuanto al procedimiento de toma de decisiones interno de los GAH, el coordinador del grupo (quien será indicado *“teniendo en cuenta sus conocimientos y experiencias en relación al tema bajo estudio”* por el organismo coordinador previamente designado por CONAL) convocará las reuniones y organizará la agenda acordada por todos los integrantes del grupo en su primera reunión. Las decisiones se toman por consenso. Cuando *“no sea posible obtenerlo se presentará un informe técnico, en*

donde consten las diversas opiniones debidamente fundadas". Las conclusiones o recomendaciones del GAH *"tendrán el carácter de informe técnico y no serán vinculantes para su comitente"*.

Al finalizar sus tareas, el GAH elabora un informe final con opinión debidamente fundada para elevar a la presidencia de la CONAL. Se prevé que cuando *"existiera un nuevo descubrimiento científico o avance tecnológico que hiciera cambiar radicalmente lo ya acordado en el grupo estará permitido introducir cambios o volver a tratar el tema en cuestión"*.

VI.2.1.b. El rol del conocimiento experto

El sistema nacional de control alimentario, en la medida que crea un órgano especialmente para gestionar la información, documentar, asesorar en diversas materias (actualización de la normativa alimentaria, superposición de controles, y demás consultas) pareciera seguir el modelo de análisis de riesgo que postula la separación del proceso decisorio en una fase de evaluación (científica) y una fase de decisión (política). Sin embargo, caben una serie de apreciaciones respecto al modo en que se desarrolla el procedimiento en país.

En primer lugar, los expertos no integran directamente la CONAL, cuya composición se limita a funcionarios representantes de los dos Ministerios vinculados a la cuestión alimentaria (Economía, Obras y Serv. Públicos, y Salud y Acción Social, respectivamente), las autoridades de aplicación del régimen propiamente alimentario (ANMAT, SENASA y representantes de las autoridades provinciales) y de regímenes conexos (de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y la Ley 22.802 de Lealtad Comercial), por lo cual puede interpretarse que la CONAL asume la faz política del proceso de toma de decisiones. Se prevé la participación de *"otros especialistas"* en la CONASE, cuando la CONAL considere conveniente su convocatoria, sin otra indicación. Cabe destacar que el régimen del Dec. 2194/94 establecía que integraban este Consejo *"miembros capacitados técnica y científicamente en materia alimentaria"*

designados por concurso público de oposición y antecedentes”, modalidad que el Dec. 815/99 no conservó.

El asesoramiento experto (la fase de evaluación) se concentra en los *Grupos Ad Hoc*, cuya consulta queda a criterio de la CONAL, para aquellos casos que lo considere necesario. Una cuestión interesante se puede señalar en relación a su composición y la carencia de regulación específica sobre el modo de reclutar los expertos. La cuestión cobra relevancia en comparación con la situación en algunos casos del derecho alimentario comparado. La garantía de la independencia de los expertos es una de los puntos fundamentales en el derecho europeo, por ejemplo. En este sentido, el Reglamento 178/2002 CE establece que la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria *“llevará a cabo sus funciones en unas condiciones que le permitan servir de referente en virtud de su independencia, la calidad científica y técnica de los dictámenes que emita, la información que difunda, la transparencia de sus procedimientos y sus métodos de actuación y su diligencia en la ejecución de las tareas que se le asignen”* (art. 22.7, Reg. 178/2002)⁵⁹¹.

En el caso local los expertos son, en principio, designados libremente por las autoridades de aplicación, no existiendo al respecto condicionamientos, requisitos, incompatibilidades, etc. en la legislación vigente. El Reglamento de Conformación y Grupos de Trabajo prevé que *“adicionalmente”* también puedan incorporarse *“profesionales especializados”* en representación de organismos del sistema nacional de ciencia y tecnología, pero tampoco para este caso brinda precisiones sobre el modo en que se seleccionan, los requisitos, etc. de estos

⁵⁹¹ El *Comité científico* (junto con las *comisiones técnicas científicas permanentes*, son los órganos responsables de proporcionar a la Autoridad dictámenes científicos) está compuesto *“por los presidentes de las comisiones técnicas científicas y por seis expertos científicos independientes no pertenecientes a ninguna de ellas”* (artículo 28.3), y las *“comisiones técnicas científicas estarán compuestas por expertos científicos independientes”* (artículo 28.4 del Reg. 178/2002). En relación a los estudios científicos, se establece que la *“Autoridad, valiéndose de los mejores recursos científicos independientes disponibles, encargará los estudios científicos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido. Dichos estudios se encargarán de manera abierta y transparente”* (artículo 32 del Reg. 178/2002).

profesionales⁵⁹². La diferencia entre uno y otro marco regulatorio puede deberse a las diferentes tradiciones, trayectorias y contextos socio-económicos atravesados en ambos casos. La regulación europea sobre seguridad alimentaria está en directa vinculación con el acaecimiento de graves crisis sanitarias y fue una respuesta a serias críticas al sistema, tanto reclamos de consumidores como del sector privado (ver cap. V.3). Entre otras cuestiones, esas críticas objetaron la influencia de los intereses políticos y económicos en la toma de decisiones, por lo cual, garantizar la independencia y excelencia de la *expertise* y la transparencia de todo el proceso es un aspecto fundamental del Reglamento 178/2002⁵⁹³.

En el caso argentino, si bien se registran algunos antecedentes de crisis sanitarias, éstas se vinculan a medicamentos y epidemias, y de todas maneras su acaecimiento no fue determinante de la creación de una autoridad regulatoria del control de alimentos y medicamentos (ANMAT) sino sólo incidental. Como señalamos, la creación de un sistema de control de alimentos y las modificaciones legales e institucionales del derecho alimentario en los ´90 se alinearon en un paquete de reforma de la administración pública, incardinado en un programa neoliberal, a un cambio paradigmático en el modo de entender el rol del Estado. No se registran en la historia local de la regulación bromatológica serios e importantes reclamos de consumidores o productores. Por el contrario, si hemos de identificar agentes que hayan motorizado reformas en la legislación alimentaria nacional, estos han sido los grupos funcionarios-bromatólogos (ver cap. II). La participación experta en el proceso de toma

⁵⁹² El Reglamento expresamente menciona al CONICET, a las Universidades Nacionales y “*otros organismos y/o instituciones*”, sin mayores aclaraciones, por lo cual puede interpretarse que pueden tratarse tanto de entes públicos como privados.

⁵⁹³ En los considerandos del Reglamento 178/2002 se reconoce que: “*es esencial que las instituciones comunitarias, el público en general y las demás partes interesadas depositen su confianza en la Autoridad; por esta razón, es vital asegurar su independencia, alta calidad científica, transparencia y eficiencia*” (consid. 40), y que “*para garantizar la independencia, los miembros del Comité Científico y de las comisiones técnicas deben ser científicos independientes contratados mediante un procedimiento de candidatura abierto*” (consid. 46).

de decisiones se mantiene como un eje importante a lo largo de la evolución de la regulación alimentaria argentina, lo que cambia en el nuevo sistema instaurado en los '90 es una relativa pérdida de autonomía en la actuación de los expertos debido a ciertos condicionamientos al momento de emitir sus recomendaciones, las cuales deben seguir los parámetros científicos y técnicos globalmente establecidos por las agencias internacionales – el Codex Alimentarius de FAO/OMS, fuertemente estandarizado desde su reconocimiento en los Acuerdos de la OMC en 1994- así como las decisiones adoptadas en el marco regional del MERCOSUR.

VI.3.2. La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)

Una de las grandes innovaciones institucionales en el área de salud en la década de 1990 fue la creación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica –ANMAT- mediante el Decreto N° 1490/92.

VI.3.2.a. Origen

Tomando como fuente los medios de prensa y los relatos de los actores individuales que intervinieron en el proceso de su creación podemos observar que la necesidad de tal organismo se conecta con el acaecimiento de un escándalo a causa de la aparición de pacientes intoxicados por el consumo de preparados de propóleo que contenían como excipiente dietilenglicol en vez de propilenglicol⁵⁹⁴.

También la doctrina establece esta conexión entre las crisis sanitarias y la reforma legislativa e institucional en materia de fiscalización de medicamentos y alimentos: *“la focalización de la atención*

⁵⁹⁴ Entrevista a Inés Bignone, Jefa del Departamento de Farmacovigilancia de la ANMAT. <http://www.llave.connmed.com.ar/portalanoticias> Acceso 25 de julio de 2010. Hasta la creación de la ANMAT, la farmacovigilancia en Argentina dependía del denominado Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) fundado en 1964. En 1993 se crea el Sistema Nacional de Farmacovigilancia dentro de la estructura de la ANMAT.

del gobierno sobre la importancia de contar con una adecuada autoridad de aplicación, se logró –lamentablemente- a partir de dos graves hechos desencadenantes. Uno de ellos en el área de los alimentos (epidemia del cólera) y el otro en el área de los medicamentos (muertes por ingestión de propóleos). Estas dos desafortunadas circunstancias “presionaron” sobre el gobierno nacional quien () procedió a la creación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica”⁵⁹⁵.

De los vistos del decreto de creación de la ANMAT, podemos interpretar que su creación se enmarca en el gran paquete de reforma de la Administración Pública Nacional del Estado Argentino operada en el transcurso de la década de ´90 (ver VI.1.2). En el área específica de salud, a principios de 1992 se dictó el Decreto 150/92 que “desreguló” la fabricación, distribución, importación y comercialización de medicamentos. Este cambio en la normativa “*hizo evidente la necesidad de dar una estructura eficiente al organismo encargado de controlar la calidad de los medicamentos, así como la de los alimentos y otros productos que puedan afectar la salud humana*”⁵⁹⁶.

En los documentos institucionales oficiales de la propia ANMAT se indica que la globalización de los mercados de alimentos y medicamentos fue el factor que impulsó su creación. Luego de reseñar el marco legal aplicable hasta la década de 1990, se explica que “ *la globalización de la economía con la consecuente libertad de mercados y apertura hacia el exterior crea la necesidad de adaptación de los sistemas normativos, determinando un impacto en el sector*”⁵⁹⁷. Se mencionan los Decretos 1812/91 y 2090/91 que eliminan las restricciones a la importación y exportación de alimentos, y el Decreto 2284/91 de Desregulación Económica, que elimina las barreras a la importación y exportación de insumos relacionados con la salud. En relación a los medicamentos, la

⁵⁹⁵ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*.

⁵⁹⁶ <http://www.estrucplan.com.ar/NotaColor/Organismos/ANMAT/Antecedentes.asp>
Acceso: 25/06/2010.

⁵⁹⁷ Este marco legal se concentra, fundamentalmente, en el Código Alimentario Argentino sancionado en 1969, en relación al control de alimentos; y la Ley 16463/64 sobre medicamentos, reglamentada por Dec. 9763/64 y Dec. 2505/85.

normativa aplicable cambia con el Decreto 150/92, sus modificaciones y normas complementarias. “*La complejidad de la temática hizo necesaria la existencia de un organismo específico, lo que se concretó a través del Decreto 1490/92 de creación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica*”⁵⁹⁸.

La creación de ANMAT constituyó entonces una de las tantas reformas sectoriales en la estructura de la Administración Nacional (enmarcada en un paquete de medidas de privatización de las funciones públicas, apertura hacia los mercados externos, flexibilización laboral, etc.), reforma cuya necesidad se vio profundizada debido al mencionado escándalo de la intoxicación por la ingesta de propóleo y la epidemia del cólera. También remitiéndonos a los documentos que recogen el discurso oficial de la institucional, la estructura de la ANMAT se diseña siguiendo informes y recomendaciones nacionales (Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios de Salud-PRONATASS) y extranjeros, particularmente la *Food & Drug Administration*- FDA norteamericana, la Organización Panamericana de la Salud y expertos en informática para medicamentos de España⁵⁹⁹.

Sin embargo, aunque no se mencione específicamente, la creación de una agencia nacional de control de alimentos a inicios de la década de 1990 era una tendencia mundial impulsada y modelada por las guías y recomendaciones que la FAO conjuntamente con OMS, elaboraban y difundían en todo el mundo, especialmente en países de Latinoamérica y el Caribe (ver cap. V).

⁵⁹⁸ ANMAT, “Cuarta Carta. Compromiso Con El Ciudadano,” 2009, http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Carta_Compromiso/4-Carta-Compromiso.pdf.

⁵⁹⁹ <http://www.estrucplan.com.ar/NotaColor/Organismos/ANMAT/Antecedentes.asp> (acceso: 25/06/2010). La inspiración en los moldes institucionales de la FDA es clara: “*La ANMAT fue concebida al estilo del organismo norteamericano ya mencionado -la FDA-, pero sin muchas de sus atribuciones esenciales, principalmente en materia de productos alimenticios, como es un efectivo poder de policía capaz de intervenir eficazmente en salvaguarda de la salud de la población, sin trabas burocráticas dilatorias o cuestiones de competencias*”. Cantafío, “Tendencias Mundiales En Protección de Los Alimentos y Su Evolución Legislativa.”

VI.3.2.b. Estructura

La ANMAT es un organismo descentralizado y autárquico en ámbito de la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social, dependiendo técnica y científicamente de las normas y directivas que ésta le imparta (art. 2, Dec. 1490/92). Siguiendo el modelo norteamericano de la FDA la ANMAT, reúne competencias de control y fiscalización sobre productos, sustancias, elementos, tecnologías y materiales utilizados en medicina, alimentación y cosmética humana, y también el control de toda actividad y proceso comprendido en esas materias⁶⁰⁰. La ANMAT tiene competencia para el registro, control, fiscalización y vigilancia de la calidad y sanidad de estos productos en tanto sean destinados al tránsito federal (interprovincial) y no resulta competente para realizar estas tareas sobre productos elaborados y comercializados en una misma jurisdicción provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶⁰¹. La ANMAT oficialmente reconoce como misión la protección de la salud pública mediante la vigilancia de la inocuidad y eficacia de los productos para protegerla y/o restablecerla, lo cual abarca medicamentos,

⁶⁰⁰ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*.

⁶⁰¹ La competencia de la ANMAT es regulada en el artículo 3 del Decreto 1490/92: “a) el control y fiscalización sobre la sanidad y calidad de las drogas, productos químicos, reactivos, formas farmacéuticas, medicamentos, elementos de diagnóstico, materiales y tecnología biomédicos y todo otro producto de uso y aplicación en la medicina humana; b) el control y fiscalización sobre la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados, incluyendo los insumos específicos, aditivos, colorantes, edulcorantes e ingredientes utilizados en la alimentación humana, como también de los productos de uso doméstico y de los materiales en contacto con los alimentos; c) el control y fiscalización sobre la sanidad y calidad de los productos de higiene, tocador y cosmética humana y de las drogas y materias primas que los componen; d) la vigilancia sobre la eficacia y la detección de los efectos adversos que resulten del consumo y utilización de los productos, elementos y materiales comprendidos en los incisos a), b) y c) del presente artículo, como también la referida a la presencia en los mismos de todo tipo de sustancia o residuos, orgánicos e inorgánicos, que puedan afectar la salud de la población; e) el contralor de las actividades, procesos y tecnologías que se realicen en función del aprovisionamiento, producción, elaboración, fraccionamiento, importación y/o exportación, depósito y comercialización de los productos, sustancias, elementos y materiales consumidos o utilizados en la medicina, alimentación y cosmética humanas; f) la realización de acciones de prevención y protección de la salud de la población, que se encuadren en las materias sometidas a su competencia; g) toda otra acción que contribuya al logro de los objetivos establecidos en el artículo 1º del presente decreto”.

alimentos, cosméticos, reactivos de diagnóstico y todo tipo de aparatos o productos médicos o de uso doméstico que puedan afectarla⁶⁰².

El Decreto 1490/92 dispone que la ANMAT absorbe los organismos que hasta entonces se encargaban de dichas tareas: la Dirección de Drogas, Medicamentos y Alimentos, el Instituto Nacional de Alimentos, el Instituto Nacional de Medicamentos y los Departamentos de Registro y Asuntos Reglamentarios y Legales y de Psicotrópicos y Estupefacientes (art. 5º). De todos ellos, sólo el Instituto Nacional de Medicamentos (INAME) y el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) continúan funcionando como tales bajo la dirección de la ANMAT (art. 6º y 7º).

La competencia y funciones de la ANMAT relativas al control de alimentos se ejercen a través del INAL y quedan delimitadas en los arts. 14 y 15 (generales), art. 23 (sobre aceites), art. 26 (Registro único) y art. 29 (sobre lácteos) del Dec. 815/99. El art. 14, inc. a., atribuye al Instituto *“el control y fiscalización de la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que se hallan bajo su competencia () en especial de los alimentos acondicionados para la venta al público, incluyendo sus insumos que sean de su competencia, y los materiales en contacto con alimentos, actividades, procesos y tecnologías (...).”* El art. 15 del dec. 815/99 establece las facultades y obligaciones del INAL en materia alimentaria⁶⁰³.

Sintetizando, los productos cuya fiscalización corresponde en forma exclusiva al INAL se delimitan mediante un *“procedimiento de*

⁶⁰² *“La ANMAT orienta su acción hacia los productos. Por ello su objetivo también podría definirse como el de garantizar la calidad de todos los productos que hacen a la salud humana. Esta orientación es la que la experiencia mundial ha mostrado como operativamente más efectiva”*
<http://www.estrucplan.com.ar/NotaColor/Organismos/ANMAT/Antecedentes.asp> Acceso: 25/06/2010.

⁶⁰³ Le corresponde: *“a) velar por la salud de la población, asegurando la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que estén bajo su competencia, los materiales en contacto directo con los mismos, las materias primas, envases, aditivos, ingredientes y rotulados; b) controlar y fiscalizar los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano, excepto -los de competencia del SENASA-; c) controlar y fiscalizar la distribución, el transporte y la comercialización de los productos alimenticios destinados al consumo humano; d) controlar y fiscalizar la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados para su venta al público de elaboración nacional o importados destinados para ser consumidos en el mercado interno y/o externo de acuerdo a la normativa vigente, que no se encuentren bajo la competencia de los otros organismos del sistema”.*

*determinación residual*⁶⁰⁴ por el cual le corresponde la fiscalización de todo producto alimenticio destinado al consumo humano a excepción de los indicados en los Anexo I (listado que detalla carnes, productos cárnicos, pescados y productos derivados, aves y productos derivados) y Anexo II (detalle de vegetales y productos derivados) del Decreto 815/99, cuya fiscalización es competencia del SENASA⁶⁰⁵.

La ausencia de representatividad y baja participación de las provincias en el sistema fue una de las críticas de las modificaciones de la regulación alimentaria en la década del '90: *“Si bien la creación de la ANMAT con competencia específica sobre el tema alimentos (aún compartido con medicamentos y cosméticos) importó una jerarquización de la problemática alimentaria –que en tal sentido compartimos- lamentamos que (una vez más) se haya “olvidado” totalmente la posible participación del interior del País”*. El autor reconocía que, dado el carácter nacional del ente, esta participación *“no podría haberse formalizado en la estructura de gobierno y administración de la ANMAT, nada impedía prever un órgano o Consejo Asesor e invitar a las Provincias a designar sus representantes en el mismo. Se perdió así otra oportunidad para articular la necesidad de decisiones rápidas y comunes a todo el país con su sistema organizativo federal y los consecuentes particularismos regionales”*⁶⁰⁶. Esta articulación de las provincias en la toma de decisiones ha sido parcialmente cubierta con la creación formal del SNCA, en el cual se invita a participar a las autoridades sanitarias de las provincias en la CONAL y en su Consejo Asesor. Sin embargo, consideramos que permitir la integración de tan sólo tres representantes (tanto en la CONAL como en la CONASE) de los intereses de un total de veintitrés provincias no es suficiente, máxime teniendo en cuenta que se trata de unidades territoriales con un dispar

⁶⁰⁴ Cantafio, “Obligaciones Que Surgen Del Código Alimentario Argentino (C.A.A.) Para Los Distintos Partícipes de La Cadena de Elaboración y Comercialización de Alimentos.”

⁶⁰⁵ La fiscalización higiénico-sanitaria de los establecimientos que procesen productos primarios de origen vegetal sólo corresponde al SENASA cuando *“ese procesamiento no sobrepase la etapa de transformación que se consigna y establece en el Anexo II”* (art. 13, inc e, Dec. 815/99).

⁶⁰⁶ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*, 173.

desarrollo de la industria alimentaria, características geográficas, e incluso tradiciones y culturas (muy vinculadas a la cuestión alimentaria) diferentes que deberían ser contemplados en su amplia diversidad en el proceso de toma de decisiones normativas y su aplicación⁶⁰⁷.

VI.3.3. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA– integra el SNCA *“en su calidad de ente autárquico de la Administración Pública Nacional encargado de ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal, y de asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino, para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia”* (art. 12º, Decr. 815/99). En la década de 1990, en el mencionado marco de reforma de la Administración pública del Estado nacional, la institución sufre algunos cambios. Mediante Ley Nº 23.899 del 24 de diciembre de 1990 se derogó el Decreto-ley 6134/63 (que había creado el *Servicio de Luchas Sanitarias* -SELSA-) la Ley Nº 19.852/73 y sus modificatorias. La ley Nº 19.857/73, reglamentada por Decreto 367/73, había creado el (primer) Servicio Nacional de Sanidad Animal- SENASA, como organismo centralizado en jurisdicción del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación⁶⁰⁸.

En lugar de esta institución se crea el Servicio Nacional de Sanidad Animal –SENASA– para ejecutar la política gubernamental en materia de salud animal. La fiscalización higiénica sanitaria de los productos alimenticios de origen animal es una sus tres misiones primordiales⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ La situación se agrava cuando tenemos en cuenta que, a pesar de estar prescripto en el Decreto 815/99, en el caso de la CONASE, los representantes de las provincias no han sido aun nombrados, encontrándose éstas sin participación en el diálogo con los sectores privados, representantes de trabajadores y consumidores.

⁶⁰⁸ Acerca de los antecedentes legales y autoridades de aplicación de la regulación de los productos de origen animal (ver cap. II.1.2.a).

⁶⁰⁹ Sus misiones primordiales eran: *“programar y realizar las tareas necesarias para prevenir, controlar y erradicar las enfermedades propias de los animales y las transmisibles al hombre, ejercer el contralor higiénico-sanitario integral de todos los productos de origen animal, atendiendo a los avances de la tecnología sanitaria y de los más modernos procedimientos para su fiscalización y la de los productos destinados al*

Funcionaba como ente autárquico “*manteniendo sus relaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación*” (art. 1, Ley 23.899/90) con facultades para actuar en todo el territorio de la República. La competencia de este organismo en relación a la sanidad animal es amplia. Para sintetizar, puede decirse que “*regula la sanidad desde el nacimiento y la crianza hasta el frigorífico*”⁶¹⁰.

A mediados de la década de 1990, en el marco de la Reforma del Estado y dando ejecución a lo dispuesto por la Ley N° 24.629/96 que definió modificaciones sustanciales en la estructura de la Administración Nacional, el Decreto 660/96 dispone reformas en el organismo. Entre ellas, la fusión del SENASA (Ley 23899/90) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal –IASCAV, creando el Servicio Nacional del Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (ver cap. VI.2.1). Este nuevo servicio conserva la sigla “SENASA” y actúa como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El “nuevo” SENASA instaurado por el Decreto 660/96 también asumía las funciones del Instituto Nacional de Vitivinicultura –INV- que había sido creado por Ley 14.878/59, cuya disolución disponía (art. 38, Decreto 666/96). Sin embargo, al poco tiempo se derogó este artículo dejando sin efecto esa disolución y reestableciendo el INV (Decreto N° 1084/96).

Los productos alimenticios cuya fiscalización es de competencia exclusiva de este organismo se indican en los Anexo I y II (según los términos del inc. e del art. 13 del Decreto 815/99). Sin embargo, el deslinde de competencias entre ANMAT y el actual SENASA ha presentado problemas, pues ambos organismos nacionales tienen funciones de fiscalización alimentaria. La distribución de competencia entre ambos obedece a la combinación de varios criterios, según puede deducirse de la

diagnóstico, prevención y tratamiento de las enfermedades de los animales” (art. 1 Ley 23899/90). Este ámbito se amplía también a la sanidad vegetal cuando en 1996 el SENASA se fusiona con el IASCAV.

⁶¹⁰ Dino Bellorio Clabot, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. 1, 2º ed. (Buenos Aires: Ad Hoc, 2008), 136.

legislación vigente. Como criterio general, la distribución de competencias (así como de la regulación aplicable) depende del grado de procesamiento del alimento (materia prima agrícola o producto final procesado y acondicionado, listo para la venta al público) y del tipo y origen de producto a fiscalizar (si se trata de producto de origen animal -carne vacuna, porcina, aves, pescados, huevos, etc.- o vegetal).

Los productos importados de origen vegetal *“acondicionados o no para su venta directa al público”* son fiscalizados por el SENASA *“cuando su condicionamiento no implique modificación y se conserven las mismas características de los productos a granel siempre que sean idénticos al producto comercializado a granel y cuando no hubieran sufrido ningún proceso de elaboración”*, con excepción de los aceites comestibles que son de competencia de la ANMAT, a través del INAL (art. 23, Decr. 815/99).

En relación a los productos cárnicos, según las reglas generales de atribución de competencia de la Ley 18.282/69, las normas del Código Alimentario se debían integrar con legislación preexistente, es decir, la Ley 3959 sancionada en 1902 para regular los productos de origen animal de tránsito interjurisdiccional. Al poco tiempo de sancionado el Código Alimentario Argentino, se dicta el decreto Ley 18.811/70, *Ley Federal Sanitaria de Carnes*, que asignaba una atribución de competencias entre la Nación y las Provincias similar a la que contenía la 18.284/69⁶¹¹. Una década más tarde, esta norma fue sustituida por la Ley 22.375/81 que facultaba al Poder Ejecutivo a reglamentar el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos procesadores de alimentos de

⁶¹¹ *“Facúltase al Poder Ejecutivo a reglamentar en todo el territorio del país, el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren o depositen productos de origen animal en lo concerniente a los requisitos de construcción e ingeniería sanitaria y en los aspectos higiénico-sanitarios de elaboración, industrialización y transporte de las carnes, productos, subproductos y derivados de origen animal destinados al consumo dentro de la misma provincia o de la Capital Federal”* (art. 1). *“Los Gobiernos de Provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ejercerán el contralor del cumplimiento de dichas disposiciones en sus respectivas jurisdicciones por intermedio de los organismos de aplicación que los mismos determinen, pudiendo dictar las normas complementarias que requiera el mejor cumplimiento de la presente Ley. Sin perjuicio de ello la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas...”* (art. 2, Decreto-Ley 18811/70).

origen animal en todo el territorio del país. Establece que *“las autoridades Provinciales y las competentes de la Capital Federal y del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, ejercerán el contralor sobre el cumplimiento de la reglamentación en sus respectivas jurisdicciones por intermedio de los organismos que ellas determinen”* y las faculta para *“dictar las normas complementarias que requiera la mejor aplicación de sus disposiciones”*. Pero establece que *“el Servicio Nacional de Sanidad Animal, concurrirá para hacer cumplir la reglamentación en todo el territorio del país, asistiendo a los organismos locales, determinado los sistemas de control sanitario, supervisando su ejecución y requiriéndoles la aplicación de las sanciones previstas ()”* (art. 2, Ley 22375/81)⁶¹².

El SENASA, al igual que la ANMAT, constituye una agencia de control alimentario que cuenta con trayectoria y un prestigio nacional así como reconocimiento internacional. Debido a los requerimientos de los países exportadores (gran parte de la producción de carnes argentinas se destinan a la exportación) la infraestructura de SENASA recibe fuertes inversiones del gobierno nacional y se mantiene actualizada en su servicio de laboratorio y asesoramiento. En junio del año 2011 se inauguró en SENASA un nuevo Laboratorio Nacional de Referencia, *“una joya tecnológica de última generación que fortalece el ejercicio de las funciones de control y fiscalización de la sanidad animal y vegetal, y la inocuidad agroalimentaria estrechamente vinculado con las demandas de la moderna producción de alimentos y con la soberanía tecnológica*

⁶¹² El Decreto 815/99 debe interpretarse en el contexto de estas leyes especiales y la jurisprudencia de la CSJN sobre las mismas. *“Con esta hermenéutica, a la que debe incorporarse la motivación en el dictado de dicho decreto, éste –en mi opinión– no podría ni ampliar ni sustraer el reparto de competencias establecidas por las leyes de acuerdo a los poderes otorgados por la Constitución sin hacerse pasible de tacha constitucional. Por consiguiente, en lo que concierne a los productos alimenticios de origen animal — procesados industrialmente— y que se comercializan en todo el país, la competencia del SENASA está atribuido por el conjunto de leyes federales y la correspondiente jurisprudencia de la Corte sobre ellas. A esta conclusión puede llegarse con independencia del decreto 815/99”*. Fabio Cantafio, “Autorización de Productos Alimenticios. Competencia de La Nación y Las Provincias,” *La Ley* 2009-E (2009): 559.

*argentina*⁶¹³. La inversión requerida fue de 20 millones de dólares provenientes del crédito BIRF-AR 7425 por medio del Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP). Las instalaciones del Laboratorio Nacional de Referencia fueron diseñadas según normas de bioseguridad internacionales y son las primeras en su tipo en América Latina⁶¹⁴.

El SENASA se ha convertido en un organismo productor de numerosas normas jurídicas. Sólo en el transcurso del año 2012 ha dictado más de 600 resoluciones⁶¹⁵. La gran cantidad de disposiciones jurídicas producidas llegó a generar un problema de conocimiento e interpretación de la regulación vigente, el cual hizo necesario una recopilación ordenada de los textos. En el año 2008, mediante Resolución SENASA N° 466 (dictada el 9/06/2008) se aprueba un *“Programa de Reordenamiento Normativo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria”*. Dos años más tarde, mediante Resolución SENASA N° 401/10 se da por finalizada la primera etapa del programa y se aprueba un índice temático del “Sistema de Clasificación Normativa” del Digesto Normativo del SENASA, en reemplazo del Índice Temático del antiguo Código de Normas del SENASA (CNS). El reordenamiento, actualización, revisión y armonización de la normativa aplicable en el Organismo se considera *“uno de los cursos de acción de la gestión estratégica definida por este Servicio Nacional”*⁶¹⁶.

La acción de revisión y relevamiento de normas (junto con la elaboración de un manual de pautas para la redacción de nuevas normas

⁶¹³ Este laboratorio cuenta con un banco de los virus animales existentes en el mundo y permite manipularlo sin riesgo. Si ingresa al país un virus exótico, en el nuevo laboratorio se puede iniciar la producción del antígeno en 24 horas. Según el presidente del SENASA, Jorge Amaya, *“En el mundo no hay más de cinco laboratorios con esta tecnología, lo que ubica al SENASA y a la Argentina en una situación clara de liderazgo”*. Sec. de Agric. Ganad. y Pesca, *“Apuntalando El Futuro. El Nuevo Laboratorio Nacional de Referencia Del SENASA,” Alimentos Argentinos*, 2011.

⁶¹⁴ SENASA, *“Características Del Laboratorio Nacional de Referencia”* (Información y Comunicación Institucional, 2013), http://www.senasa.gov.ar/Archivos/File/File4746-11-06-08_inauguracion_laboratorio_caracteristicas.pdf.

⁶¹⁵ Dato según la información del sitio www.infoleg.gov.ar (acceso 9/1/2013).

⁶¹⁶ Considerandos de la Resolución del SENASA N° 31, dictada el 28 de diciembre de 2011.

y la realización de talleres “de sensibilización de agentes del SENASA en el uso de las nuevas herramientas”) fueron parte de las herramientas de apoyo institucional financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo destinado al “Programa para la Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria”⁶¹⁷.

⁶¹⁷ En el marco del “Componente Apoyo Institucional del SENASA del Convenio ALA/2006/18-398 CE-SENASA y del Contrato de Préstamo N° 1950/OC-AR celebrado con el BID.

CAPITULO VII

LA RACIONALIDAD REFLEXIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

VII.1. Los caracteres reflexivos del Sistema Nacional de Control de Alimentos

Sostenemos que la regulación alimentaria -tal como quedó reconfigurada luego de los episodios de crisis y cambios legales e instituciones producidos en la década del 1990- adquiere algunos caracteres del derecho reflexivo. Para hacer frente a los nuevos problemas que emergen en otros subsistemas sociales, el derecho ya no determina sus funciones sociales ni regula “*sus operaciones internas y externas*” sin considerar la voz de los destinatarios (como era característico en el marco del Estado de Bienestar) sino que tiende a la promoción de “*mecanismos que sistemáticamente llevarán más lejos el desarrollo de las estructuras reflexivas dentro de otros subsistemas sociales*” (Teubner, 2000: 135).

La instauración en 1994 de un Sistema Nacional de Control de Alimentos “*con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario*” (Dec. N° 2126/94) significó la más importante modificación de la estructura legal e institucional de las cuestiones alimentarias en Argentina luego de la codificación que en 1969 unificó por primera vez la regulación alimentaria nacional. En efecto, en el marco de reforma de la Administración pública nacional para el desarrollo del entramado institucional que las políticas neoliberales necesitaban en materia alimentaria, se dicta este Decreto N° 2194/94 que estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos.

Como se ha mencionado reiteradamente, este Sistema Nacional de Control de Alimentos fue modificado en 1999 mediante Dec. N° 815 que derogó al 2194/94. El “nuevo” sistema del Decreto de 1999 establece una

red nacional de organismos (art. 2º) para asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino, considerado “*la norma fundamental del sistema*”, a la cual todos los integrantes deberán incorporar “*toda la normativa vigente que haga a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de todos los alimentos para el consumo humano*” (art. 3º Decr. 815/99).

La creación del Sistema Nacional de Control de Alimentos fue un intento resolver los problemas que presentaba la aplicación derecho alimentario codificado y la multiplicación de normas reglamentarias que orbitaban a su alrededor, y para resolver también el problema de la actualización ante la proliferación de normas producidas en el “espacio global”. Se debían resolver conflictos jurídico-institucionales (de deslinde de competencia) que en la práctica se presentaban entre los distintos organismos públicos encargados de ejecutar la política alimentaria.

Se trataba también de instituir normativamente las herramientas de privatización de los controles estatales, receptando las nuevas tendencias promovidas desde las instancias de regulación alimentaria global a la luz de los cambios en la aproximación de la ciencia y tecnología de los alimentos, que viraba desde una perspectiva de control final del producto (correspondiente a un tipo de derecho fiscalizador represivo, tradicionalmente plasmado en los Códigos de alimentos) hacia un control sostenido a lo largo de todo el proceso de la cadena alimentaria, poniendo gran parte del foco de las responsabilidades de control en cabeza del propio productor: el “auto-control” de los sujetos del mercado, bajo la auditoría del Estado⁶¹⁸. Como señalamos, el pasaje de funciones tradicionalmente a cargo del Estado hacia el sector privado era parte del programa neoliberal que sustentó la Reforma del Estado en la década del '90 (ver cap. VI.1.2). Por ello, en materia alimentaria, esta tendencia hacia

⁶¹⁸ La “modernización del sistema” requería una normativa adecuada, capacitación de los integrantes de la cadena agroalimentaria, de los técnicos y funcionarios del Estado para “*avanzar hacia un régimen de autocontrol donde el Estado audita a través de sus órganos*”. Morón and Amador, “Modernizando El Sistema,” 53.

la privatización del control de los alimentos marca el sesgo neoliberal de la implementación del SNCA.

Estas medidas implicaban el diseño y la instrumentación de procedimientos de cooperación y negociación entre todos los actores involucrados en el problema del control de los alimentos, no sólo públicos sino también privados (empresas agrícolas e industriales de alimentos, cadenas de supermercados, etc.). Ante el aumento de las complejidades del entorno (subsistemas ciencia, tecnología, economía, política) el derecho no puede resolver directamente y en forma centralizada los problemas que se producen en estos espacios. Debe *“actuar al nivel del subsistema específico para instaurar, corregir y redefinir mecanismos autorregulatorios democráticos. El papel del derecho es decidir sobre decisiones, regular regulaciones y establecer premisas estructurales para decisiones futuras en cuanto a organización, procedimiento y competencias”*⁶¹⁹.

La racionalidad reflexiva en el derecho centralmente *“obedece a una lógica de legitimación procedimental”*⁶²⁰. Podemos identificar algunos elementos de racionalidad reflexiva en las modificaciones del derecho alimentario que supuso la creación de un Sistema Nacional de Control de Alimentos a mediados de la década de 1990 en Argentina.

La orientación procedimental es precisamente lo que caracteriza al Sistema Nacional de Control de Alimentos creado en 1994 (Decreto N° 2194/94) y modificado por Decreto 815/99. Mediante la regulación edificada en estos Decretos y sus normas modificatorias, el derecho no determina jurídicamente resultados materiales esperados, sino que establece procedimientos que pretenden armonizar el funcionamiento del sistema. Estos procedimientos reflexivos subyacen a dos tipos de reglas incluidas en la regulación del Sistema Nacional de Control de Alimentos creado en los ´90:

⁶¹⁹ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.”

⁶²⁰ Ibid., 127.

- una serie de *reglas procedimentales* para facilitar los procesos de toma de decisiones respecto a la regulación de los alimentos para consumo humano y para deslindar las competencias de aplicación de esa normativa, y
- la *privatización* del ejercicio del control de las distintas etapas de la cadena alimenticia, por la cual el Estado transfiere gran parte de las funciones que anteriormente ejecutaba en ejercicio del poder de policía sanitaria (en distintas modalidades y grados) a los sujetos privados del sector productivo alimentario.

Intentaremos explicar la forma en que cada uno de estos *dos grupos* de reglas jurídicas de un derecho alimentario que se vuelve cada vez más reflexivo, brinda premisas estructurales a los subsistemas científico, político y económico⁶²¹. En primer lugar, ejemplificaremos el primer tipo de modificaciones (las reglas procedimentales) a través de dos herramientas: la determinación del procedimiento y las instancias encargadas de mantener actualizado el Código Alimentario (VII.2.1.), y la creación de una Base Única de datos informatizada para aumentar la circulación de información y facilitar la comunicación (VII.2.2). Luego revisaremos las reglas legales sobre el reparto de competencias en el sistema de control de alimentos y algunas pautas de su aplicación jurisprudencial (VII.2.3).

En el siguiente apartado analizaremos la privatización de la fiscalización alimentaria con el desplazamiento de funciones y atribuciones de control hacia los empresarios (VII.3). A modo de cierre, y luego de haber descripto y caracterizado el sistema de control de alimentos en Argentina (capítulo VI) y analizado los caracteres reflexivos que presenta el derecho alimentario en la actualidad (capítulo VII.2 y 3) en el apartado final retomaremos el análisis del Código Alimentario como

⁶²¹ Aceptando que “el derecho realiza su propia orientación reflexiva en tanto que proporciona las premisas estructurales para los procesos reflexivos en otros subsistemas sociales”. Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.”

instrumento jurídico e intentaremos reubicarlo en el escenario contemporáneo que las reformas sanitarias-alimentarias de los ´90 han dejado en el derecho (VII.4).

VII.2. Hacia una *procedimentalización* de la legislación alimentaria

VII.2.1. La actualización del Código Alimentario Argentino

En el marco del derecho reflexivo, compete a éste la tarea de brindar las normas sobre procedimientos, organización y competencia para que otros subsistemas sociales (economía, ciencia, cultura, etc.) puedan alcanzar la autoorganización y autorregulación, lo que configura el centro de la legitimidad procedimental⁶²².

La ciencia, entendida como un subsistema social, es parte del entorno del derecho. La ciencia se renueva constantemente como resultado de las investigaciones que construyen nuevo conocimiento, generando datos e información en tal cantidad y velocidad que produce al derecho el problema de la traducción de esa información para cumplir con su función de mantener la integración social. En el caso del control de los alimentos, de la innumerable nueva información que el subsistema de ciencia y tecnología produce, el derecho selecciona los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función pública de fiscalización de los alimentos, traduciéndola al código lícito/ilícito. De esta manera, la regulación legal alimentaria se mantiene lo suficientemente actualizada para cumplir con su función de proteger la salud de la población.

Como hemos apuntado, este problema de actualización de las normas jurídicas (según los “avances” científicos) no es nuevo y presenta problemas particularmente en las materias codificadas (ver cap. II.3.3.b)⁶²³. Mas allá de que ya no puede sostenerse la “inmutabilidad” como una aspiración posible (ni deseable) de los códigos (ver cap. III.3.1) es cierto que la volatilidad del conocimiento científico reconocido requiere una forma rápida y sencilla de mantener los textos jurídicos actualizados. El modo de resolver esta cuestión ha sido siempre estableciendo *procedimentalmente* quien, cómo y en que oportunidad se

⁶²² Ibid.

⁶²³ Tampoco es privativo de la regulación alimentaria y se presenta en toda regulación jurídica de alguna materia u objeto vinculado con la ciencia y la tecnología, como el Derecho Ambiental o el Derecho Informático, por ejemplo.

resuelve las modificaciones necesarias para la actualización de la normativa. Se delega la tarea en la autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino, a la cual se faculta (actualmente, es más acertado decir que se *obliga*) a recurrir al consejo experto para basar su decisión.

El Reglamento Químico Nacional sancionado por Decreto N° 141/53 (más conocido como *Reglamento Alimentario*) es la primera norma que instaura una *Comisión* (compuesta por expertos en alimentos -científicos y técnicos-, funcionarios públicos vinculados a la administración de la cuestión alimentaria y un representante de la industria alimentaria) para resolver el problema de la actualización⁶²⁴. La Comisión dependía del Ministro de Salud Pública de la Nación y se encargaba de “*la impresión del Reglamento alimentario, proponiendo anualmente el reajuste de sus normas de acuerdo con las circunstancias que resulten de su aplicación*” (art. 3. Dec. 141/53). Luego de una serie de modificaciones (ver cap. II.3.3.b) integraban la *Comisión Permanente del Reglamento Alimentario* el Director Nacional de Química de la Secretaría de Estado de Hacienda, el Director de Bromatología de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; dos profesores de Bromatología de la UBA, el Director del Instituto de la Nutrición, el jefe del organismo encargado del registro y contralor de productos alimenticios del Ministerio de Asistencia Social y un representante de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería (Decreto N° 1.782/60).

Es decir, la reglamentación alimentaria de 1953 situó la materia alimentaria como una cuestión vinculada fundamentalmente a la salud, pero la actualización de la normativa estaba a cargo de una *Comisión Permanente del Reglamento Alimentario* que si bien funcionaba en esa órbita (salud pública) era integrada por funcionarios públicos de otras

⁶²⁴ El Dec. N° 141/53 establecía una “*Comisión permanente de reglamento alimentario, integrada honorariamente por los doctores Carlos A. Grau, Raúl J. Hermitte y Juan G. Romano Jalour*”, el Director General de Asuntos Legales y Legislación Sanitaria del Ministerio de Salud y un representante “*de la industria interesada en el problema que en cada caso se encuentre en estudio*” (art. 2°).

carteras (hacienda, asistencia social, agricultura y ganadería) y expertos externos a la administración pública estatal (profesores universitarios).

Cuando en 1969 la Ley 18.284/69 declara vigente el Reglamento Alimentario para todo el país bajo el nombre de Código Alimentario Argentino, específicamente prevé la cuestión, dejando a cargo del Poder Ejecutivo Nacional la tarea de mantener actualizadas *“las normas técnicas del Código Alimentario Argentino resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirle para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia”*, habilitándolo para *“disponer en jurisdicción de la autoridad sanitaria nacional, la constitución de grupos de trabajo de la más alta experiencia y calificación científica y técnica y determinar lo inherente a su organización y funcionamiento y a las atribuciones y remuneración de sus integrantes”* (artículo 20 de Ley 18284/69), con lo cual retomó la modalidad de delegar la deliberación de la actualización en una comisión de expertos.

Años más tarde se reglamentó la instrumentación de la actualización, dejándola a cargo del Ministerio de Bienestar Social (Decreto 2584/77) y luego mediante las Resoluciones de la Secretaría de Salud Pública 1076/79 y del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente 2320/83 se dieron pautas de trabajo a Comisión del Código Alimentario (ver. Cap. II.3.3.a).

En la década de 1990 el derecho alimentario argentino toma contacto con dos campos de regulación alimentaria, el internacional y el global, lo cual agudizó el problema de la desactualización⁶²⁵. Pero por sobre todo, y como ya fuera apuntado, fue en el marco de la armonización regional desencadenada a partir de la conformación del MERCOSUR (por la cual la libre circulación de productos alimenticios y materias primas alimentarias necesitó la coordinación de políticas sectoriales de regulación de la producción y el control de los alimentos) lo que hizo necesario incorporar una gran cantidad de decisiones del marco regional

⁶²⁵ Siguiendo a Sozzo, diferenciamos entre un derecho internacional alimentario y un campo global de la regulación alimentaria. “Globalisation Du Modèle de Régulation et Gestion Des Risques Alimentaires Pour La Santé Humaine.”

a la legislación interna. Más de cincuenta Reglamentos Técnicos producidos por el Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del MERCOSUR) que estandarizaban rotulados, aditivos alimentarios y otros rasgos generales de los productos alimenticios, así como la definición, preparación, características, etc. de ciertos productos alimenticios, fueron incorporados al Código Alimentario *desconfigurandolo* (ver cap. V.2)⁶²⁶.

Por otro lado, en 1995 comienza a funcionar la OMC. En materia alimentaria, si bien Argentina ya formaba parte de la Comisión del Codex Alimentarius de FAO/OMS, la participación en la OMC implicó el reforzamiento de la necesidad de adecuarse a esos parámetros globales para asegurar la inocuidad y calidad de los alimentos. Con el ingreso en la OMC se aceptaba el Acuerdo de Medidas Sanitaria y Fitosanitarias (AMSFS), el cual para constatar la legitimidad de los intercambios comerciales de alimentos celebrados con otros países parte, toma como parámetros a las reglamentaciones internacionales, fundamentalmente las directrices, recomendaciones y normas del Codex (ver cap. IV.2.2).

Como se deduce de los cambios en el organigrama de la administración pública relativa a la cuestión alimentaria operados en los noventa (que fueran detalladamente descriptos en el capítulo anterior), la apertura del comercio exterior, las políticas de incentivo a la industria alimentaria y el fomento a las exportaciones en todo el sector agroalimentario, comienzan a influir en las políticas alimentarias, cuyo diseño e implementación dejan de pertenecer completamente al sector salud pública y pasa a ser una materia compartida con la cartera de economía.

La complejidad del entorno (ciencia y economía) aumentó de tal forma que fue preciso reglamentar más detalladamente los mecanismos

⁶²⁶ El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción por el cual constituye junto con Brasil, Paraguay y Uruguay el MERCOSUR. Este Mercado Común implica la “libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (...), la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras (...)”, y fundamentalmente “el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

de actualización. Tanto la globalización de los mercados como los compromisos políticos internacionalmente asumidos por el país incrementaron la cantidad de normas alimentarias (altamente técnicas) que debían tenerse en cuenta para la actualización del Código Alimentario. En el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos - integrado por diversos organismos- los mecanismos para incorporar estas reglas a la regulación nacional alimentaria tuvieron que ser ajustados.

En el nuevo enfoque que fundamenta la implementación del Sistema Nacional de Control de Alimentos en los ´90 es fundamental para la eficiencia del sistema que éste cuente, entre otros elementos, con “*una normativa adecuada, sistematizada mediante la agrupación de normas dispersas, muchas veces contradictorias y poco claras en su redacción, con participación intersectorial en su elaboración*”⁶²⁷. De allí que una de las grandes modificaciones que implicó la instauración de un sistema de control fue la atribución de las facultades de actualización de la normativa alimentaria a un órgano específico, y una mayor precisión acerca del modo cómo ésta debe proceder para la actualización, determinando las autoridades a cargo (intentando integrar distintos sectores), el tipo de instrumento normativo y los parámetros de referencia para introducir las modificaciones.

Estas reglas para solucionar la cuestión de la actualización normativa implicaron un aumento de la *procedimentalización* del sistema alimentario. Si bien el problema de la actualización de la normativa alimentaria ha atravesado toda la historia de la legislación alimentaria nacional, sostenemos que, con la reforma de 1994, constituye un síntoma de procedimentalización del Derecho Alimentario. En las últimas décadas el problema de la actualización ha adquirido un mayor grado de complejidad debido a la liberalización de los mercados, la estandarización de la regulación global de los alimentos, la necesidad de integrar la opinión de actores antes invisibilizados (trabajadores de la industria

⁶²⁷ Morón and Amador, “Modernizando El Sistema,” 52.

alimentaria, consumidores) que requiere mayor sofisticación en las reglas jurídicas para resolverlo. Se ha *procedimentalizado* la actualización de la normativa alimentaria mediante la creación de órganos específicos (CONAL, CONASE) en el sistema que tienen a su cargo la elaboración de las propuestas, y que en uso de facultades reglamentarias que el SNCA les otorga, han reglamentado el modo de proceder internamente para requerir el asesoramiento expertos y procesar los dictámenes que estos les brindan (conformación de Grupos Ad Hoc). A continuación, nos detendremos en un análisis de estas cuestiones.

El Decreto de 1994 que por primera vez diseña y sanciona un Sistema Nacional de Control de Alimentos, comienza a plasmar la lógica de integración sectorial al atribuir a la CONAL (compuesta por representantes del área salud y agricultura, respectivamente) la tarea de actualización: *“la Comisión Nacional de Alimentos tendrá las siguientes facultades y obligaciones (...) b) Mantener actualizadas las normas técnicas del Código Alimentario Argentino resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirles para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia, tomando como referencias las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el Mercado Común del Sur”* (art. 6, inc, b, Dec. 2194/94). Esta referencia a las normas internacionales y al MERCOSUR aparece por primera vez en el sistema, y pone de manifiesto la influencia de la normativa producida en el ámbito del MERCOSUR en relación a la regulación alimentaria argentina (ver cap. V.2). Se indican los parámetros de referencia pero no así la autoridad concreta y el instrumento mediante el cual se transformara las decisiones de la Comisión en norma jurídica obligatoria. En la práctica, esta tramitación se concretaba por vía de resolución ministerial del *“Ministerio de Salud Pública u organismos de su órbita”*⁶²⁸.

El Dec. 815/99 precisa un poco más la regla del artículo 20 de la Ley 18.284, determinando cuales son (siempre dentro de la órbita del Poder

⁶²⁸ Guajardo, *Código Alimentario Argentino*, 112.

Ejecutivo) los agentes y cómo deben proceder para la modificación del Código Alimentario Argentino en orden a su actualización⁶²⁹. Esquemáticamente:

Autoridades	Instrumento	Referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Política y Regulación de Salud de la Secretaría de Política y Regulación de Salud dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social y • Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos 	Resolución conjunta	<ul style="list-style-type: none"> • Normas internacionales • Acuerdos celebrados en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Al especificar las referencias a tomar en cuenta para la labor de actualización, se crea en cabeza del Estado una obligación de seguimiento de la normativa alimentaria internacional⁶³⁰. El Sistema Nacional de Control de Alimentos crea un organismo especial para llevar albergar el proceso de proposición, deliberación y consenso previo al dictado de estas resoluciones conjuntas: la CONAL (Comisión Nacional de Alimentos) en la cual tanto el área de salud como el área de agricultura y ganadería se encuentran representadas (ver integración de la CONAL cap. VI.2.1).

⁶²⁹ “El Secretario de Política y Regulación de Salud de la Secretaría de Política y Regulación de Salud dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social y el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, por resolución conjunta, mantendrán actualizadas las normas del CAA resolviendo a los modificaciones que resulte necesario introducirles para su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia, tomando como referencias las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)” (art. 3º, Dec. 815/99).

⁶³⁰ Gonzalo Sozzo, “Las Obligaciones de Vigilancia y de Seguir Investigando,” *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros* III, no. 12, La Ley (2010): 16–34. Sucede lo mismo en el contexto europeo, que “ha recibido y recibe una importante influencia del soft law global en materia alimentaria. Prueba de esto es el artículo 5.3 del Reglamento N° 178/2000”. Sozzo, “Globalisation Du Modèle de Régulation et Gestion Des Risques Alimentaires Pour La Santé Humaine.” El mencionado artículo establece: “Cuando existan normas internacionales, o su formulación sea inminente, se tendrán en cuenta a la hora de elaborar o adaptar la legislación alimentaria, salvo que esas normas, o partes importantes de las mismas, constituyan un medio ineficaz o inadecuado de cumplir los objetivos legítimos de la legislación alimentaria, o que exista una justificación científica, o que el nivel de protección que ofrezcan sea diferente al determinado como apropiado en la Comunidad” (artículo 5.3 del Reglamento N° 178/2000).

La CONAL está a cargo de “proponer la actualización del Código Alimentario Argentino recomendando las modificaciones que resulte necesario introducirles para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia, tomando como referencia las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el MERCOSUR” (art. 6 inc. b, Dec. 815/99)⁶³¹. Los restantes integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos (SENASA, ANMAT y las provincias incorporadas) pueden enviar propuestas para la actualización del Código Alimentario Argentino a la CONAL, la cual procederá a su tramitación.

Como señalamos, la CONAL se compone de representantes de distintas áreas de la administración pública: un total de diez miembros que representan a la Sec. de Agric., Ganad. Pesca y Alimentación; la Sec. de Pol. y Regulación de la Salud y Acción Social, las autoridades de aplicación de las Leyes N° 22.802 (Ley de Lealtad Comercial) y N° 24.240 (Ley de Defensa del Consumidor) respectivamente, la ANMAT, el SENASA y las diversas regiones del país. Esto no significa que no se integre la opinión de expertos, por el contrario, esta es tan relevante en el proceso de actualización de la normativa, que ha requerido un mayor detalle en la forma en que se gestiona y procesa el asesoramiento experto. Está previsto que la CONAL conforme grupos especiales *ad hoc* para asesorarla, los cuales documentan el problema en cuestión y emitir un dictamen al respecto, siempre fundado en el conocimiento acreditado por organismos internacionales de referencia. Como señalamos (ver. cap. VI.3.1.b), la participación experta se canaliza con la conformación de estos grupos *ad hoc*, que tratan temas problemáticos que la CONAL decide investigar en mayor profundidad (por ejemplo, existen grupos sobre Alimentos funcionales, Contaminantes inorgánicos, Criterios microbiológicos, Envases, Micro emprendimientos, Novel foods, etc.). Se conforman con un representante por cada organismo interesado en

⁶³¹ La misma obligación de actualización tiene la CONAL respecto a la actualización de los anexos del propio decreto, los cuales delimitan el ámbito de competencia del SENASA respecto al contralor de alimentos (art. 6, inc. h Dec. 815/99).

participar del debate. Si bien existe un Reglamento de Conformación y Funcionamiento de los Grupos Ad Hoc de la CONAL, éste deja un amplio margen de libertad en el reclutamiento de dichos expertos. Cabe reiterar también aquí que el proceso de toma de decisiones al interior del SNCA instaurado en los ´90 implicó una relativa pérdida de autonomía de los expertos ya que sus recomendaciones están sujetas a ciertos condicionamientos (deben seguir los parámetros científicos y técnicos globalmente establecidos – Codex Alimentarius- y las decisiones adoptadas en el marco regional del MERCOSUR que sobre el tema existieran).

Otro nivel de procedimentalización se da al interior de la CONAL. Además de requerir el asesoramiento experto (cuando la complejidad de la materia lo requiera, y por medio de la creación de Grupos Ad Hoc), debe convocar al CONASE, órgano de consulta obligatoria para todas las decisiones que eleve (ver cap. VI.3.2). Mediante este Consejo Asesor se recaba la opinión del sector empresario, industrial, de los trabajadores de la industria alimentaria, los consumidores y representantes de las autoridades provinciales de las distintas regiones del país (según términos de ley, al menos).

La *procedimentalización* de la actualización de la normativa alimentaria detallada en la reglamentación del Sistema Nacional de Control Alimentario (Decreto 815/99 y normas reglamentarias del proceso de toma de decisiones de la CONAL –Ver cap. VI.3.1) es uno de los caracteres de reflexividad de derecho alimentario argentino, permite al propio derecho lidiar con el aumento de complejidad en los subsistemas político, científico y económico, y a su vez proveer a éstos de mecanismos procedimentales que le faciliten su autoorganización.

VII.1.2. La comunicación *intrasistema*

Otro elemento reflexivo que regula *procedimentalmente* el sistema creado por Decreto 2194/94 fue la inclusión de un instrumento específico para facilitar la comunicación entre los organismos del sistema (e,

indirectamente, circulación de la información hacia los sujetos regulados): la *Base Única de Datos* informatizada (art. 40 Dec. 2194/94).

Cinco años más tarde del primer decreto, la base aún no había sido instrumentada, según lo reconocido en los considerandos del Decreto 815/99, que calificaba de “imprescindible” dicha instrumentación. La Base Única de Datos había sido pensada para unificar toda la información circulante en el sistema acerca de “*establecimientos, productos, normativa vigente, infracciones, sanciones, laboratorios existentes, etc.*” con el objetivo de un “*eficaz desarrollo del Sistema Nacional de Control de Alimentos*” (considerando del Decreto N° 2194/94).

En 1994, la generación y gestión de la base estaba a cargo de la CONAL⁶³². En el rediseño del sistema mediante el Decreto 815/99, la puesta en funcionamiento de la “Base Única de Datos de Establecimientos y Productos Alimenticios” y el mantenimiento permanente de su actualización es una de las dos grandes “*responsabilidades primarias de la ANMAT*” (art. 14 inc. b, Decr. 815/99). Los demás integrantes del sistema (así como a la propia ANMAT) están obligados a comunicar “*a la Base*” las “*resoluciones dictadas, autorizaciones de establecimientos y productos otorgadas, controles efectuados, sanciones impuestas y actividad desarrollada en el área de su competencia*” dentro de los cinco días posteriores (artículos 14 inc. g –respecto a la ANMAT -17 inc. h –respecto al SENASA- y 19 inc. f –respecto a las autoridades de aplicación en las provincias).

⁶³² El Decreto 2194/94 enumera, como una de las obligaciones de la CONAL (Comisión Nacional de Alimentos) el establecimiento de “*una base única de datos informatizada en la que se incorporen datos correspondientes a la normativa vigente adoptada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Control de Alimentos; los establecimientos existentes; los productos, los subproductos, los derivados; los laboratorios autorizados para la realización de análisis, indicando personal y equipamiento que lo componen; los envases, los aditivos, los ingredientes y rotulados; las inspecciones, los controles, las infracciones y las sanciones impuestas a establecimientos, y otros datos que se consideren relevantes en el futuro*” (art. 6° inc. q). La CONAL debía incorporar la información enviada para la Base Única de Datos al Registro Nacional de Establecimientos y Productos Alimentarios “*que deberá contener la siguiente información, por códigos numéricos: a) Código de jurisdicción (provincia y municipio); b) Número de establecimiento (central o filial/sucursal); c) Número de producto* ” (art. 43, Dec. 2194/94).

La Base Única de Datos es un instrumento mediante el cual el derecho *procedimentaliza* la auto-organización de los organismos de aplicación del Código Alimentario Argentino ante el aumento de las informaciones producidas en el entorno (ciencia y economía) cada vez más complejo. El derecho no puede resolver directamente los problemas que se producen en el entorno, se limita a instaurar y corregir “*mecanismos autorregulatorios*” que permitan la toma de decisiones futuras estableciendo organización, procedimiento y competencias⁶³³. La Base permite la rápida disposición y circulación de información acerca de las decisiones que los distintos niveles de la autoridad de aplicación van adoptando, evita superposiciones, duplicación de esfuerzos, etc. a la vez que indirectamente representa también una forma de facilitar, agilizar y transparentar las tramitaciones de los empresarios alimentario y otros particulares involucrados antes la administración pública.

La Base Única de Datos es, en síntesis, un mecanismo de facilitación de la toma de decisiones y a la coordinación de los organismos públicos del Sistema Nacional de Control de Alimentos. El título XI del Decreto 2194/94 se dedicaba íntegramente a la instrumentación de esta Base “*a fin de poder intercomunicar simultáneamente a los integrantes del Sistema*”. A ella debían poder tener acceso “*los organismos del Sistema y las autoridades provinciales y municipales para actualizar o utilizar los datos que integran la Base de la Comisión*” (artículo 40, Decreto 2194/94). Dado este uso limitado a los entes públicos, no se trata de un instrumento “democratización” sino de coordinación interna del Sistema Nacional de Control de Alimentos. Recientemente se creó el *Sistema Federal para la Gestión del Control de Alimentos (SIFEGA)*, un sistema *on line* de gestión e información sanitaria (cap. VI.3.2).

Como otro instrumento de comunicación entre los organismos públicos del sistema, particularmente en relación a las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) está prevista la “*creación de una red de*

⁶³³ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.”

comunicación informática para el diagnóstico precoz de los patógenos responsables, y la transmisión de los datos a todas las jurisdicciones” (art. 41, Dec. 815/99)⁶³⁴.

VIII.2.3. El problema del reparto de competencias en el sistema

Una de las características reflexivas que pueden observarse en el derecho moderno como mecanismo integrador, es su capacidad de *“resolver conflictos intersistémicos arbitrando las quejas entre los sectores y decidiendo sobre los problemas de extensión de los límites de cada sistema”*⁶³⁵. En materia alimentaria, estos conflictos *intersistémicos* son frecuentes, pues la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos involucra agentes del mercado, al Estado y a los consumidores finales, entre los más importantes. Diferentes subsistemas (economía, política, ciencia, etc.) se vinculan en estas operaciones que el derecho alimentario debe regular.

Además de este tipo de conflictos intersistémico que refiere Teubner (conflictos que se entablan entre derecho y otros subsistemas sociales), los cuales no abordaremos aquí, se presentan casos conflictivos al interior del sistema *administrativo* de control de alimentos, especialmente en torno a la distribución de competencias entre los integrantes del sistema. Llamaremos a este segundo tipo, conflictos intra-sistémicos. Para resolverlos, se prevén reglas que han sido progresivamente perfeccionadas en la regulación del sistema (decretos), en algunos casos a partir de las pautas recogidas por la jurisprudencia en casos concretos. Hemos identificado dos subtipos de conflictos intra-sistémicos: los conflictos que se producen entre organismos nacionales y organismos provinciales (conflictos verticales), y conflictos de los organismos nacionales entre sí (conflictos horizontales). A continuación, reseñaremos las reglas legales que regulan ambos casos (VII.2.3.a), deteniéndonos

⁶³⁴ Además, los Organismos Nacionales del sistema deben organizar campañas conjuntas para prevenir y reducir las ETAs, debiendo invitar a participar a las provincias y al Gobierno Autónomo de la CABA y dando participación a la CONAL (art. 41 Dec. 815/99).

⁶³⁵ Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.”

particularmente en los criterios de reparto horizontal de competencias (VII.2.3.b) para luego presentar algunas decisiones jurisprudenciales en materia de competencia alimentaria (VII.2.3.c).

VII.2.3.a. Reglas legales que regulan la competencia en materia alimentaria

El régimen general de reparto de competencias sanitarias de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación se encuentra en la Ley 18.284/69⁶³⁶. Complementariamente, los títulos II y III del Decreto 815/99 se componen básicamente de normas que determinan los organismos integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos y definen sus obligaciones, responsabilidades, atribuciones y funciones en relación al control de los alimentos en términos amplios. En el ejercicio práctico del control de los alimentos surgen problemas de interpretación de estos amplios listados legales de funciones de cada organismo que generan conflictos de competencia. El sistema reglamentado carece de jerarquías, no existiendo una prelación de los organismos en caso de conflictos, sino sólo indicaciones generales según los productos a fiscalizar. La complejidad misma de la materia alimentaria hace imposible una enumeración particularizada.

Dado que la superposición en los controles y consiguiente conflicto de competencia para fiscalizar alimentos, había sido señalada como uno de los puntos problemáticos del Sistema Nacional de Control de Alimentos creado por el Dec. 2194/94 (ver VI.1.1.b), el Decreto 815/99 introduce una regla general para resolverlo: *“en caso de superposición de controles de organismos nacionales en un mismo establecimiento los representantes de la Secretaría de Política y Regulación de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, integrantes de la Comisión Nacional de Alimentos, determinarán el*

⁶³⁶ Ver reglas de reparto de competencia en materia alimentaria entre Nación, provincias y municipios en cap. III.1.1.

organismo que intervendrá, previo dictamen de la citada Comisión” (art. 37, Decr. 815/99).

Además, respondiendo a otra crítica del sistema implementado en 1994, acerca de la disparidades en los modos de ejecutar el control, el Dec. 815/99 determina que ciertos organismos del sistema (sólo los nacionales: la ANMAT, el INAL y el SENASA) *“en forma conjunta”* procedan a *“confeccionar y dar a publicidad las guías de trámites, procedimientos, lugar de iniciación de las actuaciones, así como también autoridad sanitaria interviniente”* (Art. 42, Decreto 815/99)⁶³⁷.

El Dec. 815/99 que reestablece el Sistema Nacional de Control de Alimentos dedica especial atención al establecimiento de reglas para resolver conflictos de reparto de competencias de fiscalización (Título VII sobre “Disposiciones generales”). Se requiere la ejecución de una serie de acciones específicas de control sobre establecimientos elaboradores, productos, transportes y depósitos por parte del Estado para asegurarse el correcto cumplimiento de las disposiciones del Código Alimentario Argentino:

- Habilidadación (previa inspección),
- Inscripción (en registros),
- Certificación.

El modo en que se realiza cada una de estas tareas, se halla reglamentado en guías e instructivos detallados elaborados conjuntamente por los organismos encargados de ejecutarlos. Sin embargo, la realización material de estas funciones puede presentar situaciones problemáticas que en la regulación del Sistema Nacional de Control de Alimentos de 1999 se intenta resolver mediante dos reglas generales:

⁶³⁷ Se establece un plazo (ciento ochenta días a partir de la vigencia del decreto) para su cumplimiento. La misma modalidad y plazo se establecen para los casos de importación de alimentos, ordenando a los mismos organismos confeccionar *“las nuevas listas de productos de conformidad con las competencias determinadas en el presente decreto, las que deberán comunicarse a las autoridades aduaneras”* (art. 42, Decr. 815/99).

- Reconocimiento y aceptación mutua: *“las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro ”* (art. 36).
- Regla de economía: este reconocimiento y aceptación mutua *“no implicará mayores costos”*.

Si bien el decreto refiere al reconocimiento limitado a organismos de la órbita nacional, en el caso de reconocimiento de la autorización la jurisprudencia ha interpretado que, los organismos provinciales de contralor sanitario y aplicación del Código Alimentario Argentino deben reconocer (sin duplicación de tasas) las autorizaciones y registros emitidos por los organismos nacionales, siempre que éstos actúen dentro del ámbito de sus funciones⁶³⁸.

Aún existiendo estas reglas básicas, pueden producirse situaciones de superposición de controles. Ante la imposibilidad fáctica de prever todos los casos posibles y crear una regla para cada uno, se regula *procedimentalmente*, indicando quién tendrá la facultad de decidir ante el conflicto concreto: *“en caso de superposición de controles de organismos nacionales en un mismo establecimiento los representantes de la Secretaría de Política y Regulación de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, integrantes de la CONAL, determinarán el organismo que intervendrá, previo dictamen de la citada Comisión”* (art. 37). No se determina pauta alguna respecto de la forma en que se debe decidir, por lo que se entiende que se aplicarán las reglas generales que la propia Comisión se ha dictado para regular el proceso⁶³⁹.

⁶³⁸ CSJN en autos *“Molinos del Río de la Plata S. A. c/ provincia de Buenos Aires”*, del 10 de febrero de 2009.

⁶³⁹ Ver cap. VI.3.1.

VII.2.3.b. Criterios de reparto de competencia alimentaria entre organismos nacionales de aplicación

El primer criterio de reparto de la competencia para fiscalizar los alimentos en lo que hemos denominado nivel “horizontal” (es decir, entre distintos organismos nacionales) es, en términos generales, el origen de los alimentos. Los productos de origen animal y vegetal corresponden al SENASA: “El SENASA () será el encargado de () asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino, para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia enumerados en el Anexo I y II que forman parte integrante del presente decreto” (artículo 12, Dec. 815/99).

El Anexo I enumera cuatro tipos de alimentos de origen animal y detalla sus subproductos: 1. Carnes y productos cárneos⁶⁴⁰, 2. Pescado y productos de la pesca⁶⁴¹, 3. Aves y productos avícolas⁶⁴², 4. Huevos y productos del huevo⁶⁴³. Respeto a estos productos, destinados al *tránsito federal o internacional*, el SENASA es competente para su registro, el de los establecimiento productores y la fiscalización higiénico - sanitaria de la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento en establecimientos y depósitos (art. 13, inc. c, Dec. 815/99).

⁶⁴⁰ Detalla: 1.1. Carne (1.1.1. Carne fresca; 1.1.2. Carne congelada), 1.2. Productos cárnicos (1.2.1. Chacinados; 1.2.1.1. Embutidos frescos; 1.2.1.2. Embutidos secos; 1.2.1.3. Embutidos cocidos; 1.2.1.4. No embutidos; 1.2.2. Curados; 1.2.3. Salazones), 1.3. Conservas y semiconservas de origen animal (1.3.1. Conservas; 1.3.2. Conservas mixtas (más del 60% de origen animal); 1.3.3. Semiconservas; 1.3.4. Productos conservados), 1.4. Alimentos preparados con más del 80% de carne (1.4.1. Frescos; 1.4.2. Congelados), 1.5. Subproductos cárneos (1.5.1. Grasas, sebos y margarinas; 1.5.2. Harinas de carne y de hueso; 1.5.3. Gelatina).

⁶⁴¹ Se detalla: 2.1. Pescados y productos de la pesca frescos (2.2. Pescados y productos de la pesca congelados, 2.2.1. Pescado congelado, 2.2.2. Invertebrados congelados), 2.3. Pescados y productos de la pesca curados (2.3.1. Salados, 2.3.2. Prensados, 2.3.3. Ahumados, 2.3.4. Desecados), 2.4. Semiconservas de pescado y productos de pesca, 2.5. Conservas de pescado y productos de la pesca, 2.6. Embutidos de pescado, 2.7. pescado y productos de la pesca empanados.

⁶⁴² Se detalla: 3.1. Aves y productos avícolas frescos, 3.2 aves y productos avícolas enfriados, 3.3. Aves y productos avícolas congelados, 3.4. Aves y productos avícolas curados, 3.5. Aves y productos avícolas salados, 3.6. Aves y productos avícolas prensados, 3.7. Aves y productos avícolas ahumados, 3.8. Aves y productos avícolas desecados, 3.9. Conservas de aves y de productos de las aves, 3.10. Embutidos de aves, 3.11. Productos de las aves prensados, 3.12. Productos de las aves preparados.

⁶⁴³ Se detalla: 4.1. Huevos en cáscara (frescos y conservados), 4.2. Huevo líquido, 4.3. Yema y albúmina líquida, 4.4. Huevo deshidratado, 4.5. Yema y albúmina deshidratada (en polvo).

El Anexo II, enumera tres tipos de alimentos de origen vegetal y detalla sus subproductos: 1. Vegetales frescos, refrigerados y congelados⁶⁴⁴, 2. Productos vegetales (no acondicionados para su venta directa al público)⁶⁴⁵, y 3. Productos vegetales de recolección silvestre⁶⁴⁶. Respecto de estos productos, el SENASA ejerce su fiscalización higiénico-sanitaria así como de los establecimientos que los procesen, en tanto ese procesamiento no sobrepase la etapa de transformación consignada (art. 13, inc. e, Dec. 815/99).

El SENASA además ejercer la fiscalización de las normas higiénico-sanitarias en las importaciones de toda clase de ganados, carnes, pescados y aves, sus productos y subproductos, estén o no acondicionados o no para su venta directa al público, con carácter previo a su ingreso a plaza (art. 13, inc f, Dec. 815/99). También fiscaliza jugos, pastas de hortalizas y frutas, azúcar, malta, almidón, féculas, gluten y otros derivados de cereales del Anexo II *“exclusivamente en la importación, en los casos que constituyan materia prima como insumo de la industria”* (art. 13, inc p, Dec. 815/99).

La regulación del Sistema Nacional de Control de Alimentos viene así a precisar la genérica atribución de competencia delimitada en la Ley N° 23.899/90 (de creación del SENASA) por la cual éste organismo quedaba a cargo (en relación a la fiscalización alimentaria) de *“ ejercer el contralor higiénico-sanitario integral de todos los productos de origen animal, atendiendo a los avances de la tecnología sanitaria y de los más modernos procedimientos para su fiscalización ”* (art. 1, Ley 23899/90).

⁶⁴⁴ 1.1. Cereales, 1.2. Frutas frescas, secas y desecadas, 1.3. Hortalizas frescas, secas y desecadas, 1.4. Legumbres frescas y secas, 1.5. Oleaginosas, 1.6. Yerba, te, cacao, café y otras infusiones, 1.7. Aromáticas y especias, 1.8. Levaduras vivas o muertas. No acondicionadas para la venta directa al público, 1.9. Hongos.

⁶⁴⁵ Se detalla: 2.1. Aceites no refinados, 2.2. Harinas de cereales, oleaginosas y legumbres, 2.3. Jugos y pastas de hortalizas y frutas (de acuerdo con artículo 13, inciso p), 2.4. Malta, almidón, féculas, gluten y otros derivados de cereales para ser utilizados como materia prima (de acuerdo con artículo 13, inciso p), 2.5. Azúcar (de acuerdo con artículo 13, inciso p).

⁶⁴⁶ Sólo se aclara, como ítem 3.1., que *“En la importación de productos vegetales de recolección silvestre que pudieran implicar un riesgo fitosanitario se requerirá la certificación sanitaria del SENASA”*.

Un segundo criterio de reparto de competencias, corresponde al grado de elaboración de los alimentos. Así, corresponde a la ANMAT “ *entender en el control y fiscalización de la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que se hallan bajo su competencia, asegurando el fiel cumplimiento de la Ley N° 18.284, y sus normas modificatorias y complementarias* ” (art. 14 inc. a, Dec. 815/99). Es decir, en el Decreto 815/99, la delimitación de los productos sujetos a contralor de la ANMAT no viene dada por una lista detallada como en el caso del SENASA, sino por una indicación general, “*aquellos productos que se hallan bajo su competencia*”. Esta competencia se encuentra regulada en el Decreto 1490/92, de creación de la ANMAT, el cual establece, en relación a los alimentos, que la ANMAT “*tendrá competencia en todo lo referido a:* () *b) el control y fiscalización sobre la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados, incluyendo los insumos específicos, aditivos, colorantes, edulcorantes e ingredientes utilizados en la alimentación humana, como también de los productos de uso doméstico y de los materiales en contacto con los alimentos; d) la vigilancia sobre la eficacia y la detección de los efectos adversos que resulten del consumo y utilización de los productos, elementos y materiales comprendidos en los incisos a), b) y c) del presente artículo, como también la referida a la presencia en los mismos de todo tipo de sustancia o residuos, orgánicos e inorgánicos, que puedan afectar la salud de la población; e) el contralor de las actividades, procesos y tecnologías que se realicen en función del aprovisionamiento, producción, elaboración, fraccionamiento, importación y/o exportación, depósito y comercialización de los productos, sustancias, elementos y materiales consumidos o utilizados en la medicina, alimentación y cosmética humanas* ” (art. 3, Dec. 1490/92).

A modo de síntesis de este detalle, el art. 14 del Dec. 815/99 (que establece las facultades y obligaciones de la ANMAT en el Sistema Nacional de Control de Alimentos) agrega que serán de su competencia: “*en especial de los alimentos acondicionados para la venta al público, incluyendo sus insumos que sean de su competencia, y los materiales en*

contacto con alimentos, actividades, procesos y tecnologías, controlando y detectando todos aquellos efectos adversos a la salud humana que de su consumo pudiera derivar, así como también la presencia en los mismos de residuos o sustancias nocivas”.

Las facultades de fiscalización de alimentos de la ANMAT, ejercidas a través del INAL, se determinan residualmente, pues se establece que es competente para:

- fiscalizar todos los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano *“excepto los indicados en los Anexo I y II”* (art. 15 inc. b, Dec. 815/99). El INAL *controlar y fiscaliza la distribución, el transporte y la comercialización de los productos alimenticios destinados al consumo humano* (art. 15 inc. c, Dec. 815/99),
- fiscalizar *“la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados para su venta al público de elaboración nacional o importados destinados para ser consumidos en el mercado interno y/o externo de acuerdo a la normativa vigente, que no se encuentren bajo la competencia de los otros organismos del sistema.* (art. 15 inc. d, Dec. 815/99).

La complejidad de la composición de los alimentos y los diversos pasos que conlleva la cadena de elaboración, puede presentar situaciones que desafían la enumeración detallada, lo que puede resultar en una duplicación de controles (y, consecuentemente, costos). Esta posibilidad se contempla en la reglamentación del Sistema Nacional de Control de Alimentos, y se resuelve que: *“cuando en un establecimiento sujeto a la incumbencia de la ANMAT, se elaboren alimentos con ingredientes sujetos a la incumbencia del SENASA, éstos deberán ingresar acompañados de los certificados emitidos por el SENASA que avalen sus condiciones de salubridad, sin que por ello el establecimiento elaborador quede también sujeto a la incumbencia del SENASA. Los certificados quedarán en el establecimiento elaborador a disposición de la ANMAT. La misma condición, se establece para los casos inversos”* (art. 38, Dec. 815/99).

Las reglas hasta aquí descritas se aplican a todos los alimentos, sin distinción, podría decirse, tomando la clasificación de normas alimentarias del Codex Alimentarius, que se trata de reglas de atribución de competencia *horizontal* en relación a los alimentos. El Dec. 815/99 trae también un capítulo con reglas de deslinde de competencia *vertical* en relación a un producto en particular: los lácteos.

¿Por qué regular este caso en particular? El paquete de medidas de desregulación de la década de 1990 incluía numerosas modificaciones en el mercado de alimentos, entre ellas, la eliminación de las regulaciones del mercado de leche e industria láctea. Un avance destacado en el mercado agroalimentario en esta década fue el de la producción lechera, gracias a los cambios tecnológicos en la alimentación del ganado⁶⁴⁷, la manipulación a través del enfriado, el ordeño mecánico y mejoras generales en las instalaciones de los tambos⁶⁴⁸.

Si bien el crecimiento de la producción nacional fue lento a lo largo del Siglo XX, en el período 1990-1997, la producción de leche cruda aumentó espectacularmente, con incrementos superiores al 49% en seis años (mientras que en 1990 se produjeron 6.093 millones de litros, en 1997 la producción anual alcanzó los 9.090 millones de litros, lo cual significa un incremento). Además de los cambios tecnológicos en el sector, el marco de integración regional del MERCOSUR brindó condiciones favorables para la exportación: *“la producción industrial, tanto de leches fluidas como de productos lácteos, se incrementó año tras año, impulsada por el crecimiento del consumo interno y la demanda externa proveniente, principalmente, de Brasil”*⁶⁴⁹. En 1997, aproximadamente el 71% de las exportaciones se destinó a Brasil⁶⁵⁰.

⁶⁴⁷ “El suplementario del pastoreo permitió estabilizarlo a lo largo de todo el año y para ello se avanzó considerablemente en relación con la conservación de forraje, silos de pasturas y maíz en las unidades, concentrados y otros mecanismos”, Osvaldo Barsky and Jorge Gleman, *Historia del Agro Argentino* (Sudamericana, 2012), 456.

⁶⁴⁸ Barsky and Gleman, *Historia del Agro Argentino*.

⁶⁴⁹ Roberto Bisang et al., *Evolución Reciente de La Actividad Láctea: El Desafío de La Integración Productiva*, Documento de Proyecto (Santiago de Chile: CEPAL, 2008).

⁶⁵⁰ Hacia 2003, la Argentina se posicionaba como el segundo productor de leche de América Latina (después de Brasil) y onceavo a nivel mundial. También las condiciones

Este crecimiento experimentado en el mercado, aumenta la importancia del sector y su consecuente necesidad de una regulación en detalle. En el Sistema Nacional de Control de Alimentos de 1999 aclara que *“la aprobación y registro de los productos lácteos será efectuada conforme a lo establecido en el Código Alimentario Argentino”* (art. 34, Dec. 815/99), norma redundante ya que el propio Decreto establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos *“con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino”* (art. 1, Dec. 815/99).

En relación a la fiscalización de los establecimiento, el Título VI del mencionado Decreto (*Competencias concurrentes. Productos lácteos*) regula diferencialmente la fiscalización de tres situaciones. Los establecimientos elaboradores de productos lácteos en el territorio nacional se clasifican en dos tipos, según el ámbito de circulación del producto elaborado (art. 28, Dec. 815/99):

1. establecimientos que elaboran productos destinados al tránsito federal y/o a exportación,
2. establecimientos que elaboran productos destinados al consumo local o interprovincial.

En relación al primer tipo de establecimientos, la habilitación es competencia concurrente entre la ANMAT y el SENASA, salvo que éstos la deleguen (mediante convenio) a los gobiernos provinciales (art. 29, Dec. 815/99). Esta concurrencia acarrea inconvenientes al momento de efectivizar las inspecciones *en situ* previas y necesarias para la habilitación, de allí que el decreto también incluya reglas particulares. Las inspecciones también se efectúan en forma concurrente, *“cualquiera haya sido el organismo ante el que se haya iniciado el trámite”*. Siguiendo el principio de economía en la tramitación, esta concurrencia no puede significar un incremento o duplicación de tasas, aranceles u otra imposición, así como tampoco un aumento de los plazos administrativos.

de estabilidad económica, permitieron el crecimiento abrupto en década de 1990, llegando a un record de 10.329 millones de litros en 1999. Centro de la Industria Lechera, *“La Lechería Argentina. Situación Coyuntural y Perspectivas,”* 2003, <http://www.quesosargentinos.gov.ar/paginas/Documento2.PDF>.

Los organismos intervinientes deben organizar las visitas de inspección con debida antelación. Una vez determinada la fecha de visita, si uno de los organismos no concurre la inspección se lleva igualmente adelante con los funcionarios del otro organismo, debiendo ser *“reconocidos y aceptados los resultados que tal inspección arroje”*. Se establece un plazo máximo a las autoridades de la ANMAT y el SENASA para proceder a la inspección del establecimiento: treinta días desde la presentación para la habilitación (previa aprobación de la documentación presentada) (art. 30, Dec. 815/99).

El número de Registro que se otorgue a los Establecimientos habilitados *“será único y estará conformado por las siglas de los organismos nacionales competentes “SENASA N°...ANMAT N°...”, seguidas de los dígitos que se estipulen y correspondan”*, con la leyenda "Autorizada su comercialización en todo el territorio nacional" en el rótulo (art. 31, Dec. 815/99).

Una excepción a la concurrencia de las dos autoridades se contempla en el caso de productos lácteos para exportación, en el cual la certificación está a cargo del SENASA *“en forma independiente”*, y el acto no necesitará programación ni intervención concurrente de otro organismo (art. 33, Dec. 815/99).

En relación al segundo tipo de establecimientos (elaboradores de productos destinados al consumo local), la habilitación es competencia de la autoridad provincial o municipal que corresponda según las normas del Código Alimentario Argentino (art. 29, Dec. 815/99). El número de Registro de estos establecimientos también será único y debe estar conformado por la sigla y los dígitos que *“definirán el ámbito de su comercialización e identificarán al establecimiento productor”* (art. 31, Dec. 815/99).

El Decreto también construye un sistema de auditorías concurrentes sobre los establecimientos habilitados entre los organismos nacionales, provinciales, municipales y Gobierno Autónomo de la CABA que resulten competentes en cada caso, para lo cual se *“confeccionarán los*

correspondientes manuales de auditoría a los efectos de unificar criterios y procedimientos” (art. 32)⁶⁵¹.

Precisando en el caso una regla ya establecida para la fiscalización de los alimentos en general, el decreto establece que la fiscalización de la importación de los productos lácteos depende de que se trate de productos *“aconicionados para la venta al público”*, los cuales son fiscalizados por la ANMAT, mientras que el SENASA fiscaliza los productos lácteos *“no acondicionados para la venta al público”* (art. 35, Dec. 815/99).

VII.2.3.c. Aplicación jurisprudencial

La materia alimentaria es compleja pues involucra, a lo largo de toda la cadena, actividades agrícolas, industriales y comerciales, lo que hace que su regulación jurídica también una cuestión compleja. El régimen legal alimentario está atravesado por diversos niveles de autoridad – estatal- de creación y aplicación de normas y por una compleja la distribución de funciones, atribuciones y competencias en la materia.

En principio y en forma general puede decirse que estas competencias se encuentran delimitadas en la Constitución Nacional. La distribución de competencias en materia alimentaria entre Nación y provincias, ha sido considerada por la CSJN como una cuestión que se encuadra bajo diferentes interpretaciones: la denominada doctrina de la cláusula comercial (art. 75 inc 13), los poderes no delegados a la Nación (art. 121), cláusula de prohibición de reglar el comercio a las provincias (art. 126), y de supremacía constitucional (art. 31). Este reparto de competencia es desarrollado para la cuestión alimentaria en el Decreto

⁶⁵¹ El SENASA da *“especial interés al área de exportación”* de lácteos y por ello mantiene convenios para la habilitación y fiscalización de plantas (que comercialicen su producción dentro del país) con las provincias. Actualmente tiene convenios con Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y La Pampa *“coincidiendo con las regiones de mayor producción lechera del país. Los convenios consisten en la delegación a los Ministerios de Agricultura y Ganadería las tareas de las habilitaciones, como así también de la fiscalización de los establecimientos federales que se encuentren en dichas provincias. El SENASA cumple las funciones de supervisión de los desempeños provinciales”*. <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=775&io=2716> Acceso: 9/2/2013.

ley 18.284/69 (artículos 2 y 3) que a su vez es reglamentado, entre otras normas, por el Decreto 815/99, y en cuanto a los regímenes específicos, la Ley de Policía Sanitaria Animal N° 3959/02 y para productos vitivinícolas la Ley General de Vinos N° 14.878/59, entre las principales.

La multiplicidad de niveles y organismos en juego, y de normas que regulan la cuestión, hace no poco frecuentes los conflictos en la interpretación y aplicación del derecho alimentario. Estos conflictos pueden ser agrupados en dos grandes “tipos”: conflictos horizontales, es decir, entre organismos de un mismo nivel administrativo (por ejemplo, la delimitación de competencias entre ANMAT y SENASA), y conflictos “verticales” entre distintos niveles de la administración pública (por ejemplo, entre un organismo de control sanitario-bromatológico provincial y la ANMAT).

Este tipo de conflictos es frecuente entre los organismos de control de alimentos en el ámbito nacional. Un caso relevante que cabe mencionar dentro de este primer grupo, es “*Carrefour Argentina S.A. c. ANMAT s/ proceso de conocimiento*”, fallo del 18 de diciembre de 2001, en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió la distribución de competencia en materia de control bromatológico entre ANMAT y SENASA⁶⁵²

La parte actora (una cadena de supermercados) apeló una multa impuesta por la ANMAT luego de una inspección en una de sus sucursales, en la que se habrían detectado alimentos con hongos y pescado con inadecuada refrigeración. Los alimentos alterados eran productos manufacturados por el mismo establecimiento, los cuales, además, carecían de fecha de elaboración. La jueza de primera instancia interviniente (Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11) revocó parcialmente la resolución atacada y redujo el monto de la multa, al entender que el controlar del pescado no se encuentra bajo fiscalización de la ANMAT (a través del INAL), sino del SENASA, dado éste

⁶⁵² Publicado en DJ2002-2, 165 - LA LEY2002-E, 856.

tiene a su cargo la fiscalización de alimentos de origen animal según el art. 19 del Decreto 2194/94 (norma que por entonces establecía el Sistema Nacional de Control de Alimentos)⁶⁵³.

Ante esta decisión, la ANMAT interpone un recurso extraordinario en el que afirma ser competente para imponer la sanción atacada. La Corte Suprema admite el recurso y deja sin efecto el decisorio cuestionado. Interpreta que el legislador había previsto que el SENASA fuese competente para el control de establecimientos donde se elabore, industrialice, procese o almacene productos de origen animal, así como en el control de alimentos de este origen *“en tanto no se hallen expuestos para su venta o, en caso de tratarse de elementos importados, cuando no estén acondicionados para su venta directa al público”* (consid. VII del Dictamen del Procurador General de la Nación, que la Corte hace suyo), mientras que atribuyó al INAL el control de los restantes establecimientos -aquéllos cuyos productos no sean de origen animal- y de los alimentos expuestos en las bocas de expendio o, en caso de tratarse de productos importados, cuando estén acondicionados para su venta directa al público. En estos dos últimos casos, la competencia corresponde a la ANMAT, aún tratándose de alimentos de origen animal.

Si bien se entrelazan en la argumentación (tanto la correspondiente a la parte actora como a la del Procurador y, a través de éste, de la propia Corte) algunas referencias a cuestiones materiales como la protección de la salud de los consumidores⁶⁵⁴, el caso se plantea centralmente una

⁶⁵³ La jueza consideró que la multa correspondía en relación a los alimentos que carecían de fecha en las etiquetas (sándwiches de elaboración propia del establecimiento), pero respecto a la existencia de pescado en inadecuadas condiciones de refrigeración señaló que *“conforme lo dispuesto en los arts. 18, 19 (incs. a, b y c) y 25 del Decreto N° 2194/94, el Instituto Nacional de Alimentos debe ejecutar la política del Gobierno nacional en materia de sanidad y calidad de los productos que estén bajo su exclusiva competencia y coordinar con las autoridades provinciales y municipales la fiscalización de los alimentos en bocas de expendio”* señalando que *“los productos descriptos en el Anexo I del citado Decreto, entre los que se encuentran el pescado y los productos de la pesca, son ajenos a aquélla; razón por la cual, manifestó, corresponde dejar sin efecto la sanción aplicada a Carrefour Argentina con fundamento en la transgresión del ítem 23.3 del “Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal”* (consid. 2° del Dictamen del Procurador, que la Corte hace suyo).

⁶⁵⁴ Así, en las argumentaciones de la ANMAT, cuando manifestó que el INAL está

cuestión formal, el deslinde de competencias. Como expresa el Sr. Procurador, tal como fue planteada la cuestión por las partes, *“el thema decidendum consiste en determinar si -tal como lo sostiene la actora y fue recogido en la sentencia del a quo- el Decreto N° 2194/94 asigna al SENASA la competencia para fiscalizar alimentos de origen animal, en bocas de expendio, o si, por el contrario, esa competencia fue atribuida al ANMAT”* (considerando V). Es decir, se trata de resolver una cuestión formal basada en la interpretación de normas de adjudicación.

A nivel subnacional, un caso de deslinde horizontal de competencia que motivó la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el fallo *“Kraft Foods Argentina c. Provincia del Chubut”* sobre la distribución de competencia de control de la comercialización de productos alimenticios entre dos provincias⁶⁵⁵. La empresa Kraft Foods Argentina, habilitada en los ámbitos nacional y provincial para comercializar productos alimenticios elaborados en su planta (sita en San Luis), interpuso un recurso de amparo ante la justicia de esa provincia contra la provincia de Chubut, para obtener la declaración de inconstitucionalidad de las Res. 8181/2001 DB y 819 DB de la Subsecretaría de Programa de Salud del Ministerio de Salud de Chubut que disponían la intervención de productos alimenticios de la actora producidos en, y autorizados por, la Provincia de San Luis (art. 3° de la Ley 18.284/69, el Código Alimentario Argentino y el art. 19 de su Decreto reglamentario 2126/71, relativo a la rotulación de los alimentos) por presuntas infracciones al Código Alimentario Argentino.

La actora sostuvo que la provincia demandada no era competente para autorizar (o solicitar la modificación de) los rótulos de productos alimenticios que ya habían sido aprobados por la autoridad sanitaria del

obligado a *“adoptar las medidas adecuadas y oportunas para defender la salud de la población ante la detección de cualquier factor de riesgo relacionado con la sanidad y calidad de los alimentos ”* (consid. III). También cuando el procurador, luego de establece su interpretación, manifiesta que ésta es *“la interpretación que más se compadece con los fines de la ley -cual es la protección de la salud de los consumidores- y la que mejor permite armonizar sus disposiciones, evitando consecuencias que pueden resultar nocivas para la población”* (consid. VII).

⁶⁵⁵ Con fecha 12 de marzo de 2002. Publicado en DJ2002-2, 599 - LA LEY2002-E, 37.

lugar de elaboración, según lo establecido por el art. 3° de la Ley 18.284/69. El juez interviniente se inhibe de oficio y el caso pasa a la Corte por competencia originaria, la cual dispuso que la acción declarativa se presentaba como la más adecuada y, con carácter cautelar, resolvió que la accionada provincia de Chubut se abstenga de intervenir en la comercialización de los productos en cuestión. La Corte aplicó la doctrina de desplazamiento de la presunción de validez de los actos administrativos, por la cual es admisible la medida cautelar cuando la impugnación de ilegalidad se basa *prima facie* en razones verosímiles. Sostuvo que se debían tener por acreditados la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora en tanto, cabía considerar la gravitación económica de las disposiciones cuestionadas y, además, porque la empresa estaba habilitada al efecto por la Nación y otro Estado local.

En cuanto a conflictos de competencia en materia de fiscalización alimentaria entre autoridades de distinto nivel administrativo, un caso que cabe mencionar es el fallo de la CSJN en autos “*Molinos del Río de la Plata S. A. c/ provincia de Buenos Aires*”, del 10 de febrero de 2009, en el cual la CSJN determinó la distribución de competencia entre gobierno federal y la provincia de Buenos Aires en relación a la facultad de registrar y autorizar la comercialización de productos alimenticios de origen animal de tránsito federal, o entre una provincia y otra, o entre una provincia y la CABA.

La Corte declara la aplicabilidad del Decreto 815/99 (en tanto reglamentario de la Ley 18.284/69) que había sido puesto en cuestión por la negativa de las autoridades sanitarias de la provincia de Buenos Aires a aceptar la registración de un establecimiento que elabora productos alimenticios de origen animal debidamente efectuada ante el SENASA y exigir una nueva registración para la órbita provincial⁶⁵⁶. La actora

⁶⁵⁶ La intervención del alto tribunal había sido solicitada por el demandante (Molinos del Río de la Plata) con la finalidad de obtener una “*declaración de certeza respecto de la vigencia, validez y aplicación del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 815/99 que establece la competencia del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)*” (consid. 1°).

manifestó que había cumplido con el proceso de registro y autorización de los productos de origen animal que elabora ante el SENASA, por lo que podía comercializarlos en todo el país, sin perjuicio de la facultad de verificar las condiciones higiénico-sanitarias y el control de rótulos que tienen las autoridades de las jurisdicciones de destino.

El artículo 13 del Decreto 815/99 establece que el SENASA (uno de los tres organismos nacionales que componen el Sistema Nacional de Control de Alimentos establecido en dicho decreto) tiene *“las siguientes facultades y obligaciones en materia alimentaria () inc. c) Registrar productos y establecimientos, y ejercer la fiscalización higiénico - sanitaria en la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento en los establecimientos y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional detallados en el Anexo I el presente decreto. Asimismo, registrará y fiscalizará los medios de transporte en el área de su competencia”*.

La actora consideró que la pretensión de una segunda registración violaba los principios de razonabilidad, seguridad, legalidad y derecho de propiedad garantizado en la Constitución Nacional, dada la “doble imposición” que significa la exigencia de un segundo acto de registro⁶⁵⁷.

La actora solicita entonces una medida cautelar de no innovar, con el fin de hacer cesar el estado de incertidumbre que la pretensión del gobierno provincial le producía, de evitar la duplicidad de registros y la doble imposición por el mismo servicio, con todos los perjuicios económicos, operativos y administrativos ocasionados. En su carácter de empresa dedicada a la elaboración de productos alimenticios, solicita se ordene a la demandada Provincia de Buenos Aires que se abstenga de exigirle (con fundamento en el art. 3° de la Ley 18.284/69) registración alguna que no sea la dispuesta en el decreto 815/99 del P.E.N. (art. 13, inc. c) en relación a productos de origen animal de tránsito interjurisdiccional

⁶⁵⁷ Invoca un derecho sustancial afectado, pero su pretensión se limita a la declaración de aplicabilidad de una norma.

o federal elaborados en esa Provincia, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

La Provincia de Buenos Aires solicita el rechazo de la demanda, reivindicando la aplicación del Código Alimentario Argentino, intentando armonizar su implementación entre ambos niveles de gobierno. Entiende que la excepción del art. 18 del decreto 815/99 resultaría ilegítima pues la imposibilita percibir los ingresos por registración, que son destinados a solventar actividades de vigilancia y efectivo control sanitario, lo cual entiende, sería contradictorio con el art. 16 del mismo decreto, que establece que las autoridades sanitarias de cada provincia, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán responsables de aplicar el Código Alimentario Argentino dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Argumenta que según la interpretación que hace la actora del decreto 815/99, se restringe su capacidad de la aplicación de políticas de fiscalización y control para asegurar la calidad alimentaria y el resguardo de la salud de la población. Entiende que mientras que se tiende a centralizar la burocracia administrativa por esta inscripción y recaudación, se descentralizan las responsabilidades asistenciales originadas en intoxicaciones alimentarias. Por ello entiende que la doble registración no resulta inconstitucional ni irrazonable, porque el Decreto 815/99 debe interpretarse como concurrente con las disposiciones locales. Con fecha 19 de agosto de 2004, la CSJN decreta la medida de no innovar solicitada por la actora (Molinos del Río de la Plata)⁶⁵⁸.

En 2009, la Corte declara procedente la acción declarativa de certeza incoada respecto de la validez y aplicación del Decreto 815/99 en el ámbito provincial que establece la competencia del SENASA para registrar los productos (de origen animal) de tránsito interjurisdiccional. En primer lugar, consideró que *“la discusión central en el sub judice gira en torno a la concordancia, en el aspecto discutido en autos, entre la norma*

⁶⁵⁸ “Molinos Río de La Plata S.A. c. Provincia de Buenos Aires”, publicado en: DJ2004-3, 1328 - LA LEY05/01/2005, 3. Cita Online: AR/JUR/3384/2004.

federal vigente en la materia y la pretensión de la Dirección de Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires de regular la comercialización y venta de productos ya certificados por el organismo nacional SENASA” (consid.2º).

Con respecto al fondo del asunto, en primer lugar examina el marco normativo de la controversia: el Código Alimentario Argentino (Ley 18.284), reglamentado por el decreto 2126/71 y el decreto 815/99, entre otras normas. Analiza las facultades y obligaciones que el decreto mencionado en último término atribuye al SENASA en materia alimentaria (artículo 13) y aclara que *“el artículo 18 del decreto en examen dispone que las autoridades sanitarias de cada provincia y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires registrarán productos y establecimientos que soliciten autorización para industrializar, elaborar, almacenar, fraccionar, distribuir y comercializar alimentos, con las excepciones dispuestas en el artículo 13 ”* (consid. 4º).

Entiende que este problema de deslinde de competencias entre el Estado Nacional y los estados provinciales sobre productos alimenticios de origen animal que se comercializan en más de una jurisdicción exige interpretar las disposiciones legales sobre los poderes no delegados en la Nación por parte de las provincias, es decir, el artículo 121 de la Constitución Nacional y las facultades que ésta otorga al gobierno federal, recurriendo para ello a reiterada jurisprudencia de ese mismo tribunal (consid. 6º). Recuerda que entre los poderes delegados al gobierno federal se encuentra la "cláusula comercial", para cuya explicación recurre a la "doctrina de la corriente del comercio" norteamericana⁶⁵⁹.

Expresa que, por tal prerrogativa, el Congreso de la Nación reguló la materia en el artículo 75, inciso 13 de la Constitución: *"Corresponde al Congreso de la Nación reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de*

659 Doctrina *“originariamente concebida en los Estados Unidos de América por el juez Marshall en el caso "Gibbons v. Ogden" (9 Wheat,1) de 1824; noción ésta que la jurisprudencia posterior precisó más aún al aclarar su alcance y sentido, y que esta Corte ha receptado en sus decisiones más tempranas y de un modo constante”* (Consid. 7º).

las provincias entre sí”, siendo el artículo 126 su correlato al prohibir a las provincias “expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior”.

Revisa la noción orgánica o integradora del término “comercio” en todo el territorio nacional (consid. 8º) a la cual debe acudir para interpretar el alcance de las atribuciones provinciales en la llamada “cláusula comercial” (consid. 9º), entendiendo que *“a la luz de estos principios rectores en su aplicación al sub lite, resulta claro que el artículo 13 del decreto 815/99 acuerda a la autoridad nacional la facultad para registrar los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional que están detallados en su Anexo I. En consecuencia, no hay duda de que el SENASA es el organismo competente “así lo establece el artículo 12 de esa norma” para registrar los productos y sub productos elaborados por Molinos Río de la Plata S.A.”* (consid. 10º).

Analizando si a la registración de la autoridad nacional se le puede añadir la pretendida por la provincia de Buenos Aires sin lesionar la cláusula constitucional del artículo 75, inciso 13, la CSJN afirma que *“la respuesta a este interrogante es negativa en la medida que tal imposición a actividades económicas netamente interjurisdiccionales, como la que se presenta en autos, altera e interfiere en la visión de mercado único que la cláusula comercial cristaliza en orden a la unidad del sistema federal. En estas condiciones, el hecho de exigir una nueva registración obstaculiza el tránsito de los productos en cuestión y afecta así la actividad comercial que cumple la empresa demandante”* (consid. 11º)⁶⁶⁰.

Entiende que la doble registración, además de implicar una duplicidad de registros y de trámite y una doble imposición genera problemas de rótulo final, por lo cual *“también desde el punto de vista económico, administrativo y operativo resulta más eficiente que la*

⁶⁶⁰ Refuerza la conclusión con la disposición del artículo 36 del decreto 815/99 que establece el reconocimiento y aceptación de las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos otorgados por un organismo nacional en el área de su competencia, por parte de otros sin que esto implique mayores costos.

inscripción de los productos de origen animal, de tránsito federal, se realice ante el SENASA” (consid. 12º).

En interesante la estrategia de la CSJN para ilustrar la mayor eficiencia de los resultados de su razonamiento, mediante la reconstrucción del procedimiento que se sigue para las operaciones mencionadas a través de dos testimonios expertos que detallan los controles en materia sanitaria en la órbita federal. El fallo cita las declaraciones de una tecnóloga en alimentos, supervisora de productos de Molinos Río de la Plata S.A. que explica cómo se procede a la aplicación la legislación vigente en la Argentina sobre los alimentos: “ *Que en el caso de los de origen animal, las plantas que elaboran esos productos tienen una oficina del SENASA en la misma. Que ésta controla la elaboración de los productos, la entrada y salida de ellos y cada vez que hay que registrar un producto en el SENASA hay que llevar la monografía con los datos del producto firmada por el jefe de servicios aparte del apoderado de la empresa. Con ese documento avalado por el jefe de servicios en planta se registra el producto en SENASA central*” (consid. 13º). La experta también detalló el perjuicio comercial para la empresa a causa de la intervención de Salud Pública de la provincia cuando considera no apto un producto ya aprobado por el SENASA, y cómo esto afecta la imagen de la empresa y de sus marcas frente a los clientes y a los consumidores⁶⁶¹.

El segundo testimonio experto citado corresponde a un médico veterinario coordinador de aprobación de productos alimenticios del SENASA, quien afirmó que el organismo “*es el responsable del control higiénico y sanitario y de sanidad animal para la Argentina, por ser órgano del Poder Ejecutivo [...] Que a su vez es el responsable de tomar las medidas tendientes al mantenimiento del status zoonosanitario del país. Por otra parte y de acuerdo a la ley federal de carnes y su modificatoria todo producto de*

⁶⁶¹ Manifestó: “*la doble registración implicaría mayor costo ya que habría que abonar lo correspondiente al trámite en el SENASA y abonar también a Salud Pública de la provincia de Buenos Aires, en donde los valores de registro de productos son el doble que respecto al SENASA aproximadamente. Que más allá del tema económico afecta también la parte administrativa, complica los procedimientos ya que implica hacer dos presentaciones del mismo producto...*” (consid. 13º).

origen animal que realice tráfico interjurisdiccional o exportación debe ser controlado y certificada su aptitud sanitaria por el SENASA" (consid. 13º).

De estas declaraciones expertas, la CSJN deduce el *"alcance de los rigurosos controles a los que el SENASA somete a los productos y subproductos de origen animal"* por lo cual tiene por cumplida *"la fiscalización estatal suficiente en protección de la salud de la población, fin primordial de la legislación aplicable en materia sanitaria"* (consid. 14º).

Continúa su razonamiento reforzando que *"si se admitiese la coexistencia de poderes provinciales, al exigir una nueva registración de estos productos como pretende la provincia demandada, se produciría la interferencia que los constituyentes desearon evitar, como uno de los recursos más poderosos para asegurar el vínculo de la unión. Desde que hay comercio interprovincial establecido, consiguientemente las provincias no pueden interrumpirlo con prohibiciones permanentes o transitorias sin exceder la esfera de competencia que le es propia (consid. 15º).*

Ante todo ello, concluye que *"la provincia de Buenos Aires con su accionar ha invadido el ámbito de incumbencias del SENASA en el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos, competencias que, por el hecho del tránsito interjurisdiccional se encuentran reguladas por la Nación y reservadas a ella"* (consid. 16º) y que por ello *"cabe afirmar que el SENASA es el organismo competente para registrar los productos de origen animal, previstos en el Anexo I al decreto 815/99, de tránsito federal o interjurisdiccional; en tanto corresponde a las autoridades sanitarias provinciales hacer lo propio con los productos y establecimientos que solicitan autorización para industrializar, elaborar, almacenar, fraccionar, distribuir y comercializar alimentos, pero siempre con las excepciones dispuestas en el referido artículo 13"* (consid. 17º).

VII.3. La privatización del control de los alimentos

VII.3.1. La privatización como mecanismo reflexivo

Una solución del derecho reflexivo ante “*la inadecuación del derecho formal y del derecho material es la idea de descentralización externa*”, la cual “*induce a la delegación de “tareas públicas” a instituciones privadas o semipúblicas con ciertas condiciones que aseguren que la responsabilidad política prevalece ()*”⁶⁶². Esta “descentralización externa” que (en términos sociológicos) refiere el autor, equivale al proceso de privatización de las funciones públicas, uno de los principales cambios incluidos en los paquetes de reformas del Estado de la década de los ´90 en Argentina⁶⁶³.

Corolario de las recetas neoliberales, basadas en el argumento de la ineficiencia del Estado como administrador, se asiste a una “*descentralización externa*” o privatización de las funciones de fiscalización alimentaria desde el Estado hacia el mercado, es decir, hacia los propios sujetos productores de materia prima, elaboradores, distribuidores, comerciantes de alimentos para que se “*autocontrolen*”. En este marco, y también como resultado de la gran injerencia del Derecho Alimentario global que tienden a favorecer los mecanismos de autocontrol por parte de los empresarios, en el Derecho alimentario nacional se han introducido herramientas tendientes a promover la privatización del control de los alimentos.

⁶⁶² “*El Estado también vigila el comportamiento de esas organizaciones y está preparado para intervenir siguiendo acuerdos institucionales, en el caso de que no se alcance el grado deseado de responsabilidad social por parte de las instituciones*”. Teubner, “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.” El autor ejemplifica esta descentralización mediante la autorización a una asociación local que tenga por fin la realización de una determinada tarea pero obligándola a que respete ciertos derechos de participación o procedimientos decisorios.

⁶⁶³ Este término puede inducir a cierta confusión, pues en la tradición del Derecho Administrativo, descentralización significa el pasaje de funciones que tradicionalmente eran cumplidas por un sólo organismo o agencia del Estado a varias, o también al pasaje de funciones desde el Estado nación hacia las provincias o municipios. Por esta razón, sin abandonar el marco del derecho reflexivo para el análisis del Derecho Alimentario contemporáneo, optamos por utilizar el término privatización en lugar de “descentralización externa”, para referirnos a este proceso de *delegación de “tareas públicas” a instituciones privadas o semipúblicas*.

Además de la descentralización “externa” que menciona Teubner (que para mayor claridad conceptual denominaremos aquí de privatización) opera paralelamente un movimiento de descentralización (estrictamente) dentro de la estructura del Estado.

En el esquema de la privatización del control de los alimentos, el Estado adquiere un rol pedagógico y tutorial⁶⁶⁴. Para que opere el pasaje del control paternalista y de tipo represivo del Estado hacia el autocontrol preventivo por parte de los propios actores de la cadena alimentaria, éstos deben ser formados y disciplinados en las prácticas de manejo, producción, manipulación, transporte, consumo, etc. consideradas adecuadas. A su vez, el Estado puede formar por sí mismo o *terciarizar* esta tarea de capacitación y certificación en empresas privadas limitándose a auditar a las certificadoras. Una vez aprendidas e internalizadas estas nuevas normas y prácticas de autocontrol, el Estado puede retirarse y limitarse a auditar la correcta implementación del autocontrol del sujeto obligado.

El razonamiento neoliberal predica que, en principio, el Estado es un administrador ineficiente, por lo que es mejor dejar que el mercado se autogestione, conservando la administración pública el mínimo de funciones posibles. La segunda premisa es que estas funciones mínimas que el Estado conserva deben ser ejecutadas del modo más próximo, más cercano al “administrado”. En materia alimentaria, se diseñaron herramientas para operacionalizar estas pautas.

Por un lado, se implementaron políticas y programas tendientes a fortalecer el componente federal del Sistema Nacional de Control de Alimentos, intentando incorporar a las provincias en el proceso regulatorio. Entre las más recientes medidas adoptadas en este sentido, cabe mencionar el dictado de la Resolución 241/2011 de ANMAT por la cual se crea el “*Programa Federal de Control de los Alimentos*” en el

⁶⁶⁴ Uno de los principales requerimientos para la eficiencia del SNCA, es la “*capacitación adecuada de los integrantes de la cadena agroalimentaria, la idoneidad y especialización en los técnicos y funcionarios de los organismos integrantes del sistema, y colaboración entre las instituciones oficiales*”. Morón and Amador, “Modernizando El Sistema,” 52.

ámbito de la ANMAT y en el marco del “*Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Capacidades de Regulación, Fiscalización y Vigilancia a Nivel Nacional y Provincial*”⁶⁶⁵.

Los considerandos de la Res. establecen “*que de conformidad con las previsiones constitucionales y la normativa vigente en la materia, el control de los alimentos en la República Argentina se funda en la articulación entre los organismos sanitarios del nivel nacional, provincial y, por su intermedio, municipal (); que la actualización y mejora del sistema de control de los alimentos requiere el conocimiento de la situación actual y la formulación de una estrategia federal de control de los alimentos; Que la preparación de esa estrategia permitirá al país () determinar las prioridades que favorezcan la protección del consumidor y promuevan el desarrollo económico del país*”, tal como lo señalan documentos globales allí citados⁶⁶⁶.

Como lineamientos generales del “*Programa Federal de Control de los Alimentos*” se instituyen los consensos alcanzados en “*talleres de trabajo realizados a nivel provincial, regional y nacional, que figuran en el Anexo de la presente Resolución*” (art. 3, Res. 241/2011 ANMAT), los cuales siguen fuertemente los cinco componentes básicos señalados por OMS y FAO para los sistemas de control de los alimentos (ver cap. IV.3.2.a).

⁶⁶⁵ El 23 de julio de 2010 el Consejo Federal de Salud (COFESA) presentó un “*Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Capacidades de Regulación, Fiscalización y Vigilancia a Nivel Nacional y Provincial*”, uno de cuyos componentes fundamentales es el Programa Federal de Control de los Alimentos. Los vistos de la Res. Res. 241/2011 de ANMAT enmarcan este último Programa en la regulación del Código Alimentario (Ley N° 18.284 y su Decreto Reglamentario N° 2126/71 y modificatorios), y el Decreto N° 1490/92 (que declaró interés nacional las acciones dirigidas a la prevención, resguardo y atención de la salud de la población y creó la ANMAT).

⁶⁶⁶ FAO, “Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos. Guía Rápida Para Evaluar Las Necesidades En Materia de Fortalecimiento de La Capacidad,” 2007. Los considerandos de la Res. se menciona también una definición de “*control de los alimentos*”, siguiendo a la OMS y la FAO en sus “*Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos*”, documento que expresamente se cita: “*la actividad reguladora de cumplimiento obligatorio realizada por las autoridades nacionales o locales para proteger al consumidor, promover y proveer que todos los alimentos, durante su producción, manipulación, almacenamiento, elaboración y distribución sean inocuos y aptos para el consumo humano, cumplan los requisitos de inocuidad y calidad y estén etiquetados de forma objetiva y precisa, de acuerdo con las disposiciones de la ley*” (Considerandos de la Res. 241/2011 de ANMAT).

En cuanto a la ejecución del control, en el marco de la mencionada Res. de ANMAT se previeron estrategias de desplazamiento de las funciones de control desde el Estado nacional hacia las provincias (mediante convenios y previo fortalecimiento de sus capacidades) y de éstas al nivel municipal.

El Dec. 815/99 que estructura el Sistema Nacional de Control de Alimentos contiene reglas para promover tanto la privatización del control hacia el mercado como la descentralización de funciones públicas. Respecto a esta última, operada desde el Estado Nacional hacia los Estados provinciales, el Decr. 815/99 establece que *“los organismos nacionales deberán propender a la descentralización del control de alimentos, celebrando convenios con las autoridades provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”*. Se asume que la descentralización facilitará la aplicación del Sistema Nacional de Control de Alimentos y, para ejecutarla, se fijan cinco *“condiciones mínimas”* (art. 40, Dec. 815/99):

- 1) igual arancel por igual servicio,
- 2) igual sanción por igual infracción,
- 3) capacidad de control equivalente,
- 4) cursos permanentes de capacitación, y
- 5) auditorías periódicas a cargo de las autoridades nacionales.

VII.3.2. Los fundamentos políticos de las reformas

Desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos), organismo que delineó gran parte de las reformas del sector agroalimentario de la década de 1990 (de ella dependía la Sub-secretaría de Alimentación), el concepto clave que fundamentó la privatización de la fiscalización estatal de los alimentos fue la *“calidad del producto”*, entendida como un nuevo enfoque que debía guiar la producción y gestión del control de los alimentos en el país. Si bien Argentina había sido históricamente un país exportador de materias primas y productos alimenticios gracias a las

condiciones naturales (climáticas, geográficas, edáficas, etc.) que le habían permitido producir cantidades suficientes para responder a la demanda externa, se explicaba que en las actuales condiciones de los mercados globalizados esas condiciones naturales ya no bastaban para ser competitivos. En un mundo con consumidores cada vez más exigentes, informados y precavidos de los riesgos, alcanzar y mantener una posición en el mercado internacional requería atender a una preocupación particular por productos de “calidad”.

La calidad era tradicionalmente identificada *“con la seguridad para el consumidor y englobaba, fundamentalmente, los aspectos higiénico-sanitarios y nutritivos de los alimentos”*, aspectos que quedaban cubiertos por las *“normas básicas que regulan a través del Código Alimentario Argentino las características de los productos alimentarios aptos para el consumo contienen, esencialmente, la definición, los parámetros físico-químicos y microbiológicos y una lista de prácticas e ingredientes admitidos en la elaboración”*⁶⁶⁷ complementados por otros regímenes como la Ley de Lealtad Comercial y la Ley de Defensa del Consumidor. Se trata de una idea de calidad articulada en el marco de un Estado y un derecho liberal, fiscalizador de los productos finales para garantizar su inocuidad para el consumo humano.

Sin embargo, se explica que *“actualmente el concepto de calidad responde a una nueva filosofía, y comprende la mejora continua de los diseños y procesos, otorgando además un rol esencial a la satisfacción de las exigencias y gustos del consumidor”*. Esta dimensión de la calidad se logra incorporando *“pautas técnicas, de proceso, de producto, e incluso de gestión empresarial, concepto que abarca todas las etapas de la cadena alimentaria”*⁶⁶⁸.

Cabe destacar el contraste con las motivaciones que llevan a la adopción de estos estándares de calidad en distintos contextos. En los

⁶⁶⁷ Sec. de Agric. Ganad. y Pesca, “Calidad Agroalimentaria. Otra Filosofía,” *Alimentos Argentinos*, 1996, 2.

⁶⁶⁸ *Ibid.*

países exportadores de alimentos (generalmente países no desarrollados) son impulsadas y fomentadas por los propios gobiernos derivados de sus políticas de apertura al comercio exterior, y adoptadas por las empresas alimentarias para alcanzar o mantener los mercados externos que se los exigen. En la Unión Europea, los estándares privados son utilizados con el fin de alcanzar niveles de protección al consumidor, más altos que los elegidos por la legislatura de la Unión Europea y para gestionar los riesgos y la responsabilidad más allá de los tradicionales límites a los negocios alimenticios⁶⁶⁹.

En el plano jurídico, las normas que regulan estas condiciones, requisitos y pautas de calidad se contraponen a las tradicionales normas higiénico- sanitarias y de seguridad, que se caracterizan por ser normas jurídicas de cumplimiento obligatorio (muchas de ellas de orden público) susceptibles de fiscalización y pasibles de sanción por incumplimiento. Las normas que regulan los sistemas de calidad establecen pautas de identificación y diferenciación de un producto o servicio, son de adopción voluntaria, y de naturaleza contractual. Las empresas de alimentos son inspeccionadas más a menudo por auditores privados que por inspectores públicos. Los efectos del otorgamiento o rechazo de una certificación pueden llegar a tener un impacto mucho mayor que una sanción de derecho público.

Una dimensión mínima de calidad se alcanzaría con el cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en las regulaciones sanitarias, de seguridad y de lealtad comercial (Código Alimentario Argentino, resoluciones de SENASA, Ley de Lealtad Comercial, etc.). La advertencia al empresario vinculado al sector agroalimentario es que, en un contexto globalizado, si sólo se limita al cumplimiento de estos mínimos no estará

⁶⁶⁹ Los litigios ya no se enmarcan allí solamente en los requerimientos legislativos sino cada vez más en estándares privados tales como Global Gap, BRC, IFS, SQF y las normas ISO. “Estos estándares incorporan requerimientos de derecho público al insertarse en la relación contractual y exportarlos más allá del alcance de la jurisdicción de los legisladores públicos”. El derecho privado cambió toda la infraestructura legal del sector alimenticio, emerge como un derecho en competencia con la infraestructura regulatoria del derecho público. Meulen, *Private Food Law*.

en condiciones de competir en los mercados internacionales. Para hacerlo, necesita cumplir con estándares adicionales de calidad. Dado que, en el contexto neoliberal de apertura de los mercados, el gobierno asume como función el desarrollo de la industria y promoción del comercio internacional, tiende a articular sus políticas de ésta área con las políticas y regulación del control alimentario.

Cada productor de alimentos se impone un grado de diferenciación como meta según el mercado al que quiere acceder, y en base a ello opta por el sistema de calidad más adecuado (según los parámetros internacionales) para su proceso producto: HACCP, normas ISO, etc. Existen también otros estándares que se centran en responsabilidad social empresaria o sustentabilidad ambiental⁶⁷⁰.

VII.3.3. La privatización del control en el Sistema Nacional de Control de Alimentos

En el escenario que sienta el Sistema Nacional de Control de Alimentos se opera una mutación del rol del Estado en materia alimentaria y, concordantemente, de los particulares sujetos a la regulación. El Estado pasa de ocupar un lugar protagónico como organismo central a cargo de la ejecución de las tareas de control clásicas del “poder de policía” sanitaria-alimentaria (fundamentalmente a través de la detección del fraude y la aplicación de sanciones represivas) a cumplir un rol de vigilancia, de garante del correcto funcionamiento de los distintos engranajes y resortes del sistema. Parte de esa facultad de control es cedida a los propios agentes productores –privados- que pasan a asumir la responsabilidad del “auto control”.

La complejidad de tecnología moderna y el crecimiento de la industria tornaron poco eficiente el “*clásico modelo de control en cabeza del Estado*”, ante el cual, como modelo superador “*surge un enfoque científico que integra a la industria al sistema mismo de control del*

⁶⁷⁰ Los estándares orgánicos también están experimentando una interesante simbiosis entre acuerdos privados y requerimientos de derecho público.

producto”⁶⁷¹. El pasaje que experimentaron las funciones del Estado en estos dos modelos de control también se percibe en el cambio terminológico operado en la normativa jurídica, como reflejo del cambio en la interpretación experta de la atribución de la responsabilidad del control. De la noción de “*fiscalización*” se pasa a la de “*vigilancia*”. Esta última da la idea de un tercero observador que inicialmente confía en el funcionamiento de la autorregulación de los diversos agentes productivos y sólo interviene cuando detecta alguna falla en estos mecanismos.

La estrategia de descentralización externa del control alimentario es promovida por los organismos internacionales como FAO y la OMS (ver cap. IV.3). Estas agencias crean parámetros de control estandarizados globalmente que promueven en sus diversas publicaciones y en los talleres realizados con las autoridades públicas de los estados nacionales, imponiendo la privatización del control como un elemento “imprescindible” para el buen funcionamiento de los Sistemas de Control de Alimentos⁶⁷².

El Codex Alimentarius promueve la transición desde un modelo represivo, que tipifica, detecta y sanciona el fraude alimentario (concentrado en un control del producto terminado) hacia un planteo

⁶⁷¹ “Se trata de un concepto que toma a la producción de alimentos como una cadena compuesta de etapas y prácticas, que comienza con las materias primas agrícolas, pasando por la transformación fabril, la distribución, la venta y finalmente, el consumo. En dicha visión, cada etapa, y cada proceso deben someterse a controles a fin de disminuir o eliminar los factores de riesgo (peligros) que, vehiculizados en el alimento, pueden impactar adversamente sobre la salud del consumidor”. Cantafio, “Tendencias Mundiales En Protección de Los Alimentos y Su Evolución Legislativa.”

⁶⁷² FAO, “Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos. Guía Rápida Para Evaluar Las Necesidades En Materia de Fortalecimiento de La Capacidad”; FAO, “Manual de Inspección de Los Alimentos Basada En El Riesgo”; FAO and Ministerio de Sanidad y Consumo de España, “Sistemas de Calidad e Inocuidad de Los Alimentos. Manual de Capacitación Sobre Higiene de Los Alimentos y Sobre El Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (APPCC),” 2002; FAO and OMS, “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.” Una de estas Guías, al clasificar las disposiciones que típicamente deben contener las legislaciones generales (nacionales) sobre alimentos, explica que las “disposiciones de observancia” (aquellas que establecen sanciones y procedimientos para asegurar el cumplimiento de la legislación como un tipo tradicional) son características de las legislaciones más tradicionales, y que si bien no desaparecen, actualmente existe una “*tendencia a abandonar el planteamiento basado en la observancia*” incorporando conceptos de control de alimentos como el HACCP. Ibid.

preventivo e integral que recorre todas las fases de la cadena alimentaria (producción, elaboración y manipulación de los productos alimenticios) atribuyendo responsabilidad a los empresarios. El sistema especialmente recomendado es el instaurado y promovido por la agencia norteamericana de control de los alimentos, la FDA (Food and Drug Administration), conocido mundialmente como sistema HACCP, por sus siglas en el idioma inglés "*Hazard Analysis of Critical Control Points*", que se traduce como "*Análisis de Riesgos y de los Puntos Críticos de Control*" (ver cap. IV.3.1.b).

En nuestro derecho alimentario, la privatización del control alimentario se promueve mediante el Decreto 815/99 que introduce el cambio de enfoque hacia un autocontrol de los agentes del mercado. El art. 6º del decreto, que a lo largo de 16 incisos enumera facultades y obligaciones de la Comisión Nacional de Alimentos, establece que es un deber de esta Comisión "*promover principalmente, que las empresas productoras de alimentos y bebidas, adopten y optimicen sistemas internacionales de autocontrol y/o logren certificaciones internacionales de calidad. Asimismo se deberá considerar un sistema de estímulos y beneficios para las empresas que implementen tales sistemas y/u obtengan dichas certificaciones*" (art. 6º inc. o).

Esta norma es considerada esencial dentro del Sistema Nacional de Control de Alimentos, pues permite desarrollar los fines del organismo sanitario "*en sintonía con las experiencias internacionales*"⁶⁷³. Luego de la instauración de esta herramienta, numerosas modificaciones fueron introducidas en el Código Alimentario Argentino para introducir mecanismos concretos de autocontrol.

Dado el carácter voluntario de estos sistemas de autocontrol y de certificación internacional de calidad, se prevé la creación de "*un sistema de estímulos y beneficios*" para las empresas que los implementen. Concreta y técnicamente detallado, el sistema de autocontrol que

⁶⁷³ Cantafío, "Obligaciones Que Surgen Del Código Alimentario Argentino (C.A.A.) Para Los Distintos Partícipes de La Cadena de Elaboración y Comercialización de Alimentos."

promueve el Sistema Nacional de Control de Alimentos es el mencionado sistema de garantía de la inocuidad internacionalmente conocido como Sistema HACCP. Fue incorporado al Código Alimentario Argentino en su Capítulo II sobre “*Condiciones generales de las fábricas y comercios de alimentos. Normas de carácter general*”⁶⁷⁴. El artículo 18 de dicho capítulo detalla (a lo largo de 18 incisos) las normas de carácter general que deben cumplir todos los locales de las fábricas y comercios de alimentos instalados en el territorio de la República Argentina. A continuación, el artículo 18 bis, incorporado por Resolución Conjunta SPReI y SAGPyA N° 87/2008 y N° 340/2008, reglamenta las condiciones de los establecimientos elaboradores/ industrializadores y/o fraccionadores que implementen el sistema HACCP, los cuales deberán respetar las “*Directrices para la Aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control – HACCP*” que se incorporan al Código Alimentario Argentino en el mismo artículo.

El sistema HACCP es obligatorio en la elaboración de aquellos productos para los cuales el Código exija su implementación. Para todos los demás, la decisión de adoptar el sistema es voluntaria, a modo de un contrato. Pero una vez hecha la opción por el sistema HACCP, las directrices del Código Alimentario Argentino se vuelven de cumplimiento obligatorio también para estos establecimientos. Las Directrices se aplican desde la recepción de las materias primas hasta la salida de fábrica del producto terminado. El fomento del autocontrol del fabricante y el contralor complementario del organismo público que inspecciona y audita dicho sistema es una tendencia dominante prevista en la Unión Europea desde 1993 (Directiva 93/43/CEE)⁶⁷⁵.

⁶⁷⁴ También las *Buenas Prácticas de Manufactura Almacenamiento y Distribución representan*, junto al sistema HACCP modos de regular la obligación de cada agente, eslabón de la cadena, de “*tener bajo control los puntos críticos de su segmento del proceso, para asegurar un producto final inocuo y de calidad*”. Cantafío, “Tendencias Mundiales En Protección de Los Alimentos y Su Evolución Legislativa.”

⁶⁷⁵ Además del HACCP, también las normas ISO, a las que se adhiere los organismos normalizadores de distintos países, como en Argentina el IRAM, han sido recomendadas en la región por la Res. GMC N° 19/92.

VII.4. La descodificación del derecho alimentario

Del análisis de la configuración adquirida por el Derecho Alimentario como resultado de dichas reformas en la estructura de la Administración del Estado con los programas neoliberales de la década de 1990, y del contexto global y regional de la regulación alimentaria, pueden puntualizarse algunos fenómenos y procesos que conducen a la descodificación del derecho alimentario argentino.

En primer lugar, los procesos de integración, tanto los regionales como globales (el alineamiento tras los estándares de las agencias internacionales de regulación del comercio de alimentos) que a pesar del carácter *soft* de dichas normas, impactan en la regulación codificada al ser incorporadas mediante las resoluciones ministeriales conjuntas para la actualización del Código Alimentario que resuelven las modificaciones a iniciativa de la CONAL (además del impacto indirecto que tienen como resultado de la globalización de los mercados).

Los procesos de integración generan necesariamente un fenómeno de desregulación interna externo que impacta en las legislaciones nacionales. Este efecto es claro en la “desconfiguración” operada en el Código Alimentario Argentino mediante los cambios introducidos por Resoluciones Ministeriales Conjuntas que aprueban Resoluciones del GMC del MERCOSUR. Estas resoluciones conjuntas incorporan extensos anexos con Reglamentos Técnicos que por la volatilidad del conocimiento científico-técnico en ellos contenido, muchas veces necesitan de la revisión para su actualización constante.

En segundo lugar, han cuestiones propias del objeto del derecho alimentario, que desde sus orígenes conspiran contra el ordenamiento codificado. La materia regulada es compleja y, en forma similar a lo que ocurre con el derecho ambiental, padece de problemas que tienen fuerza *descodificadora* propia. La necesidad de actualización permanente de sus

normas según los adelantos científicos-tecnológicos es tal vez el más relevante⁶⁷⁶.

Otro fenómeno *desconfigurante* del Código Alimentario Argentino es la creación paralela a su regulación de un derecho *ad hoc*, de producción autónoma (no sólo permitida, sino también fomentada por el propio derecho estatal). El sistema codificado funcionaba con reglas determinativas, de forma tal que los actores sociales sólo podían adecuar su comportamiento a una combinación de estas reglas⁶⁷⁷. Con el desplazamiento del control de los alimentos en cabeza del Estado hacia el promovido autocontrol de los propios actores “*no se trata de meras combinaciones originales de las reglas del derecho sino de una “privatización” de la regla jurídica que secciona las partes que le parecen inconvenientes*”⁶⁷⁸.

Del ideal inicial de “ordenación de la sociedad” mediante la represión del fraude alimentario, basado en el esquema de una sociedad compuesta de individuos, se pasa a un derecho alimentario pensado como estructura protectora de colectividades los consumidores y/o los productores, la “*feudalización del derecho*” como fenómeno descodificante. A diferencia de lo que ocurría en el Estado de Bienestar -protagonista de la redistribución de la riqueza- la función del Estado (neo) liberal es distribuir los costos, adjudicar las cargas, llenando los espacios que antes ocupaba el Estado⁶⁷⁹. Los individuos intentan desvincularse del Estado, reducir su acción al mínimo, reemplazándolos en la ejecución de los controles. Su agencia implica costos y genera dificultades, para el registro de establecimientos y productos, de coordinación de las inspecciones, de fiscalización del proceso, etc.

⁶⁷⁶ Estos problemas “*demandan instituciones y herramientas propias*”, y en su regulación confluyen “*lo público y lo privado, lo penal y lo civil, lo administrativo y lo procesal, mezclándose en un cóctel innovador y herético*” Lorenzetti, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*, 19.

⁶⁷⁷ Irti, “La edad de la descodificación.”

⁶⁷⁸ Lorenzetti, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*, 20.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, 22.

Uno de los principales focos de atención de las reformas del Sistema Nacional de Control de Alimentos fue la disminución de las cargas del Estado, la coordinación de las acciones entre los distintos niveles para aliviar las cargas de la industria. Los controles serán privatizados y la seguridad de la producción garantizada por auditorías realizadas por empresas también privadas, que certifiquen la calidad, según reglas también gestadas en organizaciones privadas (normas ISO, por ejemplo). Esto produce la fuga de grandes espacios antes regulados por Estado ahora reglados según los códigos de prácticas del propio sector privado (muchas veces tomados de los códigos de prácticas de las agencias globales de regulación alimentaria) y sus sistemas de certificación, auditorías, etc.

Asistimos a una explosión de las normas del código, que ante el crecimiento cuantitativo de regulaciones hacia el exterior, ha perdido centralidad y debe convivir con otros sistemas (derecho comercial) o microsistemas (derecho del consumidor, derecho de las empresas) que se superponen a su regulación o directamente lo desplazan pues tienen normas y principios particulares, fuentes de creación y jurisprudencia propias.

Por último, la devaluación de la legislación alimentaria por el crecimiento de las normas que la componen (Resoluciones ministeriales, Decretos, Disposiciones, Reglamentos, etc.) especialmente las de menor jerarquía, y la proliferación de las instituciones que las aplican. Estos fenómenos responden a intentos de captar en la producción y la aplicación del derecho, la mayor complejidad que progresivamente adquieren los subsistemas científico, económico, político. Toda esta inflación normativa va desacreditando la *sacralidad* propia de un Código o ley⁶⁸⁰. Estas nuevas normas que emergen, generalmente proliferan en los estratos inferiores. Opera un desplazamiento hacia “abajo” en la jerarquía normativa pues se dictan cada vez menos leyes generales, con principios y

⁶⁸⁰ Irti, “La edad de la descodificación.”

reglas generales y cada vez más disposiciones y resoluciones para resolver situaciones de emergencia, casos específicos, sustancias o alimentos especiales, etc. que necesitan de una reglamentación particular, generalmente transitoria a la espera de nuevas investigaciones científicas o técnicas, de la experimentación de su puesta en práctica o del cambio de circunstancias que motivaron su dictado.

Los corolarios del aumento cuantitativo de las normas jurídicas, fundamentalmente del crecimiento concentrado en los estratos inferiores, es muy bien conocido: la contradicción de unos textos con otros, el desconocimiento y/o confusión de los sujetos obligados, y lo que es peor aún, de las autoridades que deben aplicarlas.

Conclusiones

En el desarrollo de esta investigación se intentó mostrar el papel del discurso experto en la construcción de cierto tipo de regulación jurídica, aquella que tiene por objeto problemáticas con alto contenido de conocimiento científico- tecnológico. El caso a partir del cual indagamos el rol de los expertos en la elaboración y aplicación de dichas normas jurídicas, ha sido la regulación del control de los alimentos para consumo humano en Argentina.

Partiendo de este caso de estudio, intentamos explicar cómo los expertos históricamente se han situado en un lugar protagónico en la construcción de la regulación alimentaria. Hemos delineado un recorrido de la emergencia y evolución del derecho alimentario argentino, esbozado el modo en que se fue configurando la regulación jurídica y la estructura institucional de control alimentario desde sus orígenes en Argentina, hasta los grandes cambios producidos en la década del 1990.

A modo de cierre de esta tesis, a continuación recuperamos las conclusiones centrales a las que hemos arribado a lo largo de este trabajo, siguiendo la estructura en la que ha sido desarrollado.

PARTE I

El Código Alimentario Argentino

En la primera parte de esta investigación, que comprendió los capítulos II y III, se situó históricamente y caracterizó la emergencia de una regulación alimentaria argentina desde sus primeros orígenes hasta el proceso de codificación alimentaria que finalmente se concreta a fines de la década de 1960. En este recorrido histórico se focalizó en detectar el rol de los expertos en la construcción de institucionalidad y su participación en el proceso de elaboración normativa de los alimentos. También aquí se delimitó el sistema de Derecho Alimentario argentino, a través de la identificación y caracterización de las normas y principios que lo componen, así como aquellos otros regímenes a los que se aproxima, e indagamos, por su centralidad en el sistema, el Código Alimentario como instrumento legal.

Brevemente, las conclusiones arribadas en el capítulo II, pueden esquematizarse en torno a tres grandes ejes: los expertos y el debate por una codificación alimentaria; las bases institucionales y legales del Código Alimentario Argentino; y la impronta de los expertos en la codificación alimentaria de 1969.

Los expertos y el debate por una codificación alimentaria

1. La reglamentación nacional de fiscalización alimentaria, durante una primera etapa que abarca desde fines de 1890 hasta la creación de la Dirección General de Oficinas Químicas en 1930, tenía por fin el control químico de ciertas sustancias importadas (no sólo alimentos y bebidas) para el cobro de impuestos. La *ratio legis* de estas primeras normas atendía a la ordenación del comercio y circulación de los productos, no así al control intrínseco del producto que permitiera determinar su aptitud para el consumo humano.
2. La actuación de los expertos durante esa primera etapa, se limitó a la ejecución de tareas de laboratorio necesarias para determinar la composición de alimentos y bebidas, que representaba la base para el cálculo de los tributos a los que estaba sujeta su importación.
3. En una segunda etapa (desde la década de 1930 hasta lograr la codificación a fines de 1960) los expertos, ya situados como directores y funcionarios de la red de Oficinas Químicas que se consolida durante la primera mitad del siglo XX, impulsan el debate nacional sobre la necesidad de una regulación de la cuestión alimentaria uniforme para todo el territorio nacional, aspirando a la sanción de un Código Alimentario.
4. La conformación de la regulación de los alimentos en Argentina fue paralela a la constitución de una comunidad de expertos dedicados a estudiar científica y técnicamente los alimentos. El diseño de las normas jurídicas sobre producción, elaboración, identificación,

distribución, venta, etc. de los alimentos configuró gran parte de la tarea de delimitación y legitimación de la comunidad científica de los bromatólogos en su intento por diferenciarse de otras especialidades y disciplinas conexas.

5. Las Conferencias Bromatológicas Nacionales (1935-1937-1939-1941) convocadas y desarrolladas por estos expertos permitieron la acumulación de saberes y consensos que luego habitarían la obra codificadora alimentaria nacional. Los votos aprobados en estas Conferencias fueron progresivamente “positivizados” a instancias de los funcionarios actuantes en las distintas Oficinas Químicas de la República (nacionales, provinciales y municipales) en una acción de alineamiento y coordinación de las disposiciones que regían en las distintas jurisdicciones del país.
6. La actuación de los expertos bromatólogos no se limita a producir conocimiento bromatológico y con ello generar una perturbación al derecho desde el sistema científico técnico, proceso que de por sí solo vale la pena ser observado. Lo particular de este proceso -y aquello que justifica su observación- es que, por su particular situación como funcionarios del Estado en las Oficina Químicas (y otras reparticiones estatales conexas a la cuestión alimentaria), ellos continúan vinculados al proceso *codificadorio*, monopolizando el diseño del contenido del proyecto y la permanente actualización de los textos legales en relación a los “adelantos” en la materia.

Bases institucionales y legales del Código Alimentario Argentino

1. La progresiva conformación de una sólida estructura del control químico que los funcionarios bromatólogos logran instalar (oficialmente en 1906) y expandir en todo el país, conformó la base institucional que permitió la circulación de un debate experto que instó la sanción del Código Alimentario argentino.

2. En el camino hacia el reconocimiento oficial de su labor y la legitimación de las reparticiones que dirigían, los expertos logran la sanción de un Reglamento de las Oficinas Químicas Nacionales (1944) el que sentó las bases para generar una estructura de trabajo en red en todo el país. La Dirección Nacional de las Oficinas Químicas, creada en 1949 (en reemplazo de la Dirección General de Química creada en 1930) con el fin de unificar y centralizar la coordinación del control químico del Estado, consolidó dicha red.
3. La sanción del Reglamento Químico Nacional (Decreto N° 141/53) conocido como *Reglamento Alimentario*, constituyó un importante paso hacia la unificación nacional del régimen alimentario, ya que no sólo rigió en los territorios nacionales (para los que había sido dictado) sino que su validez se extendió a algunas provincias que, mediante leyes o decretos provinciales, adhirieron al mismo.
4. El Reglamento Alimentario inaugura la tradición de delegar en una Comisión (*Comisión Permanente del Reglamento Alimentario*) integrada centralmente por expertos especialistas en alimentos y funcionarios públicos la tarea de actualización permanente de la regulación alimentaria, modalidad que se mantiene aún hoy.
5. El Reglamento Alimentario de 1953 emplazó la materia alimentaria como una cuestión fundamentalmente vinculada al sector de salud pública, al encomendar al Ministerio de Salud Pública de la Nación la actualización de la materia alimentaria mediante el dictado de resoluciones, basadas en los dictámenes de la mencionada *Comisión Permanente del Reglamento Alimentario*.

La impronta de los expertos en la codificación alimentaria de 1969

1. El rol central de los expertos científicos y técnicos en el diseño y reglamentación de la codificación alimentaria argentina se observa en dos problemáticas fundamentales para la operatividad de las normas higiénico-bromatológicas que históricamente fueron objeto

de preocupación de las comunidades expertas: a) el establecimiento de métodos y técnicas analíticas uniformes para toda la República, y b) la necesidad de actualización permanente de la normativa bromatológica.

2. La comunidad argentina de bromatólogos fue progresivamente armonizando los parámetros utilizados en las distintas Oficinas Químicas dispersas en el país, gracias a acuerdos internos de la propia comunidad. La cuestión, normativamente tratada ya en 1906 (mediante el Decreto *Uniformando el procedimiento a seguirse por las Oficinas Químicas nacionales*) fue definitivamente resuelta con la Ley 18.284/69 que estableció la observancia de las normas establecidas por el Código Alimentario argentino con arreglo a métodos y técnicas analíticas uniformes para toda la República.
3. La legislación alimentaria necesita contar con mecanismos institucionalizados para el relevamiento permanente del estado de los conocimientos científico- técnicos sobre el objeto regulado, la forma de evaluación de la oportunidad y modalidad de su incorporación al derecho vigente. Continuando con la tradición de la *Comisión Permanente de Reglamento Alimentario* (creada en el Reglamento Alimentario de 1953) la Ley 18.284/69 pone a cargo del Poder Ejecutivo Nacional la tarea de permanente adecuación del Código Alimentario argentino.
4. La norma que determina el modo de actualización del Código Alimentario (y similares que le precedieron) crea una obligación de seguimiento de primera generación. Esta obligación es establecida en el marco de procedimientos previos a la autorización de los productos alimenticios y recae en cabeza del Estado. Tiene por contenido específico el seguimiento del desarrollo del conocimiento científico y es establecida atendiendo a una percepción de los alimentos como productos peligrosos (en la medida que pueden ser agentes de transmisión de enfermedades) fuertemente influenciada

por la actuación de los bromatólogos que construyeron “el problema alimentario” argentino desde principio de siglo XX.

Las conclusiones arribadas en el desarrollo del capítulo III, en el cual se analizaron los contenidos del Código Alimentario y se delimitó el Sistema de Derecho Alimentario, pueden esquematizarse en torno a los siguientes tres grandes ejes: el sistema de Derecho Alimentario; la codificación como actualización; y el Código Alimentario, un código “sui generis”.

El sistema de Derecho Alimentario

1. El Código Alimentario se asemeja a los reglamentos que regulan el control del Estado sobre una actividad específica. Conforman un campo interdisciplinar, pues contiene también disposiciones de carácter sancionatorio de tipo contravencional, disposiciones de naturaleza procesal y de naturaleza impositiva.
2. La policía sanitaria es uno de los tipos de poder de policía administrativo y la policía del control de los alimentos o alimentaria es el subtipo específico.
3. El Sistema de Derecho Alimentario tiene por eje central al Código Alimentario. Se compone además de regímenes legales específicos referidos a ciertos alimentos en particular, los cuales por su valor económico, cultural o volumen de consumo local o de exportación, se encuentran regulados externamente al Código Alimentario.
4. En Argentina, existen dos regímenes específicos principales: la regulación nacional de los productos, subproducto y derivados de origen animal (Ley Policía Sanitaria Animal N° 3959/902, modificatorias y complementarias) y la regulación nacional de los productos vitivinícolas (Ley General de Vinos N° 14.878/59, modificatorias y complementarias). El Código Alimentario es de aplicación supletoria en relación a estos dos regímenes.

5. Además de los regímenes alimentarios específicos existen regímenes que hemos denominado aquí como “incidentales”, los cuales regulan aspectos de los alimentos que no son completamente captados en el Código Alimentario. En Argentina, los regímenes incidentales más próximos al sistema de derecho alimentario refieren a la identificación de los productos alimenticios: la Ley N° 22.804/83 de Lealtad Comercial y la Ley N° 24.240/93 de Defensa del Consumidor. Estas regulaciones no forman parte del sistema de Derecho Alimentario sino de otros campos jurídicos (el subsistema del derecho comercial y el microsistema del derecho del consumidor, respectivamente) y sólo inciden en él.
6. La regulación relativa a la identificación de los alimentos y bebidas se encuentra centralmente en el sistema de derecho alimentario (régimen codificado y regímenes específicos) el cual tiene por objeto los aspectos higiénico-bromatológicos de los productos alimenticios. Se trata de normas que describen las características técnicas que debe reunir el rotulado de los productos alimenticios y bebidas sujetas a control estatal, un tipo de regulación que se encuadra en la normativa administrativa y que tiene por finalidad proteger tanto a los consumidores (al evitar el error o engaño respecto a la calidad sanitaria- bromatológica de los productos) como a los elaboradores, distribuidores, comerciantes, etc. (evitar el error o engaño del consumidor también se protege la equidad y buena fe en las transacciones comerciales).

La codificación como actualización

1. La emergencia de un Código Alimentario no significó una ruptura con la regulación alimentaria que le precedió. Por el contrario, puede establecerse una clara continuidad de éste con los principios y criterios trazados en el régimen anterior, gestado a través de un

largo debate de la comunidad científico-técnica de disciplinas vinculadas al estudio de los alimentos.

2. No es sino hasta la reglamentación de la Ley 18.284/69, (Decreto 2126/71, Anexo I) que se reforman algunos contenidos del Reglamento Nacional Alimentario vigente desde 1953. Las grandes modificaciones fueron operadas fueron: la ampliación del capítulo sobre rotulación, que abarca también la identificación comercial y publicidad; la supresión de dos capítulos (“productos varios”, “penalidades y procedimientos”) y el Anexo sobre “artículos de uso doméstico”; y el agregado de dos nuevas temáticas (técnicas analíticas y aditivos alimentarios).
3. Las sustancias adicionadas a los alimentos ya habían sido objeto de regulación desde largo tiempo, sin embargo, producto de nuevas investigaciones científicas y desarrollos en la tecnología aplicada a la industria alimentaria, la complejidad e importancia que adquirió la temática (tanto en términos económicos como sanitarios) conllevó a su regulación más detallada, que mereció un capítulo particular sobre “Aditivos Alimentarios”.
4. El Código Alimentario de 1969 no reformó el sistema. Se mantuvo el sistema de listas positivas de sustancias adicionadas y se conservó la racionalidad ordenadora por tipos de productos. No se consagraron nuevos principios ni se consiguió unificar en un solo cuerpo la dispersa legislación sobre alimentos existente. Sin embargo, no se trató de una simple recopilación, sino que puede decirse que configuró un verdadero Código.
5. El Código Alimentario encierra determinados valores y, si bien no establece expresamente principios generales aplicables al sector regulado, de él pueden extraerse algunos principios ordenadores del sistema de Derecho Alimentario: la inocuidad de los alimentos, la responsabilidad y la transparencia (con una manifestación fuerte en la dimensión de los agentes del mercado entre sí, y débil en relación a la participación de los consumidores).

6. Dos de estos principios implícitos en el ordenamiento alimentario pueden vislumbrarse ya en la estructura normativa alimentaria que se forjó durante la primera mitad del siglo XX: el principio de inocuidad de los alimentos y el principio de transparencia en las transacciones comerciales. Estos principios se hallan invariables a lo largo del desarrollo de la regulación alimentaria. Lo que ha ido variando con el transcurso del tiempo, y según los diferentes contextos históricos, las políticas económicas- sociales, el modelo de Estado (liberal o de bienestar), etc. es su contenido concreto.
7. El gran logro de la codificación alimentaria, concretado con la reglamentación de la Ley 18.284/69 a principios de los ´70, fue la ampliación del área territorial alcanzada por la legislación. Al internalizar la mayor complejidad adquirida por la materia regulada y debido a la necesidad de armonizar la normativa nacional según los parámetros globales del *Codex Alimentarius*, la codificación alimentaria representó una actualización del derecho de los alimentos y, fundamentalmente, una ampliación de su ámbito de aplicación.

El Código Alimentario: un Código “sui generis”

1. El Código Alimentario constituye un tipo específico de codificación, que asume una serie de variaciones respecto del modelo de codificación clásico.
2. Los Códigos tienen vocación de permanencia en el tiempo. El Código Alimentario no es un ordenamiento estable, pues necesariamente debe permanecer cognitivamente abierto a la información del subsistema científico para mantenerse actualizado. La cuestión alimentaria sigue los vaivenes del mundo de las investigaciones científicas y los desarrollos tecnológicos. Es una materia “escurridiza” a la aspiración liberal de estabilidad y previsión.

3. El Código Alimentario nació signado por su *desactualización* permanente, cuestión que representó desde el inicio del régimen alimentario un problema de técnica jurídica. La vocación de permanencia del derecho es incompatible con la naturaleza “volátil” del conocimiento científico- técnico que compone gran parte de una regulación bromatológica. El conocimiento científico es mutable, alterable, controvertible, sujeto siempre a verificación, nueva experimentación y nuevo debate en el seno de una comunidad diferente a la jurídica, la comunidad de expertos en las disciplinas científico-técnicas.
4. Los códigos son autosuficientes, no precisan de otros textos para resolver las disputas, sino que exportan instituciones y técnicas. La codificación alimentaria no configura una regulación “exportadora” de conceptos, categorías o conocimientos al estilo de las grandes codificaciones civiles. Por el contrario, opera el proceso inverso, pues debido a la especificidad de la materia a regular, importa conocimientos de otros subsistemas.
5. Los Códigos son textos típicamente caracterizados por su simplicidad, claridad y sencillez. Si tenemos en cuenta que las normas construidas en el marco del MERCOSUR, una vez incorporadas al Código Alimentario mediante Resoluciones Ministeriales Conjuntas, prevalecen sobre cualquier otra norma contraria del Código Alimentario, resulta que la incorporación de los Reglamentos técnicos producidos en este ámbito, genera no sólo pérdida de claridad expositiva sino también el problema de la derogación de legislación codificada por Resoluciones Ministeriales.
6. Numerosas modificaciones y derogaciones parciales conspiran contra los caracteres la simplicidad, claridad y sencillez del texto del Código Alimentario. Se trata de un Código “sui generis”, con un primado de normas de carácter reglamentario ajustadas a un molde codificador, abierto a la actualización permanente

instrumentada por normas administrativas (resoluciones) pero con principios implícitos que informan y delimitan el sistema.

PARTE II

La regulación global de los alimentos

La segunda parte, que comprende los capítulos IV y V, constituye un resumen de algunas cuestiones elementales de la regulación alimentaria en las dimensiones global, internacional y regional. Esta descripción es imprescindible para comprender los perfiles que fue adquiriendo el Derecho Alimentario nacional en las últimas décadas (cuestión que se desarrolló en la tercera parte).

Recuperando el desarrollo del capítulo IV sobre los procesos globales de regulación alimentaria, delineamos aquí las conclusiones arribadas, en torno a dos ejes centrales: las técnicas de estandarización del control de los alimentos, y la injerencia de los parámetros globales en la regulación alimentaria argentina.

Técnicas de estandarización del control de los alimentos

1. La regulación de los alimentos, su control y fiscalización en relación al comercio internacional, conforma un régimen global con características propias, con actores definidos en la escena internacional (organismos intergubernamentales, gobiernos nacionales, industria alimenticia, expertos, etc.) y con Acuerdos que establecen las reglas que rigen ese comercio internacional, la forma en que deben aplicarse, y las instancias y pautas para resolver las eventuales controversias que puedan producirse.
2. El régimen alimentario global conforma un tipo de constitución global parcial. Algunas reglas y tendencias de la regulación alimentaria global se han convertido, y actualmente funcionan, como normas constitucionales.

3. La fuerza del régimen diseñado para regular el comercio internacional de alimentos no limita su impacto al espacio internacional, sino que se expande al interior de los espacios nacionales. La tendencia a la armonización legislativa es tan potente (ante la amenaza de sufrir sanciones por la adopción de medidas sanitarias o fitosanitarias arbitrarias y el consecuente riesgo a sufrir costosas pérdidas económicas) que las legislaciones nacionales tienen a encolumnarse tras los parámetros y estándares internacionalmente reconocidos, aún en el espacio doméstico. En cuanto a esta tarea de acomodamiento de las legislaciones nacionales y modo de control interno de los alimentos, los países en desarrollo se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad.
4. En diferentes regulaciones nacionales y regionales puede observarse una tendencia a la instalación de sistemas nacionales de control de alimentos y la creación de agencias independientes para coordinarlos y/o llevar adelante parte de las tareas de control. Sin embargo, las motivaciones a las que responde la introducción de este diseño institucional en el derecho alimentario de cada país (o bloque de países), no son las mismas.
5. En Latinoamérica y el Caribe la emergencia de agencias y la instalación de sistemas de control alimentario responden, en gran medida, a la acción de organizaciones internacionales (OMC, FAO y OMS) que promueven estas tecnologías de regulación y gestión de la cuestión alimentaria para estandarizar los regímenes nacionales de forma tal que no obstaculicen el comercio internacional de bienes alimenticios.

La injerencia de los parámetros globales en la regulación alimentaria argentina

1. El régimen global alimentario ha incidido en la estructura legal e institucional del control de alimentos en el país, a pesar de la fortaleza que representa una larga y arraigada tradición de control

bromatológico que fundó la regulación alimentaria argentina. Algunos dispositivos globales (metodología de análisis de riesgo y sistema nacional de control de alimentos) impactaron en la regulación nacional y fueron introducidos en el régimen alimentario nacional en los ´90.

2. Los cambios introducidos en la década de los ´90, *desconfiguraron* algunos lineamientos básicos del Código Alimentario argentino que habían sido construidos a lo largo del siglo pasado (el sentido y alcance de las inspecciones, las funciones e importancia de los laboratorios estatales y la gestión del control de los riesgos, etc.) y resignificaron las funciones del Estado en materia alimentaria (control, comunicación, educación, etc.).
3. La noción “sistema nacional de control de alimentos” aparece en la terminología legal e institucional argentina en la década de los ´90 siguiendo tendencias internacionales, sin embargo, los elementos del sistema no son implantados en su totalidad. Estos elementos postulados en el esquema globalizado (con configuraciones y finalidades diferentes, en muchos casos) pueden ser identificados tempranamente en las redes de control alimentario expandidas en país a comienzos de siglo XX. La incidencia de las fórmulas globales se verifica en el modo de articulación de estos elementos entre sí y de la mayor importancia dada a unos en detrimento de otros en el conjunto del sistema.
4. Siguiendo tendencias internacionales, se detecta un viraje de la perspectiva de la inspección de los alimentos (en tanto productos) como tarea rutinaria a cargo de funcionarios del Estado entrenados para detectar fraudes y recolectar muestras para reprimir las infracciones, hacia una idea de control integral permanente del proceso de elaboración de alimentos, con perspectiva preventiva, apoyada en el autocontrol del propio empresario. Así, se tiende al progresivo reemplazo de la inspección rutinaria por auditorías programadas que se limitan a supervisar la correcta aplicación de

las buenas prácticas estandarizadas, el cumplimiento de la planificación de control de riesgos, etc.

5. La metodología de análisis de riesgos ha calado profundamente en el régimen y las prácticas alimentarias nacionales. El control de los alimentos se gestiona a partir de Sistemas de Vigilancia y de Alerta Temprana. La implementación normativa de este sistema provocó modificaciones en el Código Alimentario Argentino, principalmente la incorporación de un Manual de Procedimiento para el Retiro de Alimentos del Mercado que interioriza las tendencias apuntadas por los organismos globales de regulación alimentaria.

En el capítulo V, exploramos algunas cuestiones relevantes de los procesos de convergencia regional en materia alimentaria. Brevemente, las conclusiones arribadas al respecto pueden esquematizarse en torno a dos grandes ejes: la armonización alimentaria regional, y la convergencia con la región del MERCOSUR

La armonización alimentaria regional

1. El poder de alineamiento tras los estándares del Codex Alimentarius de FAO/OMS es altamente significativo. Pero también lo es el poder de convergencia hacia los estándares de seguridad alimentaria que mantienen los socios comerciales de cada país.
2. Los procesos de armonización de la normativa alimentaria regional no son recientes. Los primeros intentos pueden rastrearse en propuestas que datan de 1924. El Código Latinoamericano de Alimentos aprobado en 1959 es el primer antecedente legislativo aprobado, convirtiéndose en el primer código internacional de alimentos del mundo.
3. En Argentina, la convergencia regional de la regulación de los alimentos está dada mayormente por las normas producidas en el ámbito del MERCOSUR. La influencia del proceso de integración

regional en el Derecho Alimentario argentino se observa en los considerandos del Decreto N° 2194/94, en los que se manifiesta que la necesidad de mantener actualizadas las normas jurídicas en el área alimentaria ante hipertrofia de la normativa internacional y global relativa a los alimentos, es una de las razones expresamente para la creación de un sistema nacional de control alimentario, especialmente las normas alimentarias armonizadas en la región MERCOSUR.

4. Algunos países o bloques regionales, debido al volumen de los productos alimenticios argentinos que adquieren, indirectamente condicionan la regulación alimentaria local al imponer requerimientos especiales a los alimentos destinados a la exportación. En este sentido, el requisito de trazabilidad se encuentra regulado en Argentina para los productos de exportación (de las carnes vacunas, la miel o los cítricos) debido a exigencias de la regulación europea.
5. Los Estados en desarrollo presenta ciertas debilidades frente a los procesos de globalización jurídica alimentaria, debido a la incapacidad estructural (en recursos humanos, financieros e institucionales) para llevar adelante investigaciones científico técnicas que permitan posicionarse en los procesos regulatorios de los organismos internacionales con un criterio propio. Precisan contar con infraestructura propia y adecuada para estar en condiciones de realizar evaluaciones de riesgos que les permitan justificar la adopción de medidas fitosanitarias más restrictivas que las estandarizadas en el Codex Alimentarius, cuando sea necesario para el establecimiento de sus propias políticas públicas en materia de alimentos.
6. El reforzamiento de sus capacidades no puede depender totalmente de la asistencia que está previsto brinden los Estados desarrollados y los organismos internacionales, pues no puede esperarse que ésta sea por fuera de los marcos trazados para despejar los obstáculos

del comercio internacional de alimentos. La convergencia regional se presenta como la alternativa más potente para posibilitar la construcción de herramientas endógenas que habiliten una posición crítica frente los estándares globalizados.

Convergencia con la región del MERCOSUR

1. El Grupo Mercado Común (GMC), que se pronuncia a través de Resoluciones, es el órgano del MERCOSUR que produce las normas de armonización en materia alimentaria. La labor de su Subgrupo de Trabajo N° 8- *Agricultura*, es particularmente importante en materia agrícola-sanitaria, resolviendo cuestiones que en su mayoría son objeto de legislaciones alimentarias específicas en el ámbito nacional (no codificadas). El Subgrupo de Trabajo N° 3- *Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad* tiene a su cargo una comisión específica sobre *Alimentos*. El Subgrupo ha elaborado la mayoría de los Reglamentos Técnicos que lo modificaron el Código Alimentario argentino, y su labor es la más importante desde la perspectiva del proceso de *descodificación* alimentaria nacional.
2. La regulación del MERCOSUR está gestando un nuevo Código Alimentario. Una primera gran modificación del Código Alimentario en el sentido de la convergencia regional se efectuó en 1995 cuando se incorporaron al mismo treinta y ocho Res. del GMC (Res. del MSyAS N° 3/95). Una gran cantidad de Reglamentos Técnicos elaborados en el marco del MERCOSUR han sido agregados al Código Alimentario desde entonces.
3. La incorporación heterogénea de estos Reglamentos ha mutado profundamente la fisonomía original del Código, abultando sus contenidos con regulaciones técnicas cada vez más específicas y detalladas (largos listados, tablas u otros anexos conteniendo requisitos técnicos, sustancias permitidas y sus correspondientes

niveles, características técnicas de ciertos productos alimenticios, etc.). Estas modificaciones potencian la vulnerabilidad del Código en el sentido de su estabilidad en el tiempo.

4. La regulación armonizada en la región MERCOSUR sobre la cuestión relativa al uso de aditivos alimentarios, se alinea tras las recomendaciones de la agencia global de FAO/OMS, el Codex Alimentarius, debido a la gran injerencia de las evaluaciones de su Comité de Expertos sobre Aditivos Alimentarios (JECFA) en las Resoluciones del GMC. De este modo, a través de un proceso de integración regional, la regulación nacional de cada país integrante del bloque se ve encolumnada tras el proceso de armonización global de la regulación alimentaria.
5. La aprobación de aditivos alimentarios en Argentina (al igual que sucede en los demás países del MERCOSUR) se basa en el dictamen de comités de expertos científicos extranjeros, ya que no existe un comité científico que permita garantizar una evaluación propia. Los procesos de armonización legislativa en el caso de los aditivos alimentarios, neutralizan la tensión inicialmente detectada entre un impulso hacia el alineamiento global y un impulso – contradictorio- hacia la convergencia regional, tal como ha sido señalada para el marco regulatorio europeo sobre seguridad alimentaria.
6. En el marco regional del MERCOSUR, no se prevé, en principio, el supuesto de producción de nuevo conocimiento sobre aditivos alimentarios como base para la introducción de modificaciones a la normativa general. Como excepción, cabe apuntar la regulación de las “especies regionales”, caso para el cual, ante la carencia de parámetros internacionales que limiten o condicionen sus resoluciones, los países de la región deben realizar estudios endógenos y reglamentar el procedimiento para decidir su autorización.

PARTE III

El Sistema Nacional de Control de Alimentos argentino

En la tercera parte, que abarca los dos últimos capítulos (VI y VII) se describió el proceso de emergencia y la organización del *Sistema Nacional de Control Alimentario* (SNCA) que fuera creado por Decreto 2494/94 y recreado por Decreto 815/99. Se intentó demostrar la vinculación de los cambios del régimen de control alimentario con las reformas neoliberales operadas en la década de 1990 en Argentina, y el modo en que las instituciones jurídicas reguladas evolucionaron hacia la instauración de un sistema nacional de control alimentario con caracteres reflexivos. Dado el objeto de esta tesis, un aspecto central en esta parte del análisis fue la determinación del rol del conocimiento experto en el proceso decisorio al interior del sistema.

Las conclusiones a las que nos permitió arribar el capítulo VI, en el cual se describió la emergencia y el funcionamiento del Sistema, pueden esquematizarse en torno a tres grandes ejes: las reformas neoliberales y la regulación alimentaria; la creación del Sistema Nacional de Control de Alimentos; y la toma de decisiones en el proceso de regulación alimentaria.

Las reformas neoliberales y la regulación alimentaria

1. La globalización de los mercados de alimentos y medicamentos, ciertos episodios de crisis alimentarias y crisis sanitarias acaecidas a fines de la década de 1980 y durante la década de 1990, produjeron grandes cambios en la regulación de estas materias y en el diseño institucional de sus autoridades de aplicación. En relación a la temática alimentaria, se registraron numerosos cambios en los subsistemas sociales de ciencia y tecnología, política y economía, particularmente las transformaciones en el mercado internacional de los alimentos desencadenadas a partir de la creación de la OMC en 1995.

2. La cuantía y celeridad de la aparición de innovaciones científicas y técnicas aplicadas a la industria y comercio de alimentos generó una gran cantidad de información en estos subsistemas, las cuales tuvieron que ser traducidas al interior del derecho, generando sucesivas modificaciones al Código Alimentario, y la reestructuración de los organismos de aplicación.
3. En el nuevo escenario que se gesta en los noventa, se produce un viraje en el modo de regular la fiscalización de los alimentos. A partir de un entendimiento generalizado del Estado como un administrador ineficiente, lento y costoso, las estrategias neoliberales estuvieron asociadas a la pretensión normativa de reducir la presencia del Estado a su mínima expresión, prefiriendo la auto-regulación por medio del mercado y el auto-control de los sujetos regulados. El Estado pasa a ocupar el rol de garante de un orden competitivo, generando las condiciones para que las empresas participen por sí del mercado. Se espera que, motivadas en lograr la competitividad (internacional) puedan asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos según los estándares más rigurosos.
4. Las políticas públicas comienzan a estar motorizadas por el imperativo de la eficacia y el logro de la competitividad en los mercados internacionales que, luego de ciertas crisis alimentarias, exigen parámetros más rigurosos. La tarea de control pasa a situar su foco en la faz preventiva, en las herramientas de detección temprana y neutralización de los riesgos. Alcanzar y mantener estos nuevos estándares internacionales de seguridad y calidad alimentaria condujeron a la “modernización tecnológica”, planteada como una tarea “colaborativa” entre un Estado garante, que apoya las acciones privadas, y un gran esfuerzo de inversión y autocontrol del sector privado.
5. Existe mayor reflexividad en el campo del derecho alimentario, lo que se percibe tanto en las regulaciones legales del área -

resultantes de la reforma del Estado en la década de 1990- como en la actuación de las fuerzas del mercado de los alimentos que progresivamente van adoptando estrategias de autocontrol siguiendo parámetros globales (mayormente de adopción voluntaria) en pos de alcanzar y mantener la participación en mercados internacionales.

6. La mayor reflexividad del derecho alimentario se vincula al modelo neoliberal, modelo que promueve una mayor atribución de libertad y poder a los individuos. Ciertas tendencias del derecho alimentario argentino, tal como quedó configurado luego de las modificaciones introducidas en los ´90, indican un proceso de aumento de su reflexividad: la orientación procedimental del Sistema Nacional de Control de Alimentos y la privatización de actividades de control de las distintas etapas que atraviesan los alimentos.

La creación del Sistema Nacional de Control de Alimentos

1. En la década de 1990 se constituye en Argentina un *Sistema Nacional de Control Alimentario* (SNCA), creado por Decreto 2494/94 y re-creado por Decreto 815/99. En su diseño e implementación se observa una gran incidencia de los modelos propuestos por las agencias globales de regulación alimentaria. La aparición de este sistema administrativo en el derecho alimentario nacional se sitúa en el marco de las reformas neoliberales operadas en la década de 1990. Su creación desencadenó modificaciones en el conjunto de instituciones y regulación jurídica codificada.
2. Luego de las reformas de la Administración Pública de la década de 1990, la fiscalización de alimentos y el cumplimiento de las disposiciones del Código Alimentario Argentino se encontraban distribuidas en distintos organismos con funciones diversas. Esta circunstancia ocasionaba conflictos de distribución y superposición de competencias, problemas que, junto a la necesidad de

actualización del Código Alimentario Argentino en el marco del proceso de integración económica regional (para incorporar las normas del MERCOSUR) fueron las causas concretas que justificaron a la creación del sistema.

3. La ANMAT es un organismo descentralizado y autárquico en ámbito de salud, que ejerce la competencia y funciones de relativas al control de alimentos (a través del INAL). Su creación constituyó una de las tantas reformas sectoriales en la estructura de la Administración Nacional en los ´90, cuya necesidad se vio profundizada debido a un escándalo de la intoxicación por la ingesta de propóleo y la epidemia del cólera.
4. La ANMAT se diseñó siguiendo modelos, informes y recomendaciones nacionales y extranjeros (FDA norteamericana, Organización Panamericana de la Salud). La creación de esta agencia nacional de control de alimentos a inicios de la década de 1990 respondía a una tendencia mundial impulsada y modelada por las guías y recomendaciones de la FAO conjuntamente con OMS, aunque este vínculo no se mencione expresamente en los documentos oficiales de la institución.
5. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – SENASA-, ente autárquico de la Administración Pública Nacional encargado de ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal, y de asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia, es el otro gran integrante nacional del SNCA. A diferencia de la ANMAT, no fue creado en la década de 1990, si bien sufrió algunos cambios en el marco de reforma de la Administración pública por entonces.
6. El SENASA, al igual que la ANMAT, constituye una agencia de control alimentario que cuenta con una larga trayectoria, de prestigio nacional y reconocimiento internacional.

La toma de decisiones en el proceso de regulación alimentaria

1. La CONAL es el órgano encargado de gestionar la información para la toma de decisiones dentro del SNCA. *Vigila* el sistema para asegurar que todos los organismos que lo integran hacen cumplir el Código Alimentario Argentino en todo el territorio de la Nación. Es el órgano estatal a cargo de la gestión de la obligación de seguimiento de la normativa alimentaria, debiendo recomendar las modificaciones necesarias para mantener la actualización del Código Alimentario. Esta actualización debe tomar como referencia las normas internacionales y los acuerdos del MERCOSUR.
2. El SNCA, en la medida que crea un órgano especial para gestionar la información, documentar, asesorar en diversas materias (actualización de la normativa alimentaria, superposición de controles, y demás consultas), parece seguir el modelo de análisis de riesgo global que postula la separación del proceso decisorio en una fase de evaluación (científica) y una fase de decisión (política).
3. La CONAL asume la faz política del proceso de toma de decisiones. Su composición se limita a funcionarios representantes de los dos Ministerios nacionales vinculados a la cuestión alimentaria (área economía y área salud), las autoridades de aplicación del régimen propiamente alimentario (ANMAT, SENASA y autoridades provinciales) y de regímenes conexos (Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y Ley 22.802 de Lealtad Comercial). Esta representatividad sectorial refleja la intención de generar un espacio para la búsqueda de consenso entre las distintas dependencias vinculadas a la fiscalización de los alimentos. Es notable la ausencia de representantes del área ambiental, área cuya conexión con la producción y el consumo de alimentos es innegable.

4. El asesoramiento experto (la fase de evaluación) se concentra en los *Grupos Ad Hoc* que la CONAL puede conformar para el estudio, análisis e investigación de temas bajo análisis. Los Grupos Ad Hoc se conforman con un representante por cada organismo interesado en participar del debate (representantes de las Autoridades integrantes del SNCA), “*adicionalmente*” también lo integran “*profesionales especializados*” en tanto de representantes de organismos de ciencia y tecnología. Se puede invitar para exponer algún tema específico a representantes de ONGs registradas y expertos del sector industrial, pero éstos no forman parte del GAH.
5. La garantía de la independencia de los expertos es una de los puntos fundamentales en el derecho alimentario comparado. En Argentina, la reglamentación del funcionamiento de este tipo de grupos, carece de disposiciones específicas sobre el modo de reclutar los expertos. El Reglamento de Conformación y Funcionamiento de los GAH deja un amplio margen de libertad en el reclutamiento de los expertos.
6. La participación experta en el proceso de toma de decisiones se mantiene como un eje importante a lo largo de la evolución de la regulación alimentaria argentina, lo que varía en el nuevo sistema instaurado en los ´90, es una relativa pérdida de autonomía en la actuación de los expertos debido a ciertos condicionamientos al momento de emitir sus recomendaciones, las cuales deben seguir los parámetros científicos y técnicos globalmente establecidos por las agencias internacionales, así como las decisiones adoptadas en el marco regional del MERCOSUR.
7. Los intereses privados (tanto empresariales como civiles sin fines de lucro) son representados en el Consejo Asesor de la CONAL (CONASE), órgano de consulta obligatoria de carácter no vinculante. Este consejo integra otros agentes en el proceso de toma de decisiones involucrados (además de los actores estatales). Incorpora sectores involucrados en la cuestión alimentaria

tradicionalmente no contemplados en construcción de la regulación, como lo son los consumidores y los trabajadores de la industria alimentaria. Sin embargo, es notable en la conformación total del organismo la mayor representatividad que proporcionalmente tienen los intereses económicos privados.

Por último, luego de la descripción de la composición y el funcionamiento del sistema, en el capítulo VII se abordó el análisis de su racionalidad indicando una tendencia hacia la reflexividad. Recuperamos brevemente las conclusiones arribadas en dicho capítulo, a partir de dos grandes ejes: la *procedimentalización* del sistema, y la privatización del control de alimentos.

Procedimentalización del sistema

1. La regulación alimentaria -tal como quedó reconfigurada luego de los episodios de crisis y cambios legales e instituciones producidos en la década del 1990- adquiere caracteres de derecho reflexivo. La apertura del comercio exterior, las políticas de incentivo a la industria alimentaria y el fomento a las exportaciones en todo el sector agroalimentario, influyen fuertemente en las políticas alimentarias, cuyo diseño e implementación dejan de pertenecer solamente al sector salud pública, y pasan a ser materia compartida con la cartera de economía, según se deduce de los cambios en el organigrama de la administración pública relativa a la cuestión alimentaria en los ´90.
2. La orientación procedimental caracteriza al Sistema Nacional de Control de Alimentos. Mediante la regulación edificada en el Decreto 2194/94, modificado por el Decreto 815/99, y sus normas modificatorias, el derecho no determina jurídicamente resultados materiales esperados, sino que establece procedimientos para armonizar el funcionamiento del sistema. La tendencia hacia la *procedimentalización* en la forma de resolver los problemas que

- plantea al derecho la complejidad creciente de la cuestión alimentaria se observa en la modificación de los procedimientos previstos para mantener actualizada la legislación alimentaria y facilitar la comunicación de los distintos organismos dentro del sistema; y en los procedimientos (legales) para resolver los problemas de superposición de controles entre los distintos organismos de control (con facultades cada vez más especializadas).
3. Las reglas para la actualización de la normativa alimentaria permiten al derecho lidiar con el aumento de complejidad en los subsistemas político, científico y económico, y a su vez proveer a éstos de mecanismos procedimentales que le faciliten su autoorganización. Si bien el problema de la actualización de la normativa alimentaria ha atravesado toda la historia de la legislación alimentaria nacional, con la reforma de 1994, constituye un síntoma de *procedimentalización* del Derecho Alimentario.
 4. En la década de 1990, el problema de la actualización adquiere mayor complejidad debido a la liberalización de los mercados, la estandarización de la regulación global de los alimentos, el proceso de armonización regional del MERCOSUR, la necesidad de integrar la opinión de actores antes invisibilizados (trabajadores de la industria alimentaria, consumidores). Todo ello requiere mayor sofisticación en las reglas jurídicas para resolverlo.
 5. El SNCA *procedimentalizó* la actualización de la normativa alimentaria mediante la creación de órganos específicos (CONAL, CONASE) para la elaboración de las propuestas. Se detectan dos niveles de *procedimentalidad*: por un lado, la CONAL puede conformar Grupos *ad hoc* para asesorarla (que documentan el problema y emiten un dictamen fundado en el conocimiento acreditado por organismos internacionales de referencia); por el otro, la CONAL debe convocar al CONASE, órgano de consulta obligatoria que representa la opinión del sector empresario, industrial, de los trabajadores de la industria alimentaria, los

consumidores y representantes de las autoridades provinciales de las distintas regiones del país.

6. La creación de una *Base Única de Datos* informatizada (art. 40 Dec. 2194/94) es uno de los caracteres de reflexividad de derecho alimentario argentino. Este instrumento específico para la comunicación entre los integrantes del sistema es un mecanismo de facilitación de la toma de decisiones y a la coordinación de los organismos públicos del SNCA.
7. Identificamos dos grandes tipos de conflictos en relación a la regulación alimentaria: conflictos intersistémicos (se entablan entre derecho y otros subsistemas sociales) y conflictos intra-sistémicos (al interior del sistema *administrativo* de control de alimentos). Estos últimos, se dan especialmente en torno a la distribución de competencias entre los integrantes del sistema. Existen dos subtipos de conflictos intra-sistémicos: conflictos entre organismos nacionales y organismos provinciales (conflictos verticales) y conflictos de los organismos nacionales entre sí (conflictos horizontales).
8. La competencia para fiscalizar los alimentos a nivel horizontal se distribuye según dos criterios: el origen de los alimentos y el grado de elaboración de los alimentos. El SNCA prevé reglas que han sido progresivamente perfeccionadas, en algunos casos a partir de las pautas recogidas por la jurisprudencia, para resolverlos conflictos intra-sistémicos. El Dec. 815/99 establece dos reglas generales para el reparto de competencias de control sobre establecimientos elaboradores, productos, transportes y depósitos por parte de los distintos organismos del Estado, para asegurar el correcto cumplimiento del Código Alimentario (habilitación -previa inspección-, inscripción -en registros-, y certificación): reconocimiento y aceptación mutua; no duplicación de costos por la mutua aceptación.

Privatización del control de alimentos

1. El razonamiento neoliberal predica que, en principio, el Estado es un administrador ineficiente, por lo que se debe dejar que el mercado se autogestione, conservando la administración pública el mínimo de funciones posibles. La segunda premisa sostiene que estas funciones mínimas que el Estado conserva deben ser ejecutadas del modo más próximo al “administrado”. En este sentido, en materia alimentaria se han diseñado programas para fortalecer el componente federal del SNCA, intentando incorporar a las provincias en el proceso regulatorio, y previendo estrategias de desplazamiento de las funciones de control desde el Estado nacional hacia las provincias, y de éstas al nivel municipal.
2. El SNCA promueve herramientas de privatización de los controles estatales, receptando las tendencias promovidas desde las instancias de regulación global a la luz de los cambios en la aproximación de la ciencia y tecnología de los alimentos, que ha virado hacia un control sostenido a lo largo de todo el proceso alimentario, poniendo gran parte de las responsabilidades de control en cabeza del propio productor (“auto-control” de los sujetos del mercado) bajo la auditoría del Estado. En esta transición, el Estado impulsa la adopción de buenas prácticas de manipulación, elaboración, control, etc. de los alimentos estandarizadas, o bien la adhesión a certificaciones de standards de calidad alimentaria.
3. La complejidad de tecnología moderna y el crecimiento de la industria tornan poco eficiente el clásico modelo de control en cabeza del Estado, ante el cual, surge como modelo “*superador*” un enfoque científico que integra a la industria al sistema mismo de control del producto. El pasaje que experimentaron las funciones del Estado entre estos dos modelos, se percibe en el cambio terminológico en la normativa jurídica como reflejo del cambio en la interpretación experta de la atribución de la responsabilidad del

control. De la noción de “*fiscalización*” se pasa a la de “*vigilancia*”. Esta última, da la idea de un tercero observador que inicialmente confía en el funcionamiento de la autorregulación de los diversos agentes productivos y sólo interviene cuando detecta alguna falla en estos mecanismos.

4. La creciente privatización del control de alimentario desplaza el rol –anteriormente central- del Estado, resignificándolo como deber de *vigilancia* de la autorregulación de los particulares. En el escenario que sienta el SNCA el Estado pasa, de ocupar un lugar protagónico como organismo central a cargo de la ejecución de las tareas de control clásicas del “poder de policía” sanitaria-alimentaria (detección del fraude y aplicación de sanciones represivas) a cumplir un rol garante del correcto funcionamiento de los distintos engranajes y resortes del sistema.

Bibliografía

- A.A.V.V. “Angel Mantovani. Homenaje a Su Memoria.” *Folletos de La UNL*, 1935.
- . *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Córdoba, 26- 29 Mayo 1937*. Buenos Aires, 1937.
- . *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Mendoza, 20-24 Abril 1939*. Buenos Aires: Publicación a cargo de Abel Sanchez Díaz, 1939.
- . *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada En Santa Fe, 3-6 Julio 1935*. Santa Fe: Imprenta de la UNL, 1935.
- A.N.M.A.T., and Ministerio de Salud de Nación. “Programa Federal de Control de Alimentos,” 2011. http://federal.anmat.gov.ar/federal.anmat/docs/Programa_Federal_de_Control_de_los_Alimentos_2011.pdf.
- Abiusso, Noemí. “Conferencia Bromatológica Nacional.” In *Evolución de Las Ciencias En La República Argentina 1923-1972*, IX:87–88. Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina, 1981.
- Alberdi, Juan Bautista. *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Buenos Aires: Raigal, 1954.
- Alemanno, Alberto. *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches to Food Risks in the EC and the WTO*. Cameron May, 2007.
- Anderson, Oscar Edward. *The Health of a Nation: Harvey W. Wiley and the Fight for Pure Food*. Textbook Publishers, 2003.
- Andrada, Carlos. “Orígenes de La Bromatología En Catamarca.” *Saber y Tiempo* 5. N° 17 (2004): 147–159.
- ANMAT. “Cuarta Carta. Compromiso Con El Ciudadano,” 2009. http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Carta_Compromiso/4-Carta-Compromiso.pdf.
- Anónimo. “Conferencia Bromatológica Nacional. Resoluciones y Votos Sancionados.” *Revista Industria y Química* 2, no. 3 (1937).
- Anzoátegui, Víctor Tau. *La codificación en la Argentina (1810-1870): mentalidad social e ideas jurídicas*. Imprenta de la Universidad, 1977.
- Añez Hernandez, Carmen. “Caracterización y Evaluación de La Política Agroalimentaria Del Estado Venezolano Durante El Periodo 1999-2008 1.” *Revista Venezolana de Economía Social* 20 (2010).
- Arata, Pedro. “Informe Al Presidente de La Municipalidad de La Capital Sobre El Laboratorio Químico de La Ciudad de París.” In *Anales de La Sociedad Científica Argentina*, XV:170–187, 1883.
- Araujo, Edgardo Díaz, and María José Iuvaro. *Vitivinicultura y Derecho*. Editorial Dunken, 2006.
- Arnaud, André Jean. *Entre modernidad y globalización: siete lecciones de historia de la filosofía del Derecho y del Estado*. Universidad Externado de Colombia, 2000.

- Atwood, Barry, Katharine Thompson, and Chris Willett. *Food Law*. Tottel, 2009.
- Barreiro, Dionisio. "Breve Historia de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales." *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* 1 (1948): 7–10.
- Barros Platiau, Ana Flávia. "Los Dos Grandes Desafíos Que La Seguridad Alimentaria Plantea Al Derecho Internacional." In *Direito, Sociedade e Riscos. A Sociedade Contemporânea Vista a Partir Da Idéia de Risco.*, edited by Marcelo Dias Varella. Brasília: Red Latino – Americana e Européia sobre Governo dos Riscos, 2006.
- Barsky, Osvaldo, and Jorge Gleman. *Historia del Agro Argentino*. Sudamericana, 2012.
- Beck, Ulrich. *La Sociedad Del Riesgo/ The Risk Society: Hacia Una Nueva Modernidad*. Editorial Paidós, 2006.
- Bellorio Clabot, Dino. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. 1. 2º ed. Buenos Aires: Ad Hoc, 2008.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907.
- Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo; Legislación Administrativa; Principios Generales; Organización Administrativa*. Vol. 1. Tomo 1. Buenos Aires: Lajouane, 1929.
- Bisang, Roberto, Fernando Porta, Verónica Cesa, and Mercedes Campi. *Evolución Reciente de La Actividad Láctea: El Desafío de La Integración Productiva*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- Bobbio, Norberto. *Teoría general del derecho*. 2º ed. Bogotá: Temis, 1994.
- Bonet de Viola, Ana María. "De La Marca de Fuego Al Chip. Genealogía de La Trazabilidad Como Sistema de Seguimiento de Los Productos de Consumo." *Papeles Del Centro* 3, no. 10. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL (2013): 7–22.
- Booth, S. "Conflicting Approaches to Risk Management: Recent Trends in the BSE Crisis." *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6, no. 4 (1998): 214–223.
- Borón, Atilio. *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. El Cielo por Asalto, 1995.
- Boutrif, E. "The New Role of Codex Alimentarius in the Context of WTO/SPS Agreement." *Food Control* 14 (2003): 81–88.
- Bresser Pereira, Luiz. "La Reforma Del Estado de Los Años Noventa. Lógica y Mecanismos de Control." *Desarrollo Económico* 38, no. 150 (1998).
- Bronckers, Marco, and Ravi Soopramanien. "The Impact of WTO Law on European Food Regulation." *European Food & Feed Law Review* 6 (2008): 361–375.
- Buezas, Evaristo. "Síntesis Histórica de La Dirección Nacional de Química (1923-1972)." In *Evolución de Las Ciencias En La República Argentina 1923-1972*, by Noemí Abiusso, 80–81. Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina, 1981.

- Callon, Michel. "Algunos elementos para una sociología de la traducción. La domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc." In *Sociología de la Ciencia y la Tecnología*, edited by Juan Manuel Iranzo. CSIC-Dpto. de Publicaciones, 1995.
- . "El Proceso de Construcción de La Sociedad. El Estudio de La Tecnología Como Herramienta Del Análisis Sociológico." In *Sociología Simétrica. Ensayos Sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, edited by Domenech and Tirado. Barcelona: Gedisa, 1998.
- . "La Dinámica de Las Redes Tecno-económicas." In *Actos, Actores y Artefactos*, edited by Hernán Thomas, 147–184. Bernal: UNQ, 2008.
- . "Luchas y Negociaciones Para Definir Qué Es y Qué No Es Problemático, La Socio- Lógica de La Traducción." *Redes* 23 (2006): 103–128.
- Canaris, Claus-Wilhelm. *Sistema en la Jurisprudencia*. Fundación Cultural del Notariado, 1998.
- Cantafio, Fabio. "Autorización de Productos Alimenticios. Competencia de La Nación y Las Provincias." *La Ley* 2009-E (2009): 559.
- . "Obligaciones Que Surgen Del Código Alimentario Argentino (C.A.A.) Para Los Distintos Partícipes de La Cadena de Elaboración y Comercialización de Alimentos." *DJ* 2003–1 (2003): 363.
- . "Tendencias Mundiales En Protección de Los Alimentos y Su Evolución Legislativa." *DJ* 2002–2 (2002): 380.
- Carpenter, Daniel. "Pure Food and Drug Act (1906). Major Acts of Congress." *Encyclopedia.com*, 2004. <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400257.html>.
- Catalano, Edmundo Fernando. *Código de Minería de la República Argentina: Comentado*. Buenos Aires: V.P. de Zavalía, 1978.
- Catoggio, José. "Análisis Cromatográfico." *Anales de La Dirección Nacional de Química* IV, no. 8 (1951): 98–122.
- Cazala, Julien. "Food Safety and the Precautionary Principle: The Legitimate Moderation of Community Courts." *European Law Journal* 10, no. 5 (2004): 539–554.
- Centro de la Industria Lechera. "La Lechería Argentina. Situación Coyuntural y Perspectivas," 2003. <http://www.quesosargentinos.gov.ar/paginas/Documento2.PDF>.
- Chalmers, D. "Food for Thought: Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life." *The Modern Law Review* 66, no. 4 (2003): 532–562.
- Cionfrini, Ernesto. "La Reglamentación de Los Derechos y El 'Poder de Policía' En La Jurisprudencia de La Corte Suprema." Edited by Daniel Sabsay. *La Ley*. Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional (2005): 255.
- Cirio, Félix. "En Marcha. Editorial." *Alimentos Argentinos*, 1996.
- Codex Alimentarius. *Directrices Para La Aplicación Del Sistema de Análisis de Riesgos y de Los Puntos Críticos de Control (HACCP)*. Anexo de CAC/RCP 1-1969, 1997.

- Collart-Dutilleul, Francois. “El Nuevo Derecho Agroalimentario Europeo A La Luz De Las Problemáticas De La Seguridad Alimentaria, Del Desarrollo Durable Y Del Comercio Internacional.” Séptimo Programa-Marco. Programa específico IDEES. Consejo Europeo de la Investigación, 2008. http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/projet_lascaux/projet_lascaux_ES.pdf.
- Comisión del Codex Alimentarius. *Sistema Nacional de Control de Alimentos. Estructuras Nacionales Relacionadas Al Trabajo Del Codex y Participación de Los Consumidores En El Establecimientos de Normas Alimentarias*. México: Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias, 2010.
- De Sadeleer, Nicolas. “The Precautionay Principle in EC Health and Environmental Law.” *European Law Journal* 12, no. 2 (2006): 139–172.
- Diez Picazo y Ponce de León, Luis. “Codificación, Descodificación y Recodificación.” *Anuario de Derecho Civil* XLV, no. II (1992): 473–484.
- Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales. “Disertación Del Excmo. Sr. Presidente de La República, Gral. Juan Perón, Acerca de Política Alimentaria Argentina.” *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* II, no. 3 (1949): 46–50.
- . “La Organización de Los Servicios Oficiales de Fiscalización Química.” *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* 2, no. 4 (1949): 4.
- Dirección Nacional de Química. “El Código Bromatológico Nacional - Su Jurisdicción. Su Materia.” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 8 (1951): 76.
- . “El Problema Del Vino.” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 5–7.
- . “Instituto y Código Bromatológico de La Provincia de Mendoza. Proyecto de Ley Remitido a La Legislatura.” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 62–63.
- . “Noticias Argentinas: El Instituto Bromatológico y Departamento Químico de La Provincia de Santa Fe.” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 5 (1950): 59–60.
- . “Noticias Argentinas: Una Comisión Estudiará Un Proyecto de Código Bromatológico Nacional.” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 61–62.
- . “Quinto Congreso Sudamericano de Química.” *Anales de La Dirección Nacional de Química* 7 (1951): 130.
- Dromi, José Roberto. *Reforma del Estado y privatizaciones: Legislación y Jurisprudencia*. Vol. I. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1991.
- Dromi, Roberto. *Introducción Al Derecho Administrativo*. Madrid: Grouz, 1986.
- Dworkin, R. M. *Los derechos en serio*. Editorial Ariel, 2012.

- Escalada, Federico N. Videla, and María Luisa Casas de Chamorro Vanasco. *Manual de derecho aeronáutico*. Buenos Aires. Zavalía, 1979.
- FAO. *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* Roma: FAO, 2006. ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_E_S.pdf.
- . *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-germánica)*. Estudio Legislativo. FAO, 2006.
- . “Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos. Guía Rápida Para Evaluar Las Necesidades En Materia de Fortalecimiento de La Capacidad,” 2007.
- . “Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos: Directrices Para Evaluar Las Necesidades de Fortalecimiento de La Capacidad,” 2007.
- . “Manual de Inspección de Los Alimentos Basada En El Riesgo.” Estudio FAO Alim. y Nut. -89, 2008. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0096s/i0096s00.pdf>.
- . “Report of the World Food Summit,” 1996.
- FAO, and Ministerio de Sanidad y Consumo de España. “Sistemas de Calidad e Inocuidad de Los Alimentos. Manual de Capacitación Sobre Higiene de Los Alimentos y Sobre El Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (APPCC),” 2002.
- FAO, and OMS. *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*. 10^o ed. Roma: Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, 1997.
- . *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*. 20^o ed., 2011.
- . *Establecimiento de sistemas eficaces de inocuidad de los alimentos: actas del foro. 12 al 14 de Octubre de 2004*. Segundo Foro mundial FAO/OMS de Autoridades de Reglamentación sobre Inocuidad de los Alimentos. Bangkok, Tailandia: Food & Agriculture Org., 2005.
- . “Garantía de La Inocuidad y Calidad de Los Alimentos: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos.” Estudio FAO/OMS: Alimentación y Nutrición 76, 2003. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>.
- Faría, José Eduardo. *El Derecho en la Economía Globalizada*. Trotta, 2001.
- Fariñas Dulce, María José Fariñas. *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*. Librería-Editorial Dykinson, 2000.
- Frontera, Juan Carlos. “La Descodificación Como Síntoma de La Historicidad Del Derecho.” *Revista Electrónica Del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”* 1, no. 1 (2007): 224–231.
- Garrone, Alberto. *Manual de Derecho Comercial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1981.
- Giddens, Anthony. *Consecuencias de la Modernidad*. Alianza Editorial, 2007.

- . *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad: Modernidad, Contingencia y Riesgo*. Anthropos Editorial, 1996.
- Gieryn, Tomas. *Cultural Boundries of Science: Credibility on the Line*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- Goodburn, Kaarin. *Eu Food Law: A Practical Guide*. Woodhead Publishing, 2001.
- Gordillo, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. II. 4^o ed., 2000.
- . *Tratado de derecho administrativo: Parte general*. Vol. II. Macchi, 1980.
- Grassi, Estela. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Espacio, 2003.
- Grau, Carlos. “Nuevo Codex Alimentarius de La Provincia de Buenos Aires.” In *Actas de Trabalho, 7^a Secção.*, VI:462.463. Rio de Janeiro-São Paulo., 1937.
- Greca, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal. Antecedentes históricos de los poderes comunales de policía- sanidad-asistencia social*. Vol. Tomo II. 2^o ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943.
- Guajardo, Carlos Alberto. *Código Alimentario Argentino: Su Valoración Jurídica*. Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998.
- Guatelli, Manuel. “Oficina Química Municipal.” In *Evolución de Las Ciencias En La República Argentina 1923-1972*, by Noemí Abiusso, 81–82. Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina, 1981.
- Gutierrez, Alejandro. “Políticas Macroeconómicas y Sectoriales: Impactos Sobre El Sistema Agroalimentario Nacional (1999-2003).” *Agroalimentaria* 20 (2005): 69–87.
- Habermas, Jürgen. “Concepciones Sociológicas Del Derecho y Concepciones Filosóficas de La Justicia.” In *Facticidad y Validez*, 105– 146. 2^o ed. Madrid: Trotta, 2000.
- Hackett, Edward J., and Society for Social Studies of Science. *The Handbook of Science and Technology Studies*. Mit Press, 2008.
- Hellebo, Lise. *Food Safety at Stake - the Establishment of Food Agencies*. Working Paper. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Unifob AS, 2004.
- Hermitte, Marie A. “La Fundación Jurídica de Una Sociedad de Las Ciencias y La Técnica a Través de Las Crisis y Los Riesgos.” In *Direito, Sociedade e Riscos. A Sociedade Contemporânea Vista a Partir Da Idéia de Risco*, edited by Marcelo Dias Varella. Brasília: Red Latinoamericana e Européia sobre Governo dos Riscos, 2007.
- Holland, Debra, and Helen Pope. *Eu Food Law and Policy*. Kluwer Law International, 2004.
- Hulebak, Karen, and Wayne Schlosser. “Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) History and Conceptual Overview.” *Risk Analysis* 22, no. 3 (2002): 547–552.
- Hurtado de Mendoza, Diego, and Analía Busala. “De La ‘movilización Industrial’ a La ‘Argentina Científica’: La Organización de La

- Ciencia Durante El Peronismo (1946-1955)." *Revista Da Sociedade Brasileira de Historia Da Ciencias*, 2006.
- Hurtado de Mendoza, Diego, and Alejandro Drewes. *Tradiciones y rupturas: la historia de la ciencia en la enseñanza*. Baudino, 2004.
- Irigoyen Freyre, Abelardo. *Código Bromatológico. La Función Del Estado En La Sanidad Alimenticia*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 1944.
- Irti, Natalino. "La edad de la descodificación." In *La edad de la descodificación*, 17–41. Barcelona: José María Bosch, 1992.
- Jasanoff, Sheila. *Handbook of Science and Technology Studies*. SAGE, 1995.
- . "Relating Risk Assessment and Risk Management." *EPA Journal* 19, no. 1 (1993): 35.
- . "Songlines of Risk." *Environmental Values* 8, no. 2 (1999): 135–152.
- . *The Fifth Branch: Science Advisers As Policymakers*. Harvard University Press, 1994.
- Jukes, David. "The Role of Science in International Food Standards." *Food Control* 11, no. 3 (2000): 181–194.
- Larach, María Angélica. *El Acuerdo Sobre La Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Contenido y Alcance Para América Latina y El Caribe*. Comercio Internacional 39. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2003.
- Latour, Bruno. "Give Me a Laboratory and I Will Raise the World." In *Science Observed: Perspectives on the Social Studies of Sciences*. London: Sage Publications, 1983.
- . *La esperanza de Pandora: Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa Editorial, 2001.
- . *Nunca fuimos modernos: Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.
- . *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial, 2008.
- Lauterburg. *Food Law: Policy & Ethics*. Routledge, 2001.
- Leavy, Sebastián, and Francisco Sáez. "Debilidades En La Armonización de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias En El MERCOSUR." *Densidades* N°5. 2010.
- Lee, Richard. "Agri-Food Governance and Expertise: The Production of International Food Standards." *Sociologia Ruralis* 49, no. 4 (2009): 415–431.
- Leigh Star, Susan, and James Griesemer. "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39." *Social Studies of Science* 19, no. 3 (1989): 387–420.
- Lenaerts, K., and P. Van Nuffel. *Constitutional Law of the European Unión*. Londres: Sweet & Maxwell, 2004.
- Lin, Ching-Fu. "Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy." *Virginia Journal of International Law* 51, no. 3 (2011): 637.

- Lindner, Line Friis. “Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive Towards Convergence.” *The European Journal of Social Science Research* 21, no. 2 (2008): 133–143.
- Lorenzetti, Ricardo Luis. *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*. Rubinzal-Culzoni, 1995.
- . *Teoría de La Decisión Judicial. Fundamentos Del Derecho*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008.
- Luhmann, Niklas. *Complejidad y Modernidad: De la Unidad a la Diferencia*. Trotta, 1998.
- . *El Derecho de la sociedad*. Universidad Iberoamericana, 2005.
- . *Introducción a la teoría de sistemas: lecciones publicadas*. Universidad Iberoamericana, 1996.
- . *La sociedad de la sociedad*. Universidad Iberoamericana, 2007.
- . *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General*. Anthropos Editorial, 1998.
- . *Sociologia do direito*. Tempo Brasileiro, 1985.
- Machinea, Victor. “Control de Alimentos, Un Nuevo Enfoque.” *Alimentos Argentinos*, 1998.
- . “Control de Alimentos. Un Nuevo Enfoque.” *Alimentos Argentinos*, Diciembre 1999.
- MacMaoláin, Caoimhín. *EU Food Law: Protecting Consumers and Health in a Common Market*. Hart, 2007.
- Manosalvas, Samuel Losada. *La gestión de la seguridad alimentaria*. Escola de Prevenció i Seguretat Integral, 2001.
- Mansour, Mark. “One World for All: International Harmonization of Food Regulations. Codex Alimentarius and the Treatment of Foods Deriver from Biotechnology as a Case Study.” *Journal of Food Science* 69, no. 4 (2004).
- Marí, Enrique E. “La Interpretación de La Ley. Análisis Histórico de La Escuela Exegética y Su Nexo Con El Proceso Codificadorio de La Modernidad.” In *Materiales Para Una Teoría Crítica Del Derecho*, edited by Carlos M. Cárcova, 163–208. 2^o ed. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006.
- Marichal, María Eugenia. “Conocimiento Científico- Técnico y Regulaciones Jurídicas. El Control de Los Alimentos Como Red: El Caso Del Código Bromatológico y El Instituto Bromatológico de La Provincia de Santa Fe (1939-1941).” Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes, 2011.
- . “Las Crisis Como ‘catalizadoras’ Del Derecho: El Caso de Las Recientes Crisis Alimentarias En La Unión Europea y La Instauración Del Concepto de Seguridad Alimentaria.” *Revista Crítica de Derecho Privado* 7. La Ley Uruguay (2010).
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Vol. I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1972.
- . *Tratado de derecho administrativo. Limitaciones a la propiedad privada en interés público; policía; poder de policía; responsabilidad del Estado*. Vol. IV. 3^o ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1980.

- Menendez, Anselmo. "Presentación." *Anales de La Dirección General de Oficinas Químicas* 1, no. 1 (1948): 2.
- Meulen, Bernd Van Der. *Private Food Law: Governing Food Chains Through Contract Law, Self-regulation, Private Standards, Audits and Certification Schemes*. Wageningen Academic Pub, 2011.
- Meulen, B. M. J. van der, Menno van der Velde, Anna Szajkowska, and Ronald Verbruggen. *European Food Law Handbook*. Wageningen Academic Publishers, 2008.
- Millestone, Erik, and Patrick Van Zwanenberg. "The Evolution of Food Safety Policy-making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius." *Social Policy & Administration* 36, no. 6 (2002): 593–609.
- Min. de Salud Pública del Uruguay, and Min. de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay. *El Control de Los Alimentos En El Uruguay*. 2º Foro Mundial de Autoridades de Control de Inocuidad Alimentaria. Bangkok, Tailandia,: FAO/OMS, October 12, 2004.
- Montes, Adolfo Leandro. *Bromatología*. Eudeba, 1981.
- Montes, Adolfo Leandro, and Ernesto Grandolini. "Aplicación Del Método de Bryant y Smith a La Determinación de Aldehídos y Cetonas." *Anales de La Dirección Nacional de Química* IV, no. 7 (1951): 9–19.
- Morales de Setién Ravina. "La Racionalidad Jurídica En Crisis: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner." In *La Fuerza Del Derecho*. Colombia: Uniandes, Siglo del Hombre Eds., 2000.
- Morón, Juan Manuel, and Irene Amador. "Modernizando El Sistema." *Alimentos Argentinos*, 2005.
- Morón, Pablo, and Juan Alderete. "Control de Alimentos. Cambios En El Panorama." *Alimentos Argentinos*, 2002.
- Mullor, Jorge B. *Por un alimento mejor: Bases para un código bromatológico nacional; comentarios y fundamentos, aporte para una legislación para toda la República*. Santa Fe: Castellvi, 1949.
- Mullor, Jorge B., and P. J. Benet. "La Pasteurización Obligatoria de La Leche En Las Ciudades." In *Actas de Trabalho, 7ª Secção*, VI:556–565. Rio de Janeiro- São Paulo, 1937.
- Murillo, M. Luisa. "The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification." *Journal of Transnational Law & Policy* 11, no. 1 (2001): 1–20.
- Nature. "Not the Last Word on the BSE Crisis." *Nature* 389, no. 6650 (1997): 423.
- Nonet, Philippe, and Philip Selznick. *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*. Transaction Publishers, 1978.
- Núñez Santiago, Beatriz A. Núñez. *Políticas públicas y derecho alimentario: Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad Argentina, 1998.
- O'Rourke, Raymond. *European Food Law*. Sweet & Maxwell, 2005.
- OMC. *¿Qué Es La OMC?* Informe Anual 2012, 2012. www.wto.org/omcpresentacion.

- Ost, François. *A natureza a margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Instituto Piaget, 1995.
- . *El Tiempo Del Derecho*. Siglo XXI, 2005.
- . “Júpiter, Hércules, Hermes: Tres Modelos de Juez.” Translated by Isabel Lifante Vidal. *DOXA, Cuadernos de Filosofía Del Derecho* 14 (1993): 169–194.
- Oszlak, Oscar. *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1982.
- . *La formación del estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel, 2004.
- Palacios, Eduardo Marino García. *Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2001.
- Piscitelli, Alejandro. *Ciencia en Movimiento: La Construcción Social de Los Hechos Científicos*. Vol. I. Centro Editor de América Latina, 1995.
- Poli, Sara. “The European Community and the Adoption of the International Food Standards Within the Codex Alimentarius Commission.” *European Law Journal* 10, no. 5 (2004): 613–630.
- Portalis, Jean-Étienne-Marie. *Discurso Preliminar Código Civil Francés*. Translated by Silvia De la Canal. Suplemento Esp. Rev. La Ley. Buenos Aires: La Ley-UBA, 2004.
- Porter, Roy. “La Revolución Científica: ¿un Radio En La Rueda?” In *La Revolución En La Historia*, edited by Roy Porter and Teich Mikulas. Barcelona: Crítica, 1990.
- Prog. Conj. FAO/OMS Sobre Normas Alimentarias. *Actividades de Los Puntos de Contacto Del Codex y de Los Comités Nacionales Del Codex En La Región Latinoamericana y El Caribe*. República Dominicana: FAO/OMS, 2001.
- Recuerda Girela. “Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk Versus Risk.” *Food Law & Policy* 4, no. 1 (2008): 1–44.
- Recuerda Girela, Miguel Ángel Recuerda. *Seguridad Alimentaria y Nuevos Alimentos: Régimen Jurídico-Administrativo*. Navarra: Thomson Aranzadi, 2006.
- Rey, Mabel Thwaites, and Andrea López. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo, 2005.
- Rodríguez Font, Mariola Rodríguez. *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria: De la Policía Administrativa a la Gestión de Riesgos*. Marcial Pons, 2007.
- Rumi, Tomás. *Memoria de La Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales Correspondiente Al Año 1937*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación, 1938.
- Sánchez Díaz, Abel. “La Fiscalización Alimenticia En La Ciudad de Buenos Aires.” In *Actas de Trabalho, 7ª Secção.*, VI:297–299. Rio de Janeiro-São Paulo., 1937.
- Santos, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Facultad de Derecho,

- Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- Sassen, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Katz Editores, 2007.
- Savigny, Friedrich Carl von. *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho*. Translated by Adolfo Posada. Vol. III. Biblioteca Jurídica Atalaya 1º. Buenos Aires: Atalaya, 1946.
- Sec. de Agric. Ganad. y Pesca. “Apuntalando El Futuro. El Nuevo Laboratorio Nacional de Referencia Del SENASA.” *Alimentos Argentinos*, 2011.
- . “Calidad Agroalimentaria. Otra Filosofía.” *Alimentos Argentinos*, 1996.
- SENASA. “Características Del Laboratorio Nacional de Referencia.” Información y Comunicación Institucional, 2013. http://www.senasa.gov.ar/Archivos/File/File4746-11-06-08_inauguracion_laboratorio_caracteristicas.pdf.
- Shapin, Steve. *La revolución científica: una interpretación científica*. Editorial Paidós, 2000.
- Shapin, Steven, and Simon Schaffer. *El Leviathan y la bomba de vacío: Hobbes, Boyle y la vida experimental*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2005.
- Shiva, Vandana. “Derecho a La Alimentación, Libre Comercio y Fascismo.” In *La Globalización de Los Derechos Humanos.*, by Matthew Gibney. España: Crítica, 2003.
- Sklair, Leslie. *Sociología Del Sistema Global: El Impacto Socioeconómico y Político de Las Corporaciones Transnacionales*. Gedisa, 2003.
- Sozzo, Gonzalo. “¿Es Tan Importante Recodificar? (codificación Revisited).” *Revista de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNL* (2001): 83–112.
- . “Entre Ser Prudentes y Estar Informados. Sobre La Diferente Racionalidad Del Deber de Información y El Principio Precautorio.” *Revista de Derecho Privado y Comunitario* (2000).
- . “Globalisation Du Modèle de Régulation et Gestion Des Risques Alimentaires Pour La Santé Humaine.” Institut d’Etudes Avances de Nantes, 2013.
- . “La Resistematización de La Regulación Del Consumo En El Proyecto de Código Civil.” *Revista Derecho Privado- Ediciones Infojus* 2, no. 4 (2013): 79.
- . “Las Obligaciones de Vigilancia y de Seguir Investigando.” *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros* III, no. 12. La Ley (2010): 16–34.
- . “Las Obligaciones de Vigilancia y de Seguir Investigando.” *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*. 12, no. 3 (2010): 16’34.
- . “Los Contratos Reflexivos (como Estrategia de Racionalidad Reflexiva).” In *Edición Homenaje: Dr. Jorge Mosset Iturraspe*. Universidad Nac. del Litoral, 2005.
- Spano Tardivo, Lucena. “Agriculturas Alternativas: La Articulación Entre Agricultura y Ambiente. Hacia El Rediseño Del Sistema Normativo

- y Político de La Producción Orgánica En Argentina.” Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Litoral Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2011.
- Suárez Llanos, M. Leonor. “El Sueño de La Codificación y El Despertar Del Derecho.” *DOXA, Cuadernos de Filosofía Del Derecho* (2006): 219–248.
- Svampa, Maristella. *La Sociedad Excluyente: La Argentina Bajo el Signo Del Neoliberalismo*. Taurus, 2005.
- Szajkowska, Anna. “From Mutual Recognition to Mutual Scientific Opinion? Constitutional Framework for Risk Analysis in EU Food Safety Law.” 34 (2009): 529–538.
- . *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle As General Principles of EU Food Law*. Wageningen Academic Pub, 2012.
- Talbot, Colin. “The Agency Idea. Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue.” In *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, edited by C. Pollitt. Routledge, 2004.
- Tedeschi, Sebastián E. “El Waterloo Del Código Civil Napoleónico. Una Mirada Crítica a Los Fundamentos Del Derecho Privado Moderno Para La Construcción de Sus Nuevos Principios Generales.” In *Desde Otra Mirada*, edited by Christian Curtis, 211–234. 2º ed. Buenos Aires: EUDEBA, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2009.
- Teubner, Gunther. *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford University Press, 2012.
- . *El Derecho Como Sistema Autopoiético de La Sociedad Global*. Edited by Carlos Gómez-Jara Diez. 33 vols. Bogotá: Centro de Investigación en Filosofía del Derecho de la Universidad Externado de Colombia, 2005.
- . “El Derecho Como Sujeto Epistémico: Hacia Una Epistemología Constructivista Del Derecho.” *DOXA Cuadernos de Filosofía y Derecho* (1989).
- . “Elementos Materiales y Reflexivos En El Derecho Moderno.” In *La Fuerza Del Derecho*. Colombia: Uniandes, Siglo del Hombre Eds., 2000.
- . “Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society.” In *Global Law Without a State*, 3–28. Dartmouth, 1997.
- . *Global Law Without a State*. Dartmouth, 1997.
- . “The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism.” *Cardozo Law Review* 13 (1992): 1443–1448.
- Texo, Jorge Cabral. *Historia del Código civil argentino*. J. Menéndez, 1920.
- . *Juicios críticos sobre el proyecto de código civil argentino de los doctores Manuel R. Garcia, José F. López, Manuel d. Sáez, Juan B. Alberdi, Dalmacio Vélez Sarsfield, Vicente F. Lopez, Alfredo Lahitte y Victorino de la Plaza*, 1920.

- Thoumi, Andrea. “Resenha. Vigilância Sanitária: Desvendando o Enigma.” *Rev. Direito Sanitario [online]* 11, no. 2 (2010): 296–309.
- Torresani, Marina. “Edulcorantes.” Sociedad Argentina de Nutrición, 2012.
<http://www.sanutricion.org.ar/content/docs/pdf/2012/actualizacioneonline/edulcorantes.pdf>.
- Vaccarezza, Leonardo. “Las Estrategias de Desempeño de La Profesión Académica. Ciencia Periférica y Sustentabilidad Del Rol de Investigador Universitario.” *Redes* 15, no. 7 (2000).
- Veggeland, Frode, and Svein Borgen. “Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization’s Impact on the Codex Alimentarius Commission.” *Governance* 18, no. 4 (2005): 675–708. doi:10.1111/j.1468-0491.2005.00297.x.
- Velarde, Marta Sylvia. *Manual de Derecho Minero*. Astrea, 1986.
- Vernengo, Marcelo. “La Química En La Argentina de Entreguerras.” *Saber y Tiempo* 3, no. 12 (2001): 157–176.
- Victoria, Adriana. *Producción Alimentaria, Aspectos Ambientales, Técnicos y Jurídicos*. Santiago del Estero: Ed. de la UNSE, 2006.
- . “Trazabilidad de La Carne de Vacuno En Argentina y El Derecho Comparado.” *Revista Del Instituto de Derecho Agrario de Rosario* (2002).
- Vincent, K. “Mad Cows and Eurocrats -Community Responses to the BSE Crisis.” *European Law Journal* 10, no. 5 (2004): 499–517.
- Vuolo, Rubén Mario Lo, and Alberto Barbeito. *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila Editores, 1998.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Winickoff, David E., and Douglas M. Bushey. “Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius.” *Science, Technology, & Human Values* 35, no. 3 (2010): 356–381.
- Wirth, D. “The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines.” *Cornell International Law Journal* 27 (1994): 817–859.
- Young, James Harvey. *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*. Princeton University Press, 1989.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, Alejandro Alagia, and Alejandro W. Slokar. *Derecho penal: Parte general*. 2^o ed. Buenos Aires: Ediar, 2002.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, and Ricardo Juan Cavallero. *Derecho penal militar: lineamientos de la parte general*. Buenos Aires: Ariel, 1980.