



HAL
open science

La construcción más local de la seguridad de los alimentos: el caso de la Argentina

Gonzalo Sozzo

► **To cite this version:**

Gonzalo Sozzo. La construcción más local de la seguridad de los alimentos: el caso de la Argentina. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.355, 2013, 9782918382072. hal-00930497

HAL Id: hal-00930497

<https://hal.science/hal-00930497>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA CONSTRUCCION MAS LOCAL DE LA SEGURIDAD DE LOS ALIMENTOS: EL CASO DE LA ARGENTINA *

Gonzalo SOZZO,

Profesor – Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fé.
Miembro del programme Lascaux¹

La cuestión de la seguridad alimentaria como inocuidad constituye un caso particular de construcción de una modalidad de gobierno de un riesgo global: el riesgo alimentario entendido como la probabilidad de sufrir una enfermedad o morir a causa de la ingesta de un alimento.

Mi tesis central es que la seguridad alimentaria como inocuidad se trata de un sistema de gobierno de un riesgo global específico (a) que ha sido construido espacialmente en Europa respondiendo genealógicamente a la confluencia de (a.1.) unas ideas que ya estaban presentes en los actores del derecho alimentario global con (a.2.) a una experimentación social específica que tuvo lugar con motivo de la crisis de las vacas locas; que luego (b) ha sido globalizado por los mismos actores que diseñan la regulación e institucionalidad en materia alimentaria a nivel global y por la UE, transformando su racionalidad política; (c) y que finalmente se relocaliza – en el caso, en argentina- como formación global respondiendo primordialmente a la racionalidad transnacional del comercio internacional, cerrando las alternativas regulatorias e institucionales locales.

Este texto toma como punto de partida la consideración de estos procesos de construcción local, globalización y relocalización² del dispositivo regulatorio de seguridad alimentaria, formación global que responde primordialmente a la racionalidad transnacional del comercio internacional y cierra las alternativas regulatorias e institucionales locales; y luego -sobre esta base- ensaya la propuesta de activación de las potencialidades institucionales y regulatorias, fundamentalmente locales, para recrear una relocalización reflexiva.

* in *Penser une démocratie alimentaire* (dirección: François Collart Dutilleul y Thomas Bréger), éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013.

¹ *The Lascaux program (2009-2014) is linked to the 7th Framework Programme of the European Research Council ("IDEAS"). "Lascaux" is headed by François Collart Dutilleul, Professor of Law at the University of Nantes (France) and Member of the University Institute of France (to know more about Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).*

The research leading to these results has received funding from the European Research Council under the European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013) / ERC grant agreement n° 230400.

² SANTOS, Boaventura de Souza, "Os procesos da globalização" en AAVV "A globalização e as Ciências Sociais", Ed.: Cortez Editora, Brasil, 2002.



I| Un método para la construcción de la alternativa regulatoria e institucional

Una característica central del derecho alimentario global es que cierra las posibilidades de alternativas regulatorias e institucionales lo que asegura su expansión mediante la homogeneización de las instancias de relocalización. Por ello una globalización alternativa de la cuestión alimentaria pasa por recrear un espacio para pensar decisiones regulatorias e institucionales diferentes a las que vienen propuestas desde el derecho alimentario global.

La construcción de una alternativa regulatoria e institucional exige en primer lugar, cambiar el punto de vista en el dominio del derecho acerca de las crisis y los conflictos. Es necesario adoptar una perspectiva estructural de los conflictos jurídicos y las crisis, además de verlos como un factor de inspiración de las transformaciones del derecho para poder rescatar la “experiencia”. Bajo la *perspectiva estructural de los conflictos jurídicos* el conflicto o la crisis no constituyen un episodio temporario sino que son parte de un problema permanente y estructural en la sociedad, por tanto las medidas y decisiones tendientes a darles una solución deben atender a esas condiciones estructurales que originan el problema. Si se asume este punto de vista, el derecho no debería conformarse con dar respuestas al conflicto superficial sino asumir un compromiso más programático involucrado con la producción de transformaciones institucionales que son necesarias para atacar las causas estructurales de los conflictos.³ En segundo lugar, la construcción de una alternativa regulatoria exige considerar las experiencias culturales locales a nivel regulatorio e institucional.

II| Una alternativa institucional

Si el derecho como sostiene Roberto Mangabeira Unger es como una herramienta para la experimentación y la “*imaginación institucional*”, el trabajo legal debe tomar en serio las alternativas institucionales enriqueciendo “las posibilidades institucionales”⁴. El diseño de alternativas imaginativas a la institucionalidad existente implica asumir programáticamente la tarea de trabajar en el aprovechamiento de las oportunidades que dejan las configuraciones locales, los conflictos y las crisis vividas en una realidad espacial determinada. En el caso de la institucionalidad vinculada a los alimentos esta labor podría ser planteada como sigue, pensando en el caso argentino y en particular de la Provincia de Santa Fe.

II|1. El principio de respeto de la diversidad cultural como principio de la política de seguridad alimentaria

Es necesario sostener como primer principio jurídico general para la organización de la política y regulación alimentaria que esta es mejor cuanto mayor es el respeto que postula por la “diversidad cultural”. En efecto, la directriz de respetar en la mayor medida de los posible todas las culturas en tanto derecho fundamental consagrado en la Constitución

³ UNGER, Roberto, Mangabeira, “O direito e o futuro da democracia”; Ed: Boitempo, Rio de Janeiro, Brasil, 2004, págs. 77/78.

⁴ UNGER, Roberto, “Democracia realizada”, Ed: Manantial, Bs As., 1999, pág. 24.



Nacional argentina⁵ impone la necesidad de tener en consideración las diferentes “culturas” de producción de alimentos que en todos los casos se integra con prácticas para lograr un nivel aceptable de seguridad alimentaria. Esta tarea exige, en primer lugar identificar estas culturas; ensayemos: (a.1.) la cultura de producción de alimentos ancestrales por parte de los pueblos originarios⁶; (a.2.) la cultura de producción de leche de los tambos de la “cuenca lechera”; (a.3.) las culturas de producción de productos regionales como los “chacinados” en la zona pampeana⁷ producidos por los descendientes de inmigrantes europeos; (a.4.) las culturas que se apoyan en una agricultura alternativa como la “agricultura salvaje” o biodinámica; (a.5.) las cultura de la pesca y consumo de pescado de río, como ocurre con las poblaciones isleñas del Río Paraná.

Este pluralismo cultural de base reintroduce el debate sobre las formas propietarias que a mi modo de ver debe ser colocada en la base de la rediscusión organizada del paradigma de la seguridad alimentaria.⁸ En otro orden, esta estrategia revincula el problema del acceso al alimento con el de la inocuidad –en la misma línea de la agenda regulatoria-, vgr., la seguridad alimentara en la racionalidad de los pueblos originarios. Este principio sólo puede producir “efecto global” si en el ámbito de los mercados globales al lado de la directriz del libre comercio se acepta un canon más abierto que obligue a respetar las diferentes opciones culturales nacionales.⁹

II/2. Las diferencias entre ambos procesos de localización como oportunidades

Existen diferencias capitales entre el proceso de “globalización” de la regulación alimentaria que podemos llamar “histórico” y su localización en Argentina, y la globalización y localización de la idea de seguridad alimentaria: (a) la globalización y localización histórica se efectuó contribuyendo a la construcción de una institucionalidad estatal, mientras que la “nueva” globalización de la cuestión alimentaria es uno de los casos sectoriales en los cuales el Estado desnacionaliza su institucionalidad, regulación y política pública a través de una tarea desarrollada por los mismos sectores del Estado que reorganizan la institucionalidad estatal en función de las exigencias globales.¹⁰ (b) La globalización histórica de la

⁵ Artículo 41 y artículo 75 inc. 19: “Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

⁶ Vid, en este sentido, BRUTTI, Nilda I, POSSIDONI, Cristina I., GONZÁLEZ, diana, “Soberanía y seguridad alimentaria desde la lógica de los pueblos originarios”, en “HOY la universidad”, Dossier “Inseguridad”, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Mayo 2011, pág. 59.

⁷ La sentencia de la Cámara 1a de Apelaciones en lo Civil y Comercial de San Nicolás “Ordóñez, Mario Raúl y otra c. Azzaretti, Patricia Isabel Silvana y otros”, de 20/09/2007, La Ley Online, Cita online: AR/JUR/6641/2007, reconoce que la tradición de realizar faenas “caseras” de animales para elaboración de chacinados aumenta el riesgo de “triquinosis”.

⁸ Por ejemplo, algunas comunidades de pescadores del Río Paraná tradicionalmente organizaron la comercialización del producto a través de cooperativas; lo mismo el sector lácteo en la región lechera de Argentina. Otro ejemplo de una forma alternativa de propiedad es la propiedad comunitaria de las tierras de los pueblos originarios.

⁹ COLLART DUTILLEUL, Francois, “Proposition pour la reconnaissance internationale d’une “exception alimentaire” sur le modèle de “l’exception culturelle”, en *Penser la démocratie alimentaire*; UNGER, Roberto Mangabeira, “Reinventar el libre comercio”, Ed: Fondo de Cultura económica.

¹⁰ SASSEN, Saskia, “Una sociología de la globalización”, Ed.: Katz, Arg. 2007 pág. 56.



institucionalidad y la regulación alimentaria permitió la inserción de ciertos espacios locales en el espacio internacional donde todos compartían similares presupuestos de base (básicamente científicos e institucionales) y que luego “descendían” en los espacios nacionales y subnacionales; mientras que la globalización contemporánea es producida por una subjetividad que se ubica en el espacio supranacional y transnacional- y que tiene un programa político independiente de los programas políticos nacionales a los que busca reorientar. En otras palabras, aquella globalización/localización dejaba abiertas alternativas regulatorias e institucionales y esta no.

Hay que recrearlas. A este fin una situación puede ser aprovechada: en la primera globalización los espacios locales y nacionales no estaban en tensión con la esfera internacional y global en el sentido actual de esa tensión sino que eran considerados como adecuados, al menos en una primera etapa para producir el efecto global (la globalización mediante la institucionalización de redes locales).¹¹ Por ello un caso de estudio es el de la Provincia de Santa Fe en la cual el sistema de seguridad alimentaria se ha construido mediante el establecimiento de una red municipal de oficinas de seguridad alimentaria.

II/3. Las competencias concurrentes como oportunidad para una mejor seguridad alimentaria

¿Cómo puede ser explotado imaginativamente el conflicto de competencias que presupone organizar un sistema de seguridad alimentaria en un país federal? En este sentido las experiencias de construcción de redes interinstitucionales, convocando a municipios y comunas puede constituir una manera de refundar creativamente el dispositivo institucional de la seguridad alimentaria.

En la Provincia de Santa Fe el Decreto N° 206/2007 que creó la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) en sus fundamentos hace consideraciones acerca de los antecedentes de la Provincia de Santa Fe y de alguno de sus municipios más importantes en materia alimentaria y valora especialmente la existencia de iniciativas municipales respecto de la seguridad alimentaria y de autonomía de los municipios reconocida legalmente en la materia. En función de estas consideraciones existen en el Decreto tres ideas que a mi modo de ver constituyen oportunidades institucionales: (a) La articulación entre el nivel Provincia y el nivel local para la construcción consensuada de una política de seguridad alimentaria fundada en el artículo 15.¹² La norma regula el problema de la articulación entre nivel provincial y municipal, señalando que las políticas de seguridad alimentaria se construirán por consenso entre ambos niveles. (b) La institucionalización de una Red de Municipios para la seguridad alimentaria (art. 15° incs. a y b); la red busca articular entre Provincia y municipios “políticas integradoras” en materia de seguridad alimentaria, para lo cual la ASSAL

¹¹ Recuérdese que la necesidad de regular e institucionalizar a nivel del espacio nación solo aparece hacia fines de los años 30 del s. xx tanto en el campo de la bromatología como en el de la nutrición. Vid., nota 12

¹² Artículo 15°. De los Municipios y Comunas establece en su inciso e) que “Las políticas aplicadas desde el nivel provincial serán las construidas por consenso con los niveles locales y de manera articulada, respetando las realidades socioculturales y económicas de cada región”.



“estimulará la creación de agencias de seguridad alimentaria o áreas de alimentos a nivel municipal/comunal de manera individual o por región” (inc. a) y la implementación de un sistema de alerta frente a las crisis y emergencias alimentarias (artículo 5° incs. i y x). (c) El impulso por parte de la ASSAL a las denominaciones de origen controladas y a la diferenciación de productos bio (artículo 5° que en el inc z).

II/4. ¿Cómo puede aprovecharse experimentalmente la tradición de controles locales de alimentos llevado a cabo por las “oficinas químicas municipales”?

En Argentina, dada la organización federal del país, las competencias en materia alimentaria han sido desde su origen locales; pese a que durante el S. XX ha habido un proceso de provincialización y de nacionalización¹³ del tratamiento de la problemática, el espacio local sigue manteniendo una marcada presencia, conformando un escenario de competencias concurrentes. Atestigua esta impronta originariamente local la historia del surgimiento de las oficinas químicas municipales¹⁴ que fueron las primeras estructuras estatales que se ocuparon allá el último cuarto del s. XIX de la cuestión bromatológica y otro tanto ocurrió a partir de la década del 20 del s. XX con la cuestión nutricional, el otro aspecto de la problemática de la gestión de los alimentos. Recién en 1969 se concreta luego en un itinerario que comenzó quince años antes, la nacionalización de la cuestión alimentaria con la ley nacional N° 18.284 (“Código Alimentario Nacional”) que sin embargo establece la concurrencia de facultades provinciales y nacionales en materia alimentaria: la nación se reserva la autonomía regulatoria y deja a las provincias autonomía en la supervisión. En conclusión, la existencia de una dimensión nacional en la regulación de alimentos no aniquiló los espacios locales de control técnico.

Todo ello muestra que pese los vientos de uniformización nacional e internacional, el tratamiento del control técnico del alimento tiene sus bases culturales en el espacio local. Es uno de los pocos ejemplos de autonomía municipal temprana.¹⁵ Este anclaje local de la cuestión –institucional y de control- alimentaria entra en tensión con el proceso de construcción de una dimensión cada vez más global.

La persistencia de una cultura de un espacio local relevante en materia alimentaria es una excelente oportunidad para la creatividad institucional tanto en materia alimentaria. La

¹³ La idea de nacionalizar el control de alimentos en el país puede rastrearse desde el Primer Congreso Nacional de Higiene y Medicina Social, realizado en Buenos Aires en 1948 y como resultado del cual se “propuso que el Reglamento de la Provincia de Buenos Aires sirviera de base para un futuro “Código Nacional de Alimentos”, que entró en vigencia parcial en 1953.1”. ANDRADA, Carlos, “Orígenes de la bromatología en Catamarca”, Rev. Saber y Tiempo, revista de Historia de la Ciencia, Universidad Nacional San Marín, Argentina, Ene/jun, 2004, pág. 148.

¹⁴ El proceso de localización de la cuestión bromatológica comenzó luego de que el Sexto Congreso Internacional de Farmacia, Bruselas, 1855 aprobara entre sus proposiciones la de la creación de servicios estatales de represión de fraudes alimenticios. En Argentina el proceso se desencadenó unos años mas tarde cuando en 1883 se crea la Oficina Química Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, luego en 1887 se crea la Oficina Química Municipal de la Municipalidad de Rosario, Córdoba y La Plata y en 1998 en Tucumán (<http://www.rosario.gov.ar/>). ANDRADA, Carlos, *ob. cit.* pág. 148.

¹⁵ Se trata de una “autonomía temprana” pues en Argentina los municipios no fueron autónomos sino recién a partir de la reforma constitucional de 1994.



posibilidad de organizar institucionalmente la tensión natural entre lo local y lo global es lo que debe ser explotado. Este reconocimiento temprano de la potencialidad del espacio local para construir una institucionalidad y regulación, el prestigio acumulado por las oficinas químicas municipales¹⁶ y la ausencia de crisis alimentarias, amplía las posibilidades de reflexión en relación a la globalización contemporánea.

II/5. La autonomía municipal como oportunidad para reinventar la seguridad alimentaria

La autonomía que los municipios adquirieron en 1994 reinventa la potencialidad de los controles municipales sobre los alimentos. Por ello desde la reforma constitucional de 1994 la conflictividad entre municipios, provincias y nación en torno a ciertas “cuestiones alimentarias” se ha desarrollado. Desde mi perspectiva la experiencia de los conflictos relativos a estas cuestiones alimentarias debe ser rescatada y transformada en lecciones, a los fines de alimentar la construcción de una institucionalidad alternativa en materia de seguridad alimentaria.

Pueden recordarse una serie de conflictos de este tipo en los últimos años que guardan una conexión mas o menos directa con la cuestión de la seguridad alimentaria: (a) el caso del municipio de Bariloche conocido como “Bordenave”¹⁷ en el que se interpuso una acción de amparo con el objeto de que se condene a aplicar la Ordenanza Municipal 1121 que mandaba al Municipio a producir “... *la lista con la nómina de productos transgénicos que se comercializan en su jurisdicción y provea de las mismas a los comercios correspondientes*”; (b) el caso “San jorge”¹⁸ en el cual un grupo de vecinos promovió una acción de amparo “*contra la Municipalidad de San Jorge, (...) y la Provincia de Santa Fe (Ministerio de Producción – Órgano de aplicación de Ley de Provincial de Fitosanitarios) a los fines de que se prohíba volver a fumigar en los campos (...), a menos de 800 metros, para fumigaciones terrestres y 1.500 metros, para fumigaciones aéreas ambos como mínimo, a contar del límite del ejido urbano (Barrio Urquiza) con ningún tipo de agroquímicos, teniendo en cuenta la Ley Provincial de Fitosanitarios 11.273, su decreto reglamentario 552/97, las condiciones particulares del lugar, las características tóxicas y los efectos nocivos que generan los productos utilizados para las fumigaciones (Roundup y/u otros) en perjuicio del medio ambiente, la salud de los seres humanos y los animales*”; (c) el caso “Chañar Bonito”¹⁹ resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba en sentido negativo, en el que se debatió la constitucionalidad de la Ordenanza 390/1994 del Municipio de

¹⁶ Una buena prueba de esto es que las primeras oficinas químicas se transformaron en modelos para las demás provincias que en el s. XX fueron organizando su sistema de control de alimentos.

¹⁷ Sup. Trib. Just. Río Negro, 17/03/2005, “Bordenave, Sofia A. s/mandamus”, Viedma, marzo 17 de 2005. (Lexis Nexos On line: N° 35001288).

¹⁸ Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Santa Fe, Sala Segunda, “Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y ots. s/ amparo” (Expte. N° 198 - Año 2009).

¹⁹ C. Civ. y Com. Córdoba, 7ª, 14/12/2005, “Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza”.



Mendiolaza que “*prohíbe en todo el ejido municipal la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario...*”²⁰

II/6. Multiplicar los interrogantes como estrategia: la mediambientalización y democratización de la seguridad alimentaria

Los interrogantes útiles pueden multiplicarse: ¿qué lecciones pueden extraerse del fenómeno de la apropiación judicial del principio precautorio establecido en el derecho ambiental argentino?; ¿qué lugar ocupa el compromiso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con algunas causas estructurales? Estas preguntas y otras generan una apertura para pensar en oportunidades para reinventar la institucionalidad vinculada a la seguridad alimentaria.

Un camino para la reconstrucción institucional de la seguridad de los alimentos entendida como protección de la salud de los seres humanos que debe ser explorados y explotados mucho más son las experiencias de aplicación judicial del principio precautorio – en Argentina confinado sólo al campo ambiental- con miras a su exportación a las controversias científicas existentes en relación a los alimentos. Otro camino aparece con los conflictos que hacen ingresar la consideración de otros elementos ajenos a la cuestión alimentaria en sentido estricto, pero íntimamente relacionados con ella: las cuestiones ambientales y del uso del suelo.²¹ Una tercera vía es el traslado de las experiencias de reformas institucionales democratizadoras de las decisiones en torno a riesgos, como vgr. la instrumentación de un sistema de audiencias públicas por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Acordada 30/2007).

²⁰ A estos casos de conflictos judiciales pueden agregarse los conflictos suscitados en el año 2005 por el dictado de ordenanzas municipales que prohibían la comercialización de bebidas energizantes a menores de edad. Vid, MARQUIARO, Enrique José, “El derecho municipal como derecho posmoderno”, Ed.: Ediar, Bs. As., Argentina, 2006, pág. 71 a 73.

²¹ Vid. II.5.