

LA CALIDAD DE FRUTOS Y PRODUCTOS AGROALIMENTICIOS COMO EXIGENCIA DEL DERECHO AGRARIO DE FINES DEL SIGLO XX

por

*María Adriana Victoria**

Sumario

Introducción 1.- Sujetos protagonistas 1.1.- Del empresario agroalimentario al consumidor 1.2.- Del empresario individual a la integración horizontal y vertical 1.3.- De la intervención del Estado a la terciarización de servicios 1.4.- De la participación individual a la participación ciudadana 2.- Objetos y propiedades 2.1.- De los frutos y productos a granel a la identificación de los frutos agroalimenticios 2.2.- De los frutos y productos agroalimenticios in natura a los transformados y comercializados 2.3.- De los productos fitosanitarios y veterinarios a la salubridad de los frutos y productos agroalimenticios 2.4.- De los frutos y productos agroalimenticios como objeto a las propiedades de los mismos 2.5.- De la adjetivación calidad a la sustantividad 2.6.- De los roles de la calidad 3.- Conclusiones

INTRODUCCION

El incremento de los intercambios comerciales, a nivel regional e internacional, plantea a la actividad agroalimentaria, el cumplimiento de ciertas exigencias tanto en cantidad, como en calidad y precios. Y a la par de los planteamientos que vienen de los mercados, tanto regionales como internacionales, los consumidores, ejerciendo sus derechos, requieren cada vez más de alimentos sanos, seguros, salubres, idóneos, de calidad, a la par de un ambiente sano y equilibrado, basado en el uso racional de los recursos naturales, para el logro del desarrollo sustentable.

La apertura de las fronteras económicas, la globalización de la economía, la libre competencia, imponen reglas de conducta a los diversos operadores económicos, en especial a los empresarios agrarios y a los de la industria agroalimenticia, pero también a los comerciantes, distribuidores, importadores, exportadores, en cuanto hace a la calidad de la producción, con la consecuente responsabilidad jurídica. Calidad que debe ser regulada jurídicamente, a tra-

* Prof. Tit. de Legislación Agraria. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Prof. Tit. De Derecho Agrario. Universidad Católica de Santiago del Estero. Prof. de la Carrera de Postgrado Abogado Especializado en Derecho Agrario. Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Prof. de la Carrera de Postgrado Ordenamiento Territorial y Ambiente. Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Universidad Politécnica de Valencia (España).

vés de normas precisas a fin de que la misma no se convierta en obstáculo al comercio, más precisamente al libre comercio regional y mundial que se propugna alcanzar entre el anochecer del siglo que se va y los albores del que viene.

El comercio, a través de las relaciones internacionales, ha sido el vehículo de internacionalización de la actividad agroalimentaria.

Hoy en día muchos de los consumidores viven más allá de las fronteras políticas-administrativas de los estados que producen frutos y productos agroalimenticios, y los mercados que los importan imponen sus reglas en lo que respecta fundamentalmente a la calidad de los mismos. Reglas que hacen no sólo al resultado del proceso productivo primario (frutos y productos agroalimenticios) sino al propio proceso primario en sí (actividad agraria) al cual se agrega el proceso de industrialización y de comercialización, si correspondiere¹.

La fijación de reglas técnicas, estándares mínimos de distinta naturaleza, aparecen como compromisos asumidos por el Derecho Internacional Público (acuerdos, tratados, convenciones, protocolos) a cuya luz nacen organismos internacionales en los que los estados, de algún modo representados, participan en los mismos (GATT, OCM, OPS, OMS, FAO, ONU); organismos que tienden a regular la liberalización del comercio propugnando la reducción de subsidios y aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias, la compatibilización de medidas comerciales y ambientales, la aproximación de la sanidad y la seguridad alimentaria, la armonización de la sanidad vegetal y animal y la salud humana. A la par, interpretando estas necesidades surgen organismos privados, a nivel internacional International Organization Standardation (ISO), la International Federation Organic Agricultural Moviment (IFOAM) que regulan tanto la calidad de la gestión empresarial como de la calidad ambiental y el desarrollo de una actividad agraria compatible con el ambiente y la salud humana.

Esto no escapa al Derecho Comunitario (acuerdos, protocolos, decisiones, resoluciones, directivas, recomendaciones, etc.), el que está llamado a su vez a respetar los acuerdos internacionales y exigir dicho cumplimiento a los estados partes que conforman los bloques económicos (Comunidad Europea, Mercosur, NAFTA, etc.) del cual emana, lo que sin duda, determina a su vez un nuevo contenido de los Derechos Agrarios nacionales, ya sea que opere la aplicabilidad directa e inmediata, tal es el caso del derecho comunitario europeo o bien mediante la recepción normativa nacional, como lo es para Uruguay y Brasil, en cuanto integrantes del Mercosur, por no haber consagrado constitucionalmente la cláusula de supranacionalidad, a la inversa de Argentina y Paraguay²; situación que lleva a poner en duda la existencia de un verdadero derecho comunitario del Mercosur, configurándose un sistema, por cierto especial, pero que opera dentro del Derecho Internacional Público³, por

1 VICTORIA, María Adriana. "Calidad y seguridad agroalimentaria. Aspectos jurídicos". Seminario Internacional de calidad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero. Octubre a diciembre de 1999.

2 Protocolo de Ouro Preto. 27/12/94. Brasil. Ratificado por ley nacional argentina n° 24.560 del 13/10/ 95. Art. 42, 40.

3 ARBUET VIGNALI, Heber. "Las relaciones entre la normativa del Mercosur y los sistemas internos de los estados miembros". Montevideo. 1996.

ello es que se estipula que los ordenamientos jurídicos nacionales deben receptor la norma Mercosur⁴.

La calidad de los frutos y productos agroalimenticios, es sólo parte de la respuesta al reclamo de la seguridad alimentaria mundial, ya que sus exigencias abarcan además de la calidad (frutos y productos nutritivos, idóneos, auténticos, genuinos, legítimos), la cantidad y la posibilidad de acceso a los mismos conforme a una mejor distribución de la renta per cápita. Parte de esto último ha sido objeto de preocupación en el Mercosur, disponiéndose en relación al abastecimiento⁵.

La seguridad alimentaria se instauró a nivel internacional ya en el año 1943, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Alimentación y Agricultura, celebrada en Virginia, Estados Unidos de América, oportunidad en que se estableció como principal objetivo ideal un mundo libre de miseria, con abundancia de alimentos sanos y adecuados para la salud y la fuerza de los pueblos. A su vez FAO inscribió por primera vez el concepto de seguridad alimentaria en el orden internacional, con la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), oportunidad en que pidió a la FAO, la OMS y la UNICEF que establecieran un sistema de vigilancia mundial de la nutrición, intensificándose la investigación de los sectores de producción, elaboración, conservación, almacenamiento, distribución y utilización relacionados con la misma. Derecho a la alimentación que fue reafirmado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena.

Ya más recientemente, se planteó el reclamo mundial de las ONG en el Foro dirigido a la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma (1996) respecto al derecho que tienen todos los hombres a acceder en todo momento y con seguridad a alimentos nutritivos y libres de peligro para la salud, en la medida necesaria para sostener una vida sana y activa⁶.

A estos reclamos no puede hacer oídos sordos el Derecho Agrario, tanto el de carácter nacional como regional, comunitario e internacional.

Del adecuado desarrollo científico y normativo, y de su aplicación segura y garantida dependen la efectividad de los derechos fundamentales que se encuentran comprometidos en el sector del agro, tales son la obtención de alimentos suficientes para la supervivencia hu-

4 Resolución del Grupo Mercado Común n° 20/93 consideración de la norma Mercosur correspondiente, como equivalente a las normas técnicas referidas, en toda ley, decreto, reglamento o acto jurídico de naturaleza similar de los gobiernos centrales, estatales, provinciales, departamentales, municipales, empresas del Estado, de cada estado parte, y los mismos pondrán en vigencia las disposiciones legislativas y reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a esta resolución y comunicarán el texto de las mismas al Grupo Mercado Común a través de la Secretaría Administrativa.

5 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 22/95 garantía para el abastecimiento de materias primas e insumos a través de la adopción de medidas específicas en el campo arancelario tendientes a garantizar un normal y fluido abastecimiento de materias primas e insumos, teniendo en cuenta la imposibilidad del abastecimiento regional y que la adopción de las medidas no impliquen distorsiones al comercio intra Mercosur, ni afecten las condiciones de competitividad en la región, tanto de las materias primas o insumos como de los bienes finales que se obtengan a partir de ellas.

6 Declaración del Forum de ONG dirigida a la cumbre Mundial de la Alimentación. Preámbulo. Informe de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. 13-17 de noviembre de 1996. Parte Primera. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (FAO). Roma. 1997.P. 57.

mana y la realización de una justicia prospectiva para nuestros descendientes, conservándose la fertilidad de la tierra y el equilibrio ecológico⁷.

Ya en la década del 80 se habló de un Derecho Agroalimentario que abarcaba no sólo la producción agraria sino el comercio de la misma⁸ y, más recientemente, a fines de la década del 90, de un Derecho Agrario de los productos agrarios⁹ y de un Derecho Agrario de los Mercados, como exigencia de la comercialización de la producción agrícola¹⁰, con reglas particulares que signan la calificación de la actividad agraria a los efectos de su determinación como tal, contribuyendo a su diferenciación con otras actividades¹¹ ya que el desarrollo de la agricultura está ampliamente determinado por el mercado de la producción agrícola, produciéndose una suerte de internacionalización¹² de la misma lo cual le permite al Derecho Agrario agregar una nueva finalidad y con ello una nueva orientación a su objeto central (la actividad agraria).

Es por ello de interés analizar la calidad como una nueva orientación y a la vez fin que el Derecho Agrario está llamado a cumplir, desde las categorías jurídicas (sujeto, objeto) y económica (empresa agroalimentaria). Todo ello con la finalidad de proteger a los sujetos primario y final de la cadena de producción- consumo, sin oponer sus intereses, por el contrario, conciliándolos a partir de la calidad de los frutos y productos agroalimenticios, en cuanto la misma, como punto de convergencia, beneficia a ambos, aunque se sostiene que las exigencias de calidad tutelan al consumidor y no a quien produce¹³.

Para su logro será de utilidad la teoría tripartita del derecho (norma, conducta y valor¹⁴ en un enfoque de derecho comparado comunitario europeo y del Mercosur y de acuerdo a los intereses jurídicos protegidos (salud y ambiente) y a la luz de los derechos humanos cardinales (vida, ambiente, calidad de vida, alimentación, desarrollo sustentable) y del consumidor,

7 GELSI BIDART, Adolfo. Estudio del Derecho Agrario. Parte General. Vol. 1. Acali Editorial. Montevideo 1977. P. 29.

8 BALLARIN MARCIAL, Alberto. "Derecho Agrario, Derecho Alimentario, Derecho Agroalimentario". Revista de Derecho Agrario y Agroalimentario. N° 1. Julio- Septiembre de 1985. Madrid. P. 7.

9 GUERRA DANERI, Enrique. Derecho Agrario. T. 1. Fundamentos. Vol. 1. 1ra. Edición. Mashcopy Uruguay Ltda. Montevideo. Uruguay. 1996. P. 73.

10 ZELEDON, Ricardo. "Les nouvelles Dimensions du Droit Agraire". Unione Mondiale degli Agraristi Universitari. 3. Agricultural Law. Francia. P. 258.

11 GERMANO, Alberto. "Modernas corrientes del Derecho Agrario en Italia". VI Congreso Internacional de Derecho Agrario. Instituto Argentino de Derecho Agrario. Rosario. 1994. ROKK BASILE, Eva. Impresa Agrícola e riflessione in tema di circolazione dell'azienda, Milano. 1988. P. 16 a 27.

12 LORVELLEC, Louis. "GATT: agriculture et environment". Unione Mondiale degli Agraristi Universitari. 3. Op. Cit. P. 321.

13 GUERRA DANERI, Enrique. Derecho Agrario. T. 1. Fundamentos. Vol. 1. Op. Cit. P. 673.

14 GELSI BIDART, Adolfo. Estudio del Derecho Agrario. Parte General. Vol. 1. Op. Cit. P.23
GOLDSCHMIDT, Werner. Introducción Filosófica al Derecho. Buenos Aires. Depalma. 1980. REALE, Miguel. Teoría Tridimensional del Derecho. Edeval. Valparaíso. Chile. 1978. P. 7 a 149. ZELEDON, Ricardo. "Desarrollo sostenible y Derecho Agrario". V Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Porto Alegre. Brasil. 19 al 22 de Mayo de 1998. P. 95, 59. VICTORIA, María Adriana. "Legitimación del conocimiento científico que interesa al Derecho Agrario". Agriculture Law. 2. Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Editorial Guayacán. San José de Costa Rica. 1994. P. 365.

sin olvidar su inserción en un mundo globalizado y de continuos y acelerados cambios; cambios a los cuales el empresario agroalimentario debe adecuarse para poder colocar su producción en los mercados regionales e internacionales. Temática novedosa por cierto por introducir la calidad como una condición de la seguridad alimentaria para la paz de los pueblos. Problemática a la cual el moderno Derecho Agrario está llamado a responder, como lo ha hecho anteriormente con la reforma agraria o la cuestión ambiental y de los recursos naturales renovables.

Sin duda que ello merece el estudio de los agraristas; de ahí el aporte que se pretende realizar.

1.- SUJETOS PROTAGONISTAS

Diversos son los sujetos que intervienen en la cadena de producción agroalimentaria. Y si bien en los extremos de la misma se encuentran el productor o empresario agroalimentario o el empresario de la industria agroalimentaria, por una parte, y el consumidor, por otra parte, en el medio están los acopiadores, empacadores, fraccionadores, transportistas, comerciantes, distribuidores, importadores, exportadores, a quienes les incumbe cierta responsabilidad en relación a la calidad de los frutos y productos agroalimenticios, los que a su vez asumen el rol de personas físicas o bien jurídicas en sus diversas formas.

1.1.- Del empresario agroalimentario al consumidor

El Derecho Agrario siempre se preocupó por el productor o empresario agrario, por la fuerza de los mercados que condicionaban la colocación de la producción en cuanto a precios, demandas; por la tenencia de la tierra y su incorporación al proceso productivo, por la sanidad tanto vegetal como animal en cuanto podía verse disminuida la cantidad de los resultados de su actividad económica y por las enfermedades que podían transmitirse a los hombres. De data más reciente es la preocupación por la problemática ambiental, el desarrollo rural sustentable y, actualmente, lo es la seguridad alimentaria y como componente de ésta la calidad ambiental y alimentaria.

Consecuente con ello, al empresario agrario le incumbe el cumplimiento de las exigencias atinentes a la calidad de la producción agraria, calidad requerida para poder posicionarse en los mercados regionales e internacionales y, la seguridad, sanidad e higiene alimentaria puesta de manifiesto a través de leales transacciones.

La calidad, entendida no como el empresario cree que es o debe ser sino la calidad objetivada y sujeta a determinadas normas jurídicas; calidad de la que no se puede apartar si desea comercializar su producción exportando a los estados partes que conforman el bloque económico al que pertenece su país. En tal sentido operan reglamentos técnicos, tanto para frutos in natura con destino al consumo (no a la industrialización) como para productos agroalimenticios industrializados (alimentos), emanados de la Comunidad Europea, el Mercosur y España conforme se verá en infra 2.1, 2.2.

El consumidor a su vez, en ejercicio de sus derechos, plantea exigencias al empresario agrario, exigencias que éste último no puede ni debe desconocer. Como habitante de tierras

aún más allá de los mares y las fronteras políticas y administrativas de los lugares de producción, a través de sus gustos y preferencias, elige, selecciona y demanda alimentos sobre los que pesan imposiciones referidas a la seguridad, sanidad, inocuidad, autenticidad, genuinidad, legitimidad (parámetros que conforman la calidad agroalimentaria). Y como respuesta a ello el Derecho, en cuanto conjunto normativo, disciplina un plexo de normas, ya sea de carácter obligatorio o bien recomienda el cumplimiento voluntario de las normas emanadas de acuerdos multilaterales de comercio, frutos del consenso internacional o del sector privado internacional o la aplicación de métodos específicos que brinden, seguridad, higiene y calidad. Se trata de normas de eminente contenido técnico a las que el derecho le da la forma de obligaciones, deberes, cargas, para así asegurar el real goce de los “derechos fundamentales humanos” a: la alimentación, la calidad de vida, el desarrollo sustentable, el ambiente, la biodiversidad y por cierto los derechos del consumidor. derechos éstos últimos, omnicomprendidos (al igual que el que se tiene a un ambiente sano y equilibrado) .

El consumidor tiene presencia en las relaciones comerciales y también en las de producción tanto del sector primario como secundario y como habitante que es de algún lugar del planeta puede exigir un ambiente sano, saludable y equilibrado, aunque no viva en la tierra en donde se degradan los recursos naturales, aunque no beba del agua de sus ríos ni se cobije en los bosques que la pueblan, lo cual responde a una visión sistémica del ambiente. El mismo, en cuanto extremo final de la cadena de producción es quien da fin o acaba los frutos y productos agroalimenticios que son objeto de la producción, ingiere o absorbe un alimento, siendo de importancia las funciones específicas y para específicas de nutrición, inocuidad y oportunidad, a las que se agregan otras como ser el sentido frutivo, las observaciones religiosas, estéticas y económicas, desde el punto de vista sociocultural¹⁵. Es una persona inserta en el mercado, forma parte de él como elemento determinante en cuanto variable para orientarlo, constituyéndose en la garantía de una producción alimentaria de calidad y que ofrece seguridad, por sobre todas las cosas¹⁶ Es quien inclina la balanza entre comercio y ambiente¹⁷, con su elección orienta y hasta exige al empresario qué es lo que tiene que producir, cuándo, de qué forma, en qué cantidades, aunque muchas veces no se lo vea por ser muy fuerte la relación comercio- producción.

1.2.- Del empresario individual a la integración horizontal y vertical

Los procesos de integración económica agudizan las asimetrías por lo que los empresarios individuales deben desarrollar ciertas capacidades, tanto a nivel profesional como económico sin las que no podrán insertarse en los mercados regionales e internacionales. Es muy posible que solos no puedan hacerlo, de ahí la necesidad de dar operatividad al princi-

15 NUÑES SANTIAGO, Beatriz. Políticas Públicas y Derecho Alimentario. Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe. Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998.P. 26.

16 VICTORIA, María Adriana. “Calidad y seguridad alimentaria. Aspectos Jurídicos.” Seminario Internacional de Calidad y Seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial... Cit..

17 ZELEDON, Ricardo. “Desarrollo sostenible y Derecho Agrario”. V Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión Mundial de Agraristas Univeritarios. Porto Alegre. Brasil. 19 al 22 de Mayo de 1998. P. 95, 59.

pio de promoción o fomento productivo¹⁸, a través del fomento y apoyo estatal o bien de órganos comunitarios (instaurándose un régimen de ayudas y subsidios para que logre su inserción, cuando proviene de zonas desfavorecidas, marginales). En este sentido la Comunidad Europea creó diversos Fondos: el Fondo Europeo de Orientación (FEOGA) que cubre los gastos comunes relativos a las estructuras agrarias, tales como acciones medioambientales; el Fondo de Garantía Agrícola que aporta a los gastos de las organizaciones comunes de mercados agrarios y respecto a la garantía de los precios, financia los gastos públicos derivados de la Política Agraria Común (PAC); el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); fondos de los cuales no dispone el Mercosur hasta la fecha.

Otra posible vía de solución es la aplicación del principio asociativo¹⁹, a través de la integración horizontal empresarial ya sea asociativa (cooperativas) o societaria (sociedades civiles, comerciales, agrarias) y la de asociaciones de productores, organizaciones de mercados nacionales y comunitarias.

Los empresarios se encuentran motivados para conformarse en asociaciones de productores con el objetivo de alcanzar un máximo de producción para comercializar; tipificar las producciones y controlar las calidades; concentrar la oferta; gestionar ventas en común; adoptar normas en materia de comercialización a fin de mejorar su calidad y adaptar el volumen de la oferta a las exigencias del mercado.

En realidad las asociaciones de productores no constituyen nuevas formas de asociación, sino que son más bien una calificación o título que se concede a asociaciones ya constituidas (cooperativas, sociedades agrarias en transformación), al menos en España²⁰.

En el Mercosur todavía no se ha regulado, al respecto, en cuanto derecho derivado, pero sí en la Comunidad Europea²¹ en donde es fuerte el asociacionismo, bajo el nombre de organizaciones de mercado, las que conforme a lo dispuesto por el Tratado de la Comunidad Europea en su art. 40 deberán limitarse a conseguir los objetivos de la Política Agraria Común (PAC) señalados a su vez en el art. 39 tales son: incrementar la productividad agrícola conforme a un desarrollo racional, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos, asegurar al consumidor suministros a precios razonables, debiendo excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad. Dichas organizaciones comunes de mercados

18 GELSI BIDART, Adolfo. Estudio del Derecho Agrario. Parte General. Vol. 1. Op. Cit. P. 205. GUERRA DANERI, Enrique. Derecho Agrario. T. 1. Fundamentos. Vol. 1. Op. Cit. P. 239.

19 GELSI BIDART, Adolfo. Estudio del Derecho Agrario. Parte General. Vol. 1. Op. Cit. P. 202. GUERRA DANERI, Enrique. Derecho Agrario. T. 1. Fundamentos. Vol. 1. Op. Cit. P. 240.

20 VICTORIA, María Adriana SILVA, Hugo Emil. "Rol del asociacionismo agrario en la integración económica". Cuaderno de Ponencias del Congreso Internacional de Derecho Rural y de los Recursos Naturales. Integración y desarrollo. Incidencia de la multiplicación de las relaciones internacionales. Universidad del Musco Social Argentino. Agosto. Año 1998.

21 Reglamento de la Comunidad Europea n° 1360/78 modificado por el Reglamento n° 2200/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.

tienen por finalidad fijar las reglas comunes de la producción y las reglas comunes de la puesta en marcha de los mercados, conforme a funciones de información y contralor²².

Mercado único y calidad de productos, control de normas de calidad y de comercialización, es necesario para la concesión de ayudas y mecanismos de retiro de la producción, ayudas que hasta la fecha no se han implementado en el Mercosur.

En el ámbito de la Comunidad Europea operan diversas organizaciones de productores por sectores, entre éstas las referidas al algodón²³, lúpulo²⁴, gusanos de seda²⁵, aceite de oliva²⁶, carne ovina y caprina²⁷, banana²⁸, frutihortícola²⁹.

A su vez la integración vertical, derivada de la interprofesionalidad, posibilita el valor agregado de la producción (agroindustria) o bien una conveniente comercialización. Así las empresas agroindustriales o de la industria agroalimentaria integradas ya sea por el sector primario (agrario) y el primero o bien con el comercio, permiten la implementación de contratos agroindustriales o de acuerdos interprofesionales.

La interprofesionalidad, también está apoyada en algunos países de la Comunidad Europea, mas precisamente en España, se regula sobre el desarrollo de las organizaciones interprofesionales³⁰ mientras que en el Mercosur solo obra un marco general de acuerdos, pero de carácter sectorial³¹ y un solo caso de acuerdo sectorial³², no así de carácter interprofesional.

Hoy mas que nunca se necesita de la integración, la complementación, la coordinación, la profesionalidad y la autorregulación empresarial ya que la competitividad permite el posicionamiento en los mercados regionales e internacionales pero su costo es tener calidad. Así, para su logro, la calidad es un presupuesto e instrumento a la vez.

1.3.- De la intervención del Estado a la terciarización de servicios

El Estado, desde tiempo inmemorial se ha preocupado por la salud humana y la sanidad vegetal y animal, ejerciendo funciones de contralor, aplicando su poder sancionador.

22 Reglamento de la Comunidad Europea n° 1035/72 modificado por el Reglamento n° 2200/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.

23 Reglamento de la Comunidad Europea n° 389/82.

24 Reglamento de la Comunidad Europea n° 1696/71.

25 Reglamento de la Comunidad Europea n° 707/76.

26 Reglamento de la Comunidad Europea n° 2261/84.

27 Reglamentos de la Comunidad Europea n° 3493/90 y n° 2385/91.

28 Reglamento de la Comunidad Europea n° 404/93.

29 Reglamento de la Comunidad Europea n° 1035 modificado por el Reglamento n° 2200/96 cit..

30 Ley española n° 38/94 sobre la organización interprofesional alimentaria. Decreto de España del 22/12/95 y Decreto n° 270/96.

31 Decisión del Consejo Mercado Común del Mercosur n° 3/91 sobre los términos de referencia para acuerdos sectoriales.

32 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 47/92 aprueba el acuerdo sectorial del arroz.

A estas funciones el Estado ha sumado el dictado, aplicación, y control de las normas de calidad, comprensivas de la sanidad, salubridad, higiene, seguridad, calidad. En especial lo han hecho los mercados comunitarios según se verá en infra 2.1, 2.2 y en menor medida los mercados nacionales.

Pero a veces el estado no puede hacerlo todo por lo que ha privatizado y terciarizado algunos servicios de contralor como lo ha hecho con las empresas habilitadas para certificar la producción biológica u orgánica conservando la fiscalización de dichos entes³³.

En la Comunidad Europea, respecto a los controles de calidad de las frutas y hortalizas frescas producidas y comercializadas en la misma se dispone que los organismos competentes de control de los estados partes pueden delegar sus poderes total o parcialmente en organismos privados autorizados o encargar a tales organismos que realicen los controles referidos, bajo determinadas condiciones³⁴.

1.4.- De la participación individual a la participación ciudadana

Entre las formas de participación, la que reviste carácter social es la participación ciudadana. Se trata de una práctica nueva de inserción en la comunidad, y en tal sentido los consumidores establecen, a través de las organizaciones que conforman los canales necesarios para hacer efectivo sus reclamos, a la vez que colaboran con la información sobre la sanidad, inocuidad, salubridad, higiene, precios y calidad de frutos y productos agroalimenticios, en especial los alimentos.

Los consumidores son los que condicionan la permanencia de la producción agroalimentaria en el mercado³⁵ y mas fuerza tienen si están nucleados. La presencia grupal de los mismos sirve para orientar la producción hacia determinados gustos, preferencias y calidades como así también para obtener el efectivo cumplimiento de la normativa jurídica sobre seguridad, sanidad, higiene y calidad de los productos y la lealtad en las transacciones comerciales.

Con esto no se quiere indicar que con anterioridad a la aparición de las organizaciones de consumidores al empresario agroalimentario no le interesaban los reclamos, denuncias, sino que se trataba de pedidos aislados, los que a su vez eran escasos. Además no había una protección ni comunitaria ni constitucional de los derechos de los mismos como lo hay en la actualidad.

En la Comunidad Europea, el Tratado en su art. 100 estipula respecto a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros en materia de salud, seguridad, protección del

33 Resolución nacional argentina del ex IASCAV n° 82/92 sobre creación del Registro Nacional de Empresas Certificadoras de Productos Orgánicos; Resolución nacional argentina de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación n° 424 /92 que fija los aranceles para la inscripción y reinscripción en el Registro Nacional de Empresas Certificadoras de Productos Orgánicos.

34 Reglamento de la Comunidad Europea n° 2251/91 sobre controles de calidad de frutas y hortalizas .

35 ALESSI, Rosalva. "Desarrollo sostenible, conservación del medio ambiente y empresa agrícola". V Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Porto Alegre. Brasil. Mayo de 1998.



medio ambiente y de los consumidores, que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común y se basará en un nivel de protección elevado. Expresamente en el título XI, art. 129 se propone alcanzar un alto nivel de protección de los consumidores ya sea mediante la armonización de las legislaciones referidas precedentemente y a través de acciones que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los estados miembros para proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y garantizar una información adecuada.

En el Mercosur el Tratado de Asunción institutivo del mismo, no hace referencia puntual al consumidor pero se está elaborando el Reglamento de Defensa del Consumidor y en ese sentido se ha avanzado conforme al dictado de resoluciones sobre conceptos referidos a la defensa del consumidor³⁶, derechos básicos³⁷, protección de la salud y seguridad del mismo³⁸, publicidad³⁹, garantía contractual⁴⁰. Asimismo opera la Comisión de defensa del consumidor y defensa de la competencia de calidad y productividad⁴¹.

En Argentina, a nivel constitucional se plasmaron a partir de la reforma de la constitución nacional del año 1994 los derechos del consumidor en el art. 42 estableciéndose que los mismos tienen derecho en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno, previéndose la conformación de asociaciones.

Por lo que el empresario agrario debe aplicar la buena técnica agraria, cumplir, con el conjunto de obligaciones y deberes impuestos a la actividad que desarrolla, tanto en lo vinculado con la salud de los consumidores y trabajadores como con el ambiente y los recursos naturales productivos⁴². El mismo debe desarrollar buenas prácticas agrarias y tener muy presente, en el momento de desarrollar su actividad económica, la cadena de producción-consumo, para una mejor orientación de la misma y el logro de competitividad, en suma su conducta debe ser la de un buen productor agrario⁴³.

36 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 123/96 Defensa del consumidor. Conceptos.

37 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 124/96 Defensa del consumidor. Derechos básicos.

38 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 125/96 Defensa del consumidor. Protección de la salud y seguridad del consumidor.

39 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 126/96 Defensa del consumidor. Publicidad.

40 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 127/96 Defensa del consumidor. Garantía contractual.

41 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 5/93 crea la Comisión de Defensa del Consumidor y Defensa de la Competencia de Calidad y Productividad y Medio Ambiente.

42 VICTORIA, María Adriana. "Transgresiones al deber ser de la actividad agraria". II Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario. "Derecho Agrario como fuente de desarrollo". Guayaquil e Isla de Santa Cruz (Galápagos). Ecuador. 21 al 27 de Septiembre de 1998.

43 GELSI BIDART, Adolfo. Estudio del Derecho Agrario. Parte General. Vol. 1. Op. Cit. P. 29.

2.- OBJETOS Y PROPIEDADES

A veces la calidad se la confunde con el objetivo de protección de la salud de las personas o la seguridad de los productos o más ampliamente con la defensa de los consumidores⁴⁴.

La misma se configura como una propiedad o cualidad de los frutos y productos agroalimenticios y por cierto se trata de un atributo aplicable a los mismos y por ende a los alimentos en general, sin descuidar el proceso productivo que les dan origen.

Se trata de una propiedad o cualidad que califica, conforme a determinadas variables que la componen, tanto a los procesos productivos, en un sentido amplio, como a los insumos, los resultados de los mismos, los establecimientos, los equipamientos, etc., para lo cual se hace necesario la aplicación de normas técnicas y estándares de calidad aceptados por la normativa jurídica o bien de aplicación voluntaria por las empresas agroalimentarias. Esto se vincula con el alcance de la calidad ya que la misma puede abarcar el producto final, el proceso, el sistema empresarial o bien la calidad total, indicándose con ellos estadios de evolución⁴⁵.

2.1.- De los frutos y productos a granel a la identificación de los frutos agroalimenticios

En relación a los frutos y productos agroalimenticios in natura puestos a disposición del consumidor, sobre todo en estado fresco, la tendencia actual plantea el pase de la cantidad a la calidad de los mismos, a través de mecanismos de identidad y la aplicación de normas de calidad.

Las tipificaciones de frutos a granel como ser trigo, y demás cereales o bien respecto a la venta de carnes, fue objeto de regulación de normas agrarias de antigua data en Argentina, actualmente se habla de la tipificación y clasificación de los productos, subproductos y derivados de la leche, miel y alimentos para animales, en cuanto función del Estado, más específicamente a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria (SENASA)⁴⁶. Normativa ésta que da cuenta de la disciplina económica de orientación pública a la cual estaba vinculada el Derecho Agrario a través de los órganos estatales que la aplicaban como ser, al menos en Argentina, la ex Junta Nacional de Granos, o la de Carnes, y actualmente el referido SENASA, no existiendo hasta ahora, tipificaciones para el sector de frutas y hortalizas frescas.

Pero la apertura de los mercados ha planteado con mayor profundidad la relación agricultura y mercado de consumo⁴⁷ y la necesidad de establecer reglas armónicas que permitan la normalización (estandarización, homogeneización) de los resultados de la actividad frutihortícola, especialmente, (frutos y productos agroalimenticios in natura) en estado fres-

44 BLUMAN, Claude. *Politique agricole commun. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*. Éditions Litec. Paris. 1996. P. 233.

45 CAPRIANI, Nando. "La definizione di qualità totale e la certificazione dei prodotti e dei sistemi".

46 Decreto nacional argentino n° 1585/96.

47 GUERRA DANERI, Enrique. *Derecho Agrario*. T. 1. Fundamentos. Vol. 1. Op. Cit. P. 17.

co, con destino a los consumidores (no a los industriales) y que se comercialicen ya sea en el seno del Mercosur o bien de la Comunidad Europea. Ello con el objeto fundamental de no crear obstáculos o barreras al comercio intra regional.

Así surgen los reglamentos técnicos para frutos in natura con destino al consumo (no a la industrialización) tanto en el Mercosur⁴⁸, como en la Comunidad Europea⁴⁹ y en España⁵⁰.

Por cierto que los requisitos sobre calidad que se imponen a los frutos y productos agroalimenticios in natura que se importen, no son menores que los que rigen en sus propios espacios económicos; mas bien se puede decir, que como terceros países imponen sus propias reglas, las que por lo general son mas severas que las de los países exportadores en desarrollo, tanto desde el punto de vista de la calidad alimentaria como ambiental.

En estas reglamentaciones se regula tanto la identidad de los frutos hortifrutícolas como la calidad, estableciendo para la determinación de ésta última diversos parámetros o criterios. Estos últimos se refieren a las propiedades organolépticas de dichos frutos en lo que respecta a tamaño, calibre, color, sabor, aroma, consistencia, madurez, y se clasifican las diversas calidades (extra, especial y comercial), en base a los porcentajes y tipos de defectos, para lo cual se consideran defectos graves: podredumbre, sobremaduro, golpe de sol, daño por helada y como defectos leves: daños, manchas, fruto hueco, deformado, inmaduro⁵¹. También se habla entre los defectos graves: brotado, podredumbre y las manchas negras (ataques de hongos)⁵², consignándose a veces una gama de defectos graves y leves para frutos determinados. Así, se señalan como defectos graves, tanto a los físicos (daños por helada, quemado de sol, herida abierta, congelamiento, daño por granizo, raspado o rabeado, machucamiento o batida), como a los fisiológicos (Bitter Pit, corchosis, cavidad calicinal, escaldadura, decaimiento interno, corazón pardo, alteración por el frío, alteración por gases) y a los patológicos (corazón mohoso, podredumbre, mancha de sarna) y ocasionados por plagas (daños por insectos) y, defectos leves (manchas, deformaciones, deshidratación, mancha de sarna, quemado de sol, daño por granizo, lesión cicatrizada, daño por insecto, daño peduncular, rabeado o raspado)⁵³. Asimismo se hace referencia en dicha normativa, a resi-

48 Resoluciones del Grupo Mercado Común: n° 99/94 (tomate) ; n° 100/ 94/ (cebolla) ; n° 98/ 94 (ajo); n° 142/96 (pimiento morrón o dulce); n°32/92 (miel); n° 85/96 (frutilla); n° 117/96 (manzana); n° 118/96 (pera).

49 Reglamentos de la Comunidad Europea: n° 2213/83 modificado por el n° 1654/87 (cebollas); n° 1591/87 (espinacas) ; n° 79/88 (lechugas y escarolas); n° 1677/ 88 (pepinos) ; n° 79/88 (pimientos dulces) ; n° 1591/87 (coles de Bruselas y repollos) ; n° 778/ 83 (tomates); n° 454/92 (espárragos); n° 920/ 89 (zanahorias); n° 1591/87 (apios); n° 1292/ 81 (bercnjenas); n° 1292/ 81 (calabacines); n° 2213/ 83 (endibias); n° 10/65 (ajos); n° 920/89 (manzanas y peras); n° 899/87 (fresas); n° 920/89 (ciruelas); n° 2257/94 (plátanos); n° 1591/87 (ciruelas); n° 899/87 (cerezas); n° 410/90 (kiwis); n° 1730/87 (uvas de mesa).

50 51 Orden española del 6 de Julio de 1983 por la que se aprueba la norma de calidad para la patata de consumo de las variedades de "Solanum tuberosum L." destinada al mercado interior, 52 Orden española del 2 de Julio de 1985; Orden española del 2 de Julio de 1985 ; Orden española del 10 de noviembre de 1983; Orden española del 5 de Noviembre de 1981; Orden española del 27 de Noviembre de 1987.

51 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur: n° 99/94 (tomate).

52 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 100/94 (cebolla), n° 98/94 (ajo).

53 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 118/96 reglamento técnico de identidad y calidad de la pera.

duos y elementos nocivos para la salud por encima de los límites permitidos en los estados partes del Mercosur⁵⁴ junto a otras normas que regulan el acondicionamiento, el embalaje, la presentación y que hacen a la sanidad e higiene (limpieza, alteraciones que no los hacen aptos para el consumo).

Respecto a las alteraciones dispone el propio Mercosur en el reglamento técnico sobre miel cuando establece la relación de algunos de sus componentes como ser fluctuosa y glucosa, minerales (cenizas) humedad, azúcares reductores, sacarosa, acidez total, proteínas verdaderas, estableciéndose rangos, desvíos, promedios⁵⁵ Y hasta en algunos casos se tiene en cuenta las propiedades nutritivas de los frutos naturales⁵⁶. Las reglamentaciones comunitarias también hacen referencia, preferentemente al etiquetado o rotulado de los frutos y productos agroalimenticios in natura, estableciendo al respecto que los envases de los mismos deben contener etiquetas o rótulos en un lugar de fácil visualización y de difícil remoción en los que se debe consignar, como mínimo la siguiente información: nombre del producto, nombre del cultivar; grupo; clase; calibre; tipo o categoría; peso neto; nombre y domicilio del importador, del emparador y del exportador; país de origen; zona de producción y fecha de empaque. Se admite el sellado (carimbado) o uso de etiquetas autoadhesivas para todas las indicaciones señaladas, siendo optativas, de acuerdo a la regulación de cada país las últimas cuatro referidas. También se estipula respecto a los envases, los que deben ser limpios, higiénicos, sin humedad. Además se determina que lo establecido en dichas resoluciones no se aplicará obligatoriamente al producto destinado a la exportación a terceros países, operando por ende con carácter voluntario, en el Mercosur⁵⁷. Tanto en la Comunidad Europea⁵⁸ como en España el etiquetado de frutas y hortalizas frescas comercializadas en el mercado interior también cumple con determinados requisitos⁵⁹, estableciéndose detalles de

54 Resolución del Grupo Mercado Común n° 85/96 (frutilla).

55 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 32 /92 (miel).

56 Reglamento de la Comunidad Europea n° 1959/89 sobre cereales.

57 Resoluciones del Grupo Mercado Común: n° 99/94 (tomate); n° 100/ 94/ (cebolla); n° 98/ 94 (ajo); n° 142 /96 (pimiento morrón o dulce); n°32 /92 (miel); n° 85/ 96 (frutilla); n° 117/ 96 (manzana); n° 118/ 96 (pera).

58 Reglamentos de la Comunidad Europea: n° 2213/83 modificado por el n° 1654/87 (cebollas); n° 1591/87 (espinacas); n° 79 /88 (lechugas y escarolas); n° 1677/ 88 (papas); n° 79/88 (pimientos dulces); n° 1591 /87 (coles de Bruselas y repollos); n° 778/ 83 (tomates); n° 454/92 (espárragos); n° 920/ 89 (zanahorias); n° 1591/ 87 (apios); n° 1292/ 81 (berenjenas); n° 1292/ 81 (calabacines); n° 2213/ 83 (endibias); n° 10/65 (ajos); n° 920/ 89 (manzanas y peras); n° 899/87 (fresas); n° 920/89 (ciruelas); n° 2257/94 (plátanos); n° 1591/87 (ciruelas); n° 899/87 (cerezas); n° 410/90 (kiwis); n° 1730/87 (uvas de mesa). Los mismos establecen que cada envase debe llevar en caracteres agrupados en un mismo lado, legibles, indelebles y visibles desde el exterior indicaciones sobre identificación (nombre y domicilio o identificación simbólica expedida o reconocida por un servicio oficial del envasador y /o expendedor), naturaleza del producto (si el contenido no es visible desde el exterior), origen del producto (país de origen y, eventualmente, zona de producción o denominación nacional, regional o local), características comerciales (categoría, calibre expresado por los diámetros mínimo y máximo, peso), siendo facultativa consignar la marca oficial de control.

59 Real Decreto español n° 2192/ 84 que aprueba el Reglamento de aplicación de las normas de calidad para las frutas y hortalizas frescas comercializadas en el mercado interior, modificado por el Real Decreto n° 212/ 92. El mismo establece en relación a: denominación del producto, nombre de la variedad, categoría comercial, calibre, identificación y domicilio de la empresa industrial o envasador o vendedor establecidos en el interior de la Comunidad Europea y origen del producto. En los envases de venta directa al consumidor final, deberá constar

inscripciones en colores y tamaños de letra de las mismas⁶⁰, regulándose para diversos frutos en detalle⁶¹.

En relación a los productos cárnicos, en el Mercosur se estipula respecto a la información sobre pesos netos⁶².

Además opera la calidad en otros frutos agrarios no agroalimenticios y a tales fines se utilizan, en Argentina, para el algodón criterios como ser longitud, resistencia, uniformidad, finura, madurez, elasticidad, durabilidad, los que dependerán de factores genéticos de la planta aunque por cierto también sufren la influencia de factores agroclimáticos como ser humedad, enfermedades, plagas, etc.

La determinación de la calidad comercial del algodón se realiza a través de tres factores: grado, largo comercial y características; esto lleva insito un componente significativo de subjetividad. La base de la calidad está dada entonces por la determinación de sus propiedades organolépticas, fundamentalmente tacto y vista.

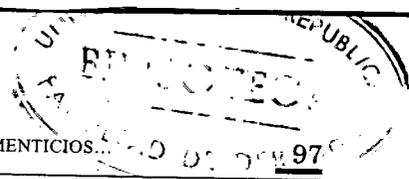
Se agrega a lo señalado que la determinación de la calidad de los frutos agrarios depende de una serie de variables relacionadas con aspectos técnicos como ser: región de cultivo, selección de material de implantación, fertilización, secado y proceso postcosecha como ser técnicas de extracción, etc. los que dependerán de factores genéticos de la planta aunque por cierto también sufren la influencia de factores agroclimáticos como ser humedad, enfermedades, plagas, etc.

además de las indicaciones señaladas precedentemente el peso neto expresado en kilos, siendo potestativo el empleo en los envases de colores indicativos de las diferentes categorías comerciales, no admitiéndose en ningún caso el uso de impresiones o colores que puedan inducir a error. Y para la venta al público, los comerciantes minoristas de alimentación podrán disponer los productos en sus envases de origen o fuera de ellos, colocando un cartel bien visible en el lugar de venta en el que figurará la denominación del producto, la categoría comercial, la variedad y el calibre cuando así lo exijan al público.

60 Orden de 6 de Julio de 1983 por la que se aprueba la norma de calidad para la patata de consumo de las variedades de "Solanum tuberosum L." destinada al mercado interior, en España. La misma regula respecto al contenido y forma de presentación de la etiqueta está regulada en detalle, estableciéndose el color de la inscripción patata de consumo (color negro), indicándose en centímetros el trazo de las letras utilizadas, y la altura de los caracteres, siendo facultativo el uso de colores para los grupos: azul (primor), rojo (calidad), blanco (común)..

61 Orden española del 2 de Julio de 1985 (sandías de las variedades procedentes de *Citrullus vulgaris* Schrader); Orden española del 2 de Julio de 1985 (melones derivados de la especie "cucumis melo L."); Orden española del 10 de noviembre de 1983 (champiñones comestibles y cultivados procedentes del género "Agaricus (Syn. Psalliota)"); Orden española del 5 de Noviembre de 1981 (aguacates procedentes de las variedades de "Persea americana Miller"); Orden española del 27 de Noviembre de 1987 (nísperos de las variedades "Eriobotrya Japonica Lindl).

62 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 13/95, pesos netos de productos cárnicos (embutidos o no, frescos o secos, salados o curados y crudos o cocidos) que se comercialicen entre los estados partes deberán declarar el peso neto (peso Líquido) con carácter obligatorio en el punto de venta del consumidor final. Se exceptúan a los productos que se comercialicen a granel, pesados sin cualquier embalaje o acondicionamiento, en cantidades determinadas por el consumidor final y todos aquellos que comercializados como de venta al peso, por ser susceptibles, los productos cárnicos, de disminuir su peso por deshidratación, lleven como envase primario identificatorio exclusivamente marbetes, anillos, etiquetas o cubiertas de papel.



2.2.- De los frutos y productos agroalimenticios in natura a los transformados y comercializados

Las exigencias impuestas al productor o empresario agrario del sector primario, en lo atinente a presentación, empaque, envase, etiquetado no han sido muy severas hasta la apertura de los mercados comunes ya que éstos impusieron, conforme a reglamentaciones de carácter técnico dichos requisitos, para evitar obstáculos al comercio, estableciendo las bases de una libre competencia a través de una mayor identificación (en relación a la clase, variedad, calidad, sujetos empresario, empacador, importador, exportador) y determinación de la calidad y por ende de la responsabilidad de los operadores que intervinieron en el proceso productivo hasta llegar al consumidor como se vio en supra 2.1.

Es así que se puede señalar que ese conjunto de especificaciones técnicas, que era propio de los alimentos elaborados, transformados o industrializados, comienza a ser de aplicación a la producción agraria, prácticamente a partir de los mercados comunes y sus disposiciones regulatorias.

A veces no resulta fácil establecer el límite entre ambas clases de frutos y productos (in natura e industrializados), sobre todo cuando se trata de una primera transformación, pero seguirán siendo agrarios cuando subsista una dependencia económica manifiesta de los industrializados respecto a los in natura o de base, en cuanto son productos resultantes de los procesos productivos. Hay un ligamen íntimo entre materia prima y producto final, por eso interesa la intensidad de la transformación, por el aporte de la mano de obra incorporado⁶³. La Corte de Justicia de la Unión Europea considera que el lazo económico entre el producto de base y el producto transformado debe ser tomado en consideración, más que el número de operaciones técnicas de transformaciones efectuadas a tales efectos⁶⁴. Al respecto, en el Mercosur, no se define qué debe entenderse por frutos agrarios, sólo hace referencia implícita a ellos, cuando habla de las "certificaciones de origen", al señalar que se consideran como producidos en el territorio de un estado parte los productos de los reinos animal, vegetal, cosechados o recolectados, nacidos y criados en sus territorios o zonas o aguas territoriales. Asimismo serían productos industriales (pero no dice expresamente que lo son) los que resulten de operaciones o procesos efectuados en su territorio por los que adquieran la forma final en que serán comercializados⁶⁵. Además cuando se limita la aplicación de medidas cuarentenarias a la producción de origen vegetal se señala, en el Mercosur, como categorías de frutos y productos agrarios (vegetales) a los: productos vegetales primarios (naturales, vitalizados para consumo, uso directo o transformación); productos vegetales semiprocesados

63 VICTORIA, María Adriana. "Modernización del Derecho Agrario argentino por impacto del Mercosur". Nuevas propuestas. Revista de la Universidad Católica de Santiago del Estero. N° 23 Junio de 1998. Santiago del Estero. P. 106.

64 H.Z.A. Bielefeld v. König. Corte de Justicia de la Comunidad Europea. 29 de Mayo de 1974. Aff. 185/73. Rec. 1974. 607, citado por Lorvellcc, Louis. "La aplicación del derecho de competencia en el sector agrícola: aspectos del derecho francés y comunitario". Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado. Instituto Argentino de Derecho Agrario. Secretaría de Postgrado y Servicios a Terceros. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Año V. N° 6. P. 111.

65 Tratado de Asunción de fecha 26/3/91, ratificado por ley nacional n° 23981, art. 1.

(sometidos a secado, limpieza, separación, descascaramiento); productos vegetales industrializados⁶⁶, no estableciéndose clasificación alguna para los de origen animal.

En la Comunidad Europea tampoco se define los frutos y productos agrarios aunque sí se indica que son los que provienen de la tierra, la ganadería y la pesca, así como los productos de primera transformación, directamente relacionados con aquellos, obrando una lista de los mismos en el Anexo II del Tratado de Roma, lista, que conforme a un procedimiento puede ser ampliada por el Consejo⁶⁷.

Tanto los frutos y productos agroalimenticios in natura como los industrializados, transformados o elaborados en base a los primeros, tienen como común denominador su destino: alimentario. Y, precisamente por tratarse de alimentos y estar en riesgo la salud humana son objeto de regulación específica (fundamentalmente) los productos agroalimenticios industrializados (alimentos), con normas generales para los alimentos⁶⁸ o bien a través de reglamentos técnicos para cada producto⁶⁹, estableciéndose específicamente en algunos de ellos respecto a composición y calidad, requisitos, características sensoriales (color, sabor y olor), requisitos generales (materia grasa-contenido) requisitos fisico-químicos (materia grasa, acidez), aditivos y coadyuvantes, contaminantes, higiene, tratamiento y transporte, criterios macroscópicos y microscópicos, métodos de análisis, muestreo⁷⁰.

También operan reglamentaciones generales referidas a los alimentos, en lo que respecta a aditivos⁷¹, almidones⁷², colorantes⁷³, coadyuvantes⁷⁴, sustancias activas⁷⁵, materiales y en-

66 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 66/93.

67 Tratado de la Comunidad Económica Europea, aprobado por ley italiana n° 1203 del 14/10/57, art. 38. Roma. Codice Civile Italiano e leggi collegate, Zanichelli, Bologna. 1996, pág. 3.

68 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 32/92 para la fijación de la identidad y calidad de los alimentos, normas sobre definición, clasificación, composición, aditivos, residuos de pesticidas, otros contaminantes, requisitos de higiene, rotulado, análisis, etc..

69 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 29/96 (queso Dambo); n° 30/96 (queso pategrás sándwich); n° 31/96 (queso Tandil); n° 32/96 (queso Tilsit); n° 34/96 (masa para elaborar el queso mozzarella); n° 42/96 (queso Tybo); n° 81/96 (queso rallado); n° 82/96 (requesón); n° 83/96 (queso Prato); n° 83/96 (queso procesado o fundido); n° 135/96 (leche U.A.T.); n° 136/96 (queso en polvo); n° 137/96 (dulce de leche); n° 138/96 (leche en polvo); n° 145/96 (queso minas frescal); n° 1/97 (queso parmesano, reggiano, regianito y sbrinz); n° 5/97 (arroz beneficiado- industrializado) Directivas de la Comunidad Europea n° 241/73 (cacao y chocolate), n° 437/73 (azúcares), n° 43/77 (café), n° 693/79 (achicoria), n° 726/75 (zumos de fruta), n° 409/74 (miel).

70 Resolución del Grupo Mercado Común n° 76/94 identidad y calidad de la crema de leche en cantidad para uso industrial.

71 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 17/93 criterios de mantenimiento de la lista general de aditivos alimentarios (inclusión, exclusión, casos por excepción); n° 19/93, modificada por las Resoluciones n° 55/94, n° 140/96 lista general armonizada de aditivos Mercosur; n° 101/94 lista de aditivos alimentarios con sus clases funcionales; n° 104/94 incorporación de nuevos aditivos alimentarios a la lista general de aditivos alimentarios; n° 105/94 principio de transferencia de aditivos alimentarios; n° 101/94 función de aditivo alimentario como agente de masa (agente de cuerpo) o sea sustancias que proporcionan el aumento de volumen y/o de la masa de los alimentos sin contribuir significativamente en el valor energético del alimento; n° 86/96 Reglamento técnico sobre aditivos alimentarios a ser empleados según las buenas prácticas de fabricación (BPF); n° 139/96 Reglamento técnico sobre inclusión de colorantes INS 122 Azorrubina en la lista general de aditivos del Mercosur; n° 144/96 Reglamento técnico sobre inclusión de goma gellan en la lista general de aditivos alimentarios; n° 28/96 aditivos alimentarios, inclusión del Lactiol. Modifica Resolución n° 104/94. Directiva de la Comunidad Europea

vases destinados a entrar en contacto con alimentos⁷⁶, envases⁷⁷, embalaje⁷⁸, contaminantes presentes en alimentos⁷⁹, rotulación de alimentos envasados⁸⁰.

Cabe destacar que el etiquetado, también denominado marcado o rotulado, es lo que inspira confianza a los consumidores respecto a lo que van a ingerir (si se trata de frutos y productos alimenticios), inclinando sus decisiones, en base a gustos y preferencias, a la vez

nº 594/70 listado de aditivos para la alimentación humana. Directivas de la Comunidad europea nº 107/89 utilización de aditivos alimentarios autorizados en los productos alimenticios destinados al consumo humano; nº 344/88 modificada por la Directiva nº 115/92 disolventes empleados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes.

72 Resolución del Grupo Mercado Común nº 106/94 Almidones modificados químicamente son considerados como ingredientes.

73 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 14/93 lista general armonizada de colorantes Mercosur, como complementaria de la lista general de aditivos Mercosur. No se aplica obligatoriamente a los productos alimenticios destinados a las exportaciones a terceros países; nº 139/96 Reglamento técnico sobre inclusión de colorantes INS 122 Azorrubina en la lista general de aditivos del Mercosur aflatoxinas Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 56/94 Reglamento técnico sobre límites máximos admisibles de aflatoxinas en la leche, maíz y trigo. Alcance. Referencias. Requisitos. Métodos de muestreo. Métodos de análisis, criterios de aceptación y rechazo de lote.

74 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 31/92, modificada por la resolución nº 18/93 definición de coadyuvante de elaboración de productos alimenticios (coadyuvante de tecnología).

75 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 156/96 segunda lista de sustancias activas y sus formulaciones de libre comercialización entre los estados partes del Mercosur.

76 Resoluciones del Grupo Mercado Común nº 27/93 envases y equipamientos metálicos destinados a entrar en contacto con alimentos que se comercialicen entre los estados partes del Mercosur, listas positivas, materias primas, coadyuvantes de fabricación, métodos de ensayo; nº 28/93 colorantes y pigmentos en envases y equipamientos plásticos destinados a entrar en contacto con alimentos que se comercialicen entre los estados partes del Mercosur, Alcance. Ensayos, procedimientos, controles, detección de migraciones; nº 87/93 modificada por la Resolución nº 5/95; Resolución nº 95/94 lista positiva de aditivos para materiales plásticos con destino a la fabricación de envases que entrarán en contacto con alimentos que se comercialicen entre los estados partes; nº 5/95 lista positiva de polímeros y resinas para envases y equipamientos plásticos en contacto con alimento, modificación de la Resolución nº 87/93; nº 10/95 determinación de la migración total de materiales plásticos en aceite de oliva como simulante graso; nº 11/95 determinación de la migración específica de etilenglicol y dietilenglicol para la migración en envases y equipamientos elaborados en contacto con alimentos. Directivas de la Comunidad Europea nº 109/89 materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos; nº 711/82 modificada por la Directiva nº 8/93 verificación de la migración de los constituyentes de los materiales y objetos de materia plástica destinados a entrar en contacto con alimentos; nº 128/90 modificada por las Directivas 39/92 y 9/93 materiales y objetos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios.

77 Resoluciones del Grupo Mercado Común nº 93/94 espacios vacíos en envases opacos rígidos, el espacio ocupado por el producto no podrá ser inferior al 90% de la capacidad total del recipiente.

78 Resoluciones del Grupo Mercado Común nº 10/91 Norma Mercosur alimentos embalados; nº 30/92 aprueba el documento embalajes y equipamiento plásticos en contacto con alimentos. Clasificación de alimentos y simuladores.

79 Directiva de la Comunidad Europea nº 315/93.

80 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 36/93 rotulación de alimentos envasados; nº 41/92 rótulos de productos envasados. Resolución modificada por la Resolución nº 12/93; nº 12/93 envases secundarios; nº 6/94 Declaración de ingredientes en rotulo; nº 18/94 rotulado nutricional de alimentos envasados. Comunidad Europea Directiva nº 112/79 modificadas por las Directivas 7/85; nº 197/86; nº 395/89; nº 72/91; nº 102/93.

que los mismos esperan que la descripción que se haga (designación) sea auténtica de lo que compran y por cierto acorde con el precio que pagan.

El etiquetado posibilita una reagrupación de todas las menciones, indicaciones, marcas de la empresa, denominaciones de venta, dibujos o signos relacionados con un producto alimenticio y permite igualmente identificar la composición, ingredientes, la cantidad neta de cada producto alimenticio⁸¹. Estas indicaciones figuran en cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faja o collarín que acompañe o se refieran a dicho producto alimenticio.

También interesa por cierto la lengua utilizada en el etiquetado a fin de que los consumidores realmente accedan a la información a la par que ello sirve para evitar los abusos proteccionistas de los Estados. Para su logro, las indicaciones deben figurar en una lengua fácilmente inteligible para el comprador, la que por norma general será la lengua o lenguas oficiales del país de comercialización, salvo si la información de éste último queda asegurada por otros medios, pudiéndose consignar dichas indicaciones en varias lenguas. Además se deben utilizar expresiones y términos, fácilmente inteligibles por su parecido ortográfico, evitándose la utilización de términos intraducibles o que no tienen equivalente en la lengua o las lenguas oficiales del estado miembro de venta (al tratarse de un mercado común), los términos deben ser generalmente conocidos por el consumidor. Debe imperar la proporcionalidad a fin de conciliar la información al consumidor y el interés de la libre circulación de las mercaderías.

En el Mercosur, la información obligatoria consignada en el etiquetado deberá estar redactada en el idioma oficial del país de consumo (español o portugués), con caracteres de buen tamaño, realce y visibilidad, sin perjuicio de la existencia de textos en otros idiomas y cuando la rotulación se encuentre en más de un idioma, ninguna información obligatoria de significado equivalente podrá figurar con caracteres de diferente tamaño, realce o visibilidad⁸².

A la par de las disposiciones horizontales sobre etiquetado hay otras que al regular determinados productos agroalimenticios (alimentos) consignan menciones e indicaciones específicas⁸³.

También rigen especificaciones en el etiquetado de productos alimenticios nutritivos, en el que se consigna el valor energético, los nutrientes (proteínas, glúcidos, lípidos, fibra dietética, sodio, vitaminas y sales minerales, si están presentes en cantidades significativas)⁸⁴;

81 Directiva del Consejo de la Comunidad Europea nº 112/79 relativa a la aproximación de legislaciones de los estados miembros en materia de etiquetado, penetración, publicidad de los productos alimenticios destinados a ser entregados sin ulterior transformación, al consumidor final o bien a restaurantes, hospitales, cantinas y otras colectividades similares, modificada por las Directivas nº 7/85, 197/86, 395/89, 72/91, 102/93. Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 36/93, normativa general sobre etiquetado de alimentos envasados.

82 Resolución del Grupo Mercado Común nº 36/93 que aprueba el Reglamento técnico referido al rotulado de todo alimento que se comercialice en los estados partes cualquiera sea su origen, envasado en ausencia del cliente, listo para ofrecerlo a los consumidores.

83 Directivas de la Comunidad Europea nº 24/73 (cacao y chocolate); 437/73 (azúcares); 436/77 (café); 693/79 (achicoria); 726/75 (confituras); 77/93 (zumos de frutas y néctares de frutas).

84 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur nº 18/94 etiquetado nutricional de alimentos. Directiva de la Comunidad Europea nº 496/90.

de productos alimenticios sujetos a técnicas de producción o conservación especiales, debiéndose indicar el estado físico en que se encuentran los mismos o el tratamiento específico a que fueron sometidos (ultracongelado, liofilizado, concentrado, ahumado, irradiado o tratado con ionizante⁸⁵. En la Comunidad Europea obra normativa sobre alimentos ultracongelados⁸⁶ y sobre nuevos productos alimenticios (con OMG o a partir de OMG) por aplicación de nuevos métodos biotecnológicos los que permiten producir microorganismos, plantas y animales con características modificadas que puedan ser utilizados para producir alimentos, ya sea a través de las modificaciones introducidas por el ADN combinante o las técnicas de hibridación⁸⁷.

2.3.- De los productos fitosanitarios y veterinarios a la salubridad de los frutos y productos agroalimenticios

Durante mucho tiempo el empresario agrario a los fines de defender la rentabilidad de su producción (vegetal o animal) aplicó en exceso productos fitosanitarios y veterinarios, según corresponda, los que por lo general se trataban de agroquímicos de síntesis, algunos de los cuales fueron posteriormente prohibidos, como ser en Argentina⁸⁸, o bien limitada su aplicación a ciertos porcentajes, estableciéndose a tales fines límites de tolerancias⁸⁹.

Las razones de estas prohibiciones o restricciones radica, fundamentalmente, en la necesidad de preservar la salud pública, obligación fundamental del Estado, ejerciendo su potestad de contralor. A lo cual actualmente se agrega con mayor precisión la protección de la salud de los consumidores en cuanto derecho inalienable que los mismos tienen.

De este modo se observa las restricciones que sufre el empresario agroalimentario, en aras de la salud pública y la protección de la salud del consumidor, debiendo cumplir con un conjunto de disposiciones normativas emanadas de órganos comunitarios referidas a: niveles máximos de contaminantes químicos en alimentos⁹⁰, límites máximos de tolerancia para

85 Real Decreto español n° 212/92.

86 Directiva de la Comunidad Europea n° 108/89.

87 Reglamento de la Comunidad Europea n° 258/97 .

88 Decreto nacional argentino n° 18073/69 que prohíbe el uso de las sustancias dieldrin, endrin, heptacloro, para tratamiento de praderas y en animales, en cuanto son capaces de afectar la salud humana y animal. Decreto nacional argentino n° 647/68 que prohíbe el uso de determinados tucuricidas con dieldrin y heptacloros. Ley nacional argentina n° 24051 reglamentada por el Decreto nacional n° 831/93 sobre residuos peligrosos.

89 Ley nacional argentina n° 20418/73 que fija las tolerancias y límites de residuos y plaguicidas en productos y subproductos de la agricultura y la ganadería. Resolución nacional argentina del ex IASCAV n° 77/96 sobre límites máximos de residuos de plaguicidas: metalaxil, parahion, metil y etil, en productos agropecuarios.

90 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 103/94 principio generales para el establecimiento de niveles máximos de contaminantes químicos en alimentos que serán aplicables a micotoxinas, contaminantes inorgánicos, plaguicidas, medicamentos de uso veterinario y migrantes provenientes de envases e implementos en contacto con alimentos. Se tendrá en cuenta los niveles máximos admisibles de contaminantes en alimentos industrializados específicos, cuando se justifique en términos de protección de la salud humana, una vez que se hayan establecido los niveles de contaminación en los productos primarios cuando corresponda, se establecerán niveles máximos de un contaminante dado para aquellos productos alimenticios en los que el mismo pueda hallarse en cantidades tales que pueda resultar importante para el cómputo de la exposición total del consumidor y que represente, por lo tanto, un peligro para la salud. Los niveles máximos se basarán en principios científicos

contaminantes inorgánicos⁹¹, límites máximos admisibles de aflatoxinas⁹², presencia de productos indeseables y no agregados voluntariamente⁹³, residuos de plaguicidas y límites máximos⁹⁴, residuos de medicamentos veterinarios, límites máximos⁹⁵, listado de pesticidas⁹⁶, fijación de límites máximos⁹⁷, residuos de principios activos de medicamentos⁹⁸, productos a ser utilizados en procedimientos cuarentenarios agrícolas⁹⁹, productos fitosanitarios¹⁰⁰, productos veterinarios¹⁰¹, criterios para la validación de metodologías analíticas para la determi-

sólidos, cuando sea necesario, los valores de los niveles máximos deberán acompañarse con los sistemas de muestreo y análisis así como con los criterios de aceptación y de rechazo.

91 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 102/94 Límites máximos de tolerancia para contaminantes inorgánicos (arsénico, cobre, estaño, plomo, cadmio, mercurio) en determinados alimentos como ser grasas vegetales, miel, etc..

92 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 56/94 Reglamento técnico sobre límites máximos admisibles de aflatoxinas en la leche, maní y maíz. Alcance. Referencias. Requisitos. Métodos de muestreo. Métodos de análisis, criterios de aceptación y rechazo de lote.

93 Directivas de la Comunidad Europea n° 63/74 presencia de productos indeseables y residuos no agregados voluntariamente a alimentos como ser plomo, arsénico, mercurio y ciertos residuos de pesticidas de vegetales; n° 519/87 aplicación de nuevos criterios concernientes a los tenores autorizados para ciertas sustancias indeseables.

94 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 23/94 que aprueba el Reglamento Técnico sobre límites máximos de residuos de plaguicidas; n° 74/94 que aprueba el Reglamento Técnico sobre límites máximos de residuos de plaguicidas para el comercio intra regional de alimentos in natura: ajo, cebolla, frutilla; 14/95 sobre Residuos de plaguicidas en productos agropecuarios alimenticios in natura, deroga la Resolución n° 62/92 y adopta como referencia para el comercio intrarregional de productos agropecuarios alimenticios in natura los límites máximos de residuos de plaguicidas establecidos en el Codex Alimentarius FAO- OMS.

95 Directiva de la Comunidad Europea 519/87 procedimiento para la fijación de tolerancias, límites máximos en materia de residuos de medicamentos veterinarios y a susceptibles de persistir como residuos. Resolución del Grupo Mercado Común n° 53/94 prioridades de control de residuos de principios activos medicamentos veterinarios en productos de origen animal (alimentos).

96 Directivas de la Comunidad Europea n° 895/76 aplicables a determinadas categorías de frutos y legumbre; n° 642/90 ampliación del listado de pesticidas autorizados a nuevas categorías de frutos y legumbres.

97 Directiva de la Comunidad Económica n° 363/86 límites máximos de pesticidas aplicados a la producción animal.

98 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 53/94 prioridades de control de residuos de principios activos de medicamentos veterinarios en productos de origen animal (alimentos); n° 57/94 metodologías analíticas para residuos de medicamentos en productos de origen animal; n° 75/94 límites máximos de residuos de principios activos de medicamentos veterinarios en productos de origen animal. Metodologías analíticas y límites de detección.

99 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 60/92 sobre productos a ser utilizados en procedimientos cuarentenarios con un listado único de productos agrícolas por categoría de riesgo fitosanitario.

100 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 2/93 encomienda a los organismos nacionales competentes de los estados partes el desarrollo de estudios y acciones necesarios para establecer un sistema regional armonizado de productos fitosanitarios y la formulación de una propuesta. Deroga la Resolución n° 45/92; n° 48/96 sobre requisitos para la libre circulación de productos fitosanitarios en la etapa de integración del Mercosur (mantener los registros vigentes a nivel nacional y avanzar en la armonización); n° 87/96 procedimientos de inscripción para la libre circulación de sustancias activas grado técnico y/o sus formulaciones de productos fitosanitarios.

101 Resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 3/93 encomendar a los organismos nacionales competentes de los estados parte el desarrollo de estudios y acciones necesarias par la armonización regional de

nación de residuos de principios activos de medicamentos veterinarios¹⁰², requisitos técnicos para la evaluación y el registro de sustancias activas y productos formulados agroquímicos¹⁰³.

2.4.- De los frutos y productos agroalimenticios como objeto a las propiedades de los mismos

Hoy en día, al hacerse referencia a los frutos y productos agroalimenticios in natura producidos y comercializados en los ámbitos regionales de los mercados comunes (Mercosur, Unión Europea) y con destino a ser provistos al consumidor en estado fresco, los mismos obligatoriamente deben cumplimentar las normas de calidad estipuladas por el derecho comunitario. De tal modo que las propiedades, cualidades de los frutos y productos sean fácilmente identificables, reconocibles y comparables, operando la normalización como un ins-

los registros y controles de uso veterinario y la formulación de una propuesta. Deroa la Resolución n° 46/92; n° 11/93 aprueba el marco regulatorio para productos veterinarios. Definiciones. Alcance. Registro. Responsabilidad profesional. Plazo de vigencia de productos registrados. Formulación. Controles de calidad de producto terminado. Normas para el registro de productos farmacológicos y biológicos (para los biológicos cumplir pruebas que satisfagan los controles de esterilidad, pureza, inocuidad, eficacia y determinación de potencia y otras juzgadas necesarias, complementadas con pruebas químicas, físico-químicas y biológicas, que aseguren patrones exigidos por la reglamentación de cada tipo y característica de producto) de los residuos. Del protocolo de producción. De las etiquetas y folletos. De la responsabilidad técnica del producto. Importación (autorización, registro del producto en el país importador, certificado de registro y libre venta del país de origen. De la comercialización. Fiscalización de productos importados (drogas o principios activos puros- importación, comercialización- productos terminados a granel y productos terminados en su envase de ventas al consumo. El importador será responsable del producto que comercialice. Multas y castigos. Publicidad engañosa (falta de etiqueta o rótulo o de datos requeridos, discordancia entre datos y contenido del producto); n° 39/96 reglamentación complementaria del marco regulatorio de productos veterinarios, para establecimientos, productos veterinarios y responsabilidad técnica. Establecimientos de productos veterinarios que fabriquen, manipulen, fraccionen, comercialicen, almacenen, importen o exporten productos veterinarios, de la responsabilidad profesional, de los productos veterinarios, disposiciones generales; n° 40/96 reglamentación del sistema de convalidación para productos veterinarios. Complementa la Resolución n° 22/93; n° 48/96 aprueba la primera lista de sustancias activas; n° 76/96 Reglamento técnico para registro de productos antiparasitarios de uso veterinario; n° 77/96 Reglamento técnico para el control de vacunas contra el carbúnculo sintomático, gangrena gasosa, enterotoxemia e tétano, inactivadas y conservadas sobre refrigeración; n° 156/96 aprueba la segunda lista de sustancias activas y sus formulaciones de libre comercialización entre los estados partes del Mercosur; n° 2/97 Modelo de ficha técnica para productos farmacéuticos de uso veterinario; n° 3/97 Reglamento técnico para registro de antimicrobianos de uso veterinario; n° 4/97 Reglamento técnico para la producción y el control de vacunas, antígenos y diluyentes para avicultura; n° 22/97 pauta negociadora de productos veterinarios. Sustancias activas. Directivas de la Comunidad Europea n° 60/81 prohibición parcial de hormonas nocivas aplicables a la alimentación de los animales; n° 594/70 prohibición del conjunto de hormonas tanto naturales como artificiales en la alimentación y en el tratamiento veterinario.

102 Resolución n° 57/94 criterios para la validación de metodología analíticas para la determinación de residuos de principios activos de medicamentos veterinarios (RMV) en productos de origen animal (alimentos). Alcance. Definiciones. Descripción: requisitos generales, resultados (control de calidad intralaboratorio, control de calidad interlaboratorio), requisitos específicos (métodos de selección, métodos cuantitativos, métodos de confirmación, exactitud, precisión, concentración).

103 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 73/94 Requisitos técnicos para la evaluación y el registro de sustancias activas y productos formulados agroquímicos en la región del Mercosur. Requisitos para la evaluación de sustancias activas (Identidad. Propiedades físico químicas. Métodos analíticos, Residuos en productos tratados. Informe con respecto a la seguridad. Toxicología. Toxicidad a corto y mediano plazo. Efectos sobre el ambiente. Efectos ecotoxicológicos). Requisitos para la evaluación de productos formulados.

trumento para el logro de la lealtad de las transacciones comerciales, tanto de las que efectúan los empresarios del sector primario para con los importadores como en última instancia entre éstos, los distribuidores, comerciantes y consumidores.

Se presenta así, la cualificación de la producción agraria en términos generales, operando a su vez otra más específica como lo es la resultante de la agricultura o crianza de animales biológica u orgánica o ecológica¹⁰⁴, y las denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas¹⁰⁵ o de especificaciones de base¹⁰⁶.

La cualificación a los fines de establecer la calidad de los frutos y productos agroalimenticios y aquellos objeto de transformación, cuyo destino final es la alimentación humana, puede ser efectuada a través de diversos parámetros, estándares, variables como se verá en infla 2.5, lo cual posibilita la estandarización o normalización de los mismos, impidiendo los obstáculos al comercio tanto intraregional como internacional.

2.5.- De la adjetivación calidad a la sustantividad

La calidad en cuanto concepto genérico es una abstracción que si bien no puede formar parte de ninguna norma positiva como tal, puede ser receptada como dato normativo. En tal sentido los reglamentos técnicos sobre identidad y calidad del tomate, ajo, cebolla, miel, etc. del Mercosur, referidos en supra 2.1. Y si bien la calidad se hace efectiva cuando opera como punto de confluencia de la expectativa del consumidor con lo que se ofrece (éste es un punto de vista subjetivo), la misma supone tres dimensiones: 1.- abarca el concepto de seguridad (adecuación al uso, consumo, inocuidad, nutrición y propiedades organolépticas. 2.- cumple o se ajusta el producto a una forma definitoria. 3.- se refiere a un colectivo de productos.

En la producción agroalimentaria la calidad abarca dos perfiles: 1.- el contenido nutricional. 2.- la capacidad de satisfacer necesidades diversas de las estrictamente alimentarias.

También la calidad está ligada al nivel de rédito que dispone el consumidor, manifestada como un hecho cultural ya que opera como una función del sistema de relaciones sociales, económicas y del estado potencial tecnológico que prevalece en una determinada sociedad¹⁰⁷

104 Resolución nacional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de Argentina n° 423/92 modificada por las Resoluciones de las Secretarías n° 494/92, 354/93, 188/95 y la Resolución del ex IASCAV n° 82/92. Resoluciones nacionales de SENASA, Argentina n° 1286/93, n° 68/94, n° 1505/93 Reglamento del Consejo de la Comunidad Europea n° 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, modificado por los Reglamentos n° 1535/92, 2083/92, 207/93, 468/94. Reglamento de la Comunidad Europea n° 2078/92 modificado por el Reglamento n° 2772/95 sobre métodos de producción agrícolas compatibles con las exigencias de la protección del ambiente y el cuidado del espacio rural.

105 Reglamento de la Comunidad Europea n° 2081/92. Decisión del Consejo Mercado Común del Mercosur n° 8/95 que aprueba el Protocolo sobre armonización de normas e indicaciones de procedencia.

106 Reglamento de la Comunidad Europea n° 2082/92.

107 VICTORIA, María Adriana. "Calidad de Frutos Agrarios. Concepto. Alcance. Clasificación. Seguridad. Nueva Valoración Axiológica", en *Calidad de Frutos Agrarios en Mercados Comunes. Tutela Legal*. Director Victoria, María Adriana. Compilador Díaz Lannes, Federico S. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Primera Edición. Editorial Herca. Santiago del Estero. Argentina. Diciembre de 1997. p. 40 y p. 41..

Y si la competitividad actúa como elemento de defensa en términos de globalización, la calidad es a su vez un elemento determinante de la competitividad. A su vez dicha calidad debe internalizar además de las nociones señaladas precedentemente otras referidas a los gustos, preferencias de los consumidores, condicionando muchas veces tanto el cuánto como el qué y el cómo producir en el mercado. Relacionado al cómo producir, precisamente está ligada la calidad agroambiental y agroalimentaria.

Las empresas agroalimentarias deben asumir la calidad (en cuanto manifestación de la seguridad) como patrón de desarrollo, la diversificación, la especialidad y la complementariedad, si quieren subsistir a largo plazo en los mercados tanto internos como regionales e internacionales. El mundo así lo exige.

La calidad por sí misma debe operar como garantías de: seguridad sanitaria, fitosanitaria y zoonosanitaria, en protección de la salud pública, la información y la lealtad de las transacciones, derechos todos éstos de los consumidores.

La aplicación de políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inoctrinos y su utilización efectiva, es el compromiso segundo del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ya referida. Y dentro de este contexto el objetivo 2.3 de dicho plan establece el de garantizar que los alimentos suministrados sean inoctrinos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población¹⁰⁸. Pasa así la inocuidad a formar parte de la noción de calidad, en cuanto la primera brinda seguridad. Asimismo la nutrición conforma junto a los elementos ya señalados la calidad.

La calidad de un producto es el criterio establecido por la valoración comparativa del conjunto de atributos o características en base a la norma o normas y/o a la especificación o especificaciones definitorias, teniendo en cuenta siempre su aptitud para la función o la necesidad o fin para los que se proyectó¹⁰⁹.

El concepto de calidad aplicado a los alimentos, es comprensiva de las características organolépticas, la presentación, la imagen y prestigio continuado en el mercado, la marca y responsabilidad que engendra a lo cual se suma la aceptabilidad por parte del consumidor quien realiza una selección y aplica su criterio por evaluación comparativo. En base a estos datos o aspectos debe fundarse la calidad de los alimentos.

A la palabra "calidad" (quality) se le atribuyen los significados de idoneidad, genuinidad, adecuación a la norma, seguridad, inocuidad, sanidad y según algunos autores se minimiza el significado de la aceptabilidad subjetiva¹¹⁰.

El concepto de calidad puede acotarse a través de las variables que la conforman. Por cierto que como variable de la calidad no podrá formar parte de la misma la aceptabilidad

108 Plan de Acción de la Cumbre sobre la Alimentación. Op. Cit. p. 98, 100.

109 BARROS, C. "Calidad sanitaria, calidad microbiológica y calidad nutritiva. Alteraciones terminológicas y conceptuales". Alimentaria. Marzo de 1987. P. 40.

110 BARROS, Carlos. "La certificación de calidad en la industria alimentaria". Alimentalex. International Food Review n° 15. Junio de 1966. Madrid. España. P. 145, 146.

subjetiva de todos y de cada uno de los individuos, pero desde el momento que el legislador plasma una opción de calidad en la norma jurídica, concretada en una ley, decreto, reglamento o bien lo hacen los órganos del Mercosur, en decisiones, resoluciones, directivas, reglamentos, protocolos, etc. con carácter obligatorio, a la par de las variables incorporadas se puede decir que en dicha opción por cierto va implícito una cierta aceptabilidad subjetiva. Así por ejemplo al consagrarse en el Reglamento técnico sobre identidad y calidad del tomate del Grupo Mercado Común del Mercosur y según se señaló en supra 2.1. las diversas calidades del tomate (Extra, especial y comercial), las mismas se conformarán en base a ciertos criterios establecidos, como ser defectos leves y graves.

La calidad debe ser entendida en términos de seguridad, es decir de inocuidad, integridad y legitimidad¹¹¹.

También se habla de idoneidad, genuinidad o autenticidad y de adecuación a la norma definitoria o a las especificaciones caracterizantes¹¹².

A la "inocuidad" hace la ausencia de riesgos (microbiológicos, toxicológicos o físicos desde el punto de vista de la salud pública) tema que siempre ha sido de interés al Estado por la necesidad de preservar y conservar la salud de sus habitantes.

Con frecuencia operan daños por contacto en la aplicación o por ingestión agroalimentaria con residuos tóxicos (contaminación química) o bien por defectos de conservación o por contacto con envases o personas infectadas, o por la ingestión de productos y subproductos derivados de animales enfermos, lo cual es objeto de regulación jurídica¹¹³.

Las principales preocupaciones en materia de inocuidad de alimentos producidos por la industria agroalimentaria, se centran en las siguientes causas que determinan distintos tipos de contaminación: microorganismos que causan brotes de enfermedades derivadas de los alimentos (salmonelosis, listerelosis, shigellosis), residuos de productos químicos agrícolas (plaguicidas, roedoricidas, herbicidas, fungicidas) y medicinas veterinarias (sulfamidas, antibióticos, activadores hormonales de crecimiento), micotoxinas (aflatoxina), aditivos alimentarios, especialmente los que suscitan una hipersensibilidad en muchos consumidores (dióxido de azufre, tartracina), inmundicias (polvo, fragmentos de insectos, orina, deyecciones de insectos y de animales, pelos), nivel excesivo de radioactividad (alimentos radionucleados)¹¹⁴.

Los peligros que se asocian con la elaboración de productos alimenticios pueden tipificarse como biológicos (presencia de microorganismos- salmonela, estafilococos, coliformes, fermento y moho); químicos (contaminación por agentes químicos como se metales pesados,

111 SANTIAGO DE NUÑEZ, Beatriz. Políticas Públicas y Derecho Alimentario.. Op. cit. P. 49.

112 BARROS, Carlos." La Certificación de la calidad en la industria alimentaria.... Op. cit. p. 151.

113 Directivas de la Comunidad Europea n° 432/64 los estados miembros pueden oponerse a la introducción a su territorio de animales afectados o sospechados de estar afectados de una enfermedad contagiosa y susceptible de propagación; n° 433/64 realización de controles previos al sacrificio de animales y el posterior al mismo, cuando estén destinados a ser vendidos como carne fresca; n° 118/71 y n° 494/91 controles previos respecto a aves de corral.

114 Manual de control de la calidad de los alimentos 6. Alimentos para la exportación, 14/6 Rev. 1. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación. Napoli. 1991. P. 4

nitratos y nitritos, pesticidas, herbicidas); físicos (contaminación producida por la presencia de cuerpos o materias extrañas como ser roedores, insectos, pájaros, metales- fragmentos de tuercas, pernos- no metales como vidrio, plástico, cabellos, pelusas) los que pueden afectar la seguridad o la calidad de los productos.

Se trata de la presencia de los denominados riesgos inmediatos (daños a la salud del consumidor) los que sin duda inciden en la calidad de los productos y por ende en su seguridad. Daños que también se denominan biológicos.

La "integridad" plantea la ausencia de defectos y alteraciones, en el primer sentido, respecto a frutos y productos agrolimentarios dispone el Mercosur, según se señaló en supra 2.1. conforme a los reglamentos técnicos de tomate, ajo, cebolla, frutilla, etc. denominados de identidad y calidad" en los que se establece que dichos frutos no tienen que tener defectos ya sea graves o leves; entre los primeros se señalan el brotado, la podredumbre, las manchas negras (ataques de hongos);entre los segundos las magulladoras, etc.

Respecto a las alteraciones dispone el propio Mercosur en el reglamento técnico sobre miel cuando establece la relación de algunos de sus componentes como ser fluctuosa y glu-cosa, minerales (cenizas) humedad, azúcares reductores, sacarosa, acidez total, proteínas verdaderas, estableciéndose rangos, desvíos, promedios¹¹⁵.

El Código Alimentario nacional argentino¹¹⁶ y demás reglamentos técnicos sobre productos agroalimenticios transformados señalados en supra 2.2. contienen disposiciones en lo que respecta a peso, porcentaje de la composición de determinados ingredientes, colorantes, aditivos o residuos de contaminantes, etc. Se tratan de disposiciones recetas insertas en el Derecho, disciplina que a través de su conjunto normativo le otorga rango de obligatoriedad y coercitividad.

Se hace necesario que se fijen estándares de productos, procesos, ambientales, empresariales, industriales y de emisión, patrones para efectuar determinaciones en los diversos alimentos y a la vez patrones de drogas puras y reconocidas, o sea que sean trazables, a patrones internacionales (tanto en los aspectos biológicos como químicos), si se quiere tener reconocimiento internacional en las exportaciones.

A su vez la "legitimidad" implica ausencia de fraude o falsificación, se trata de conductas que son sancionadas en relación a la producción, comercio, etc. de alimentos. Se trata de peligros que no son biológicos, químicos o físicos sino que se derivan del incumplimiento de las leyes o reglamentos o especificaciones de los productos como ser los peligros relacionados con el peso de los mismos (cumplimiento de las especificaciones), composición de los productos como ser demasiada humedad (cumplimiento con la definición del producto) según ya se indicó respecto a los reglamentos técnicos referidos a productos agroalimenticios transformados en supra 2.2, rotulado (cumplimiento con leyes y reglamentaciones) de acuerdo a lo señalado en supra 2.2¹¹⁷.

115 Resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur n° 32/92.

116 Ley nacional argentina n° 18284 y modificatorias aprueban el Código Alimentario.

117 KELLY, Nick J. Calidad de los productos alimenticios de exportación. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. PROMEX. Bs.As. Junio de 1997. P. 27.

La “idoneidad” hace referencia al cumplimiento por parte de un alimento, producto alimenticio y/o producto alimentario del conjunto de especificaciones o características establecidos por su norma definitoria o por su identidad o genuinidad tradicional o consensuada en relación, fundamentalmente, con su composición de ingredientes, los procesos experimentados y las características del producto terminado y dispuesto para el consumo, lo que le hace apto para una determinada denominación se hizo referencia en supra 2.2.

La “genuinidad o autenticidad” es la condición de un alimento, producto alimenticio o producto alimentario por la que se le califica de puro, propio, verdadero o legítimo.

La “adecuación a la norma definitoria o adecuación a especificaciones caracterizantes implica el cumplimiento de las especificaciones, recogidas en una norma recomendada o reglamentaria, fundamentalmente referidas a la composición. Características y valores límite de referencia (en relación en este último caso, con la contaminación y el riesgo) de acuerdo se indicó en supra 2.3 que pretenden identificar un alimento, y que han sido establecidas como consecuencia de la tradición, la experiencia, la aplicación de la tecnología o de los conocimientos científicos, en cooperación y con el consenso o la aprobación en general de las partes interesadas, por un organismo cualificado a nivel internacional¹¹⁸ ya sea privado (organismos de normalización- ISO, IFOAM) o que forme parte de la administración pública ya sea a nivel nacional (IRAM, en Argentina) o comunitario (Comité de Normalización del Mercosur).

Y a pesar de que se sostiene que no se debe hablar de calidad, cuando se hace referencia a las características sanitarias (contaminación microbiológica, metales pesados, residuos de plaguicidas, etc.), nutritivas (más o menos grasas, tipo de grasa, proteínas, hidratos de carbono, vitaminas, determinados minerales, etc), uso de aditivos (sin colorantes, sin conservantes) o a la cuantificación de los mismos, etc., por entenderse que la calidad está supeditada a la aceptabilidad por parte del consumidor ya que en la alimentación la calidad no tiene nada que ver con la seguridad¹¹⁹, existe una calidad que se puede objetivar en la norma jurídica conforme a variables que la acotan, entre ellas es fundamental la seguridad, la inocuidad, la idoneidad, la integridad, la legitimidad, la adecuación a las normas.

Tampoco puede desconocerse que existe una calidad que puede ser fitosanitaria, zoonosanitaria, sanitaria, nutritiva, ambiental, legal, etc.

El Derecho, sólo parcialmente, ha incorporado las consideraciones sobre calidad, a través de datos normativos dispersos en los diversos conjuntos normativos, de modo fragmentario y sin univocidad terminológica, tal como lo ha efectuado el derecho comunitario derivado de la Comunidad Europea o bien el derecho emanado del Mercosur. Otras disciplinas (la económica y las técnicas) han avanzado al respecto.

Es necesario que la calidad sea incorporada al Derecho; la calidad comprensiva de las variables que posibilitan la seguridad alimentaria, ambiental, pecuniaria del consumidor, en cuanto elemento definitorio que posibilite la clasificación de cosas, es decir de frutos y productos agroalimentarios.

118 BARROS, Carlos. “La certificación de la calidad alimentariaOp. Cit. P. 151.

119 BARROS, Carlos “Calidad sanitaria, calidad microbiológica y calidad nutritiva.. Op. Cit P.. 40.

Se habla, conforme a las clasificaciones de las cosas que da el Código Civil Argentino, que los frutos y productos agroalimentarios pueden ser consumibles, fungibles (en la mayoría de los casos, pero no siempre), que están en el comercio.

Hoy más que nunca se hace necesario que la calidad de los frutos y productos agroalimenticios, en especial los alimentos, sea entendida como seguridad y se comporte como una variable sustancial definitoria de los mismos y no como accesorio, es decir que pase a componer la propia definición por integrar el objeto definido cuya falencia, por cierto produce efectos jurídicos. Y esto entra en el ámbito del Derecho, porque al mismo le interesa las relaciones jurídicas que producen consecuencias jurídicas, ya sea que se deriven de hechos o actos no sólo económicos, sociales, sino también ambientales, culturales o políticos. Ello se da cuando el Derecho, a través de la legislación incorpora el dato, la cualidad, el atributo, la propiedad, como componente sustancial del concepto de cosa y su aplicación: alimentos, frutos y productos agroalimenticios.

Esto aún no ha sido receptado ni por la doctrina ni por la legislación, con lo cual se sentarían las bases jurídicas de una teoría de la calidad.

2.6.- De los roles de la calidad

Puede presentarse la calidad ya sea como condicionante o bien como condicionada. En el primer sentido se puede decir que condiciona el precio, segmenta el mercado, opera como restricción ; en el segundo, como condicionada por la especialización y la tecnología pura y, por la seguridad alimentaria. Este último parámetro es el que posibilita la presencia de la calidad, ajustándose a las nociones de sanidad, salubridad, higiene y nutrición¹²⁰.

Además, y según surgen de las certificaciones que se pueden realizar, y se puede hablar de una calidad ya sea fitosanitaria, zoonosanitaria, sanitaria, ambiental, nutritiva, empresarial.

3.- CONCLUSIONES

El impacto de la globalización de la economía que trajo aparejado una mayor competitividad evidenció la necesidad de la búsqueda de la calidad de los frutos y productos agroalimenticios tanto del sector primario como secundario.

En torno a esta búsqueda surge actualmente, un conjunto normativo, de carácter eminentemente técnico, tuitivo, protector, no sólo del productor agrario sino del destinatario final del proceso productivo agroalimentario (consumidor). Proceso de hondo contenido social que debe responder tanto a la seguridad alimentaria como al equilibrio ecológico, fundado por cierto en la justicia social y la solidaridad, para el logro del desarrollo sustentable.

La apertura de las fronteras, el libre comercio, produce una suerte de internacionalización de las normas del Derecho Agrario en cuanto disposiciones y reglas provenientes de acuer-

120 VICTORIA, María Adriana. "La calidad como presupuesto de la competitividad en el Mercosur agrario". Actas de las Jornadas sobre la Política Agraria en la integración regional. Universidad nacional de Rosario. Facultad de Derecho. Rosario. 1997. P. 78 a 80.

dos y de tratados internacionales que posibilitaron la formación de bloques económicos (Mercosur, Nafta, Comunidad Europea), como así también de organismos internacionales en los que los estados están representados (OMC, FAO, Codex Alimentarius, ONU, OMS, OPS,) o de carácter privado (ISO, IFOAM) o comunitarios (organizaciones comunes de mercados) y derecho derivado del Mercosur y de la Comunidad Europea. Normas que impactan y condicionan el contenido de las normas nacionales, las que deben actualizarse y adecuarse para satisfacer las exigencias de los momentos que se viven en los más distantes espacios del globo terráqueo (hasta donde llegan los frutos y productos agroalimenticios), merced a la comercialización y los impactos ambientales de las actividades que los desarrollan.

La disciplina Derecho Agrario muestra rasgos de intersubjetividad (intrasectorialidad e interprofesionalidad) e interterritorialidad (regional e internacional), disciplinando sus relaciones jurídicas e institutos y técnicas para dar una respuesta.

La calidad agroalimentaria y agroambiental emergen como instrumentos aptos para cumplimentar dicha meta (el desarrollo sustentable), sin que por ello se pierda la esencia de la disciplina jurídica, en cuanto regulación jurídica de un conjunto de derechos, facultades, atribuciones, obligaciones, deberes, cargas de los sujetos que interactúan con la actividad agraria en cuanto hecho técnico pero también económico, político, social, cultural y ambiental.

El Derecho Agrario es uno de los derechos que más apegado está a la vida de los hombres ya que hace a su existencia, tanto por el origen de la actividad (vinculado estrechamente a los recursos naturales) como por el destino de los frutos (principalmente aunque no exclusivamente alimentario) dado que sin éstos no podría hacerse efectivo el derecho a una alimentación y por ende la propia vida.

Es por ello que los sujetos de interés del Derecho Agrario se amplían desde el empresario agrario, pasando por los empacadores, empresarios agroindustriales, acopiadores, transportistas, comerciantes, distribuidores, importadores, exportadores, etc. hasta llegar al consumidor, interesando la cadena agroalimentaria. Además surge con fuerza la integración tanto horizontal como vertical de los empresarios agrarios y la participación ciudadana de los consumidores; el rol del Estado no sólo en sus funciones de contralor sino de fomento, apoyo financiero, asesoramiento técnico y la terciarización de servicios.

En cuanto a los objetos cobra un rol preponderante las propiedades de los frutos y productos agroalimenticios y de los procesos que implican los mismos. Se tiende a la identificación de los primeros, la certificación, la inclusión de valor agregado merced a la transformación e industrialización. Calidad que opera como inocuidad, integridad y legitimidad, en cuanto exigencia de los consumidores y los mercados, interesando no sólo el resultado (frutos y productos agroalimenticios) sino el propio proceso productivo, y dentro de éste no sólo la sanidad vegetal y animal sino la calidad agroalimentaria y ambiental, la cual se internacionaliza merced al comercio de los mismos.

Se abren nuevas perspectivas para el actual Derecho Agrario, tal es el Derecho Agrario de la calidad de frutos y productos agroalimenticios. Derecho Agrario siempre comprometido con el futuro y, en tal sentido la seguridad alimentaria (cualitativa), sigue siendo un reclamo insatisfecho de los hombres al siglo que se va. A ello podrá aportar el futuro conjunto

normativo basado en una teoría de la calidad de la producción agraria, consitituyéndose la misma en la esencia definitoria de todo fruto y producto agroalimenticio destinado a la humanidad.



