

LA ADECUACIÓN DE LAS NORMAS Y LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS (I)

Las Normas Jurídicas Alimentarias

El objeto o la cosa sobre la que trata la Norma Jurídica es el elemento de cualificación de las relaciones que se establecen.

Esta definición se magnifica ante los Objetos del Derecho Alimentario: alimento, producto alimenticio y producto alimentario.

Son cosas con las cuales los sujetos tienen una relación indispensable y de manera vitalicia. Les necesita por el mero hecho de existir, de modo de no poder "ser" sin "ellos" (simplemente para conservar la presencia física, en este mundo)¹. Serán, siempre, asunto de interés de sus facultades mentales y de su dinámica volitiva porque en ellos se depositan intereses, supinos, de vida y salud.

Por tanto, la protección y promoción de la salud deben situarse en el centro del más amplio programa de protección de los derechos humanos y del desarrollo humano, atendiendo a los significados de proteger y promover la salud (acudiendo al Diccionario de Lengua Española):

-Proteger la salud es: ampararla, defenderla, favorecerla, resguardarla, guarecerla.

-Promover la salud significa: "reducir los riesgos que la amenazan y modificar los comportamientos que la afectan".

"Salud": es salvación².

El Orden Alimentario, entonces comprende no sólo la protección de la salud del consumidor de alimentos, productos alimenticios y productos alimentarios y la salvaguarda de la buena fe en las transacciones comerciales sobre ellos, sino también la Situación de Seguridad Alimentaria y el Bienestar Social alcanzado a través del desarrollo sostenible -relacionado esto con la Conservación de la Diversidad Biológica y la utilización sostenible de sus componentes atendidos por la Bioseguridad-.

Luego, no se cumple con la Institución de la Responsabilidad sólo al desarrollar, establecer y promover normas técnicas para evaluar y gestionar los riesgos de la salud pública asociados a los alimentos y a los productos alimenticios.

El aumento de la desnutrición y las muertes por inanición exigen medidas de acción operativas no sólo ante los riesgos técnicos que resultan del consumo sino, y sobre todo, frente a riesgos estructurales que padece la población tales como la pobreza y la indigencia que causan en primer lugar hambre o inseguridad alimentaria (estado crónico de hambre o desnutrición que

¹ Situación es la condición o estado en que se halla una persona en relación con los objetos. Condición límite o plena que depende del conjunto de realidades a su alcance.

¿Que son las realidades? ¿Teorizaciones, abstracciones? No, son cosas

Toda la vida del hombre implica, una constante relación con las cosas. Es un ser en situación, se mueve desde una situación, existe desde una determinada situación.

Su relación con las cosas determinará su situación. Hay una radical condición ligada con la existencia, con el concepto de afirmación primordialmente física en ella: que haya cosas para el hombre y que éstas le descubran sus potencias y le ofrezcan sus posibilidades. De modo que, vivir implica "estar con ellas", para "ser en el mundo". Autoría de la suscripta, coordinadora del Libro: "Las Relaciones Internacionales Económico Comerciales del Orden Alimentario en Latinoamérica" y autora del Capítulo: "El Orden Jurídico Normativo Alimentario y las Relaciones Económico Comerciales en Latinoamérica". Ed. Estudios S.A. Diciembre de 2000

² Autoría de la Suscripta. Conferencista en el tema "La visión desde áreas temáticas específicas" y Moderadora del Panel "Recursos (bases de datos, informática de salud/derecho)" en la "Reunión para la formulación de un programa de estudio sobre Derecho de la Salud". Invitada por la Organización Panamericana de la Salud de la Organización Mundial de la Salud, Área de fortalecimiento de Sistemas de la Salud (OPS/OMS). Cátedra de Derecho de la Salud, Facultad de Derecho, escuela de Salud Pública, universidad de La Habana. La Habana, Cuba. 5-6 de abril de 2006.

Dra. Beatriz Nuñez Santiago

ocurre cuando no se come lo suficiente como para atender a las necesidades energéticas), situación límite que implica riesgo permanente de la vida actual y futura .

La Seguridad Alimentaria (considerada en la actualidad como “preocupación no comercial”, así como el cuidado del ambiente) no significa la seguridad de los productos¹³ sino no sufrir hambre. Significa la vigencia efectiva del cumplimiento del derecho a la alimentación, no estar obstruido o ausencia de obstáculos para adquirir en todo momento todas las personas alimentos suficientes, bastante para lo que se necesita que no es otra cosa que vivir, teniendo en cuenta que el hombre esta en la situación de aquél que vive una sola vez.

La vigencia efectiva del derecho a la Alimentación, acceder y permanecer en Seguridad Alimentaria, tiene que ver con el tener, no con el ser (aunque el ser dependa de ella).

El Derecho, o las normas jurídicas no prohíben tener para comer así como a un lisiado no se le prohíbe caminar erguido, aunque de hecho no pueda hacerlo.

Todo el que quiere como el que no quiere, todo el que pueda como el que no pueda debe comer³, lo cual tiene que ver más con la libertad que con un derecho⁴.

Ante el agravamiento del estado del desarrollo humano -me refiero en especial a Latinoamérica- el objeto de estudio del Derecho Alimentario es un exponente fiel y categórico de los dos diferentes desarrollos del mismo mundo glozablizado.

Tal desequilibrio implica la reproducción intergeneracional de situaciones más injustas, más inequitativas, menos éticas, menos razonables⁵.

Conceptos previos a la normalización Jurídica Alimentaria

Por tanto, la normalización Alimentaria obliga a consideraciones previas al momento de determinar positivamente. Estas son:

- El contenido esencial del Derecho Subjetivo y de Ius Cogens (Derecho a la Alimentación)⁶ debe ser reconocible en el tipo descrito por la norma.

¹³ Aunque así es considerada por el Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de Enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria .Diario Oficial L 131 de 1/02/2002 p. 0001-0024

³ Ponencia de la suscripta. Tema: "Seguridad Alimentaria en los Grandes Mercados Comunes". V Seminario Internacional de Pesquisas Sanitarias.Universidad de San Pablo, Octubre 1999.

⁴ Isahia Berlín: *Diferencia entre Libertad y Derecho: Ser libre es no estar obstruido, es ser capaz de hacer lo que uno quiera hacer. Ser absolutamente libre es encontrarse en un estado donde nada puede oponerse a los deseos de uno, es ser omnipotente.*

⁵ Nuñez Santiago Beatriz."El Orden Jurídico Normativo Alimentario Latinoamericano y las relaciones económico comerciales internacionales". Revista Alimentaria, Tecnología e Higiene de los Alimentos. N° 230 Marzo 2001,Editorial EYPASA. Madrid - España.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- informa que :”en Latinoamérica casi la mitad ,el 44% ,es pobre : no satisfacen sus necesidades básicas ,no solo de comida sino de educación, salud ,transporte y vestimenta. Tiene, además, la peor distribución del ingreso del mundo :224 millones de pobres y 100 millones en la miseria total .Junio,2005.

-Lo mismo, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- : “Tres de cada 4 pobres de la Región residen en México, Brasil, Perú, Colombia y Argentina la que tiene provincias con indicadores de desarrollo de Naciones Africanas. En Argentina el 40,2% sufre la pobreza (15,2 millones de personas y el 15% esta en la indigencia (5,6 millones).En México hay 39,7 millones de pobres (39,4 de la población de los cuales 12,7 millones son indigentes (12,6%).Brasil es el país latinoamericano con mas habitantes debajo de la línea de pobreza :65,4millones (37,5%). Hay 18,1 millones de brasileños que carecen de lo mínimo para alimentarse (10,4%).

En algunos de los países mas pequeños(Bolivia, Guatemala, Paraguay) la gran mayoría es pobre: 6 de cada 10 personas. En Nicaragua:7 y en Honduras casi 8 también de 10. Las naciones latinoamericanas con mas indigencia ,similar a la de África, son :Bolivia :37,1%,Honduras 54,4%,Nicaragua 42,3%.El promedio de las zonas rurales también es miserable:37,9% frente al 13,5% de las ciudades.

El contraste lo dan Chile y Costa Rica: “solo” un quinto de los habitantes vive en la pobreza. Solo Chile ha cumplido el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza. Han logrado avances significativos: Brasil, Costa Rica, México, Panamá ,y Uruguay.

Dra. Beatriz Nuñez Santiago

- Se deben prever posibilidades de actuación necesarias para que, además de reconocerlo, se pueda practicar.
- No deben determinar reglas mínimas sino las necesarias y de la forma más estricta.
- Las normas deben introducir definiciones precisas, en términos comunes.
- Deben prohibir o permitir en forma categórica.

Deberá entonces producirse, antes de la normalización, una captación intelectual estratégica (no, de pensamiento lineal, perfilado, fragmentario) es decir: desde todos los centros, profundizando en la motivación, nutriéndose en las fuentes y en los fines, en los condicionantes y en las posibilidades al mismo tiempo porque, en el ámbito de las primigenias necesidades, la decisión deberá resultar de eficacia.

Supone entonces considerar que son, hoy, los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas a través de prácticas sustentables, la realidad fundamental a tener en cuenta. Por lo tanto, se debe normalizar atendiendo a ítems fundamentales de protección tales como la Conservación de la Diversidad Biológica y utilización sostenible de sus componentes atendidos por la Bioseguridad⁷.

Supone entonces, también, imbuirse de la cultura precautoria (no en la del riesgo) a fin de que la biosfera -y nosotros en ella- no se transforme en laboratorio de riesgo.

Desde la precaución se pide tiempo, todo el necesario, para coronar la actividad científica. Cuando los productos "son" no quiere decir que "deban ser". Se trataría de una falacia naturalista no concebible para el Derecho (transformar "el ser" en "deber ser")⁸.

Y es ahí donde el Derecho, debe acompañar a toda decisión, a todo proceso relativo a las actividades científico tecnológicas porque de él se espera que sea la instancia racional de legitimación de las relaciones sociales existentes y el mecanismo de control de los cambios sociales (por ende, que sean factor constituyente, no descomponente, de la realidad social).

En éste aspecto es importante considerar el auxilio de la Bioética (disciplina que estudia la moralidad en las conductas humanas) en rebelar cuál es la cualidad sustancial y la calidad principal de los valores esenciales de la sociedad e implantaría la severa exigencia de superioridad en la conciencia de actuación (coadyuvaría a perseguir intereses científicos y no extracientíficos).

⁶ Jerarquía y Prelación de Normas en un Sistema Internacional de Derechos Humanos. German Bidart Campos, Separata del Libro Liber Amicorum Felix Zamudio. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998

⁷ Además, un poco al margen, recordar que la conservación de la Biodiversidad es importante para mantener la identidad cultural de los pueblos, mientras que la conservación de las culturas es el modo de mantener la sustentabilidad. (Esto lo digo advertida por el modo tecnológico, como dice Slavoj Žižek, de relacionarnos con los entes que nos rodean).

-De las cuatro causas: final, eficiente y formal y material el espíritu del mundo contemporáneo solo contempla la material. Por eso es materialista seducido por el poder de las matemáticas que maneja conceptos cuantitativos cuyo principio es la materia, el mundo moderno ignora la forma y el fin, y reduce la causa eficiente al nombre del azar, lo cual le sitúa al nivel de los pueblos primitivos. Quienes aparentan ser maduros descubridores de novedades no hacen mas que repetir senilmente viejos errores. Aristóteles. "Metafísica". M-3,15-20

⁸ Los OGM se instalaron entre nosotros antes de poder practicar la debida elección. Están en el mercado. Así es. La pregunta es: ¿Debe ser así porque así es?

Autoría de la suscripta . - "De la Seguridad Alimentaria y de la Soberanía Alimentaria . Conceptos relevantes para América Latina". Centro Europeo para el Derecho del Consumo, Diciembre 2005. <http://derechoconsumo.blogspot.com/2005/12>.

El antecedente de la aplicación del Principio de Precaución en Estados Unidos se encuentra en la conocida como "Cláusula Delaney ", en honor al Congresista que logró introducirla en la Sección 409 de la Federal Food ,Drug and Cosmetic Act en 1958. Esta Cláusula establecía el criterio de "riesgo 0" o ningún riesgo, respecto al empleo de aditivos y residuos de plaguicidas en los alimentos (un aditivo no se considerara seguro, se prohíbe su empleo, si se prueba que puede provocar cáncer cuando es ingerido por hombres o animales. Se aplica a los residuos de plaguicidas, igualmente). Barros Santos, Carlos. Suplemento Rev-Nº 304. Julio/Agosto 1999

.M Pardo Leal .Alimentaria. revista de Tecnología e Higiene de los Alimentos Nº 301, Abril 1999. Oficial Jurídico del Servicio de Derecho para el Desarrollo, FAO, Roma: La Aplicación del Principio de Precaución: Del Derecho del Medio Ambiente al Derecho Alimentario

LA ADECUACIÓN DE LAS NORMAS Y LA CALIDAD DE LOS ALIMENTOS (II)

Las Normas de Calidad

Las expectativas respecto del objeto Alimento, del producto Alimenticio y del Alimentario son, principal y tradicionalmente: Higiene alimentaria, Seguridad, Genuidad o Autenticidad, Idoneidad. Pero es la Adecuación a norma la que destaca entre los intereses de la sociedad.

La Adecuación a norma es: "El cumplimiento de las especificaciones recogidas en una norma recomendada o obligatoria, fundamentalmente, referidas a la composición, características y valores límites de referencia en relación con la contaminación y el riesgo que pretenden identificar a un alimento, producto alimenticio, o alimentario y que han sido establecidos como consecuencia de la tradición, experiencia, tecnología o de los conocimientos científicos, en cooperación y con el consenso o la aprobación general de las partes interesadas, por un organismo cualificado a nivel nacional o internacional".

Y, es con esa definición que cobran importancia las normas de calidad.

Las normas de Calidad, tal como las describió Raymond Frontard⁹ creador de la marca nacional francesa (hace mas de 25 años) concebidas, administradas y adoptadas como sistema pueden ser portadoras de Progreso Técnico, Armonía Económica y elevación Cultural y Social ,asumiendo así el carácter de posibles instrumentos del Derecho .

El Dr. Frontard sugirió el significado de calidad como: cualidad, propiedad, virtud, característica de distinción.¹⁰

Adecuó el concepto de Calidad a la comprensión abstracta y subjetiva de: "Punto de confluencia entre la expectativa del consumidor con lo que ofrece el productor o la empresa".

Afirmaba que la subjetividad es total en ella.

Acentuó que la calidad supone: el cumplimiento o ajuste del producto a su norma definitoria; que abarca el concepto de seguridad, adecuación al uso, inocuidad y nutrición, teniendo en cuenta perspectivas organolépticas, visuales, económicas, entre otras. Insistió en que se refiere a un colectivo de productos y que la calidad se concreta cuando la prestación global de la oferta corresponde a la expectativa del consumidor o a lo que él plantea como necesidad.

En esos momentos, insistió en la premisa: "La calidad no se controla, se construye sobre todo, dentro de la empresa".

También, destacó la importancia de las sinergias positivas y de la estabilidad que se puede derivar de ellas refiriéndose a la ley de gradientes iguales: "un sistema solo puede ser autoestable si su sinergia global es positiva, su estabilidad será máxima si cada uno de los participantes del sistema recibe, o considera que recibe, su justa parte del plus sinérgico engendrado por el sistema".

En la búsqueda de la calidad consideraba al hombre como el punto de apoyo más seguro, el yacimiento más promisorio del progreso. Reconocía en él tres dimensiones: el conocimiento o el saber, el comportamiento o la acción y la vida interior o el sentimiento.

Traía en esas consideraciones el concepto de "calidad de vida" que integra el de Desarrollo Humano en sus connotaciones económicas, sociales y culturales además de civiles y políticas¹¹.

⁹ Con quien compartí un Proyecto de Cooperación Internacional sobre calidad.

¹⁰ "Calidad" en sentido absoluto, es definido por el Diccionario de Lengua Española como: "superioridad o excelencia". Con carácter relativo como: "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie".

¹¹ Bidart Campos, German, *El Derecho Socioeconómico en la Constitución*. Ed. Ediar, 1999.

Aumenta el contenido de "crecimiento" (solo atada a una variable: la económica) e incluye un concepto holístico respecto a las valoraciones.

El Concepto de Calidad de Vida

El concepto de "calidad de vida" reconoce su aparición en la creciente industrialización, generada después de la segunda guerra mundial, que entra en crisis en la década de los sesenta. Crisis que motivó a la Organización de las Naciones Unidas a interesarse sobre temas de la Biosfera y a medidas de protección del entorno a raíz del enfrentamiento entre Estados ante dos posturas: "Crecimiento 0, en lo económico y lo demográfico, "(sostenida por los países que habían alcanzado la industrialización y, la otra "Crecimiento a cualquier costo" (sostenida por los países no industrializados).

Crisis que condujo a una Encíclica Papal (Paulo VI Populorum Progresio, 1967) a dejar de lado la noción de crecimiento para adoptar la de desarrollo afirmando: "El Desarrollo es para el hombre todo y para todos los hombres", incorporando así el concepto de calidad de vida y posibilitando la Reunión de Estocolmo en la Conferencia sobre el Medio Humano en la cual se emite una Declaración (la que contiene 26 Principios y 103 Recomendaciones) que logra una reconciliación inexplicable, ya que establece un serio contrasentido, al determinar simultáneamente: medidas de reducción de la contaminación ambiental y también, el desarrollo acelerado del proceso industrial en los países del tercer mundo, a pesar de ser la civilización industrial la causante de la contaminación y el agotamiento de los recursos.

Ello, ante una realidad incontrastable, que se convierte en paradigma: "la pobreza es la principal causa de contaminación "a lo que se agrega: "la protección ambiental, exige hacer partícipes a todos los miembros de la "familia humana".¹²

La Dimensión del Desarrollo y las Normas de Calidad

La actual normativa sobre Calidad tiene en cuenta la dimensión del desarrollo humano.

Se planifican decisiones comunes posibilitando la transferencia así como la cooperación en campos específicos de investigación y desarrollo tecnológico, respecto a estrategias industriales dirigidas a la sanidad, al medio ambiente a la defensa de los consumidores, a la educación, entre otros ítems.

Con la sanción del Código de Ética ISO, que aunque no es vinculante tiene un alto valor obligatorio implícito, se establece el compromiso de cooperación entre los Estados a través de "el Desarrollo de Estándares Internacionales de relevancia global de manera eficiente, responsable y justa; promoción de la implementación de Estándares Internacionales y prácticas de evaluación asociadas a su buen cumplimiento, monitoreando la integridad de ISO, y protegiendo su imagen"¹³.

¹² *Autoría de la suscripta. -Capítulo "La Buena Fé en el Orden Alimentario". Título del Libro: "La Buena Fé en el Derecho ". La Ley S.A .ISBN :87-03-0314-5, 2004. Desarrollo como: progreso (Progridior: ir de frente, movimiento positivo de acercamiento a la fuente del ser), prosperidad, adelanto, tiene que ver con algo mas que con la evolución natural .Significa incorporar valores, con discernimiento intención y libertad ,a un proceso de búsqueda de la calidad de vida que nunca se ha alcanzado ya, con un dinamismo intermitente hacia el plan elegido que se proyecta en las generaciones futuras pero atiendo fundamentalmente al goce de las actuales*

¹³ *(Junio 2004) En su carácter de proveedores de soluciones para el comercio, el gobierno y la sociedad, la ISO y sus miembros reconocen que es imperativo llevar a cabo las distintas actividades de acuerdo con los principios de la ética, de manera tal que se ganen la confianza de todas las partes involucradas en la estandarización, así como del público en general. Todos los miembros de la ISO y todas las entidades organizativas de la ISO, incluso sus cuerpos técnicos y autoridades así como las funciones de asistencia centrales, deben comportarse de acuerdo al presente Código de ética a la vez que deberán promover adhesión a los valores de la ISO por parte de otras organizaciones e individuos que participen en el sistema de estandarización de la ISO.*

Cada miembro de la ISO se compromete a o, se constituye como, la organización más ampliamente representativa de la estandarización en su país. Un integrante de la ISO puede delegar algunos de sus derechos u obligaciones como tal a otras organizaciones en su país; sin embargo, continúa siendo responsable de los otros miembros de la ISO respecto de sus responsabilidades primarias, además, debe asegurarse que, una vez que se delegan, éstas no se vean comprometidas.

Lo mismo la Norma ISO 22.000¹⁴ que reúne expediciones que emanan de los más altos centros de conocimiento de las realidades alimentarias superando defectos de los que adolecen los Códigos Alimentarios Nacionales y las Normas Jurídicas Alimentarias en general.

Estos son: abultamiento, rigidez (de dificultosa capacidad de modificación y adaptación regular a los adelantos científico técnicos que suceden en el ámbito alimentario), superposición, de certeza poco clara en su vigencia, de difícil acceso a su consulta y operación; de elaboración inconsulta, incoordinada, sin representación plena.

Los Ordenes Normativos Jurídico Alimentarios, en general, no ofrecen suficiente apoyatura a los Programas de Protección y Desarrollo y además carecen de una estructura de composición normativa que permita y viabilice la armonización internacional y la unificación en los órdenes internos.

En cuanto al Plan Estratégico 2005-2010 de ISO, parece prever la máxima profundización al momento actual del conocimiento, desde enfoques interdisciplinarios y multiprofesionales, en áreas de supina gravitación para las decisiones y actuaciones públicas y privadas.

Se espera que operativice facultades intelectuales superiores tales como: capacidad de análisis, de síntesis, de evaluación, flexibilidad y creatividad que le permita practicar un inventario de las necesidades, la elección adecuada de los criterios para determinar las prioridades de las mismas y establecerlas en un diagnóstico de situación que atienda a todos los intereses.

El desarrollo del plan se debería destacar por la inquietud sobre el conocimiento y actualización de los ítems que comprende el Orden Agroalimentario demostrando interés en la superación constante y en no descansar en un saber constituido de una vez por todas.

En ese obrar conjunto planificado, digitado por la ética, cobra sentido, en primer lugar el significado del término ISO. No es un *acrónimo*; proviene del *griego* "iso", que significa igual, lo que condice con el Principio de igualdad entre los Estados.

Este significa que todos tienen la misma capacidad para contraer derechos y obligaciones (no, que todos los Estados tienen los mismos derechos y deberes). Cuando la referencia es hacia la igualdad de los Estados también significa que ninguno puede ser obligado en contra de su voluntad, o, sin ella.

El principio de igualdad se traduce en principio de autonomía de la voluntad.

Las nuevas Normas de Calidad pueden definirse, en consecuencia, como "las correspondientes a un universo de libertad y voluntad de comunión en un orden normativo, no necesariamente jurídico, a fin de transformar beneficiosamente el relacional en lo económico, en lo cultural en lo social y en lo científico técnico". Por lo que se espera que sean instrumentos de mejoramiento de la realidad.

DRA. BEATRIZ NUÑEZ SANTIAGO

Investigadora Permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja. Profesora Adjunta Regular de "Régimen Jurídico de los Recursos Naturales". Directora del Programa de Actualización Interdisciplinaria en Derecho Alimentario. Departamento de Postgrado. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Vicepresidenta del Consejo Europeo de Derecho del Consumo.-CEEUDECO. Cofundadora de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario, AIBADA

¹⁴ La ISO 22.000 es una norma exclusiva para implementar un Sistema de Gestión de Inocuidad de los Alimentos. Se basa en los requisitos de inocuidad de un Sistema Haccp (Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control, siglas en inglés) y en los mismos principios de un Sistema de Gestión de la Calidad que la norma ISO 9001. Presenta además, un aporte profundo de la trazabilidad y del tratamiento de los peligros que puedan poner en riesgo los alimentos. El estudio de esta norma estuvo a cargo del Grupo de Trabajo 8 de la ISO (Organización Internacional de Normalización), que forma parte del Comité Técnico 34, Productos Alimentarios.