

Normas locales sobre identificación de “alimentos transgénicos” y el “derecho a la información del consumidor”

*Dra. Elena Schiavone
Dr. Pablo Morón
Lic. Martín Lema*

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos - SAGPyA

En los últimos años se dictaron diversas normas subnacionales¹ de nivel provincial y municipal, que imponen la obligación de identificar a los “*alimentos genéticamente modificados o transgénicos*” que se comercialicen dentro de sus jurisdicciones, sea a través de leyendas en el rótulo o bien mediante la exhibición de listas positivas de esos productos en los puntos de venta al público.

Muy recientemente, la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires ha dado media sanción a una iniciativa con similar objetivo²; y se tiene conocimiento de la existencia de varios proyectos en los órganos legislativos de distintas provincias y municipios.

Todas estas normas y proyectos tienen en común la invocación del derecho a la información del consumidor, hoy de raigambre constitucional³, y regulado en la ley de Defensa del Consumidor y su normativa complementaria.

Sin ingresar en el debate sobre la competencia federal en el tema –es claro que se trata de una materia delegada al Honorable Congreso de la Nación, conforme el art. 75 inc. 13 (por tratarse de cuestiones que involucran el comercio interjurisdiccional e internacional) -, es oportuno señalar que el mandato legal impuesto en estas normas aparece irrazonable, impracticable y contrario a la Constitución Nacional y varias leyes federales. Por lo tanto su puesta en vigencia traería gravísimas consecuencias jurídicas.

La crítica se estructura sobre tres argumentos esenciales:

El primero es de orden fáctico: no existen –como tales- productos alimenticios modificados genéticamente o alimentos transgénicos (OGM) dado que los alimentos, en forma genérica, no pueden ser modificados genéticamente ni hacerse transgénicos. Solamente los seres vivos pueden ser modificados genéticamente, y los alimentos ser producidos a partir de los seres vivos. Pero un alimento derivado de un organismo genéticamente modificado (OGM) puede ser químicamente indistinguible de un alimento derivado de un organismo no

¹ Provincia de Tierra del Fuego LEY N° 579 del 29/2003, publicada el 2/8/03; Pcia. del Chaco LEY 5200, publicada el 26/11/03; Municipio de Bariloche, Ordenanza 1121/01, mayo de 2001: VIGENCIA SUSPENDIDA.

² Expte. E209/2005-2006

³ Art. 42 de la Constitución nacional “Artículo 42- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios 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.

OGM, o “convencional”. Y antes de ser autorizados para su comercialización en el territorio nacional, todos los alimentos derivados de OGM aprobados en la Argentina han sido evaluados como sustancialmente equivalentes a los alimentos no derivados de OGM, por el Estado Federal, conforme a normas que e han adaptado permanentemente a los avances de la ciencia y de la técnica, siguiendo lineamientos y pautas vigentes a nivel global.

Este proceso reglado de evaluación incluye tres etapas: impacto ambiental, aptitud alimentaria humana y animal e impacto en los mercados⁴. La coordinación del mismo está a cargo de la CONABIA (Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria), que funciona desde 1991. La calidad de su trabajo ha sido reconocida internacionalmente, e incluso por entidades opuestas a la liberación de OGM, como *Greenpeace*⁵

Específicamente, la evaluación de la aptitud alimenticia se encuentra a cargo del SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), que la realiza según los requisitos y procedimientos que fija la Resolución SENASA 412/2002⁶. En caso de resultar un dictamen favorable, éste concluye en que el producto de origen agropecuario derivado de un OGM es equivalente a su homólogo convencional (es decir, no modificado genéticamente).

Esta equivalencia sustancial, equipara productos de origen agropecuario convencionales y modificados genéticamente. Ambos ingresan a los canales de acopio, transporte, almacenaje y cadena de comercialización sin diferenciación alguna.

Fáctica y jurídicamente, no existe diferencia entre alimentos elaborados a partir de OGM y alimentos convencionales, desde el mismo momento en que son autorizados para ingresar al mercado conforme a la normativa vigente.⁷

En segundo lugar, corresponde hacer notar el mayor inconveniente que implicaría una medida de esta naturaleza. La única forma cierta de obtener productos libres de derivados de OGM es utilizar semillas libres de modificación genética, y mantener una cadena de producción, transporte, procesamiento y elaboración completamente separada. Esto provocaría un aumento inevitable y general en los precios de numerosos alimentos. Y sería injusto forzar a todos los consumidores a aceptar tal aumento, sobre la base de prejuicios que no están sustentados en razones de seguridad, ni argumentos científicos, ni sobre un estudio serio de la opinión pública en Argentina. Si por alguna razón particular algunos consumidores no desearan consumir productos cuya composición incluye derivados de OGM, pueden optar por productos orgánicos (que se producen de esta forma), si están dispuestos a pagar la diferencia de precio.

⁴ Resoluciones SAGPYA 128/91; 657/96; 39/2003; 57/2004 y otras.

⁵ Audiencia Pública, Comisión de Agricultura y Ganadería, H. Cámara de Diputados de la Nación, Oct/2000.

⁶ Incluye participación privada y pública.

⁷ Código Alimentario Argentino, para alimentos elaborados, por ejemplo.

El tercer argumento es de orden jurídico. Si las normas subnacionales se desarrollan sobre bases y conceptos equívocos como los descriptos, es casi inevitable que afecten derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, y reglados a nivel subconstitucional (normas dictadas en consecuencia de la Constitución Nacional Art. 31) por diversas leyes nacionales.

En un breve panorama, se pueden identificar que esta posible afectación refiere a;

I.- La garantía a la razonabilidad de las normas:

La obligación de confeccionar y poner a disposición del público un listado de "*alimentos transgénicos*" constituye una típica exigencia (obligación) de cumplimiento imposible.

Ello se debe a que no puede determinarse exactamente cuáles alimentos son los que se pretenden identificar. En muchos ingredientes alimenticios derivados de semillas (aceites, lecitina, almidón etc.) y en alimentos elaborados (galletitas, jugos, sopas, etc.) no siempre es posible detectar si se ha utilizado algún ingrediente derivado de OGM, puesto que el proceso de industrialización ha removido o degradado las moléculas que pueden ser usadas para detectar si el producto es derivado de OGM o no. Por otra parte, los ingredientes primarios producidos a partir de OGM (aceites, lecitinas, harinas, etc.) se utilizan en la preparación de gran cantidad de alimentos elaborados. Así es como por llegan a estar presentes en productos tan impensados como golosinas, sopas, conservas, etc. En realidad, en nuestro país casi todo aquello que pueda derivar del maíz y la soja puede calificar en esta categoría.

La aplicación de la regla de razonabilidad, es una garantía constitucional. Para algunos, "innominada"; para otros, expresa y con fundamento en los Arts. 28 y 33 de la Constitución. En el análisis de la razonabilidad, se examina que la norma guarde cierta correspondencia entre el antecedente y el consecuente, es decir entre los medios y los fines. Se trata de una razonabilidad en la imputación, es decir la razonabilidad de los medios elegidos por el legislador⁸. En esta ecuación, no puede advertirse proporcionalidad entre el medio (listado de imposible realización) y el fin buscado (información del consumidor). Falta la relación adecuada entre ambos extremos.

II. Derecho a comerciar y ejercer industria lícita (art. 14, C.N.):

El Código Alimentario (Decreto 2126/71 según ley 18.284), norma de orden nacional, aplicable en todo el territorio argentino (conf. Art 1º), no establece en sus requerimientos la identificación del carácter "transgénico" o no de los componentes en productos alimenticios elaborados. Esto se reitera en la Resolución Grupo Mercado Común Nª 26/03, sobre rotulación de alimentos envasados.

8 (Linares, Juan Francisco, Razonabilidad de las Leyes Ed. Astrea, 2da edición actualizada, 1989, p. 111-118).

En tal orden de ideas, si los alimentos elaborados que se expenden al público se encuentran legítimamente en el comercio, habiendo sido inscriptos en el Registro Nacional de Productos Alimenticios y aprobado su rótulo, la obligación de declarar otra información a la allí exigida sería injustificada, pudiendo conllevar la tacha de inconstitucionalidad de la norma que la impone.

III. Derecho de igualdad ante la ley:

Todos los alimentos puestos legítimamente en el comercio -salvo que hayan sido adulterados o mal elaborados (lo cual puede ocurrir con cualquier alimento, sea cual fuere la tecnología utilizada en su elaboración), cumplen con las normas del Código Alimentario Argentino, con las prácticas habituales de manufactura y con el estado de la ciencia y tecnología de los alimentos.

Los alimentos elaborados a partir de materias primas que pudieran derivar de organismos genéticamente modificados (OGM) cumplen con estos requisitos al igual que los “convencionales”. La ley nacional no distingue entre unos y otros, por que se ha dictaminado científica y técnicamente, conforme a las normas vigentes en la materia, que son “equivalentes”.

Así, una disposición normativa local no puede introducir una discriminación irrazonable e ilegítima, máxime sobre una cualidad del alimento que no puede determinarse tácticamente.

IV. Derecho a la Información de los consumidores:

Las normas bajo análisis no parecen asistir a la concreción del derecho de los consumidores de obtener información “*veraz, adecuada y eficaz*”, sino que, por el contrario, podrían inducirlos a engaño.

Este derecho aparece consignado en la Constitución federal, Art. 42: como “Los consumidores [...] 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 condiciones de trato equitativo y digno...”.

Por su parte, la ley 24.240 y su decreto reglamentario N° 1789/94 cuyo objetivo es la defensa de los consumidores o usuarios, precisa los parámetros y contenidos de ese derecho: a que cuenten con información cierta y objetiva, veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los productos que adquieren.

Y en tal sentido debe atenderse a que los rótulos aprobados por autoridad oficial, conforme las normas específicas, satisfacen plenamente ese requisito.

La información acerca si un alimento es o no “transgénico” o si contiene o no ingredientes que puedan provenir de organismos vivos modificados genéticamente no solo es imposible de obtener y consignar, sino que resulta ineficaz e irrelevante (no contribuye al derecho a la información, no permite *per se* su concreción).

La indicación en el rótulo, o la remisión a un listado que identifique “*alimentos transgénicos*” podría tener un efecto contrario al buscado: inducir a error, y generar confusión y desinformación en el consumidor, lo cual se opone a lo dispuesto en la Constitución Nacional, el Código Alimentario Ley 18.284, Decreto P.E.N. 212 M6/71, y en las Leyes 24.240 (Defensa del Consumidor) y 22.802 (Lealtad Comercial).

Al mismo tiempo podría contradecir las normas de etiquetado y publicidad de alimentos, puestos en vigencia en todo el territorio nacional por el Código Alimentario Argentino (CAA) y la Resolución MERCOSUR . El CAA, capítulo V “*Normas para la Rotulación y Publicidad de Alimentos*” y el Reglamento Técnico MERCOSUR para la Rotulación de Alimentos (MERCOSUR/GMC/RES. No. 26/03), son contrarias a la introducción de dudas injustificadas sobre la seguridad de los alimentos producidos localmente. Esta duda es factible de ser calificada como “injustificada”, ya que si los OGMs han pasado satisfactoriamente los procedimientos de aprobación vigentes en Argentina basados en el concepto de la “equivalencia sustancial”, no ofrecen ninguna diferencia en lo referido a la salud y seguridad con sus contrapartes convencionales.

V. Afectación al libre comercio interjurisdiccional:

Si se parte de la base de que la exigencia normativa sería aplicable en un ámbito territorial específico (territorio provincial o municipal) y que los productos que se expenden en “*los establecimientos que comercializan al público*” no necesariamente provienen de la propia provincia o municipio, ante la imposibilidad de exhibir el listado o brindar la información que tales normas imponen, estos establecimientos –temiendo la aplicación de la norma y la imposición de las sanciones previstas- podrían desistir de proveerse productos de otras jurisdicciones.

Esto entraría en colisión con los Artículos 9, 10 y 11 de la Constitución nacional, dado que se estaría frente a una suerte de aduana territorial, expresamente vedada..

CONCLUSIONES

Hace casi cuatro décadas que el Estado Federal regula los procedimientos de inscripción de alimentos elaborados y de establecimientos elaboradores en el Código Alimentario Argentino. También, desde hace casi quince años, se regulan y evalúan los organismos genéticamente modificados, en sus aspectos ambientales, de seguridad alimentaria y de impacto en el comercio.

Se trata de un proceso sumamente dinámico, porque no solo contempla los avances de la ciencia y de la técnica en materia de inocuidad y calidad, sino las tendencias y gustos de los consumidores en todo el mundo, con el objetivo central de preservar la salud humana y el acceso equitativo a los alimentos.

Pero no solo las iniciativas y decisiones legislativas subnacionales comentadas pueden tener consecuencias sobre el comercio y afectar garantías constitucionales que abrirían el debate por la vía judicial, -con el costo económico e institucional fácilmente imaginable: además resultan incongruentes con las políticas que, en materia de desarrollo de la ciencia y sus aplicaciones al sector agrícola y la utilización de la biotecnología, sostiene el Estado Federal desde 1991 a través de la SAGPYA, los organismos de ciencia y técnica, y la Cancillería.

Entre las expresiones más recientes de esta política pueden citarse: a) el Plan Estratégico 2005-2015 para el Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria, elaborado por la SAGPyA y aprobado por Res. MECON 293/2005; b) la Posición Argentina ante el Comité de Etiquetado del Codex Alimentarius en sus sesiones de 2004 a 2005; c) las posturas que Argentina sostiene ante distintos organismos internacionales –entre ellas, la Organización Mundial del Comercio- que, sintéticamente, consiste en que sólo corresponde el etiquetado obligatorio de alimentos derivados de OGMs cuando hay un cambio en las cualidades o contenidos nutricionales, o se introducen cualidades alergénicas inesperadas: es decir, cuando hay un cambio objetivo y mensurable respecto: de sus homólogos convencionales.

Parece necesario, entonces, debatir sobre este tema con profundidad, con rigor científico, y con una visión global y estratégica.

Nota: este artículo fue publicado en la Revista Alimentos Argentinos N° 32 - abril 2006 (www.alimentosargentinos.gov.ar/revistas_2/revista_32.asp) y reproducido en este sitio con la correspondiente autorización.