

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**La OMC y el proceso de
globalización de la regulación
alimentaria**

**The WTO and the food law
globalization process**

Maria Eugenia Marichal

SUMÁRIO

I. CRÔNICAS

1. CRÔNICAS DA ATUALIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL16

Nitish Monebhurrn (org.)16

2. DECISÕES DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO DO MAR 34

Nitish Monebhurrn
José Eduardo Siqueira

3. CRÔNICAS DO DIREITO INTERNACIONAL DOS INVESTIMENTOS 65

Nitish Monebhurrn

II. Os VINTE ANOS DA OMC

EXPORT CONTROLS AS INDUSTRIAL POLICY ON NATURAL RESOURCES: REGULATORY LIMITATIONS ON CHINA – RAW MATERIALS AND CHINA – RARE EARTHS CASES 78

Gustavo Ferreira Ribeiro

O PROBLEMA DA ESPIONAGEM ECONÔMICA INTERNACIONAL: SERIA A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO O FORO ADEQUADO PARA SUA APRECIÇÃO? 93

Humberto A. Vasconcelos Lima
Naiana Magrini Rodrigues Cunha

INTERNATIONAL STANDARDS FOR INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS PROTECTION: A REFLECTION ON CLIMATE-FRIENDLY TECHNOLOGY TRANSFER 107

Guihong Zhang
Jiani Jiang
Can Wang

OS VINTE ANOS DA OMC, SUAS CONQUISTAS E DESAFIOS: UMA ANÁLISE DO BRASIL E O SISTEMA DE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS 124

Etiene M. Bosco Breviglieri
Luciano Meneguetti Pereira

A RELAÇÃO ENTRE OS TRATADOS MULTILATERAIS AMBIENTAIS E OS ACORDOS DA OMC: É POSSÍVEL CONCILIAR O CONFLITO? 151

Fabio Costa Morosini,
Luisa Zuardi Niencheski

UM DESAFIO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: VIABILIDADE DE UM ACORDO PLURILATERAL SOBRE ENERGIA.....	169
Matheus Linck Bassani	
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DA OMC: A POLÍTICA LEGISLATIVA BRASILEIRA À LUZ DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	192
André Jansen do Nascimento	
GOVERNANÇA GLOBAL E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DESAFIOS IMPOSTOS PELO NOVO MANDATO DE DESENVOLVIMENTO	218
Letícia de Souza Daibert Ana Luísa Soares Peres	
VINTE ANOS DE CRISE PARA A ÁFRICA? PODER, ASSIMETRIAS E A ABORDAGEM LIBERAL DA OMC.....	239
Igor Abdalla Medina de Souza	
OS MECANISMOS DE INDUÇÃO AO CUMPRIMENTO NO ÂMBITO DA OMC.....	258
Fernando Lopes Ferraz Elias	
A PROMOÇÃO DE ACCOUNTABILITY NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: UMA ANÁLISE HORIZONTAL E VERTICAL.....	280
Celso Henrique Cadete de Figueiredo	
LA OMC Y EL PROCESO DE GLOBALIZACION DE LA REGULACIÓN ALIMENTARIA	307
Maria Eugenia Marichal	
O ACORDO GATS E SUA APLICAÇÃO AOS SERVIÇOS DO COMÉRCIO ELETRÔNICO	322
Gleisse Ribeiro Alves	
A OMC E O REGIONALISMO DO SÉCULO XXI: ESTRATÉGIA DE IMPOSIÇÃO DE MODELOS NORMATIVOS? ..	337
Camilla Capucio	
A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E A CHINA: DIREITO DE PROPRIEDADE E PROPRIEDADE INTELECTUAL NO PAÍS.....	349
DOS CONTENCIOSOS NA OMC COM ENFOQUE EM RESTRIÇÕES ÀS EXPORTAÇÕES DA CHINA	363
Marco Antônio Alcântara Nascimento	

O REDIMENSIONAMENTO DA OMC NO TRATO DOS ACORDOS COMERCIAIS REGIONAIS.....387

Alice Rocha da Silva

III. OUTROS TEMAS

DERECHOS HUMANOS EN LA REALIDAD ACTUAL: LA GLOBALIZACIÓN Y EL MULTICULTURALISMO403

David Falcão

IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DO ESTADO E REPARAÇÃO CIVIL PELA PRÁTICA DE TORTURA: O CASO ZAHRA KAZEMI V. REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃ.....412

Patrícia Maria Lara Abreu
Rodrigo Otávio Bastos Silva Raposo

INTERREGIONAL ORGANIZATIONS (IROS) IN EUROPE: NEW SUBJECTS OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW?454

Davorin Lapas

A CONEXÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E A CORRUPÇÃO.....477

Gabriela Alves Mendes Vieira
Marcelo Dias Varela

GRUPO DE SOCIEDADES: INSTRUMENTO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÃO DA EMPRESA PLURISSOCIETÁRIA.....495

Daniel Amin Ferraz

La OMC y el proceso de globalización de la regulación alimentaria*

The WTO and the food law globalization process

Maria Eugenia Marichal**

Resumen

Este artículo pretende explorar el papel de la OMC en la conformación del régimen jurídico global de los alimentos y el modo en que incidió en el diseño y expansión de ciertas tecnologías de estandarización tendientes a facilitar el comercio internacional de alimentos. Se utilizan nociones de G. Teubner acerca de los regímenes globales parciales, y algunos conceptos de los estudios de política de la ciencia y tecnología (S. Jasanoff). En primer lugar, exploramos sintéticamente la constitución de los procesos globales de regulación alimentaria contemporáneos y la “reinención” del *Codex Alimentarius* luego de la creación de la OMC, por su estricta base en el conocimiento científico que logró articularse con las pretensiones de objetividad de esta última. Luego reconstruimos el modo en que se fue configurando la base científica subyacente al complejo OMC & *Codex Alimentarius* a través del análisis de directrices y principios de aplicación de su normativa. En tercer lugar, describimos dos tecnologías globales de estandarización del control de los alimentos: la difusión de metodologías del análisis de riesgos alimentarios y los Sistemas Nacionales de Control Alimentario, que implican una progresiva homogenización de la regulación a través de la implantación de agencias de expertos entrenados en la gramática dominante del discurso científico, así como la privatización y descentralización del control estatal. Finalmente, apuntamos algunos problemas y límites del régimen. El estudio aporta a la comprensión del modo en que los presupuestos teóricos de la OMC engendran asimetrías de poder en el sistema de intercambios comerciales de alimentos.

Palabras claves: Régimen global alimentario. *Codex Alimentarius*. Regulación basada en Ciencia. Sistemas Nacionales de Control Alimentario.

Abstract

This paper aims to explore the role of WTO in the conformation of a global food regime and the way in which it influenced the design and expansion of certain standardization technologies to facilitate the international food trade. We use G. Teubner partial global regimes ideas and some concepts from science and technology political studies (S. Jasanoff). First, we briefly explore the contemporary global food regulation process and the “reinvention” of the *Codex Alimentarius* after the WTO creation, due to its strictly scientific knowledge base that manages to articulate with WTO pretensions of objectivity. Then, we rebuild the way in which this scientific knowledge base underlying the *OMC & Codex Alimentarius* complex was shaped through application guidelines and principles of its regulations. Third, we describe two global standardization technologies for food control: the spread of food risk analysis methodologies and National Food

* Recibido em 31.10.2014
Aceito em 04.12.2014

** Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Universidad Nacional de Quilmes). Doctora en Derecho (Universidad Nacional del Litoral). Docente de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas, y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional del Litoral). E-mail: marichal@fcjs.unl.edu.ar.

Control Systems. These systems imply a progressive legal standardization through the establishment of agencies with experts trained in the dominant grammar of scientific discourse, as well as food control privatization and de-centralization. Finally, we highlight some problems and limitations of the regime. The study contributes to the understanding of the way in which some WTO theoretical assumptions produce power asymmetries in international food trade.

Keywords: Global Food Regime. Codex Alimentarius. Science Based regulation. National Food Control Systems.

1 La emergencia de un régimen alimentario global

En este trabajo intentaremos explorar el papel de la OMC en la conformación del régimen jurídico global de los alimentos y el modo en que éste incidió en el diseño y expansión de ciertas tecnologías de estandarización tendientes a facilitar el comercio internacional de los alimentos. Enmarcamos la emergencia de una regulación de la cuestión alimentaria a nivel global dentro de un proceso general de globalización jurídica¹. En efecto, la cuestión alimentaria representa una de las problemáticas ejemplares de dicho proceso².

1 Entendemos por globalización, la intensificación de los intercambios de capital, información y personas a nivel planetario, proceso operado a fines del pasado siglo, que muchos autores identifican como un fenómeno histórico diferenciado, con características propias. Dentro de las características de este proceso se incluye la progresiva pérdida de capacidad del Estado Nacional como agente productor de regulaciones sobre diversas cuestiones del propio ámbito nacional. BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, 2008. BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernización reflexiva: Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno*. Alianza Editorial, 1997. FARÍA, José Eduardo. *El Derecho en la Economía Globalizada*. Trotta, 2001. FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*. Dykinson, 2000. GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la Modernidad*. Alianza Editorial, 2007. SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1998. SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Katz Editores, 2007. SKLAIR, Leslie. *Sociología Del Sistema Global: El Impacto Socioeconómico y Político de Las Corporaciones Transnacionales*. Gedisa, 2003. Entenderemos que la globalización trasciende la dimensión puramente económica y se trata de un “un proceso policéntrico, en el que diversos ámbitos vitales superan sus límites regionales y constituyen respectivamente sectores globales autónomos”. TEUBNER, Gunther. *El derecho como sistema autopoietico de la sociedad global*. Bogotá: Centro de Investigación en Filosofía del Derecho de la Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 72.

2 Así es reconocido tanto en documentos políticos de ciertos organismos internacionales, como por ejemplo, en documentos

A nivel conceptual, para identificar la emergencia de tal régimen, seguiremos algunas nociones claves de la teoría socio- jurídica de G. Teubner³ acerca de la conformación de regímenes globales parciales. Ante ciertas tendencias de regulación global, tales como el régimen de los derechos humanos o los conflictos por la regulación del ciberespacio, el mencionado autor señala que la posibilidad de emergencia de “una” constitución global capaz de reglamentar la totalidad de los complejos problemas que acucian a la sociedad global, es discutible. Afirma que en lugar de una única constitución global -al estilo de las constituciones nacionales- lo que está emergiendo es un “*cúmulo de constituciones civiles*”⁴.

En esta línea, entendemos que la construcción global de una regulación para el control, la garantía de inocuidad y el comercio mundial de alimentos se compone de reglas de carácter constitucional y tiende a la progresiva conformación de una “*constitución global parcial*”. Dado que la cuestión de la seguridad alimentaria se configura como un terreno político complejo que involucra una variedad de intereses, sobre una variedad de temas y disciplinas, este régimen global parcial involucra tanto organizaciones gubernamentales, intergubernamentales como no gubernamentales (ONG) que actúan “*a distintos niveles en la formulación de*

de la FAO (“*La adopción del Codex Alimentarius como fuente de normas alimentarias internacionales por parte de la OMC en su Acuerdo MSF, en el año 1995 (...) bien podría considerarse un reconocimiento a la creciente globalización de la producción y del comercio de alimentos (...) desde principios del siglo XXI es imprescindible tener en cuenta el marco jurídico internacional a la hora de configurar las políticas nacionales o regionales, debido a su creciente importancia y a la dimensión global de los asuntos alimentarios*”). FAO. *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-Germánica)*. Estudio Legislativo. Roma: FAO, 2006, p. 22. Así como en la literatura académica:

BOUTRIF, Ezzeddine. The New Role of Codex Alimentarius in the Context of WTO/SPS Agreement. *Food Control*, v. 14, p.81–88, 2003. HERWING, Alexia. Transnational Governance Regime for Foods Derived from Bio-Technology and Their Legitimacy. In: JOERGES, Christian et. al. *Transnational Governance and Constitutionalism*. Hart Publishing, 2004. p 199–222. VEGGELAND, Frode; BORGÉN, Svein. Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization’s Impact on the Codex Alimentarius Commission. *Governance*, v. 18, n. 4, p. 675–708, 2005.

3 TEUBNER, Gunther. *El Derecho Como Sistema Autopoietico de La Sociedad Global*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

4 Siguiendo un esquema luhmanniano, aclara que la constitución de la sociedad global “no se hace realidad exclusivamente en las instituciones representantes de la política internacional, tampoco puede acontecer en una constitución global que abarque todos los ámbitos sociales, sino que se genera por incremento en la constitucionalización de una multiplicidad de subsistemas autónomos de la sociedad mundial”.

normas alimentarias y en la búsqueda de soluciones para los problemas mundiales en la materia”.

La OMC, junto con la FAO y la OMS, constituyen los principales organismos internacionales que determinan la producción de la normativa alimentaria internacional que regula el comercio internacional y el modo de resolución de cualquier cuestión controvertida acerca de la aplicación de los acuerdos, directrices y demás normas del régimen⁵.

Estos sectores globales se caracterizan por la emergencia de nuevas fuentes del derecho, más allá de los tradicionales mecanismos del Derecho Internacional:

los nuevos fenómenos de una juridificación global también implican la posibilidad de que los procesos de constitucionalización tengan a su turno lugar fuera de las instituciones estatales y política⁶

Pero en el caso del régimen global alimentario hay una tendencia al liderazgo de la OMC en el establecimiento de los principios y directrices centrales.

Si bien en principio los países son libres de sentar sus propios estándares de control de los alimentos, su autonomía en el proceso de regulación de la seguridad alimentaria se ve constreñida por las normas resultantes de un espacio de regulación global y en cierta medida por la normativa regional, que en algunos casos (como el de la Unión Europea) puede estar en tensión con la regulación global⁷.

5 Este sistema contiene también sus propias reglas procedimentales para resolver los conflictos. La producción de normas jurídicas para resolver conflictos no sólo acontece en los tribunales nacionales e internacionales sino también las instancias de solución de conflictos sociales no políticas, regímenes contractuales, de cortes de arbitraje, instancias de mediación, comisiones de ética, etc.

6 TEUBNER, Gunther. *El derecho como sistema autopoiético de la sociedad global*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 55. Existen sistemas mundiales que se *autorreproducen* en la economía, la ciencia, la cultura, la tecnología, el sistema de salud, el sector militar, los transportes, los medios de comunicación y el turismo, todos los cuales logran competir exitosamente con la política de los estados nación. Mientras que el proceso político ha alcanzado sólo una “proto-globalización en las relaciones internacionales (relaciones intersistémicas entre unidades nacionales con algunos débiles elementos transnacionales)” el resto de subsistemas sociales ya comienzan a formar una “*multitud fragmentada de diversas sociedades globales*”. TEUBNER, Gunther. *Global Law without a State*. Dartmouth, 1997.

7 LINDNER, Line Friis. Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive towards Convergence. *The European Journal of Social Science Research*, v. 21, n. 2, p. 133–43, 2008. Por un lado, el poder de alineamiento mundial de los estándares del *Codex Alimentarius* –en tanto reglas aceptadas por la OMC para resolución de los conflictos comerciales– y por el otro, la tracción hacia una

En siguiente apartado, nos detenemos en el análisis del *Codex Alimentarius*, una agencia que, en principio, responde a la acción conjunta de FAO y OMS, pero que tiene claras conexiones con la OMC. En un tercer apartado, analizaremos el núcleo del discurso de estos organismos internacionales en relación al comercio internacional de alimentos: la conformación de una regulación basada en conocimiento científico acreditado. Luego, veremos cómo se implementa instrumentalmente esta lógica a través de la juridización de dos tecnologías globales de estandarización del control de los alimentos: la adopción de decisiones a través del análisis de los riesgos alimentarios y la implementación de Sistemas Nacionales de Control Alimentario (SNCA). Observaremos el modo en que este tipo de sistemas implican una progresiva homogenización de la regulación alimentaria a través de la implementación de agencias de expertos entrenados en la gramática dominante del discurso científico, así como a la adopción de métodos tendientes a la privatización y descentralización del control estatal. Estas tecnologías funcionales al comercio internacional hegemónico impactan diferencialmente en el diseño e implementación de la regulación de la seguridad alimentaria de los Estados. Finalmente, y a modo de breve conclusión, esbozaremos algunos problemas y límites de este régimen global, especialmente el modo en que los presupuestos teóricos de la OMC engendran asimetrías de poder en el sistema de intercambios comerciales de alimentos, no sólo entre los distintos Estados nacionales.

2 El Codex Alimentarius y su articulación con la OMC

El término *Codex Alimentarius* proviene del latín y significa literalmente “código de los alimentos”. Se trata de

Una colección de estándares de alimentos desarrollados y presentados en una manera unificada, codificada, junto con material asociado, tal como códigos de higiene y buenas prácticas de manufactura (BPM); reconocidos métodos de análisis y muestreo; principios generales y guías⁸.

convergencia bilateral o regional según los estándares desarrollados por, o con, los socios comerciales.

8 BOUTRIE, Ezzeddine. The New Role of *Codex Alimentarius* in the Context of WTO/SPS Agreement. *Food Control*, v. 14, p. 81, 2003.

Nace como una recopilación ordenada de la regulación alimentaria que la comunidad científica y técnica en la materia postulaba para la identificación, elaboración, control, etc. de los alimentos⁹.

La Comisión del *Codex Alimentarius* fue establecida en 1961 como un cuerpo subsidiario de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO para la formulación de propuestas a los Directores Generales de la ONU y de los órganos rectores de ambas organizaciones. Al poco tiempo, se agregó la finalidad de actuar como órgano de consulta para todas las cuestiones relativas a la ejecución del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias¹⁰.

La Comisión del Codex Alimentarius elabora diferentes tipos de instrumentos normativos: estándares, códigos de prácticas, directrices y otras recomendaciones. Los estándares pueden estar relacionados con todas o sólo algunas de las características de los productos alimenticios o bien pueden referirse a métodos de análisis y muestreo. Los códigos de prácticas (e higiene) recomiendan prácticas de producción, procesamiento, manufactura, transporte y almacenamiento de alimentos. Las directrices pueden ser sobre principios que establecen políticas en determinados ámbitos fundamentales (suelen estar incorporados a las normas y códigos de prácticas, como en el caso de los aditivos alimentarios), o directrices para la interpretación de esos principios o normas generales del Codex (por ejemplo, sobre etiquetado de los alimentos)¹¹.

9 La lógica que subyace al Codex Alimentarius de FAO/OMS proviene de un sistema de códigos alimentarios utilizado en el Imperio Astro-Húngaro entre 1897 y 1911, que inspiraron el nombre de Codex a la regulación de 1961. Este sistema “establecía una colección de standards y descripciones de productos para una amplia variedad de alimentos. Fue conocido como el *Códex Alimentarius Austriacus*. A pesar de su falta de verdadera fuerza legal, este sistema fue ampliamente utilizado como una fuente de referencia por las cortes para determinar los típicos standards para identificar una particular sustancia alimenticia”. MAC MAOLÁIN, Caoimhín. *EU Food Law: Protecting Consumers and Health in a Common Market*. Hart, 2007. p. 51.

10 Programa creado en 1963 para “proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos” y “promover la coordinación de todos los trabajos sobre normas alimentarias emprendidos por las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales” (art. 1 de los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius). ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* Roma: FAO, 2006. p. 22.

11 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* Roma: FAO, 2006. p. 22.

Los códigos de prácticas, directrices y recomendaciones tienen el valor de consejos:

algunos de estos textos son muy generales y otros muy específicos. Algunos contienen requisitos detallados sobre un alimento o grupos de alimentos; otros tienen por objeto el funcionamiento y la gestión de procesos de producción o el funcionamiento de sistemas de reglamentación pública de la inocuidad de los alimentos y la protección de los consumidores¹².

La elaboración de esta regulación se produce al interior de Comisión del Codex Alimentarius, mediante el trabajo de Comités. Existen Comités de Asuntos Generales, que estudian una materia o materias generales para todo tipo de alimentos (de “naturaleza horizontal”)¹³ y Comités de Productos, que estudian cuestiones específicas a los alimentos dentro de una misma clase (de “naturaleza vertical”)¹⁴. Los Comités de Asuntos Generales pueden solicitar asesoramiento de expertos, consultando a especialistas internacionalmente reconocidos o a comités de expertos independientes de la FAO y la OMS¹⁵.

La Comisión del Codex Alimentarius se considera la

Única organización internacional que reúne científicos, expertos técnicos, entes reguladores gubernamentales y organizaciones, tanto de

12 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* Roma: FAO, 2006. p. 22.

13 Por ejemplo, el Comité del Codex sobre Contaminantes de los Alimentos, Comité del Codex sobre Aditivos Alimentarios, Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos, etc. Disponible en: <<http://www.codexalimentarius.org/committees-&-task-forces/es/>>.

14 Por ejemplo, el Comité del Codex sobre Frutas y Hortalizas Frescas, Comité del Codex sobre Grasas y Aceites, Comité del Codex sobre Azúcares, etc. Disponible en: <<http://www.codexalimentarius.org/committees-&-task-forces/es/>>.

15 Actualmente, entre los Comités de expertos Mixtos FAO/OMS más importantes puede mencionarse al Comité de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), el Comité de Expertos sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR) y el Comité de Expertos sobre Evaluación de Riesgos Microbiológicos (JEMRA). El asesoramiento científico de estos comités mixtos de expertos, así como los resultados de las consultas de expertos ad hoc, conforman la base de las normas elaboradas por los Comités del Codex “...*estos comités de expertos y consultas no son parte de la Comisión del Codex Alimentarius, pero son entidades autónomas, establecidos por la FAO y la OMS para proporcionar asesoramiento especializado a la Comisión del Codex Alimentarius y sus órganos subsidiarios, así como a los gobiernos miembros*” Disponible en: <<http://www.codexalimentarius.org/bases-cientificas-para-el-codex/es/>>.

consumidores como industriales, con el fin de establecer normas alimentarias¹⁶.

Representa un ejemplo paradigmático de administración híbrida privada-intergubernamental, uno de los cinco tipos de “espacios administrativos globales” que clasifica la reciente literatura del derecho administrativo global, en la medida que

adopta estándares de seguridad alimenticia a través de un proceso de decisión que hoy en día incluye una amplia participación tanto de actores no-gubernamentales como de representantes gubernamentales, y que produce estándares que adquieren un efecto cuasi-obligatorio a través del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC¹⁷.

Es evidente que la adopción de normas alimentarias uniformes acarrea beneficios para la liberalización del comercio mundial de alimentos. Por ello, si bien el Codex Alimentarius es una agencia global de FAO y OMS, su vinculación con la OMC es estrecha, cumpliendo un importante rol instrumental en el cumplimiento de sus acuerdos.

Los Estados parte de la OMC firmaron dos tratados sobre seguridad, comercio y normalización de los alimentos: el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (en adelante, AMSF) y el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC). En ambos se reconoce a la *Comisión del Codex Alimentarius* como organismo de referencia para la adopción de medidas sanitarias (expresamente en el AMSF e implícitamente en el AOTC). Desde estos Acuerdos, se impulsa a los países miembros a participar en la labor de la Comisión del Codex Alimentarius y de basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en las normas, directrices y recomendaciones de dicho Codex.

16 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Directrices En Materia de Legislación Alimentaria* (nuevo Modelo de Ley de Alimentos Para Países de Tradición Jurídica Romano-Germánica). Estudio Legislativo. Roma: FAO, 2006. p. 24.

17 KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; RICHARD, Stewart. El Surgimiento Del Derecho Administrativo Global. *Rev. Pública Argentina*, v. 30, 2007. Kingsbury distingue cinco tipos: una administración de las organizaciones internacionales formales, administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación; administración distribuida por reguladores nacionales bajo tratados u otros regímenes; administración por acuerdos híbridos intergubernamentales público-privados; y administración por instituciones privadas con funciones reguladoras.

Desde la referencia en estos acuerdos de la OMC, las normas internacionales y recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius

se han convertido en puntos de referencia internacionales por los que pueden evaluarse las medidas y reglamentos alimentarios nacionales con arreglo a los parámetros jurídicos de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio¹⁸.

En los últimos años, el Codex pasó de ser un cuerpo “invisible” de establecimiento de estándares a convertirse en una agencia regulatoria global y consagrar el acreditado discurso de “análisis de riesgo” que articula conocimiento y poder¹⁹. Aunque la conformidad con los estándares del *Codex* no es, en principio, una imposición obligatoria para los Estados miembros de la OMC, la mayoría de los académicos coinciden en señalar que los estándares sentados por la Comisión del *Codex Alimentarius* se han convertido en puntos de referencia fundamentales para los requerimientos nacionales debido a su influencia directa e indirecta en el establecimiento de las regulaciones alimentarias²⁰.

18 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* Roma: FAO, 2006. p. 6.

19 WINICKOFF, David E.; BOUSHEY, Douglas. Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology, & Human Values*, v. 35, n. 3, p. 356–381, 2010.

20 BRONCKERS, Marco; SOPRAMANIEN, Ravi. The Impact of WTO Law on European Food Regulation. *European Food & Feed Law Review*, v. 6, p. 361-375, 2008. POLI, Sara. The European Community and the Adoption of the International Food Standards within the Codex Alimentarius Commission. *European Law Journal*, v. 10, n. 5, p. 613–30, 2004. LEE, Richard. Agri-Food Governance and Expertise: The Production of International Food Standards. *Sociologia Ruralis*, v. 49, n. 4, p. 415–431, 2009. MILLESTONE, Erik; VAN ZWANENBERG, Patrick. The Evolution of Food Safety Policy-Making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius. *Social Policy & Administration*, v. 36, n. 6, p. 593–609, 2002. MANSOUR, Mark. One World for All: International Harmonization of Food Regulations. Codex Alimentarius and the Treatment of Foods Derived from Biotechnology as a Case Study. *Journal of Food Science*, v. 69, n. 4, 2004. Los estándares del Codex ejercen una influencia directa cuando los Estados miembros optan por seguir la recomendación de la OMC y basan sus medidas en los estándares internacionales. Tienen una influencia indirecta como puntos de referencia cuando los Estados eligen sus propios niveles de protección previendo la amenaza de disputa (en caso de que un miembro aplique un estándar más restrictivo al comercio de lo necesario para alcanzar el nivel de protección requerido) que se presenta como un incentivo hacia el alineamiento de los estándares domésticos de seguridad alimentaria con los desarrollados por la Comisión del Codex Alimentarius. LINDNER, Line Friis, Regulating Food Safety: The Power of Alignment and Drive towards Convergence. *The European Journal of Social Science Research*, v. 21, n. 2, p. 133–43, 2008.

A continuación, intentaremos explicar el modo en que ciertas reglas, criterios y herramientas institucionales promovidas desde las instancias productoras de la regulación alimentaria global, se han convertido en normas constitucionales que tienden a una intensa estandarización de la normativa y las instituciones nacionales -y regionales- para el control de los alimentos. Se trata de dispositivos normativos que funcionan como tecnologías globales de control de los alimentos, las cuales, por fuerza del comercio internacional logran disciplinar las regulaciones nacionales hacia la unificación global tras esos estándares internacionalmente aceptados.

3 El sustento científico subyacente a la regulación alimentaria del complejo OMC e Codex Alimentarius

El régimen alimentario global emergente al compás de la regulación de los tres organismos internacionales (FAO, OMS, OMC) y de las fuerzas del comercio internacional de alimentos, se nutre especialmente del discurso científico y técnico, es decir, de la información formal y especializada que brinda el subsistema científico²¹. Con esa base científica, las mencionadas organizaciones promueven una racionalización del régimen jurídico que se manifiestan en el carácter dominante del cálculo instrumental -como única racionalidad reconocida en todos los ámbitos- y la organización burocrática mediante la

extensión de organizaciones formales, estructuradas jerárquicamente y provistas de conocimientos expertos como titulares de la racionalidad formal²².

El conocimiento experto ha ocupado desde siempre un rol central en el discurso de FAO/OMS, articulando conocimientos de distintas disciplinas abocadas o vinculadas al estudio de los alimentos²³.

21 Los nuevos derechos globales fragmentados (constituciones globales parciales) que van emergiendo ya no se nutren de tradiciones (como podría interpretarse desde las clásicas teorías sobre pluralismo jurídico que intentaban explicar fenómenos como el colonialismo) sino de la continua autoreproducción de redes globales de naturaleza económica, técnica, cultural, académica o tecnológica. Se trata de redes altamente técnicas, especializadas y a menudo formalmente organizadas y estrechamente definidas. TEUBNER, Gunther. *Global Law without a State*. Dartmouth, 1997.

22 TEUBNER, Gunther. *El Derecho como sistema autopoietico de la sociedad global*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

23 Se publicita el trabajo de la Comisión del Codex Alimentarius como “un punto de convergencia para todas las investigaciones científicas relacionadas con los alimentos” y a la propia Comisión como “un centro

Si bien el Codex Alimentarius existe desde la década de 1960 y ha funcionado con una base científica desde sus comienzos, como establecimos, su importancia ha aumentado considerablemente desde la existencia del AMSFS como resultado de la Ronda de Uruguay en 1995.

Ya a inicios de la década de 1990, en un clima de controversias sobre los intercambios internacionales de alimentos entre los EEUU y Europa, por los debates en torno a la utilización de ciertas hormonas de crecimiento en animales y el cultivo de vegetales transgénicos²⁴, los negociadores del acuerdo precisaban criterios “neutrales” para poner fin a los debates y avanzar en el trabajo de armonización internacional. Para uniformar la regulación alimentaria en un modo que fuera aceptado por todas las partes involucradas, confiaron en la autoridad de la ciencia. Al indagar en el subsistema científico por reservorios de conocimiento acreditado, hallaron los contenidos en el Codex Alimentarius, por entonces una simple oficina de la FAO y la OMS que venía produciendo standards alimentarios de aplicación voluntaria, y decidieron adoptarla como una de las tres organizaciones internacionales cuyos estándares los países miembros deberían tener en cuenta²⁵.

internacional de extrema importancia para el intercambio de información científica sobre los alimentos”. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *¿Qué Es El Codex Alimentarius?* Roma: FAO, 2006. p. 10.

24 SADELEER, Nicolas de. The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law. *European Law Journal*, v. 12, n. 2, p. 139–172, 2006. FORSMAN, Zeynep Kivilcim. Community Regulation of Genetically Modified Organisms: A Difficult Relationship Between Law and Science. *European Law Journal*, v. 10, n. 5, p. 580–94, 2004. RECUERDA GIRELA, Miguel. Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk Versus Risk. *Food Law & Policy*, v. 4, n. 1, p. 1–44, 2008.

25 En relación a la inocuidad alimentaria, el AMSFS recomienda a los países miembros fundar sus medidas en la regulación adoptada por la Comisión del *Codex Alimentarius*. Además del repertorio de disposiciones sobre requisitos sanitarios para el comercio internacional de los alimentos establecidos en el Codex Alimentarius, existen una variedad de estándares internacionales que los países importadores pueden exigir, como los procedimientos de verificación de la calidad de productos o procesos productivos (análisis HACCP o las normas ISO). LARACH, María Angélica. El Acuerdo Sobre La Aplicación de Medidas Sanitarias Y Fitosanitarias: Contenido Y Alcance Para América Latina Y El Caribe. *Comercio Internacional*, Santiago, v. 39, 2003. Sobre salud y vida animal y vegetal, se recomienda la regulación de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Dichos organismos regulan sus ámbitos de aplicación también elaborando Códigos, *Código Sanitario para los Animales Terrestres* y *Código Sanitario para los Animales Acuáticos*, conocidos como “Código Terrestre” y “Código Acuático”,

La mutua construcción de una autoridad legal y epistémica a través de la actuación estas organizaciones internacionales (OMC, FAO, OMS) ha sido fundamental para la constitución y estabilización del régimen global de la seguridad alimentaria. Este proceso ha generado un marco para el análisis del riesgo que reclama para sí la mayor “rigurosidad científica” pero que incorpora, sin embargo, particulares elecciones de valor sobre salud y ambiente²⁶.

La presencia e integridad de la base científica se convierte en “el principal criterio para determinar la legitimidad de muchos esfuerzos regulatorios nacionales encaminados a asegurar la integridad ambiental o salvaguardar la salud pública”. Los actuales acuerdos multilaterales y regionales de comercio (como los resultantes de la Ronda de Uruguay o el NAFTA) invitan a la aplicación de la ciencia en dos puntos críticos: en el establecimiento de los estándares regulatorios nacionales y en el casi adjudicatorio panel de resolución de controversias²⁷.

El AMSFS es una muestra acerca de cómo la ciencia se ha convertido en un “*recurso ideológico primario*” para alcanzar la racionalización y armonización de los estándares de control de alimentos entre los distintos países²⁸. Porque si bien el AMSFS permite a sus Estados miembros mantener o introducir medidas que impliquen estándares más rigurosos que los establecidos por los organismos internacionales reconocidos (art. 3.3 AMSFS) tales medidas se permiten sólo “*si existe una justificación científica*” o cuando “ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado”, según la metodología de evaluación del riesgo y la determinación del nivel de protección reglamentados en el Acuerdo.

En una nota al pie de dicho artículo tercero del acuerdo, se aclara que “existe una justificación científica si, sobre la base de un examen y evaluación de la información científica disponible en conformidad

respectivamente.

26 WINICKOFF, David E.; BOUSHEY, Douglas. Science and Power in Global Food Regulation: the Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology, & Human Values*, v. 35, n. 3, p. 356–81, 2010.

27 WIRTH, David. The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines. *Cornell International Law Journal*, v. 27, p. 820, 1994.

28 WINICKOFF, David E.; BOUSHEY, Douglas. Science and Power in Global Food Regulation: the Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology e Human Values* v. 35, n. 3, p. 356–81, 2010.

con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, un Miembro determina que las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes no son suficientes para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria”. En cualquier caso, las medidas adoptadas nunca podrán ser incompatibles con otra disposición del Acuerdo.

En las últimas décadas, dado el reposicionamiento estratégico del Codex Alimentarius desde la entrada en vigencia del AMSFS (y aún antes, durante su negociación) se discutieron y positivizaron -en distintos documentos de la organización- los lineamientos para la articulación del conocimiento científico en la regulación alimentaria global.

Cuando en 1991 era claro que el Codex se convertiría en un engranaje fundamental del régimen comercial de alimentos que se estaba negociando en el seno de la OMC, los grandes miembros estuvieron de acuerdo en la necesidad de formalizar la base científica de la regulación de seguridad alimentaria y observaron que el procedimiento para el establecimiento de estándares del Codex necesitaba ser más consistente, transparente y científicamente fundado²⁹.

En marzo de 1995 -unos pocos meses después del nacimiento de la OMC- era evidente que el nuevo estatus de la regulación de la OMC había transformado al Codex Alimentarius de una organización de standards voluntarios a una agencia global. Ese año, mediante una decisión general, la Comisión del Codex Alimentarius aprobó cuatro

Declaraciones de principios referentes a la Función que Desempeña la Ciencia en el Proceso Decisorio del Codex y la Medida en que se tienen en Cuenta otros Factores³⁰.

29 JUKES, David. The Role of Science in International Food Standards. *Food Control*, v. 11, n. 3, p. 181–94, 2000. Esta discusión se dio en el marco de las controversias sobre las hormonas del crecimiento en bifes, cuando en 1991 la Comisión del Codex Alimentarius rechazó cuatro hormonas recibiendo una crítica respuesta de la delegación de los EEUU, que reclamaba que todas las propuestas de estándares recomendados por la Comisión debían estar basadas en la evaluación científica del JEFCA y ser universalmente adoptadas, a menos que nueva evidencia científica presentada ponga en cuestión la validez del estándar. FRANK,

30 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Decisión de la Comisión del Codex Alimentarius en su 21° período de sesiones de 1995*. Disponible em: <<http://www.fao.org/docrep/W5975S/w5975s0l.htm#TopOfPage>>. Sin embargo, la inclusión de estas declaraciones entre los principios generales del *Codex Alimentarius* no los transformaba en reglas formales para el trabajo de la comisión,

La primera de estas Declaraciones establece que

las normas alimentarias, directrices y otras recomendaciones del Codex Alimentarius se basarán en el principio de un profundo análisis y testimonio científico, que comporte el examen exhaustivo de toda la información pertinente, a fin de que las normas aseguren la calidad e inocuidad de los suministros alimentarios³¹.

Se reconoce al discurso científico un rol central en el proceso de toma de decisiones de la Comisión. Asumiendo un carácter pretendidamente objetivo y neutral, se lo sitúa en el lugar de árbitro de los intereses políticos- económicos en juego de los de diferentes los países miembros, como único agente capaz de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos por encima o al margen de esos intereses.

A continuación, la segunda Declaración parece abrir una posibilidad a la invocación a otras formas de conocimientos o razones no basadas en la Ciencia, al establecer que *“en la elaboración de las normas alimentarias y la adopción de decisiones al respecto, el Codex Alimentarius tendrá en cuenta, cuando corresponda, otros factores válidos que atañen a la protección de la salud de los consumidores y al fomento de prácticas equitativas en el comercio de alimentos”*. Luego la tercera Declaración establece que

a este respecto, se toma nota de que el etiquetado de los alimentos juega un papel importante en la promoción de estos objetivos³².

por lo cual, fueron incorporadas como Apéndice del Manual de Procedimientos del Codex Alimentarius, según se resolviera en la 22ª sesión de la Comisión, en junio de 1997, y fueron incluidos a partir de la 10ª edición del Manual de Procedimientos -que se publicó ese mismo año-. FAO & OMS. *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*. 10. ed. Roma: FAO/OMS, 1997.

31 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Comisión Del Codex Alimentarius: manual de procedimiento*. 10. ed. Roma: FAO/OMS, 1997.

32 La cuarta y última Declaración incorpora un principio procedimental: “si se plantea la situación de que los miembros del Codex están de acuerdo sobre el grado de protección de la salud pública que se necesita, pero tienen opiniones diferentes sobre otros aspectos, los miembros podrán abstenerse de aceptar la norma en cuestión, sin ello que impida necesariamente al Codex adoptar su decisión”. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Comisión Del Codex Alimentarius: manual de procedimiento*. 10. ed. Roma: FAO/OMS, 1997. p. 25. Esto se debió a cierto temor que había suscitado la referencia del AMSFS al Codex Alimentarius en el sentido de que podía llegar a profundizar los conflictos de intereses y el planteo de mayores disidencias entre los países miembros en el proceso decisorio de la propia Comisión del Codex -que hasta entonces había funcionado por unanimidad. WINICKOFF, David E.; BOUSHEY,

La frase *“otros factores válidos”* generó varias discusiones. Cabe aclarar que el desarrollo de la terminología del Codex no está sujeto al escrutinio de entrenados asesores legales (como sí sucede con la redacción de los Acuerdos de la OMC), y las palabras o frases son a menudo acordadas por consenso. Y aunque a veces las delegaciones en las reuniones del Codex no están completamente de acuerdo con un término, lo aceptan igual para arribar a la decisión, y el significado preciso de la frase queda abierto a las diferentes interpretaciones de las distintas delegaciones³³.

Debido a diversos problemas de interpretación suscitados, unos años más tarde se establecen *Criterios para tomar en Cuenta los otros Factores Mencionados en la Segunda Declaración de Principios*³⁴. En línea con la representación de la ciencia como eje central en el proceso de toma de decisiones que atraviesa todo el régimen alimentario global, se aclara que el

examen de otros factores no debe afectar al fundamento científico del análisis de riesgos; en este proceso se debe respetar la separación entre la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos con miras a garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos.

A continuación, se enuncia que

se debe admitir que algunas preocupaciones legítimas manifestadas por los gobiernos cuando establecen sus legislaciones nacionales no son en general aplicables o pertinentes en el plano internacional [...] en el marco del Codex, solamente se pueden tomar en consideración los otros factores que puedan ser aceptados en el

Douglas. *Science and Power in Global Food Regulation: the Rise of the Codex Alimentarius*. *Science, Technology, & Human Values*, v. 35, n. 3, p. 356–81, 2010.

33 JUKES, David. *The Role of Science in International Food Standards*. *Food Control*, v. 11, n. 3, p. 181–94, 2000. Esto contrasta con la situación respecto a los textos de la OMC, incluyendo el AMSFS. En el marco de las disputas de la OMC, son considerados por un panel de expertos legales entrenados en determinar con precisión la interpretación de los derechos y obligaciones de los estados miembros.

34 Las Declaraciones de principios fueron enmendadas en 2001 para incluirlos (Decisión tomada en la 24ª sesión de la Comisión del Codex Alimentarius de 2001). El primero de estos criterios establece que cuando se trate de cuestiones relacionadas con la salud y la inocuidad, se deben seguir las mencionadas *Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la Ciencia* y las *Declaraciones de Principios relativos a la función de la evaluación de riesgos respecto de la inocuidad de los alimentos*.

plano mundial, o en el plano regional cuando se trata de normas y textos afines regionales.

De esta manera, se impide la invocación de cualquier cuestión de diversidad cultural que pueda ser alegada por un país para adoptar una medida (de repercusión internacional) amparándose en los mencionados “otros factores”, con lo cual se neutraliza el potencial aparentemente contenido en el segundo principio.

En los *Criterios...*, se indica además que el examen de estos “otros factores” debe estar documentado y con la correspondiente justificación para incorporarlos, caso por caso. Finalmente, se aclara que “la integración de otros factores legítimos en la gestión de riesgos no debe crear trabas injustificadas al comercio”, indicando al pie de la frase “con arreglo a los principios de la OMC y teniendo en cuenta las disposiciones específicas de los Acuerdos MSF y OTC”³⁵. Es decir, sin enunciar cuales podían ser estos “otros factores” válidos, la aclaración contenida en los Criterios simplemente vino a reforzar el papel central del conocimiento científico oficial, y evacuar cualquier duda respecto a la posibilidad de que bajo la invocación de factores no basados en conocimiento científico sean utilizados como argumento para proteger ciertos valores culturales, la diversidad biológica, etc. evitando cualquier obstáculo al comercio internacional.

4 Las tecnologías de estandarización global

4.1 La metodología de análisis de riesgos alimentarios

Acordada la importancia de una adecuada base científica para el establecimiento de los estándares de la Comisión del *Codex Alimentarius*, se hizo necesario contar con una metodología general formalizada y consensuada entre todos los países para gobernar los riesgos alimentarios.

Si bien el análisis del riesgo no era un concepto nuevo para la Comisión, durante la década de 1990 las negociaciones del comercio internacional en el marco de la creación de la OMC empujaron hacia su expansión y estandarización como herramienta

35 En este criterio se agrega que “se debe prestar una atención especial a las repercusiones que podría tener en los países en desarrollo la incorporación de esos otros factores”. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Comisión Del Codex Alimentarius*: manual de procedimiento. 20. ed. Roma: FAO/OMS, 2011.

institucionalizada en el *Codex*. En 1995 la Comisión del *Codex Alimentarius* convocó una Consulta experta Mixta FAO/OMS sobre la *Aplicación del Análisis del Riesgo a los Estándares Alimentarios*. Los expertos consultados recomendaron numerosos cambios en las prácticas del *Codex* para avanzar hacia un acercamiento consistente con la evaluación del riesgo basada en la ciencia. En función de estas observaciones, en 1997 se completa las cuatro *Declaraciones de Principios sobre el Rol de la Ciencia* de 1995 con “*Declaraciones de Principios Relativos a la Función de la Evaluación de Riesgos respecto de la Inocuidad de los Alimentos*”³⁶.

La necesidad de formalizar y *procedimentalizar* el análisis de evolución de riesgos en materia alimentaria también se aceleró como resultado de su inclusión en los documentos de la OMC. El uso del análisis de riesgo se impuso en el AMSFS³⁷. Las “*Declaraciones de Principios Relativos a la Función de la Evaluación de Riesgos respecto de la Inocuidad de los Alimentos*” de 1997 establecían que “*los aspectos sanitarios y de inocuidad de los alimentos de las decisiones y recomendaciones del Codex deben basarse en la evaluación de riesgos*”. La evaluación de riesgos tiene que basarse en “*sólidos conocimientos científicos*” debiendo comprender “*las cuatro fases del proceso de evaluación de riesgos*” y “*estar documentada de manera transparente*”. Se explicita que

36 Decisión de la Comisión en su 22º período de sesiones de 1997. El Anexo del Acuerdo contiene un listado de definiciones en el cual se establece la evaluación de riesgos como la “*evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos*” (punto 4 del Anexo A, AMSFS).

37 Los estados miembros “se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes” (artículo 5.1 AMSFS). Se indica luego qué puntos deberán tener en cuenta los Estados al realizar esta evaluación del riesgo (art. 5.2, 5.3 y 5.4 del AMSFS) y se reitera la advertencia que aparece a lo largo de todo el texto del Acuerdo acerca de que, al aplicar medidas de protección ante riesgos detectados, los miembros evitarán “*distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional*” (artículo 5.5. del Acuerdo SFS) y que estas medidas “*no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica*” (artículo 5.6).

debe haber una separación práctica entre la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos, aunque se reconoce que cierto grado de interacción es indispensable para la adopción de criterios pragmáticos³⁸.

La 20ª edición del Manual de Procedimientos del Codex Alimentarius incluye una sección dedicada al Análisis de Riesgos (Sección IV) que

contiene las directrices sobre el análisis de riesgos para la Comisión del Codex Alimentarius y sus órganos auxiliares que se ocupan de la protección de la salud del consumidor y de las consultaciones de los órganos expertos FAO/OMS³⁹.

Se incorporan allí los principios mencionados (*Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos aplicables en el marco del Codex Alimentarius*), definiciones de los términos del análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos y una serie de Principios y Políticas para casos, sustancias o situaciones específicas.

En el mencionado Manual, el análisis de riesgos se divide en tres componentes: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos⁴⁰. Al acentuar que el análisis del riesgo es un proceso interactivo entre sus tres componentes, estos principios del Codex sobre los riesgos evitan una separación conceptual tajante entre las fases técnica y política del análisis del riesgo, la cual puede tender a un ocultamiento de las bases valorativas

que sustentan las decisiones al interior de la fase de evaluación. Sin embargo, la división entre evaluación y gestión permanece y esto puede oscurecer aún algunas particulares elecciones de valor⁴¹.

La aplicación del análisis de riesgos se convierte en “la base de todo sistema de inocuidad de los alimentos” según FAO que promueve su implementación también al interior de las estructuras nacionales de control de los alimentos, pues

ofrece a los gobiernos un marco para evaluar, gestionar y comunicar con eficacia los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos en colaboración con las distintas partes interesadas.⁴²

El poder del régimen comercial y su delegación de autoridad en la Comisión del Codex Alimentarius por parte de la OMC, le permitió a éste definir parámetros de ciencia adecuados para la regulación comercial. En un movimiento circular que se retroalimentaba, mientras

la OMC se encargó de su problema de legitimidad jurídica y económica identificando una base de confianza común en el rigor científico y en la expertise internacional existente, el Codex se encargó de las cuestiones difíciles sobre el rol de la ciencia en el proceso regulatorio mediante la legitimación recibida de la OMC.⁴³

La formación de un nuevo régimen de riesgos alimentarios formalizado significó una estrategia de purificación y delimitación que el Codex necesitaba para sustentarse con su nueva autoridad otorgada por los acuerdos de OMC⁴⁴. Esta demarcación de límites

38 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*. 10. ed. Roma: FAO/OMS, 1997.

39 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*. 20. ed. Roma: FAO/OMS, 2011. En el año 2003 la Comisión del Codex Alimentario aprueba una “Declaración completa de Principios de Aplicación Práctica para el Análisis de Riesgos en Materia de Inocuidad de los Alimentos y Salud” que es incorporada al Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius. En 2007 se completan los “Principios prácticos sobre el análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos aplicables por los gobiernos” (CAC/GL 62-2007).

40 El Manual de Procedimientos del Codex establece (entre los Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos...) que “entre la evaluación de los riesgos y su gestión debe existir una separación funcional a fin de garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos, evitar la confusión entre las funciones que deben desempeñar los evaluadores de riesgos y los encargados de la gestión de los mismos, y atenuar cualquier conflicto de intereses. No obstante, se admite que el análisis de riesgos es un proceso iterativo y que, para su aplicación práctica es esencial que exista una interacción entre los encargados de la gestión de riesgos y los evaluadores de riesgos.” ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Comisión Del Codex Alimentarius: Manual de Procedimiento*. 20. ed. Roma: FAO/OMS, 2011.

41 WINICKOFF, David E.; BOUSHEY, Douglas. Science and Power in Global Food Regulation: the Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology, & Human Values*, v. 35, n. 3, p. 356–81, 2010.

42 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos: Directrices Para Evaluar Las Necesidades de Fortalecimiento de La Capacidad*. Roma: FAO, 2007.

43 WINICKOFF, David E.; BOUSHEY, Douglas. Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology, & Human Values*, v. 35, n. 3, p. 356–81, 2010. p. 362.

44 En relación a la nociones de purificación y “boundary work”, los autores se remiten a la obra de Jasanoff. JASANOFF, Sheila. *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Harvard University Press, 1994. Pueden verse también interesantes explicaciones en LATOUR, Bruno. *Nunca fuimos modernos: Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007. También en LEIGH STAR, Susan; GRIESEMER, James. *Institutional Ecology, ‘Translations’ and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in*

ayudó a estabilizar su postura sobre las relaciones de política científica, facilitando la rápida formulación de los estándares.

4.2 La implementación de Sistemas Nacionales de Control Alimentario

La otra tecnología de estandarización que compone el régimen global alimentario es la noción de *Sistema Nacional de Control Alimentario* (SNCA). Se trata de una técnica de homogenización de las legislaciones de control de alimentos promovida por organismos internacionales -fundamentalmente FAO y OMS- que desarrollan acciones para la uniformización de los parámetros de control de alimentos en las estructuras institucionales de gobierno nacionales encargadas de la administración y fiscalización alimentaria. Así, FAO considera que

para garantizar la inocuidad de los alimentos y proteger a los consumidores es imprescindible que haya sistemas nacionales de control de los alimentos que sean eficaces, con una base oficial y de carácter obligatorio⁴⁵.

Se ha puesto especial interés en la producción de indicaciones y consejos sobre la instalación y fortalecimiento de estos sistemas especialmente para países latinoamericanos y del Caribe, mediante una serie de publicaciones (manuales, guías y directrices) que detallan los pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad del sistema, con claves y sugerencias para la instalación de las herramientas de política, gestión, evaluación, etc. En estas guías y recomendaciones⁴⁶ se precisan los componentes mínimos que debe tener un sistema de control de

Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, v. 19, n. 3, p. 387-420, 1989.

45 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Sistemas de control alimentario. Disponible em: <<http://www.rlc.fao.org/es/temas/inocuidad/sistemas-de-control-alimentario/>>. Se explica la necesidad de los países de crear o fortalecer sus sistemas de control de los alimentos por dos razones fundamentales: las obligaciones impuestas por el “entorno mundial del comercio de productos alimenticios”, y un “interés sin precedentes” de los consumidores acerca de la producción, elaboración y comercialización de los alimentos. Los sistemas de control de alimentos se presentan como “decisivos” pues, de acuerdo a este discurso global, son los únicos capaces de garantizar la inocuidad y la calidad de los alimentos destinados al comercio internacional y a la vez asegurar a cada país que los alimentos importados se atienen a los requisitos nacionales.

46 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

alimentos: 1) legislación alimentaria, 2) inspección de los alimentos, 3) análisis (practicados en laboratorios oficiales), 4) gestión del control de los alimentos, e 5) información, educación y comunicación.

Dos piezas fundamentales en la arquitectura de los SNCA son las agencias de asesoramiento e investigación científica y la proliferación de ciertas metodologías de autocontrol por parte de los sujetos obligados a cumplir con la normativa alimentaria. Las agencias alimentarias, tales como la AESA – Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria-, la FDA norteamericana –Food and Drug Administration -, la brasilera ANVISA –Agencia Nacional de Vigilância Alimentaria- o la argentina ANMAT- Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica- son organismos que pueden cumplir un amplio rango de funciones, pero generalmente se caracterizan por brindar el asesoramiento experto para la toma de decisiones estatales en la etapa de evaluación del riesgo alimentario.

A pesar de ser comúnmente utilizado en relación a las administraciones nacionales, el término “agencia” es ambiguo. En el caso de las agencias alimentarias, puede referir a cuerpos de inspección y policía, otras proveen principalmente consejo a otras instituciones gubernamentales y/o realizan investigaciones científicas y evaluaciones de riesgo, además, pueden tener diferentes relaciones con el gobierno central, poder sancionador, poder legislador, etc. Por ello, el mero uso del término agencia no significa que se trate del mismo tipo de instituciones, a pesar que sean similares⁴⁷.

A través de la expansión y desarrollo del Codex Alimentarius

muchos estados han reconocido la necesidad de crear agencias alimentarias domésticas para supervisar la implementación de las mejores prácticas, o al menos, una aceptable versión de las mismas.⁴⁸

Si embargo, mientras que a los países en desarrollo se les difunden rigurosos catálogos prediseñados conteniendo los “moldes” a que deben ajustarse los instrumentos, herramientas, criterios, etc. necesarios para instalar o fortalecer su SNCA, los países desarrollados crean o modifican sus instituciones de

47 HELLEBO RYKKJA, Lise. *Food Safety at Stake - the Establishment of Food Agencies*. Working Paper. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Unifob AS, 2004.

48 MAC MAOLÁIN, Caoimhín. *EU Food Law: Protecting Consumers and Health in a Common Market*. Hart, 2007. p.152.

control alimentario libremente y a la medida de sus propias necesidades (las cuales más tarde suelen servir de modelo que recogen los manuales y recomendaciones de los organismos internacionales). Así, los EE.UU., los países de la Unión Europea y la propia Unión Europea como bloque supranacional han modificado sus estructuras institucionales de control alimentario en respuesta a crisis alimentarias que pusieron en evidencia irregularidades en el modo de control de los alimentos, generando una desconfianza generalizada y un reclamo público por seguridad⁴⁹. Pero las “nuevas” regulaciones e instituciones de control responden criterios endógenos en tanto los gobiernos de países desarrollados tienen la capacidad de diseñar (y aplicar) las reformas e instituciones a la medida de las experiencias sufridas y con el objetivo de resolver problemas locales, moldeados por factores culturales, económicos, sociales, geopolíticos, etc.

Así, mientras la regulación norteamericana recientemente modificada (Food Safety Modernization Act, sancionada en 2010) prioriza la seguridad nacional y alza como objetivo central a la prevención y persecución del “bioterrorismo”⁵⁰, la Unión Europea construyó su política alimentaria con el objetivo de recuperar la confianza de la población europea en los mecanismos de control a nivel supranacional⁵¹. Una de las mayores innovaciones institucionales que se diseñaron como consecuencia de los reclamos post crisis fue la creación de una Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, que respondía a la necesidad de separación de la intervención de “ciencia” y la decisión “política” en el proceso de toma de decisiones sobre el riesgo alimentario.⁵² La regulación alimentaria surgida

en Europa luego de haber atravesado un período de crisis alimentarias se ha convertido en uno de los modelos de regulación cuyos dispositivos se exportan, algunos a través de las imposiciones de esa región a sus socios comerciales (convergencia).⁵³

La segunda pieza estratégica de los SNCA (además de las agencias) que pueden encontrarse en las Directrices de FAO y OMS es la integración de las tradicionales disposiciones obligatorias del control de los alimentos con “*estrategias preventivas y educativas que protejan toda la cadena alimentaria*”, a través de métodos preventivos como el mundialmente conocido sistema HACCP, por sus siglas en el idioma inglés “*Hazard Analysis of Critical Control Points*”, que se traduce como “*Análisis de Riesgos y de los Puntos Críticos de Control*”. Este tipo de métodos suponen dispositivos integradores de todos los agentes que participan de la cadena alimentaria, desde “*la granja a la mesa*”.⁵⁴

and Eurocrats -Community Responses to the BSE Crisis. *European Law Journal*, v. 10, n. 5, p. 499–517, 2004. RECUERDA GIRELA, Miguel. Dangerous Interpretations of the Precautionary Principle and the Foundational Values of European Union Food Law: Risk Versus Risk. *Food Law & Policy*, v. 4, n. 1, p. 1–44, 2008. RODRIGUEZ FONT, Mariola. *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria: De la Policía Administrativa a la Gestión de Riesgos*. Marcial Pons, 2007.

53 Un claro ejemplo de esta exportación es el dispositivo de la trazabilidad, una herramienta de gestión que facilita la retirada de alimentos, permite a los consumidores tener información más precisa y promueve el comercio justo entre los operadores. Por ejemplo, la trazabilidad de las carnes vacunas, la miel o los cítricos está regulada en Argentina para los productos de exportación, debido a exigencias del mercado Europeo (Reglamento 178/2000). La Resolución 231/2002 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos crea el “*Sistema Argentino de Trazabilidad para el Sector Agroalimentario, orientado a identificar mediante registros escritos o electrónicos el origen o el estado sanitario de un producto o producción agropecuaria nacional y dar conformidad a los alimentos resultantes*”. Dicha resolución reconoce en sus considerandos “...que los países competidores o compradores de nuestros productos han promovido la actualización de los sistemas de identificación, identidad preservada y trazabilidad”, por lo cual “*la competitividad de los productos agroalimentarios se puede ver afectada por disposiciones de países compradores que estipulan que los procedimientos y criterios en los países de origen deben ser equivalentes a los fijados en el país comprador, siendo un caso claro y objetivo las exigencias impuestas por Unión Europea para la carne bovina*”. Sobre trazabilidad alimentaria en Argentina ver, entre otros: VICTORIA, Adriana. *Producción Alimentaria, Aspectos Ambientales, Técnicos Y Jurídicos*. Santiago del Estero: UNSE, 2006. VICTORIA, Adriana. Trazabilidad de La Carne de Vacuno En Argentina Y El Derecho Comparado. *Revista Del Instituto de Derecho Agrario de Rosario*, 2002. BONET DE VIOLA, Ana María. De La Marca de Fuego Al Chip. Genealogía de La Trazabilidad Como Sistema de Seguimiento de Los Productos de Consumo. *Papeles Del Centro de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, v. 3, n. 10, p. 7–22, 2013. p. 3.

54 La FAO aconseja la incorporación de estos mecanismos preventivos mediante reglamentos complementarios (directrices relativas a la inspección) y no a través de la legislación general. La implementación de este tipo de control en los establecimientos requiere grandes inversiones, tanto en equipos como en recursos humanos. Estos costos se justifican en el caso de grandes empresas, sobre todo aquellas que exporten a países que exigen estos sistemas de

49 LIN, Ching-Fu. Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy. *Virginia Journal of International Law*, v. 51, n. 3, p. 637, 2011.

50 COATES, Allison; BOUKHMAN TROUNCE, Milana. FDA Food Safety Modernization Act: Is It Enough?. *Journal of Bioterrorism and Biodefens*, v. 2, p. 119, 2011. FORTIN, Neal D. The United States FDA Food Safety Modernization Act: The Key New Requirements. *European Food & Feed Law Review*, v. 5, p. 260–68, 2011. STRAUSS, Debra. An Analysis of the FDA Food Safety Modernization Act: Protection for Consumers and Boon for Business. *Food and Drug Law Journal*, v. 66, n. 3, p. 353–76, 2011.

51 Además, la UE reconoce expresamente en la regulación legal alimentaria al polémico principio precautorio. ALEMANNI,

52 BOOTH, Simon. Conflicting Approaches to Risk Management: Recent Trends in the BSE Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v. 6, n. 4, p. 214–23, 1998. MARICHAL, María Eugenia. Las Crisis Como ‘catalizadoras’ Del Derecho: El Caso de Las Recientes Crisis Alimentarias En La Unión Europea Y La Instauración Del Concepto de Seguridad Alimentaria. *Revista Crítica de Derecho Privado*. La Ley Uruguay, 2010. p.7. NOT the Last Word on the BSE Crisis. *Nature*, v. 389, p. 423, 1997. VINCENT, Keith. Mad Cows

El sistema HACCP fue diseñado por expertos de las agencias de control sanitario de los Estados Unidos para aumentar la seguridad alimentaria en la manipulación y tratamiento de la carne vacuna en los '90⁵⁵. Fueron incorporados al Codex Alimentarius a propuesta de su Comité de Higiene de los Alimentos (CCFH). Los principios del HACCP se institucionalizaron globalmente a través de las directrices del Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos que adoptaron esta estructura creada para identificar y controlar riesgos transmitidos por alimentos⁵⁶.

Se entiende que la actividad de control desde el Estado, por sí sola, no puede alcanzar plenamente los objetivos de la seguridad alimentaria, lo que torna imprescindible la “cooperación y participación activa de todas las partes interesadas, por ejemplo, los agricultores, la industria y los consumidores”⁵⁷. Con lo cual se promueve una progresiva privatización y descentralización del control alimentario, estrategia de base neoliberal, acompañada por tendencia a descargar la responsabilidad también en el propio consumidor, limitando la actividad protectora del Estado y el mercado a brindar una información adecuada (por medio de un correcto etiquetado, fundamentalmente) lo cual se asume suficiente dado que se entiende que éste elegirá racionalmente.⁵⁸

control (por lo cual su adopción se convierte en vinculante) pero no es conveniente imponer el sistema en forma obligatoria a pequeñas y medianas empresas, pues la dificultad de absorber esos altos costos las colocaría en una situación de desventaja respecto de las empresas de mayor magnitud. FAO & OMS. *Garantía de La Inocuidad Y Calidad de Los Alimentos*: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos. Estudio FAO/OMS: Alimentación y Nutrición, 2003. p.76.

55 HULEBAK, Karen; SCHLOSSER, Wayne. Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) History and Conceptual Overview. *Risk Analysis*, v. 22, n. 3, p. 547–52, 2002.

56 Codex Alimentarius. *Directrices Para La Aplicación Del Sistema de Análisis de Riesgos Y de Los Puntos Críticos de Control (HACCP)*. Anexo de CAC/RCP 1-1969, 1997.

57 Este enfoque “ha conseguido que el sector privado asuma una mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control”. Según la FAO, esto “facilita una mayor protección del consumidor, estimula eficazmente la agricultura y el sector de la elaboración de los alimentos y promueve el comercio nacional e internacional de alimentos”. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. *Garantía de La Inocuidad Y Calidad de Los Alimentos*: Directrices Para El Fortalecimiento de Los Sistemas Nacionales de Control de Los Alimentos. Estudio FAO/OMS: Alimentación y Nutrición, 2003. p. 76.

58 Esta tendencia hacia un derecho alimentario “reflexivo” parece promover una mayor atribución de libertad y poder a los individuos, lo cual en principio podría pensarse como un proceso democratizador. Sin embargo, dado que en los contextos de países periféricos (a diferencia de los procesos operados en los países centrales) la tendencia hacia la racionalidad reflexiva se

Estas tendencias en la regulación alimentaria, hacia un derecho reflexivo⁵⁹ hacia formas de autorregulación y co-regulación son comprensibles como traducciones en el campo del derecho de las formas regulatorias que promueve una agencia global (Comisión del Codex Alimentarius) que es un caso ejemplar de gobernanza global⁶⁰.

5 Algunas problemas y límites del régimen global alimentario

La normativa global alimentaria actúa como un poderoso instrumento de estandarización que opera silenciosamente a través de las recomendaciones, directrices, estándares, normas y códigos de prácticas construidos, difundidos y promovidos por el aparato experto de la Comisión del *Codex Alimentarius*, que desde la creación de la OMC y la existencia del Acuerdo MSFS (1995) se ha convertido en una agencia regulatoria global. Con un respaldo de legitimidad científica (dado por su propia estructura, funcionamiento y proceso de toma de decisiones basado en la ciencia) necesaria para sortear las dificultades políticas que presentaba el AMSFS, el *Codex Alimentarius* fue señalado como uno de los puntos de referencia para determinar la legalidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias. A su vez, la explícita indicación del *Codex Alimentarius* en el AMSFS dotó a la normativa elaborada por la Comisión del *Codex* de una legitimidad política que aumentó el interés de los países miembros en la participación en el proceso de toma de decisiones, en el cual se han filtrado valores e intereses políticos, sociales y económicos.

La regulación del AMSFS (junto con otros acuerdos vinculados a la cuestión alimentaria) contiene los elementos constitucionales básicos del régimen global alimentario. Junto a él, y por directa referencia a sus

manifiesta casi exclusivamente en una orientación procedimental de los Sistemas nacionales de control de alimentos que incorporan herramientas procedimentales con el objeto de facilitar la apertura al comercio internacional de alimentos.

59 TEUBNER, Gunther. *Global Bukovina*: Legal Pluralism in the World Society in Global Law without a State. Dartmouth, 1997. p. 3–28. TEUBNER, Gunther. Elementos Materiales Y Reflexivos En El Derecho Moderno. In: *La Fuerza Del Derecho*. Colombia: Uniandes, 2000.

60 Siguiendo a Lima, entendemos que los conceptos de derecho reflexivo, pluralismo jurídico, co-regulación y autorregulación reflejan la noción de gobernanza global, traduciendo sus significados al lenguaje jurídico. LIMA, Gabriela. Reflexões epistemológicas de teoria das relações internacionais e teoria do direito: governança global, regimes jurídicos, legitimidade, efetividade, direito reflexivo, pluralismo jurídico, coregulação e autoregulação. *Revista de Direito Internacional*, v. 11, n. 1, p. 215–28, 2014.

guías, directrices y recomendaciones, la regulación del Codex Alimentarius completa ese régimen, reuniendo los caracteres de constitución global de un sector fragmentado: la regulación de los alimentos, vinculada a los subsistemas social, científico y económico.

La normativa global alimentaria constituye un caso de constitución global parcial indica los actores y grupos de actores más relevantes, entrona un discurso y un lenguaje específicos (la ciencia) para el gobierno del sector regulado (los alimentos) tomando de allí, del entorno del derecho, la base para la regulación positivizada.

Indagar las características más relevantes del régimen constitucional global alimentario y las estrategias de armonización normativa de los organismos internacionales permite evaluar el margen de autonomía que resta a los Estados nacionales en el diseño y aplicación de sus políticas y regulaciones de la cuestión alimentaria.

La adopción del riesgo como única gramática dominante en la regulación global de los alimentos opera como factor limitante, no sólo del poder de los Estados nacionales, sino de algunos grupos sociales que pueden tener intereses legítimos en la regulación de la cuestión alimentaria⁶¹. El discurso del riesgo implícitamente “empodera” algunas personas consideradas expertos, mientras que margina a otras considerándolas irrelevantes⁶². Los países en desarrollo y los consumidores son los dos grandes grupos a los cuales les es muy difícil “expresar sus intereses en el discurso del riesgo”. Los primeros, “... debido a la falta de acceso a equipos de medición y otras tecnologías de cuantificación”, que les impiden investigar y documentar el riesgo según los exigentes parámetros de la comunidad experta internacional de modo de poder plantear situaciones endógenas en los foros internacionales de producción normativa o en caso de conflicto, en las cortes arbitrales

61 El principio de armonización impulsado por la OMC genera diversas opiniones “entre quienes pugnan por la liberalización del comercio, por un lado, y grupos ambientalistas y de consumidores, por el otro”. Mientras que “los primeros ven las políticas reglamentarias nacionales como posibles obstáculos al libre comercio. Los últimos, en cambio, cuestionan que la armonización limita la soberanía política en materia de reglamentación nacional, dificultando la adopción de normas más estrictas que las vigentes en los países exportadores en áreas tales como protección ambiental e inocuidad alimentaria”. LEAVY, Sebastián; SÁEZ, Francisco. Debilidades en la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias en el MERCOSUR. *Densidades*, n. 5, p. 22, 2010. .

62 JASANOFF, Sheila. *Risk Management and Political Culture: A Comparative Study of Science in the Policy Context*. Russell Sage Foundation. 1986. JASANOFF, Sheila. Relating Risk Assessment and Risk Management. *EPA Journal*, v. 19, n. 1, p. 35, 1993.

de la OMC. Además, esta escasez de recursos los coloca en una situación de cautivos de las recetas y modelos difundidos por los organismos internacionales en lo que respecta al diseño de su institucionalidad (SNCA). En relación a los consumidores,

debido a la dificultades para encuadrar preocupaciones culturales, religiosas y de otros tipos no estrictamente relacionadas a la seguridad.⁶³

La adopción del marco del análisis de riesgo tiende a suplantarse otros encuadramientos posibles y ha marginalizado potenciales factores en la regulación alimentaria tales como los ambientales u económicos⁶⁴.

El gran riesgo del régimen global alimentario es que su forma de operar y su lógica subyacente pueden limitar las “posibilidades de preservar en el plano internacional los valores sociales, culturales y ambientales”⁶⁵. Esta exclusión de lo cultural en la escena del régimen global alimentario es grave si consideramos que, tal como los estudios antropológicos de los alimentos desde largo tiempo han demostrado⁶⁶ la alimentación es, esencialmente, un hecho social.

63 WINICKOFF, David E.; BOUSHEY, Douglas. Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology, & Human Values*, v. 35, n. 3, p. 356–381, 2010. p. 364.

64 SHIVA, Vandana. Derecho a La Alimentación, Libre Comercio Y Fascismo. In: GIBNEY, Matthew. *La Globalización de Los Derechos Humanos*. Crítica. España, 2003.

65 Las decisiones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC dan testimonio de “la impermeabilidad del sistema jurídico internacional a los valores no comerciales invocados por los miembros y, principalmente, por la Unión Europea”, lo cual se advierte puede conducir al “rechazo de este sistema jurídico mundial, puramente comercial, por parte de las poblaciones y engendrar así, tensiones, conflictos y violencia(s)”. COLLART-DUTILLEUL, Francois. El nuevo derecho agroalimentario europeo a la luz de las problemáticas de la seguridad alimentaria, del desarrollo durable y del comercio internacional. 7º Programa-Marco. IDEES, 2008. Esta exclusión de lo cultural en la escena del régimen global alimentario es grave si consideramos que, tal como los estudios antropológicos de los alimentos desde largo tiempo han demostrado, la alimentación es esencialmente un hecho social. AGUIRRE, Patricia. La construcción social del gusto en el comensal moderno. In: KATZ, Mónica; BRUERA, Matías; AGUIRRE, Patricia. *Comer: Puentes entre la alimentación y la cultura*. Libros del Zorzal, 2009. p. 15–60. FISCHLER, Claude. *Gastro-Nomía Y Gastro-Anomía. Sabiduría Del Cuerpo Y Crisis Biocultural de La Alimentación Moderna*. *Gazeta de Antropología*, n. 26, 2010. GOODY, Jack. *Cocina, cuisine y clase*. estudio de sociología comparada. Gedisa, 1995.

66 AGUIRRE, Patricia. La construcción social del gusto en el comensal moderno. In: KATZ, Mónica; BRUERA, Matías; AGUIRRE, Patricia. *Comer: Puentes entre la alimentación y la cultura*. Libros del Zorzal, 2009. p. 15–60. FISCHLER, Claude. *Gastro-Nomía Y Gastro-Anomía. Sabiduría Del Cuerpo Y Crisis Biocultural de La Alimentación Moderna*. *Gazeta de Antropología*, n. 26, 2010. GOODY, Jack. *Cocina, cuisine y clase*. estudio de sociología comparada. Gedisa, 1995.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.