

PERSPECTIVAS DEL DERECHO ALIMENTARIO EN EL URUGUAY

OUTLOOKS FOR FOOD LEGISLATION IN URUGUAY

CASAUX, G.*

BONO COPPETTI, C.**

RESUMEN

El motivo del presente trabajo es plantear la situación generada hace una década en Europa y los Estados Unidos con el nacimiento de una disciplina jurídica con enormes proyecciones para el futuro de la humanidad, que hemos denominado Derecho Alimentario. Al mismo tiempo, presentamos las perspectivas que se vislumbran en ese campo, en nuestro país, y brindamos un breve comentario sobre las características y el desarrollo de este nuevo Derecho.

Palabras claves: DERECHO ALIMENTARIO, PERSPECTIVAS.

SUMMARY

The purpose of this work is to examine the plight of Food Legislation in Europe and the United States during the decade beginning in the mid-1970s.

Likewise, future prospects of this new branch of legal studies in Uruguay are analyzed together with a brief outline of its development.

Key words: FOOD LEGISLATION, OUTLOOKS.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Profesor Adjunto de la Cátedra de Legislación Rural y Veterinaria de la Facultad de Veterinaria.

** Asistente de la Cátedra de Legislación Rural y Veterinaria de la Facultad de Veterinaria.

INTRODUCCION

Enfoque

En los últimos años, y no sólo en nuestro país, se ha originado una progresiva corriente en torno a la protección del consumidor por un lado, y a la veracidad de las transacciones comerciales referidas o vinculadas a los alimentos por otro. Ambos elementos configuran lo que de aquí en más denominaremos Derecho Alimentario.

Al establecer que estos nuevos conceptos no se detienen en el marco limítrofe de nuestro territorio, estamos valorando fundamentalmente el alcance que este novel Derecho ha obtenido tanto en Europa Occidental como en América. Ello significa notorios avances en la legislación colombiana, venezolana, argentina y, naturalmente, debido a su potencial económico, en los Estados Unidos y Canadá.

Problemática

Ahora bien, en nuestro país ¿qué proyecciones toma esta nueva rama jurídica? ¿Qué mecanismos legales es necesario poner en marcha para lograr una mejor salvaguardia de los intereses del consumidor? ¿Cómo proteger el circuito que necesariamente debe recorrer el alimento en sus distintas fases o etapas desde su elaboración hasta su posterior consumo? ¿Es lícito reclamar una adecuación de las normas internacionales vigentes a un patrón común, el cual en su homogeneidad encierra su eficacia? ¿Qué perspectivas existen para su consagración definitiva en estas latitudes?

DESARROLLO

a) Concepto

Al decir de la más moderna Doctrina Española, “El Derecho Alimentario es una de las muchas novedades jurídicas que se introducen en el mundo contemporáneo de la mano de la ciencia y de la tecnología en materia alimentaria” (3).

Así, en 1964 en el curso de un encuentro científico celebrado en el Instituto de Estudios Europeos de Bélgica se comenzó a dar forma a la naciente Asociación Europea de Derecho Alimentario que posteriormente comenzara a actuar y a influir en el tema de los alimentos a partir de 1973.

Es un tanto difícil dar una definición de lo que hemos bautizado como Derecho Alimentario. En algunos países como Argentina, ya se han dado pasos sustanciales al respecto. La doctrina mayoritaria entiende al Derecho Alimentario con un sentido general, "como un sector particular del derecho aplicable al conjunto de productos o de sustancias que sirve para la alimentación humana" (16). Atiende a los principios de honestidad, probidad comercial en la producción y transacciones comerciales, y de salud, en lo referente a la protección de la salud de los consumidores. Requiere a su vez, una estructuración adecuada de sistemas que cumplan con una información auténtica y gradual. Necesita finalmente, no ya de una adecuación procesal sino a su vez y desde el punto de vista del Derecho Administrativo, una efectiva centralización en los poderes de contralor.

El Derecho Alimentario, por sus fines, se enmarca entre las relaciones de los poderes públicos con los individuos o las empresas y se debe integrar a lo que la doctrina venezolana denomina Derecho del Consumo (5), del que podría ser una parcela en el ordenamiento jurídico, como una parte o una rama del tronco general que englobaría normas de Derecho Civil, Penal, Administrativo, Procesal, adecuándolas progresivamente a la relación existente entre el productor, el distribuidor, el consumidor.

Evidentemente, la protección del consumidor de productos alimenticios, constituye el fin primordial de las normas de Derecho Alimentario (8, 9).

Al mismo tiempo, debemos tomar en cuenta un elemento clave que se ha dado en los últimos años a raíz de los notables cambios de la ciencia y la tecnología:

1) La creciente complejidad de las respectivas técnicas de elaboración, producción y transformación de los productos alimenticios.

2) La publicidad constante que se verifica con una variedad infinita de procedimientos, medios y lógicamente, resultados.

3) La comercialización permanente de los productos que obliga a proporcionar al consumidor garantías legales para evitar innegables perjuicios contra su salud o directamente su buena fe.

Estamos en condiciones entonces, de brindar un concepto aproximado y lo más concreto posible de lo que la moderna doctrina española entiende por los principios fundamentales del Derecho Alimentario.

Para nosotros el Derecho Alimentario es el conjunto de principios, disposiciones, métodos que regulan con criterio jurídico, los distintos aspectos relacionados con los alimentos, bebidas y productos alimentarios, ya sea en las áreas de producción, manipulación, elaboración, conser-

vacación, transporte, comercialización, etiquetado, publicidad, inspección, vigilancia y represión en su caso (4).

Además debemos agregar dos objetivos que debe perseguir el Derecho Alimentario y que consideramos prioritarios: a) la protección de los intereses del consumidor y b) el mantenimiento de la honradez de las transacciones comerciales.

b) Caracteres

Luego de este análisis de la definición es menester presentar lo que en nuestra opinión constituyen los caracteres básicos y determinantes del Derecho Alimentario.

1) Evolutivo

No solo como esbozáramos en la introducción, se trata de un novel Derecho, de una incipiente rama jurídica, sino que además las normas del Derecho Alimentario deben ser fácil y rápidamente adaptables a las constantes necesidades técnicas que imprime el Derecho Contemporáneo. Debe responder a las exigencias generales con una doble particularidad: a) relativa estabilidad y b) adaptación constante.

2) Eficaz

La protección del consumidor impone no solo la defensa del mismo, respecto a su salud y sus intereses personales, sino que esa protección debe formularse eficazmente, asegurando permanentemente la seguridad del consumo y la conservación de la salud pública.

3) Internacionalidad

El contenido del Derecho Alimentario permite que las autoridades locales actualicen las distintas disposiciones de la legislación en concordancia permanente con los diversos organismos internacionales (FAO, OMS, OEA, IICA, etc.). Conlleva a una elaboración, mejor dicho a una concertación internacional para que las reglas del Derecho Alimentario coincidan en sus principios fundamentales sin distinción de fronteras, de regionalismos o de intereses privados.

4) Bilateralidad

La ya mencionada protección al consumidor no se localiza ni se agota en el propio consumidor, agente del consumo. Debe extenderse

necesariamente al productor, quien puede encontrar la seguridad en la legislación alimentaria como una contrapartida natural de las exigencias legales a las que está sometido.

c) Elementos

Ahora bien, ¿cuáles serían los elementos constituyentes que integrarían a nuestro entender la base primordial del Derecho Alimentario?

a) *Necesidades del consumidor*

En primer término, el consumidor necesita creer en la idoneidad y en la calidad de los productos que adquiere, y a su vez confiar en el adecuado funcionamiento de los servicios de inspección. Requiere para ello que el producto que él elige posea una información adecuada:

- adecuado el producto a la norma que lo identifica o que lo define,
- adecuado el contenido, peso, volumen, medida de la cantidad del producto adquirido,
- adecuado conocimiento del precio oficial de la mercadería a consumir,
- adecuada enumeración de los ingredientes que integran el producto,
- adecuada vigencia del producto en el tiempo a los efectos de su utilización,
- adecuada información complementaria cuando estemos en presencia de productos congelados, conservas y todo tipo de productos que requieran complicada elaboración,
- finalmente, adecuado uso del producto y del calificativo que enaltece las cualidades intrínsecas del producto, respaldado por marca o símbolo respetable.

b) *Necesidades del productor*

El productor necesita por su parte, ganar la confianza del consumidor, contando a su vez con una Administración ordenada, responsable, coordinada y uniforme en sus procedimientos, para no caer en difíciles situaciones de indefensión, de innecesario descrédito y de múltiples gastos las más de las veces innecesarios, provocados por faltas, ligereza o fallas de procedimiento o meramente técnicas.

c) Deber de la administración

Por encima de ambos (consumidor y productor), la Administración debe velar constantemente por brindar una seguridad indispensable en todas las etapas referidas al alimento. Debe, a través de sus servicios de vigilancia, ofrecer una imagen de seriedad, de uniformidad de criterios y procedimientos de inspección, similares métodos de análisis permanente y adecuada tipificación de infracciones y sanciones, y finalmente, un sistema de defensa y protección frente a la desinformación alimentaria.

d) Régimen de disposiciones especiales

Aludimos en esta sección a una triple clasificación que consideramos oportuna y clarificadora a la vez. Básicamente, la legislación alimentaria debe poseer:

- a) un sistema de respaldo analítico que sea confiable tanto para el consumidor como para el productor;
- b) una información clara, constante y suficiente;
- c) una racional planificación ya se trate de la producción ya se trate de la comercialización de los productos aludidos (alimentos, bebidas, etc.);
- d) una coherente fiscalización por parte de los organismos competentes en cuanto a la inspección y eventual represión de infracciones.

En segundo lugar, debemos tomar en cuenta a la vez, otras disposiciones que abarquen los siguientes puntos:

- 1) la prevención y el control de la contaminación de toda clase de alimentos a los efectos de dejar bien en claro los límites dentro de los cuales manejarnos con el fin primordial de deslindar lo permitido de lo prohibido por las disposiciones legales respectivas.
- 2) Las condiciones y características de la rotulación y etiquetado de los distintos productos alimentarios.
- 3) Toda la normativa respecto a la publicidad.
- 4) Las reglamentaciones técnico-sanitarias.
- 5) Los sistemas de muestreo, métodos de análisis y montaje de laboratorios.
- 6) La especial identificación de los aditivos habituales en la alimentación (colorantes, sustancias artificiales, etc.), poniendo particular énfasis en la definición, clasificación y racional empleo de los mismos.

En tercer lugar, existen las disposiciones que la doctrina más recibida denomina verticales (10, 12). Las mismas tienen que ver con el ca-

rácter específico del producto, normas que podrían ser denominadas definitorias (o de clasificación general) e identificatorias (o de clasificación especialísima o particular).

Claro está que sumado a todo este sinnúmero de elementos, características y principios generales, debe existir una pormenorizada legislación con sus diversos rangos de jerarquía normativa que implique una eficiente coordinación entre los poderes del Estado, a través de un rápido diligenciamiento de los proyectos de ley en el ámbito legislativo, a un efectivo y criterioso visto bueno del órgano Ejecutivo. Ello traerá aparejado, obviamente, una mejor racionalización del esfuerzo humano, técnico y productivo en bien de una alimentación correcta de la comunidad.

e) Legislación nacional vigente

Existe a este nivel una proficua y abundante legislación al respecto. Ya en 1932 con un decreto del 12 de diciembre de dicho año, el Poder Ejecutivo iniciaba una corriente protectora de lo que hemos denominado "derecho del consumidor". Posteriormente, los decretos 247/976, 16/78, 492/79, 264/82 y 338/82 continuaron con la tarea de fiscalizar cada vez más intensamente todo lo relativo a la alimentación, incluyendo en dicha nómina la ordenanza bromatológica de la IMM de 1975 (11, 17), la cual clarifica, amplía y ordena una serie de situaciones de hecho con el consiguiente beneficio para la población.

f) Legislación comparada

A nivel internacional, el Derecho Europeo (13, 14, 18), ha sentado precedentes invalorable en cuanto a la definitiva cristalización del Derecho Alimentario. Como ya lo esbozáramos en nuestra introducción, el continente europeo mencionado ha formalizado una vertiente fértil y moderna respecto a los distintos elementos del Derecho Alimentario. Así, no sólo meras disposiciones reglamentarias, normas con carácter regional (por ej.: la actualizada legislación francesa sobre vinos, el reiterado afán perfeccionista de los agricultores del sur italiano, los distintos problemas que acarrea la fabricación y puesta en marcha de los diversos productos lácteos de algunas regiones holandesas, etc.), sino además leyes de alto nivel técnico e incluso con características revolucionarias (por ej. respecto a la contaminación del medio ambiente, la ubicación de ciertas fábricas fuera del área urbana, la no importación de productos exóticos con el objeto de proteger eficazmente el mercado interno, etc.) que han permitido homogeneizar una enorme can-

tividad de disposiciones provenientes de los distintos países que integran la C.E.E.

En este marco el Derecho Español marcha a la cabeza luego de aprobada la Constitución de 1978, con expresas disposiciones al tema en cuestión. La entrada en vigor del C. Alimentario Español en setiembre de 1974 con una triple clasificación con respecto al registro alimentario, a los alimentos y bebidas en general y finalmente a fertilizantes, detergentes y tabacos, complementa eficazmente el panorama de la normativa peninsular.

Asimismo, en los Países Bajos y Luxemburgo (19), encontramos Institutos especializados en el estudio y dedicación al Derecho Alimentario. También, una ejemplar colaboración entre Italia y Francia respecto al control y represión del tráfico de sustancias alcaloides a través de la frontera común. La constante preocupación en materia de industrias cárnicas y derivados entre España y Portugal. Los últimos estudios formulados en la Universidad de Bruselas en el seno (6) del Instituto de Investigaciones del Derecho Alimentario de la capital belga. Finalmente, el especial interés puesto por Gran Bretaña (1) en su colaboración permanente con la C.E.E., en todo lo relativo a la fabricación de licores y derivados, sin perjuicio de la constante preocupación de los servicios especiales de la FAO y la OMS en la puesta a punto y redacción permanente del Codex Alimentarius como marco normativo ideal en el cual se conjugan las voluntades de la mayor parte de los países industrializados (12).

CONCLUSIONES

Como balance de esta modesta aproximación al Derecho Alimentario, debemos resaltar dos aspectos fundamentales: a) los resultados hasta el presente y b) nuestra opinión respecto al Derecho Alimentario.

a) Hasta la fecha, y en mérito al poco tiempo que se le ha dedicado en el Derecho contemporáneo a esta especialísima rama jurídica, creemos que los resultados son satisfactorios. La comparación surge de los diez últimos años, ya no sólo a nivel local, sino con carácter internacional. Los diversos organismos especializados de las Naciones Unidas ponen cada vez más el acento en aspectos que pueden parecer colaterales al Derecho Alimentario, pero que creemos que son materia indispensable del mismo. De esta manera debemos mencionar concretamente la preocupación respecto al medio ambiente, a la cada vez más alarmante contaminación de las aguas, al interés creciente en la protección de la flora y de la fauna autóctonas, índice de que en algunas regiones del planeta no se están utilizando los recursos para el bien es-

pecífico del hombre como lo es sin duda la alimentación, sino para intereses mezquinos y particulares que buscan únicamente el provecho personal, desconociendo consciente o inconscientemente la propia naturaleza humana. Así, las constantes guerras locales, conflictos que llevan muchas veces a liquidar riquezas naturales que permiten sobrevivir al hombre, como es el caso típico del petróleo. En Medio Oriente, la única riqueza visible es el "oro negro", y en lugar de aprovechar ese escaso hidrocarburo, para fines pacíficos, el hombre no sólo lo despilfarró sino que a la vez destruye las regiones en las cuales esa guerra tiene lugar.

Otro ejemplo patético de nuestros días, aunque éste sin disparar ni una sola bala, en el más absoluto mutismo, perjudica directamente al pulmón de la humanidad; nos referimos concretamente al suicidio que configura la tala indiscriminada de la Amazonia, con las consiguientes e irreparables pérdidas de especies de incalculable valor no sólo alimenticio sino medicinal.

Los ejemplos pueden ser numerosos, pero consideramos que con los ya citados damos una idea clara de la preocupación que genera la no utilización de los recursos naturales del planeta para quien es su destinatario final: el hombre.

b) Para nosotros el Derecho Alimentario comienza a dar sus primeros pasos. Estos balbuceos no significan indecisión, sino que la enorme tarea de codificación y adaptación de la multiplicidad de legislaciones, es un abanico demasiado amplio para cerrarlo rápidamente. Debe ser un trabajo paciente, elaborado, criterioso pero sin desmayos. Está en juego el sustento mismo de la humanidad. Si el hombre desea llegar al año 2000 deberá realizar todos los esfuerzos que estén a su alcance para que todos y cada uno de los habitantes del planeta puedan cumplir una de las funciones vitales de todo ser vivo, como es la de alimentarse. Claro que, con el correr del tiempo se suma otra dificultad: somos cada vez más y el alimento es cada vez más escaso. Es lógico entonces una adecuada racionalización de los recursos naturales para que la población, en constante crecimiento, pueda consumir las proteínas necesarias que le permitan un adecuado y normal desarrollo de sus facultades, tanto físicas como intelectuales. De nada vale que el hombre se preocupe por mejorar su aspecto intelectual y moral si se llega a la extinción de la especie.

Evidentemente, es un tema con innumerables repercusiones que desborda en forma por demás elocuente la intención de este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Deseamos expresar nuestro reconocimiento a la Dra. Dora González, Profesora Agregada de la Cátedra de Tecnología de la Leche; al Dr. Pedro Lorenzi, Profesor Adjunto de Anatomía Normal; a la Profesora Susana Campos de la Cátedra de Inglés Técnico y a Otilia Garzón, Ayudante del Instituto de Carne.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) ALLEN, P. Boletín de AEDA (Asociación Europea de Derecho Alimentario). 7: 13, 1982.
- (2) ASOCIACION LATINOAMERICANA DE DERECHO ALIMENTARIO. Doc. de Trabajo No. 4. Bogotá, 1983.
- (3) BARROS, C. El Derecho Alimentario como salvaguardia de la idoneidad y la calidad de los productos alimenticios. *Alimentaria* 20 (148): 17, 1983.
- (4) CODIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL. Disposiciones generales. Cap. I a IV. Madrid, 1974.
- (5) CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ALIMENTARIO. Libro de actas. p. 33. Caracas, 1979.
- (6) DELVIEL, R. Universidad de Bruselas. Consulta. 1982.
- (7) ECKER, D. Informe de la Comisión FAO-OMS. Roma, 1983.
- (8) GERARD, A. Elementos del Derecho de la Alimentación. FAO, párrafo 11. Roma, 1975.
- (9) GONZALEZ VAQUE, L. El Derecho Alimentario: una herramienta al servicio del colectivo social. *Alimentaria* 21 (149): 57, 1984.
- (10) GONZALEZ VAQUE, L. Algunos aspectos del Derecho Alimentario de los EE.UU. *Alimentaria* 16 (144): 61, 1983.
- (11) INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. Ordenanza p. 8, 21, 36, 39, 60. 1975.
- (12) IZARD GRANADOS, G. Departamento de Legislación Alimentaria y Productos vegetales. FAO, p. 62. Roma, 1982.
- (13) JUMEL, G. La representación de los consumidores ante la Comunidad Económica Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales. Bruselas, 1983.
- (14) LUMIA, C. Legislación Alimentaria: sin orden ni concierto. *Alimentaria* 20 (147): 91, 1983.
- (15) MESA REDONDA SOBRE "PROTECCION DEL CONSUMIDOR Y RESPONSABILIDAD DEL FABRICANTE". 10/11/83. Facultad de Derecho. Convenio de Cooperación Jurídica con el Ministerio de Justicia.
- (16) NUÑEZ SANTIAGO de BARBICH, T. Propuesta de un sistema Alimentario. *Alimentaria* 21 (149): 53, 1984.
- (17) REGLAMENTO NACIONAL DE BROMATOLOGIA. Decreto 376/81.
- (18) SEGURA RODA, I. Desarrollo del Derecho Alimentario Europeo. *Alimentaria* 14 (142): 71, 1983.

(19) TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO. Recurso presentado por Luxemburgo de fecha 7/7/81.

RECIBIDO: 15/8/84
APROBADO: 24/9/84