

PRESENTACIÓN DEL TRABAJO “INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA” EN EL 2º CONGRESO CIENTÍFICO PERIURBANOS HACIA EL CONSENSO 2-2022

PRESENTATION OF THE WORK “FOOD SAFETY OF FAMILY, PEASANT AND INDIGENOUS AGRICULTURE” AT THE 2ND PERI-URBAN SCIENTIFIC CONGRESS TOWARDS CONSENSUS 2-2022

Teófilo Tomás Isla. Senasa (Argentina)

Analista profesional en la Coordinación de Agricultura Familiar
tisl@senasa.gob.ar / <https://orcid.org/0009-0000-1079-7875>

Lucía González Espinosa. Senasa (Argentina)

Coordinadora en la Coordinación de Agricultura Familiar
lugo@senasa.gob.ar / <https://orcid.org/0009-0009-4729-0125>

Resumen

Se exhibe el trabajo presentado en el 2º Encuentro Nacional y Congreso Científico Periurbanos hacia el consenso 2-2022, realizado del 13 al 16 de octubre de 2022 en la provincia de Buenos Aires. El trabajo establece que los alimentos producidos y elaborados a pequeña escala se encuentran habitualmente en la informalidad, y los marcos regulatorios de los mismos representan un debate central para alcanzar mayores niveles de Seguridad y Soberanía Alimentaria en un país profundamente agropecuario. Los marcos normativos, incluso de sanidad, inocuidad y calidad, aunque sean codificados técnicamente y aparenten una neutralidad científica, responden a determinadas concepciones acerca de la producción de alimentos y, por tanto, a modelos económicos y acervos culturales, además de reproducir y modificar las relaciones asimétricas de poder. Resulta imprescindible un marco legal que aborde las problemáticas de inocuidad y calidad que afrontan los alimentos que consumen los sectores populares para poner al Estado a disposición del proceso de consolidación de la Soberanía Alimentaria. Conformar redes de coordinación y vinculación entre los diversos niveles del Estado e incorporar nuevos enfoques para el abordaje de la Seguridad Alimentaria, podría ser más adecuado para territorios tan complejos, donde las jurisdicciones y competencias dificultan el control de las cadenas de distribución.

Palabras clave: Inocuidad; agricultura familiar; soberanía alimentaria; normas.

Abstract

This is the work presented at the 2nd Periurban National Meeting and Scientific Congress towards Consensus 2-2022, held from October 13 to 16, 2022 in the province of Buenos Aires. The work establishes that food produced and processed on a small scale is usually found informally, and its regulatory frameworks represent a central debate to achieve higher levels of Food Security and Sovereignty in a deeply agricultural country. Regulatory frameworks, including health, safety and quality, even if they are technically codified and appear to be scientifically neutral, could respond to certain conceptions about food production and, therefore, to economic models and cultural heritage, in addition to reproducing and modifying asymmetric power relations. A legal framework that addresses the safety and quality problems faced by the food consumed by the popular sectors is essential to make the State available to the process of consolidation of Food Sovereignty. Forming coordination and linkage networks between the various levels of the State and incorporating new approaches to address Food Safety, could be more appropriate for such complex territories, where jurisdictions and powers make it difficult to control distribution chains.

Keywords: Food safety; family farming; food sovereignty; rules.

Introducción: algunas miradas del problema

Los aspectos de inocuidad y calidad agroalimentaria juegan un rol clave en la coordinación producción-consumo en las distintas cadenas, pero también en la puja entre actores/sectores económicos que juegan en cada eslabón. En particular, la dinámica operativa y administrativa de la producción, la distribución y la comercialización de alimentos se apoya fuertemente en herramientas de trazabilidad, registros y habilitaciones que procuran, entre otras funciones, fomentar/desalentar ciertas prácticas y favorecer tipos de unidades productivas/elaboradoras. Es así que los marcos normativos, incluso de inocuidad y calidad, aunque sean codificados técnicamente y se apoyen en argumentos técnicos basados en la “neutralidad científica”, también pueden responder a determinadas concepciones acerca de la producción de alimentos y, por tanto, a modelos económicos y acervos culturales, y reproducir o impactar en las relaciones asimétricas de poder.

En la práctica, los marcos normativos de inocuidad y calidad, a la vez que representan los principales medios para el resguardo de la salud pública en materia alimentaria, terminan teniendo muchas veces un efecto de exclusión de determinados actores de los sistemas formales e institucionales de abastecimiento de alimentos. A las dificultades de acceso a la información, el crédito y las tecnologías, se suman este tipo de marcos regulatorios como “barreras” al desarrollo productivo que afrontan los pequeños y medianos productores y elaboradores de alimentos del mercado interno. Este efecto, que podríamos denominar “*treadmill* institucional” por adaptación del concepto de Cochrane, implica una evolución de las exigencias administrativas y de infraestructura al ritmo del sector agropecuario de exportación y/o de mayor escala. Esta asimetría entre los actores agropecuarios insertos en la dinámica de exportación y la gran escala, y aquellos de exclusivo destino en el mercado interno y de menor escala, se reproduce a nivel normativo sostenido en la aspiración de fortalecer un modelo agroexportador de desarrollo.

Inocuidad y equidad

Cabe aclarar aquí, dados los temas abordados más adelante, que en el lenguaje castellano el concepto de Seguridad Alimentaria se utiliza muy a menudo en forma indistinta para los términos en inglés *Food Safety* y *Food Security*. Mientras que el último corresponde al concepto de Seguridad Alimentaria vinculado al acceso real y suficiente de alimentos seguros

por parte de la población, el primero se refiere sólo a la seguridad de esos alimentos en términos de salud, es decir, que los alimentos no presenten condiciones que puedan enfermar al consumidor. Por ello, para referirnos a esto proponemos términos como Inocuidad Alimentaria o, simplemente, Inocuidad. Ésta es sólo una parte, entonces, del concepto de Seguridad Alimentaria, pero que consideramos fundamental poner en discusión, o al menos sus implicancias, dada la profunda incidencia que tiene en la construcción de los marcos normativos que condicionan los sistemas agroalimentarios.

Desde la política pública, la inocuidad es un horizonte que ordena los objetivos institucionales, las normas y las acciones de gobierno, pero son las probabilidades de ocurrencia de contaminaciones las que se encuentran realmente al alcance de la voluntad. La meta no es la inocuidad en sí misma, porque nadie puede asegurar en términos absolutos este aspecto en una cadena alimenticia compleja y de alcance masivo. Reducir el riesgo a niveles aceptables es el fin de cualquier productor o elaborador de alimentos y de toda política vinculada a la inocuidad alimentaria. Cuándo es aceptable, o no, resulta de un ejercicio de múltiples variables técnicas y culturales, que en gran medida es relativo al contexto histórico, social y económico de una sociedad: hace 50 años se vendía leche cruda, los residuos químicos aceptables en hortalizas cambian en función de la ingesta diaria admisible calculada en función de una dieta promedio que se modifica con el tiempo, entre otros ejemplos.

Entonces, desde el punto de vista probabilístico, los sistemas de gestión de la inocuidad se encuentran asociados en gran medida a la escala productiva. El riesgo de contaminación de un alimento, como función de expresión de los peligros asociados al proceso productivo y comercial, es reducido o mitigado mediante medidas precautorias que se detallan en las normas. A mayor escala productiva o comercial, las medidas deben ser de mayor magnitud y se justifica la obligatoriedad de ciertos requisitos acordes a esa escala. Pero si la escala es menor, tal vez esos requisitos no estén justificados y no se puedan cumplir por incapacidades económicas. O tal vez las medidas deban ser otras por la naturaleza propia del proceso a menor escala. Otro proceso productivo, otros peligros y riesgos, otras medidas preventivas.

De aquí la premisa comúnmente abordada en las discusiones de la SENAF-SENASA (ver más adelante), respecto a que la inocuidad no se discute, pero sí los medios para alcanzarla. Al no cumplir con los requisitos normativos y registrales, los alimentos producidos y elaborados a pequeña escala se encuentran habitualmente en la informalidad. Esto genera inequi-

dad en los sistemas agroalimentarios a dos niveles. Por un lado, los alimentos no forman parte de los mecanismos públicos de control, muestreo y evaluación, lo que supone mayores riesgos para los consumidores de estos “alimentos informales”. Por el otro, los productores se encuentran en desventaja para acceder a mercados formales o ser sujetos de políticas públicas de fomento o capacitación.

Por estas razones, para alcanzar mayores niveles de Seguridad Alimentaria resulta fundamental contar con marcos regulatorios que contemplen todas las formas y escalas de producción y comercialización de alimentos. Fundamentalmente, las formas de producción y elaboración de alimentos a pequeña escala no se encuentran contempladas habitualmente en los esquemas regulatorios de los alimentos.

Los marcos normativos en materia alimentaria no solo están diseñados para la gran escala, sino también en base a los requisitos de nuestros compradores externos de alimentos. Establecer disposiciones normativas a semejanza de los países importadores de alimentos facilita el intercambio y mejora las condiciones de negociación. Pero en ciertas situaciones este ejercicio podría suponer la subordinación de los intereses nacionales a la estrategia de agro-exportación. En otras palabras, el debate de los marcos regulatorios de los alimentos expresa la disputa por mayores niveles de Soberanía Alimentaria en un país profundamente agropecuario.

SENASA y AF

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) nace como tal en el contexto desarrollista de la década del '50, aunque las primeras funciones institucionales en materia sanitaria corresponden a fines del siglo XIX, con el objetivo de brindar garantías a las materias primas de exportación. Hacia los '90 se constituye como Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, combinando competencias de cadenas productivas vegetales y animales, y reorientando sus funciones a velar por la salud pública (inocuidad) y el estatus fitozoosanitario (sanidad) del sector agropecuario nacional, entre otras. El rol del organismo en la configuración del sector agroalimentario ha sido orientado por los contextos históricos y, al mismo tiempo, condicionado por las dicotomías de destino y escala mencionadas al comienzo.

Desde hace ya nueve años existe en el SENASA la Coordinación de Agricultura Familiar (CAF. Res. SENASA N° 186/14) y su Comisión de Agricultura Familiar (SENAF. Res. SENASA N°187/14). En parte por el impulso regional mediante la Reunión Especializa-

da sobre la Agricultura Familiar (REAF) - Mercosur (ampliado) y por la coyuntura nacional (post conflicto agrario 2008), se comienza a construir en Argentina una agenda institucional entorno al lugar de este sector en la actividad agroalimentaria y se sanciona la Ley de Agricultura Familiar. Como parte de esa agenda estatal se crea la CAF con el fin de, además de coordinar el funcionamiento de la SENAF, articular políticas entre las áreas sustantivas del organismo y otras instituciones, organizaciones y espacios de representación del sector de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI).

La SENAF constituye un espacio de participación y discusión de instituciones y organizaciones sociales del sector de la AFCI dentro de SENASA. Su funcionamiento estuvo desde un comienzo vinculado con el Consejo de la AFCI del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y, si bien sus actas no son vinculantes con las decisiones administrativas del SENASA, ha permitido la consolidación de una postura informada del sector de la AFCI en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria. La inclusión de un capítulo específico de AFCI en el Decreto 4238/68 representa unos de los primeros resultados de aquel proceso, que representa una expresión institucional de la concepción de “desarrollo deliberativo” (Evans, 2004, en Portes, 2006).

En materia de participación y construcción normativa, la innovación institucional que representa la CAF y la SENAF -ubicadas en el organigrama en la Unidad Presidencia del organismo- es el reconocimiento a nivel regional. Mediante la REAF se ha consolidado el debate en torno a la inocuidad, la calidad y la sanidad de los alimentos provenientes de la AFCI, y se ha creado un Programa Regional para abordar la temática con una mirada más amplia. Con posturas más o menos convergentes, los países acuerdan en afirmar que el alcance de la producción de alimentos por parte de la AFCI tiene un rol fundamental en la seguridad y la soberanía alimentaria de la región y, por tanto, en el tratamiento de sus aspectos de sanidad, calidad e inocuidad. Al mismo tiempo, persisten los debates y posturas encontradas: un tratamiento específico de esos aspectos con el sector de la AFCI representa (o no) un riesgo para el estatus sanitario de los países, o mismo, una “relajación” en los sistemas de control de alimentos.

Aportes para el debate y el consenso

Los sistemas de control de alimentos más modernos han empezado a incorporar nuevos enfoques y herramientas que suponen nuevas posibilidades y desafíos para la comercialización y distribución de los alimen-

tos y las materias primas para ellos. La propuesta de “inclusión productiva” para el desarrollo rural, que guarda estrecha relación con el enfoque de Justicia Alimentaria, o la experiencia brasileña de “fiscalización prioritariamente orientadora” por sobre la acción punitiva, son algunos ejemplos. Estas propuestas parten del supuesto que resulta más probable que las unidades productivas de menor escala avancen en mejores niveles de inocuidad alimentaria en la medida en que sean parte del sistema formal de control o sean visibles para el Estado, y de esta manera dirigir políticas o estrategias específicas de asistencia, capacitación y financiamiento.

De la misma forma, existe cierto acuerdo respecto a la necesidad de avanzar hacia una estrategia de control que requiere la conformación de redes de coordinación y vinculación entre los diversos niveles del Estado que se encuentran presentes en el territorio, así como la sociedad de éstos con el sector privado productivo. Esta idea podría suponer beneficios en territorios tan complejos, donde las jurisdicciones y las competencias dificultan el control de las cadenas de distribución.

Entonces, se plantea el desafío de un funcionamiento del SENASA que complemente una estrategia de aseguramiento de la sanidad, la inocuidad y la calidad para la inserción en los mercados internacionales alimentarios, y una estrategia de desarrollo agrario fomentando/desalentando prácticas y procesos, tipos de unidades productivas, tecnologías, etc. Resulta imprescindible un organismo sanitario que también aborde las problemáticas de inocuidad y calidad que afrontan los alimentos que consumen los sectores populares de nuestro país para poner al Estado a disposición del proceso de consolidación de la Soberanía Alimentaria.

Asimismo, los procesos de adecuación, modificación y creación de las normativas -según las nuevas configuraciones de las cadenas alimentarias y los nuevos hábitos de producción y consumo- que busquen mejores niveles de Seguridad y Soberanía Alimentaria, deben asegurar la participación equilibrada y considerar las características específicas de todos los actores y los sectores de cada cadena/red alimentaria y, al contrario de algunas voces y “visiones expertas”, se fortalezcan así los sistemas de control y la posibilidad de garantizar el abastecimiento de alimentos a la población.

Bibliografía

Levins, R. A. (2000). *Willard Cochrane and the American Family Farm*. (26-43). University of Nebraska Press. Lincoln.

Portes, A. (2006). *Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual*. Desarrollo Económico 184, IDES, Buenos Aires.