

***LA UNIÓN EUROPEA Y LA REGULACIÓN DE LA
BIOTECNOLOGÍA APLICADA A LA AGRICULTURA***

Lic. Aurelio Tomás
Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales
Julio de 2005

RESUMEN EJECUTIVO

- El interrogante que nos proponemos abordar es el porqué de la emergencia de un marco regulatorio restrictivo del comercio, producción y desarrollo de vegetales genéticamente modificados (GMs) en la Unión Europea. ¿Por qué una nueva tecnología que fue aceptada de forma entusiasta en países como Norteamérica, Canadá o la Argentina encuentra en el viejo continente un generalizado rechazo? ¿Qué razones llevaron a los formuladores de políticas europeos a encarar la cuestión adoptando medidas como la moratoria en la aprobación de nuevos eventos o una estricta regulación sobre etiquetado y trazabilidad?
- El trabajo está dividido en dos partes, en la **primera parte** presentaremos el origen de la polémica y el modo en que derivó en una reforma radical de la normativa comunitaria en la materia. Adicionalmente, destacamos ciertos aspectos institucionales, que han tenido un influjo sobre la cuestión estudiada, en tanto contexto que genera condiciones favorables para ciertos actores. En la **segunda parte** estudiaremos el rol que han jugado en el proceso los distintos actores involucrados (organizaciones de productores, ONGs, autoridades, etc.). En primer lugar, presentaremos tres visiones propuestas por distintos autores, basados en aproximaciones divergentes del estudio de procesos políticos. En segundo lugar, evaluaremos la plausibilidad de distintos modelos explicativos, centrándonos en sus previsiones respecto al rol que toca a uno de los actores centrales de esta polémica, los productores europeos de alimentos. Finalmente, en nuestras **conclusiones**, volveremos sobre la pregunta guía de este trabajo, recalcando los elementos de nuestro desarrollo que permiten entender mejor el proceso decisorio que ha desembocado en un cúmulo de medidas restrictivas.
- Según señalamos en la **primera parte**, la polémica en torno a los OGMs surgió en 1996, coincidiendo con dos hechos: la presentación de la primera propuesta para aprobar una variedad para su consumo y siembra en el viejo continente, el maíz Bt-176; y, la llegada de los primeros embarques de soja modificada (que había sido aprobada para su importación y procesamiento). En aquel momento se multiplicaron las acciones de protesta y se publicaron los primeros artículos de prensa alarmantes. Las acciones desplegadas por los opositores procuraban lograr que su mensaje llegase a los medios de prensa (y a través de ellos al gran público), para presionar a las autoridades y a los procesadores de alimentos. A los primeros les reclamaban un marco normativo restrictivo, a los segundos, en tanto, les exigían que eviten el uso de materias primas modificadas en sus alimentos.
- Poco tiempo después comenzaron a darse las primeras respuestas empresariales y políticas. Por el lado empresarial, la respuesta más importante ha provenido de supermercadistas y procesadores, en especial aquellos que tienen marcas reconocidas. Ellos han intentado evitar el etiquetado de sus productos, proveyéndose de materias primas “libres de OGMs”. A su vez, han procurado que la legislación adopte una definición de “libre de OGMs” tal que les permita evitar el etiquetamiento (presionando para que, en los casos para los cuales es imposible procurarse materias primas no modificadas, no rija la obligatoriedad del etiquetado).
- Por otro lado, la respuesta de las autoridades ha derivado en la emergencia de una serie de restricciones para la aprobación de nuevos eventos y la comercialización de eventos ya aprobados. Las medidas restrictivas han sido adoptadas en los niveles regional, nacional y comunitario. En los primeros dos niveles destacan las salvaguardias nacionales y los pedidos regionales de excepción al marco normativo comunitaria. En el nivel comunitario, en tanto, destacan la adopción de un compromiso no formal que detuvo por más de 5 años las aprobaciones de nuevos eventos, la moratoria *de facto*, y las consecutivas reformas del marco normativo.

- Las reformas del marco regulatorio, iniciadas en 1997, se caracterizaron por el *crecimiento de la importancia jurídica de las normas aplicadas y la tendencia a acentuar el carácter comunitario de las decisiones en la materia*. Las reformas se dieron en dos tiempos. Se realizó un primer conjunto de reformas que no habrían producido los resultados deseados (recuperar la confianza de los consumidores y terminar con las medidas nacionales unilaterales), por lo que se procedió a una nueva reforma que culminó con la aprobación de los reglamentos vigentes.
- **Mientras se daba la reforma del marco regulatorio, se multiplicaban los conflictos entre los Estados Miembros y las autoridades comunitarias, especialmente en referencia a la aprobación de nuevos eventos.** En aquél momento, el proceso de aprobación se encontraba regido por una directiva que había sido aprobada en el año 1990. La gran mayoría de las aprobaciones que se dieron bajo esa norma, han derivado en una acción unilateral de la Comisión Europea, posibilitada por la falta de acuerdo entre los Estados Miembros de la UE. En 1999 se adoptó una moratoria de hecho en la aprobación de nuevos eventos. Según mostramos, esta medida no se dio por la capacidad de bloqueo de los Estados Miembros, como suele señalarse. Se trató, en cambio, de un acuerdo entre la Comisión y los Estados para evitar un choque abierto. Por otro lado, existió otra moratoria, profundamente vinculado con la ya mencionada, por la cual se ha permitido a los Estados violar la legislación comunitaria en la materia. En los dos casos la Comisión se abstuvo de realizar los procedimientos previstos en los dos casos.
- La entrada en vigor de los reglamentos adoptados en 2003 (que constituyeron la “segunda ola” de reformas del marco normativo) permitieron aprobar nuevas variedades luego de un prolongado *impasse*. Sin embargo, su entrada en vigor no zanjó en forma definitiva las disputas en torno al tema. Tampoco posibilitó una transferencia plena al espacio comunitario, ya que los Estados Miembro se reservaron muchas prerrogativas de excepción, como por ejemplo una capacidad amplia de aplicación del principio precautorio. La **primera parte** dejará en evidencia el conflicto entre los distintos niveles de gobierno que participan del proceso político comunitario; evidenciando, además, el modo en que el peculiar entorno político comunitario gravita sobre la adopción de medidas restrictivas.
- En la **segunda parte** presentaremos tres visiones sobre el rol que los distintos actores sociales involucrados han jugado. La *primera visión* corresponde al estudio de la agenda pública y se sustenta en elementos de sociología del conocimiento. La *segunda visión* se deriva de la *teoría económica de la regulación*, que aplica herramientas conceptuales propias de la teoría económica para entender la influencia que cada actor social tiene sobre el proceso político y su resultado. La tercera visión, en fin, se basa en las mismas herramientas conceptuales que la segunda, pero sostiene a la vez que este caso está rodeado por una serie de circunstancias que deben ser consideradas
- La *primera* de las visiones destaca el rol jugado por diversos tipos de asociaciones de la sociedad civil, mientras que la *segunda* desestima tales argumentos a favor de una explicación exclusivamente centrada en las organizaciones vinculadas a la producción. La tercera, en tanto, reserva un lugar importante para los actores destacados en la primera visión, pero lo hace en base a los preceptos de la segunda visión: La clave está en reconocer tres particularidades del caso de los OGMs en la UE: el escándalo público, el marco institucional europeo y la relación de fuerzas entre los distintos actores de la cadena productora (marcada por un quiebre vertical, que encuentra en mejor posición a los componentes más bajos –procesadores y supermercados).
- Nuestro diagnostico coincidirá con la primera de las visiones al señalar la existencia de actores activos (en contra de los OGMs) y reactivos (a favor). En el caso de los productores,

observamos que aquellos activos han sido los orientados a la producción de bienes diferenciados, o de “calidad” (entendiendo este término como cualquier particularidad que pueda generar el pago de una prima). En coincidencia con la segunda visión, reconoceremos la importancia de los intereses económicos en juego. Sin embargo, en nuestro caso destacamos que no existe un interés unívoco entre los productores.

- Al igual que la tercera visión, sostendremos que la capacidad de acción colectiva de los actores vinculados con la producción se encuentra limitada. Sin embargo, la tercera visión pone el acento en el quiebre vertical (“*up*” vs. “*down*” *stream*) y nosotros nos centramos en el quiebre horizontal, entre productores *diferenciado* y productores *no diferenciados*.
- En primer lugar estudiaremos las diferencias entre estas dos categorías de productores en referencia éste y otros dos campos de política (la Política Agrícola Común y las normas de etiquetado positivos). Observaremos que estas dos áreas se encuentran relacionadas con la polémica en torno a la biotecnología, y los dos tipos de productores se encuentran enfrentados en cada una de ellas. Adicionalmente estudiaremos el modo en que se posicionan las autoridades frente a estos conflictos, señalando las condiciones que los inclinan a favorecer a aquellos que se oponen a la biotecnología. En segundo lugar, con la ayuda de dos ejemplos ilustrativos, mostraremos que los productores diferenciados se benefician por el rechazo a los OGMs, mientras que los no diferenciados se ven perjudicados. Ello deriva en dos posiciones distintas, que en algunos casos llevan al enfrentamiento abierto.
- En nuestra opinión, los productores diferenciados se benefician de la polémica en torno a los OGMs porque este tipo de situaciones incrementa la viabilidad comercial de sus productos, a la vez que mejora la predisposición de las autoridades a atender sus demandas. Por el contrario, esta situación perjudica a los productores no diferenciados, porque los coloca en una situación de desventaja frente a sus competidores internacionales y, además, la polémica afecta su capacidad de acción en otros campos de política (como por ejemplo la reforma de la Política Agrícola Común).
- Al igual que la primera visión, nosotros creemos que los grupos de la sociedad civil y las asociaciones de productores diferenciados (en su mayoría minoritarias) han logrado influir sobre el proceso decisorio. Y, en consecuencia, no coincidimos con la segunda visión porque ella no considera como relevante este factor. Sí concordamos con la segunda visión al destacar los intereses económicos en juego, pero entendemos que ellos están íntimamente vinculados a la reacción social y al mecanismo que ha permitido que actores marginales ganen acceso a las autoridades.
- Sin la iniciativa y la acción de los productores diferenciados y sus aliados en la sociedad civil no se hubiera gestado la actual situación. El escándalo y la reacción de la prensa y el público son, como señala la tercera visión, elementos que modifican la capacidad de acción colectiva de los grupos opositores. Para comprender mejor la importancia de este factor propondremos entenderlo a la luz de los modelos utilizados para explicar el éxito político de ciertos movimientos sociales. Estos modelos permitirán explicar el modo en que actores que no cuentan con los factores de poder reconocidos por la *teoría económica de la regulación* (segunda visión), pero igualmente ganan ingerencia en los asuntos públicos. De este modo encontraremos que los opositores han adoptado estrategias de acción indirecta, consistentes en la activación del público general y de aliados particulares. El escándalo públicos es, entonces, un mecanismo de acción indirecta instrumentado por los opositores y no un elemento “de contexto”, como propone la tercera visión, y menos aún un elemento superfluo, como señala la segunda visión.

- Según nuestra perspectiva, el beneficio económico que pueden obtener los productores diferenciados de la actual situación, así como la respuesta política obtenida por ellos, no pueden disociarse de la reacción social, porque en su ausencia no se darían ninguna de las dos. Si no existiese una reacción temerosa de los consumidores, no se daría un mejor posicionamiento comercial de sus productos. Por otro lado, sin la reacción social no habrían obtenido la respuesta de los políticos, quienes se han inclinado hacia sus posturas por el “principio de la precaución política” motorizado por su interés en permanecer en el cargo.
- Sin embargo, no debe esta última afirmación hacernos pensar que la regulación sólo responde a la reacción social y está exenta de consideraciones económicas. Como mostraremos en el trabajo, los criterios de inclusión y exclusión en materia de etiquetado muestran que se han adoptado los criterios más convenientes para los distintos productores de alimentos.
- Mientras los actores activos han sido quienes han influido para lograr más rigor, los actores reactivos han morigerado los efectos que la actual situación produce a través de dos medidas: exclusiones (como la del etiquetado de productos de animales alimentados con OGMs) y medidas paliativas, orientadas a prevenir perjuicios más grandes con respecto a los competidores externos. Aunque no es fácil demostrar causalidad en este tipo de cuestiones, parece plausible sostener que éste ha sido el caso de la moratoria. Es importante aclarar que esto no iguala a las partes ni los pone en un mismo campo, contraria a los OGMs: La mayoría de los productores no diferenciados desearía adoptar esta nueva tecnología y, cuando las condiciones políticas lo permiten (como en el caso de España), ellos lo hacen. Ocurre que, ante la imposibilidad, es lógico que ellos presionen por determinadas medidas transitorias que moderen la desventaja comparativa surgida de los condicionamientos a la biotecnología. Pero en ningún caso desean medidas que cierren las puertas a la biotecnología de forma definitiva, como es el caso de los actores activos y muy especialmente el de los productores diferenciados.
- **En resumidas cuentas, nuestro trabajo se propone hacer un aporte al entendimiento de la dinámica política que subyace detrás de las restricciones al comercio de OGMs en la UE. Con este fin se ha llamado la atención sobre dos dimensiones a las que generalmente no se le presta la debida atención: La importancia que tiene el marco decisorio comunitario y los conflictos entre los distintos niveles de gobierno, la dinámica de conflicto entre distintos perfiles de productores; y, finalmente, el vínculo que existe entre el conflicto en torno a los OGMs y otras áreas de política vinculadas con la producción agropecuaria.**

INDICE

	<i>Página</i>
I - Introducción	7
II - Desarrollo	11
1) Origen y evolución del conflicto en torno a los OGMs en la UE	
1.1) Las primeras aprobaciones y el origen de la polémica.....	11
1.2) Acciones para regular más estrictamente el comercio de OGMs, detener la aprobación de eventos o evitar la diseminación de eventos ya aprobados.....	16
1.2.1) La evolución del marco regulatorio.....	19
1.2.2) Salvaguardias y otras medidas nacionales.....	27
1.2.3) Moratoria <i>de facto</i> en la aprobación de eventos.....	31
1.3) <i>Recapitulación</i> : El problema de la regulación en el marco comunitario europeo.....	36
2) Los productores europeos y la polémica en torno a los OGMs	
2.1) Distantes aproximaciones al problema de la regulación.....	39
2.2) Dos tipos de productores, dos posiciones frente a los OGMs.....	46
2.3) Los conflictos en torno a la PAC y los OGMs.....	48
2.4) Las políticas de etiquetado positivo y los OGMs.....	49
2.5) Productores, políticos, políticas agrarias y OGMs.....	51
2.6) Ejemplos ilustrativos	
2.6.1) Ejemplo ilustrativo I, productores diferenciados: Productores orgánicos, ¿por qué se oponen a la biotecnología?.....	54
2.6.2) Ejemplo ilustrativo II, productores <i>no</i> diferenciados: El caso del maíz en Francia y España.....	62
2.7) <i>Recapitulación</i> : Los productores, el quiebre horizontal y el conflicto en torno a los OGMs.....	66
III - Conclusión	74
IV - Bibliografía	77

I - Introducción

La moderna biotecnología permite re-escribir la información genética de cualquier ser vivo, así como trasladar información desde una especie hacia otra. La información genética recombinada o transferida (de donde deriva el “trans” de transgénico) se vincula a una propiedad o característica que, por alguna razón, es deseada.

La más difundida de sus aplicaciones, su uso en la modificación de vegetales previamente domesticados a través de las técnicas “antiguas” de biotecnología (como la selección artificial), ha generado dispares reacciones. Mientras algunos países han adoptado esta innovación sin mayores inconvenientes, otros han reaccionado negativamente, imponiendo medidas que restringen su uso y su comercio. Estados Unidos y Europa representan, respectivamente, estas dos tendencias. Tal situación ha despertado el interés de analistas, provenientes de distintas vertientes de las ciencias sociales, quienes han intentado dar cuenta de las razones que subyacen detrás de reacciones tan contrastantes. El caso más sorprendente es el de la UE, donde la controversia en torno a la biotecnología se ha convertido en una cuestión política de primer orden.

El siguiente trabajo contiene elementos para comprender mejor el rechazo europeo a los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs), cristalizado en un cúmulo de reglamentaciones consideradas proteccionistas e infundadas por países como Estados Unidos, Canadá y la Argentina. Se centra en elementos propios del análisis de **políticas regulatorias**, con el objetivo de entender por qué la cuestión recibió una respuesta regulatoria restrictiva.

El interrogante que nos proponemos abordar es el porqué de la emergencia de un marco regulatorio restrictivo del comercio, producción y desarrollo de vegetales genéticamente modificados (GMs) en la Unión Europea. ¿Por qué una nueva tecnología que fue aceptada de forma entusiasta en países como Norteamérica, Canadá o la Argentina encuentra en el viejo continente un generalizado rechazo? ¿Qué razones llevaron a los formuladores de políticas europeos a encarar la cuestión adoptando medidas como la moratoria en la aprobación de nuevos eventos o una estricta regulación sobre etiquetado y trazabilidad? ¿Cuáles son los resortes que impulsan y encaminan el proceso político hacia dicho resultado? ¿Son acaso razones económicas, impulsadas por intereses productivos que encuentran un beneficio frente a esta situación? ¿O bien se trata de una respuesta política al rechazo social espontáneo?

Al igual cualquier otro problema social, este tema se presta a diversos abordajes, que atiendan a las diferentes dimensiones que afectan los acontecimientos estudiados. Por ello, es importante aclarar que el siguiente trabajo se centrará en dos cuestiones puntuales, que de ningún modo abarcan la problemática en todos sus aspectos. Sin embargo, creemos que estos dos puntos permitirán comprender mejor la situación europea en materia de regulación de la biotecnología.

El análisis girará en torno a dos cuestiones. En primer lugar, los aspectos institucionales, entendidos como el contexto de reglas y prácticas que aumentan o disminuyen la influencia de cada uno de los actores implicados. En segundo lugar, los aspectos referidos al rol que ocuparon los actores vinculados al proceso productivo, especialmente los productores agrícolas, y los grupos de la sociedad civil que se movilaron contra esta nueva tecnología.

La organización del trabajo será la siguiente.

En la **primera sección** se presentará la evolución del conflicto en torno a los OGMs, relacionando los eventos acaecidos con la evolución del marco normativo y la adopción de otro tipo de medidas que han condicionado la difusión de la biotecnología en el viejo continente. El objetivo de esta sección consistirá, también, en presentar los mecanismos de toma de decisión política de la UE, y su influencia

sobre el resultado regulatorio. En este sentido, se evaluará el efecto que la integración europea tiene sobre el proceso de toma de decisión respecto a este tema.

El autor que nos guiará será Gianfranco Majone (2000 y 2002), quién ha propuesto un ininteresante vínculo entre el esquemas de gobierno europeo y los problemas en materia de regulación sobre seguridad alimentaria. En su opinión, la tendencia general a adoptar opciones precautorias frente a cuestiones como los OGMs, los residuos de pesticidas o la utilización de hormonas en la cría de ganado, está profundamente vinculado con el proceso europeo de integración en dos sentidos: En *primer lugar*, los mecanismos de toma de decisión, el equilibrio interinstitucional y las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno, impiden un grado de *armonización profunda* en materia de seguridad alimentaria cuando existen aprensiones fuertes por parte de uno o más Estados Miembro. En *segundo lugar*, la participación de múltiples agencias de evaluación, abre el espacio para diferencias de interpretación o método en la evaluación de la seguridad de un alimento, permitiendo que organizaciones activistas acusen la existencia de una controversia científica que llama a la precaución (Majone denomina a este fenómeno “cacofonía regulatoria”).

Irónicamente, al interior de la Unión se reproducen los problemas que ella tiene en el marco de la OMC. Porque los cuestionamientos que la Comisión realiza a las medidas nacionales contrarias a la legislación comunitaria, se corresponden con los cuestionamientos que Estados como Argentina y Estados Unidos realizan en el ámbito multilateral. El inconveniente surge porque la UE intenta que los mecanismos que ella ha encontrado para solucionar los problemas en su mercado interior, sean aceptados por parte de sus socios internacionales.

La adopción de normas sobre etiquetado y el principio precautorio, son dos medidas que se condicen con las necesidades económicas y políticas europeas, e intentan dar respuesta a los problemas surgidos en su mercado interior. Sin embargo, estas medidas no son aceptables para algunos de sus socios comerciales en la OMC. **Esta situación exige que el análisis realizado contemple los problemas específicos de la regulación en el marco de un proceso de integración regional.**

El vínculo entre el sistema comunitario de gobierno y el ámbito multilateral reviste de significativa importancia. Sin embargo, este trabajo se centrará en los niveles nacional y comunitario, con el objetivo de señalar el modo en que la dinámica política surgida del proceso de integración europeo, ha creado condiciones favorables para la emergencia de un marco regulatorio restrictivo.

Con este fin, la **primera sección** se ocupará de revisar los conflictos entre la Comisión y los Estados Miembros en referencia a los problemas de seguridad alimentaria y, en particular, a la regulación de los OGMs. Encontraremos que la regulación ha sido marcada por la impotencia política de la Comisión en su tarea de hacer respetar las normas comunitarias en la materia. Tal situación, ha derivado en la adopción de un sistema flexible que tiene como eje el principio precautorio. Este principio, permite que el sistema europeo de regulación del comercio de alimentos se “doble, pero no requiebre”: porque deja abierta la puerta para que un Estado se abstenga de acatar las normas comunitarias cuando existe en su país una oposición fuerte a esta norma. De este modo, el acuerdo tácito se encuentra en el corazón del equilibrio interinstitucional del gobierno europeo. En el caso de los OGMs, el resultante es un cúmulo de reglamentaciones que restringen el comercio de granos, derivando en perjuicios graves para países como la Argentina.

En resumidas cuentas, la **primera sección** *aportará elementos para entender la problemática en el marco de un proceso político donde conviven instancias supranacionales e intergubernamentales, como parte de un proceso de integración.* El objetivo será definir la impronta del marco decisorio comunitario en el resultado regulatorio. Ello nos dará la pauta para pasar a estudiar el caso desde la perspectiva de la problemática política de la regulación, según ha sido estudiada por la literatura de análisis de los procesos políticos.

La **segunda sección** se centrará en los factores que explican la emergencia de una fuerte resistencia a los OGMs. En referencia a este punto, el análisis estará centrado en el rol que han jugado los

productores europeos en esta cuestión. En esta sección se abordará el dilema que suele presentar, como explicaciones alternativas, a los **intereses económicos** frente a los intereses y **preocupaciones sociales**. **Nuestro objetivo será demostrar que los dos términos son parte integrante de la explicación sobre el porqué de la emergencia de un marco normativo que restringe el comercio y la adopción de variedades modificadas.**

El centro de nuestro argumento será que, el escándalo y las preocupaciones públicas permiten que ciertos productores se beneficien económicamente de la actual situación. Propondremos una distinción entre dos tipos de productores. Esta distinción nos permitirá presentar sus posturas encontradas, remarcándose el carácter conflictivo de la cuestión en el plano interno. Nuestra posición en los debates sobre el rol de los productores en esta polémica, podemos adelantar, se separará de las visiones estrictamente económicas (que adjudican todo la responsabilidad al afán proteccionista de los productores europeos). Sin embargo, insistiremos en la imposibilidad de explicar lo ocurrido sin hacer referencia a intereses económicos, pero intentaremos mostrar también que estos intereses no son homogéneos sino, aún, conflictivos.

El marco regulatorio adoptado es, a nuestro entender, el producto de intereses económicos encontrados, en un marco de rechazo social fomentado por el accionar de una alianza entre cierto tipo de productores y asociaciones de la sociedad civil. Estos grupos que, según las más elementales concepciones de la acción política, no deberían haber tenido demasiada influencia, han podido encontrar respuestas gracias a una accionar indirecto, basada en la activación de alianzas y la generación de temor entre consumidores y votantes. Adicionalmente, ellos se vieron favorecidos por ciertas debilidades del esquema de gobierno europeo y la falta de acuerdo entre los distintos actores de la producción. También los ayudó la postura adoptada por los medios, así como el hecho de que existían precedentes de problemas regulatorios en materia de seguridad alimentaria y medio ambiente.

A diferencia de otras visiones presentadas con anterioridad, nosotros intentaremos demostrar que no todos los productores del viejo continente se han beneficiado por la adopción de estas medidas. Aunque, ciertamente, todos ellos han tenido influencia sobre lo ocurrido. La clave estará en señalar que, mientras un tipo de productores ha participado activamente en el movimiento contra los OGMs, otro ha reaccionado intentando moderar los efectos negativos que se dieron por esta situación y, en algunos casos, intentaron sacar cierta ventaja de lo que ocurría. Así, encontraremos que los diferentes enfoques analíticos utilizados para explicar la relación entre las distintas fuerzas sociales y el resultado regulatorio, deben ser utilizados para alcanzar una comprensión cabal de la situación europea.

Por un lado, se encuentran **los productores que se benefician directa e indirectamente del escándalo** en torno a los OGMs y de las restricciones a su comercio. Estos productores **no son los tradicionales lobbies proteccionistas**, nacidos al amparo de la Política Agrícola Común que premiaba la productividad. **Sino que se trata de un nuevo tipo de productores**, aún minoritarios, nacidos al amparo de la creciente diferenciación de productos alimenticios, posibilitada por la existencia de consumidores con creciente poder adquisitivo (para los cuales el porcentaje de gastos en dicho rubro es cada vez más marginal dentro de su canasta de consumo). **Ejemplos de este tipo de productores son los agricultores orgánicos y los que producen productos tradicionales protegidos.** Su influencia sobre los tomadores de decisión no se da a través de un accionar directo, sino mediante la generación de preocupación entre los *consumidores/votantes* como un **medio indirecto** para influir sobre las autoridades. El éxito de su estrategia se basó en la creación de fuertes vínculos con ciertas organizaciones de la sociedad civil, principalmente ecologistas y de consumidores.

Los grandes lobbies no han estado ausentes, pero su accionar fue en cierta medida reactivo, y su posición (así como los intereses que ellos tienen en juego) no puede ser entendida sin la existencia previa de la acción de los productores diferenciados y sus aliados en la sociedad civil. Los tradicionales lobbies han participado de este debate, y han influido sobre el proceso regulatorio, pero antes que promover el rechazo liso y llano a los OGMs, han intentado poner límites al avance de las restricciones

a su adopción y uso cuando ellas ponían en peligro grave la comercialización de sus productos. El mejor ejemplo de ello es la exclusión de los productos animales de las reglas de etiquetado. Por otro lado, ante el rechazo y las restricciones para la adopción de esta tecnología como dos hechos consumados, los grande *lobbies* han petitionado por medidas provisionales que moderen los perjuicios competitivos que tal situación acarrea, intentando nivelar el campo de juego con sus competidores externos.

II - Desarrollo

1) Origen y evolución del conflicto en torno a los OGMs en la UE

1.1) Las primeras aprobaciones y el origen de la polémica

En 1996, el Estado Miembro de la Unión con el sector agrícola de mayor peso, Francia, impulsó por primera vez la aprobación de un evento biotecnológico vegetal que **sería producido y consumido** en Europa. Se trataba del maíz Bt-176, con capacidad insecticida agregada, que había sido desarrollado por una empresa Europea, Ciba-Geigy¹.

Antes de que ello ocurriera, 5 eventos ya habían sido aprobados sin suscitar mayores controversias: la vacuna (veterinaria) para la enfermedad de Aujeszky (para dos usos distintos, a cada uno de los cuáles corresponde una autorización), una variedad de tabaco, una variedad de colza y otra de achicoria que serían utilizadas para la reproducción de semillas y, por último, la soja tolerante al glifosato con autorización para su importación y procesamiento en la Unión (no su cultivo). **Sin embargo, ninguno de ellos reunía las dos características mencionadas: sería plantado por productores europeos y consumido por ciudadanos europeos.**

Por entonces sólo algunos grupos aislados comenzaban a plantear objeciones al nuevo desarrollo tecnológico. Sin embargo, poco tiempo después el tema había alcanzado suficiente relevancia para ocupar un espacio privilegiado en los medios de comunicación, ser fuente de preocupación para millones de consumidores y, tal vez lo más sorprendente, recibir una respuesta tanto de los productores de alimentos como de las autoridades.

El proceso de aprobación estaba en aquél momento regulado por la directiva 90/220/CEE del año 1990 (luego remplazada por la Directiva 18/2001/CE y, desde abril de 2004, por el Reglamento (CE) 1829 de 2003). En este punto debe hacerse una aclaración con respecto al tipo de normas jurídicas que, según los tratados que la han creado, tiene la Unión Europea². Por un lado están los *reglamentos* que, desde su entrada en vigor, son directamente aplicables en todo el territorio de la Unión sin necesidad de que cada Estado adopte normas de tipo nacional. Por el contrario, las *directivas* presentan objetivos a alcanzar para que cada estado cree un instrumento jurídico nacional orientado a su cumplimiento y, hasta el momento en que esto ocurre, la directiva no cuenta con aplicabilidad directa en dicho Estado.

El mecanismo previsto por la directiva 90/220 se basa en un proceso de notificación *multi-nivel*. Éste se inicia con el pedido de una compañía que desea importar o cultivar un determinado evento. Luego, la autoridad nacional competente debe dar su visto bueno y elevar el tema a la Comisión Europea (de ahora en adelante, Comisión).

En este punto se inicia el proceso comunitario que tiene como primera instancia a su órgano ejecutivo, el cual debe llevar a cabo consultas con el resto de los Estados. De no existir objeciones, el evento queda aprobado. Si, por el contrario, algún Estado presenta una objeción se inicia un procedimiento **comitológico**³, el cual se basa en la formación de un *comité regulador*, integrado por representantes de cada uno de los Estados Miembros y presidido por la Comisión.

¹ Esta empresa fue absorbida por Novartis, posteriormente Syngenta compró la sección de semillas de esta última empresa, ella ostenta hoy la patente del maíz en cuestión.

² Para evitar confusiones, usaremos siempre la denominación UE (aún si se refiere a momentos en los cuales ésta se denomina CEE o CE).

³ Los procesos comitológicos corresponden a un mecanismo por el cual la Comisión puede consultar a los estados miembros. Su origen se encuentra en el artículo 202 del TCE, referido a la delegación de facultades ejecutivas de

Este mecanismo fue introducido por primera vez en el año 1962, en el campo de la política agrícola, para permitir que los Estados participen en las decisiones de carácter ejecutivo que, previamente, habían delegado a la Comisión.

Es importante distinguir los *comités reguladores* de los *comités científicos*. Los primeros están compuestos por expertos que responden a las autoridades nacionales que los designan. Su tarea es representar la posición de dichas autoridades en decisiones comunitarias ejecutivas. *Los comités científicos*, en cambio, están compuestos por profesionales independientes, sin responsabilidad política para con un Estado particular. Su tarea es proveer a la Comisión de opiniones científicas independientes y objetivas sobre, por ejemplo, la seguridad de un alimento producido con un OGM.

Dentro del *comité regulador*, los Estados se encuentran representados según la ponderación de votos que rige sus decisiones en el **Consejo de Ministros**, la “pata” intergubernamental del esquema de gobierno Europeo. Los comités reguladores crean una instancia intergubernamental adicional, a fin de evitar que todo el trabajo recaiga en el Consejo de Ministros, que reúne a autoridades nacionales de mayor rango. Consecuentemente, cuando en el seno del comité regulador no se alcanza una mayoría en contra o a favor, el tema es elevado (luego de tres meses) al Consejo de Ministros que cuenta con otros tres meses para lograr superar el impasse. Si aún en dicha instancia no se puede alcanzar un acuerdo, la Comisión queda en libertad de dar curso a la autorización.

En el mismo momento en que comienzan los debates en torno al maíz Bt-176, llegaban a Europa los primeros embarques con soja modificada desde los Estados Unidos. Un hecho que se ocuparon de difundir los distintos grupos que se oponían al nuevo desarrollo tecnológico. En el colmo del paroxismo, el diario francés *Libération* publicaba un dossier intitolado “*Alerta por la soja loca*” (1/9/1996). En este contexto se desarrollaba el proceso de aprobación del maíz en cuestión. Por primera vez, una decisión de esta naturaleza se realizaba bajo el escrutinio del gran público que, por aquellos días, se encontraba particularmente sensibilizado por el escándalo en torno al manejo de la crisis de la Vaca Loca o Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) y su transmisión a humanos (manifestada en una nueva variedad de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob).

A continuación, presentaremos un recuadro (Nº 1) donde se muestra el trato que ha dado la prensa al tema. En primer lugar, se muestran una serie de titulares, extraídos de diarios de las más variadas tendencias políticas de Francia, España, Italia y Reino Unido; en segundo lugar, se hace una revisión de la forma en que ha sido abordado el tema por parte de los diarios europeos.

El recuadro nos da una pauta del modo en que el tema ha sido abordado por los medios de prensa⁴, a la vez que nos da una idea de la preocupación que tendrían los consumidores europeos,

los Estados a la Comisión. Este artículo fue alterado por el Acta Única Europea en el año 1986, reflejándose ello en el instrumento jurídico que reguló los procesos comitológicos entre los años 1987 y 1999 (Decisión 87/373/CEE). La decisión del año 1987 fue remplazada en 1999 por la Decisión 1999/468/CE, la cual introdujo el requisito de mayoría calificada. Se evitaba así que un acuerdo entre la Comisión y un solo Estado pueda hacer pasar una decisión. Debe señalarse que el procedimiento está sujeto a fuertes críticas de quienes lo señalan como un ejemplo saliente del “déficit democrático” de la Unión (ver Harvey 2002). Durante la crisis de la vaca loca, el acuerdo entre Gran Bretaña y la Comisión impidió que se pusieran restricciones a la carne británica, a pesar de que la mayoría de los Estados deseaban frenar las importaciones cárnicas desde las islas británicas. Este y otros precedentes explican en parte la introducción de la mayoría cualificada en 1999. (Para mayores precisiones sobre el impacto de la introducción de la mayoría cualificada en el proceso de aprobación de OGMs ver Thoyewr y Rouchier 2003)

⁴Sería interesante estudiar cómo ha sido abordado el tema por parte de los medios televisivos que, en general, suelen ser aún más sensacionalistas que los medios gráficos. Un estudio para el caso de la TV italiana, muestra que allí también se han presentado alarmantes previsiones con muy pocos basamentos (Ver Osservatorio di Pavia, 2002). A modo de anécdota, puede mencionarse que el tema también fue abordado desde la ficción: La prestigiosa BBC británica presentó un *thriller* conspirativo en dos emisiones, cuyo nombre fue *Fields of Gold* (septiembre de 2002), donde una periodista y un granjero descubren un complot para ocultar peligros en torno a una variedad modificada.

bombardeados con señales de alarma que, retrospectivamente, resulta prácticamente imposible no definir como exageradas.

Recuadro N°1: La cuestión de los OGMs en los titulares europeos

- “Alerta por la ‘soja loca’” (*Libération* 1/9/1996) FRANCIA
- “OGMs: Los franceses tienen miedo” (*Le Figaro* 18/9/1998) FRANCIA
- “Denuncian que hay transgénicos en algunos alimentos que no lo indican” (*ABC* 26/06/1999) ESPAÑA
- “Leche de soja GM da herpes a niños, sugiere un experimentado cirujano al gobierno” (*Sunday Telegraph* 1/8/1999) REINO UNIDO
- “Miembro del parlamento vincula ‘comida-genética’ a 37 muertes” (*The Guardian* 4/2/1999) REINO UNIDO
- “Compañías de OGMs financian a científicos amistosos” (*The Observer* 25/2/2000) REINO UNIDO
- “Greenpeace al asalto de Nestlé: Los ambientalistas contra la venta de OGMs a los lactantes” (*Corriere della Sera* 18/6/2001) ITALIA
- “El plan secreto para combinar semillas GM con cultivos normales” (*Daily Mail* 20/4/2002) REINO UNIDO
- “OGM Clandestino: los OGMs entran en Europa por la vía de la alimentación animal” (*Libération* 26/08/2002) FRANCIA
- “Un peligro sin controlar: No hay pruebas de que los alimentos GM sean seguros” (*El Mundo* 7/1/2003) ESPAÑA
- “Una estrategia suicida está destruyendo, una vez más, nuestros productos más típicos: es el efecto de la política autodestructiva sobre los OGMs, llevada adelante por los titulares de la cartera agrícola” (*L’Unità* 14/10/2004) ITALIA

Motivos comunes en la prensa europea

1. Existe incertidumbre sobre su seguridad para humanos (especialmente niños) y el medio ambiente.
2. Ponen en peligro la producción tradicional.
3. Los científicos no siempre son objetivos y muchas veces responden a las grandes compañías.
4. Los reguladores no son de fiar, recurrente referencia a la crisis de la “*vaca loca*” (EEB).
5. Quieren ser introducidos por la fuerza y sin informar debidamente a los consumidores.

En el caso del maíz Bt-176, el gobierno francés respondió positivamente al pedido de aprobación de la empresa Ciba-Geigy y, posteriormente, el tema fue elevado a la Comisión iniciándose el procedimiento comunitario. En esta oportunidad, varios Estados Miembros (EM) presentaron objeciones (entre ellos se encontraban el Reino Unido, Suecia, Austria y Dinamarca), por lo que se pasó a un procedimiento comitológico. Como lo estipula la directiva 90/220/CEE, se consultó previamente a las autoridades científicas para que se pronunciaran sobre las objeciones que los Estados Miembros habían presentado, resultando de estas consultas un dictamen científico favorable. Posteriormente el tema fue puesto a consideración del *comité regulador*.

El *comité regulador* contaba entonces con tres meses para aprobar o rechazar la propuesta de la Comisión por el acuerdo unánime de los países que componen la Unión⁵. Durante la votación referida al maíz Bt-176 no se alcanzó un acuerdo en el *comité regulador* por lo que el tema fue trasladado al

⁵Cf. Nota 3.

Consejo de Ministros, que contaba con otros tres meses para pronunciarse. Las votaciones en el marco del Consejo son de carácter secreto, sin embargo, la información suele filtrarse. En este caso la propuesta habría sido rechazada por 13 EM, uno se habría abstenido y tan sólo Francia habría votado a favor⁶. La Comisión decidió entonces considerar tal situación como una “no decisión”, por lo que pasados los tres meses retomó el tema.

Finalmente la Comisión decidió actuar y, en base a los poderes que se le asigna durante el procedimiento comitológico, procedió a la aprobación del maíz Bt-176. Ocurre que, ante un estado de parálisis en el *comité regulador* y el Consejo, y al haberse cumplido el período de tres meses con que cada uno contaba para pronunciarse, la Comisión quedaba en libertad de aprobar el evento⁷

De forma similar fueron aprobados 15 de los 18 eventos autorizados hasta la adopción de una moratoria en el año 1999. En tan sólo 4 casos no existieron objeciones a la notificación presentada por un Estado Miembro (EM) -se trata de uno de los dos usos para la vacuna la enfermedad de Aujesky (1993) y tres variedades modificadas de clavel (una aprobada en el año 1997 y las otras dos en 1998). **Para el resto de ellos existieron procesos comunitarios que, en todos los casos, derivaron en una decisión favorable de la Comisión ante la falta de acuerdo entre los EM.** Las primeras aprobaciones desde la declaración de la moratoria *de facto*⁸, ocurridas en 2004 por la aprobación de los maíces Bt-11 y NK603, se produjo también gracias a una acción afirmativa de la Comisión, luego de que los EM fallaran en acordar una posición mayoritaria a favor o en contra.

Presentamos en la tabla N° 1 todos los eventos que fueron aprobados a partir de un proceso comunitario (quedando excluidos los realizados a través de una notificación a la cual no fueron presentadas objeciones). De dicha tabla se desprenden dos datos de interés. En primer lugar, Francia y el Reino Unido son los países que en más oportunidades han funcionado como relator, es decir que han sido los que aprobaron en primer lugar un evento y luego elevaron el tema a la Unión. Y, en segundo lugar, puede observarse que una importante cantidad de eventos fueron aprobados hasta que, en 1998, las aprobaciones entran en un largo impasse de más de 5 años por la adopción de la denominada moratoria (anunciada en julio de 1999).

A partir de 1996, y coincidiendo con el inicio de las gestiones para aprobar por primera vez un maíz modificado, fue ganando peso el movimiento contestatario que señalaba peligros inminentes para la salud y el medio ambiente.

Los primeros en denunciar la biotecnológica aplicada a la agricultura fueron los grupos ecologistas, siendo el más notorio de los ejemplos el de Greenpeace. A ellos se sumaron grupos de consumidores que, preocupados por el precedente de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB o “mal de la vaca loca”), exigieron la mejora de los estándares de seguridad alimentaria⁹ europeos.

⁶ Harvey (2002), pp. 8 y 9.

⁷ Pero, es importante aclarar, no está obligada a cursar la aprobación ya que nada la obliga a realizar la acción en un determinado tiempo; de hecho, la *de facto* no fue otra cosa que un prolongado “cajoneo” de los expedientes de aprobación por parte de la Comisión.

⁸ Es importante aclarar que, a pesar de que se hayan realizado nuevas aprobaciones, la moratoria continúa existiendo en tanto ella afecta a todos los OGMs congelados en el proceso de aprobación. Hasta que no se haya regularizado el sistema de aprobación europeo de OGMs para todos los eventos, no puede decirse que la moratoria esté terminada. Se agradecen a este respecto los comentarios aclaratorios del Dr. Gustavo H. Méndez, miembro del Servicio Exterior de la Nación.

⁹ Resulta interesante presentar una distinción que no puede hacerse en español por el amplio campo de aplicación semántico que tiene la palabra “seguridad”. Existe una diferencia entre *food security* –que se centra en los problemas del hambre y la nutrición- y *food safety* –que más bien se preocupa de los peligros derivados de la ingesta, como puede ser una intoxicación por comida en mal estado o adulterada-. En el primer caso *security* corresponde al uso que damos a la palabra seguridad al referirnos, por ejemplo, a la seguridad nacional; en el segundo caso, *safety* se refiere al significado asociado, por ejemplo, a la seguridad vial.

Tabla N° 1: Eventos aprobados en la UE a través de un procedimiento comunitario.

	Año	Evento	País relator	Usos autorizados	Acto jurídico	Empresa
1	1993	Vacuna antirrábica	Bélgica		Decisión 93/572/CEE	Rhône Mérieux
2	1994	Tabaco ITB 1000 OX resistente albromoxinil	Francia	Todos	Decisión 94/385/CE	Société Nationale d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes
3		Vacuna contra la enfermedad de Aujeszky	Alemania		Decisión 94/505/CE	Vemie Veterinaer Chemie GmbH
4	1996	Colza híbrida (MS1Bn x RF1Bn)	Reino Unido	Uso del producto en actividades de reproducción, no como alimento o pienso.	Decisión 96/158/CE	Plant Genetic Systems
5		Soja tolerante al glifosato	Reino Unido	Sólo importación y procesamiento	Decisión 96/281/CE	Monsanto Europe SA
6		Endivia resistente al glufosinato de amonio	Países Bajos	Uso del producto en actividades de reproducción, no como alimento o pienso.	Decisión 96/424/CE	Bejo-Zaden BV
7	1997	May Bt-176 resistente al barrenador del tallo y tolerante al glufosinato de amonio	Francia	Todos	Decisión 97/98/CE	Ciba-Geigy (Syngenta)
8		Colza resistente a herbicidas (MS1, RF1)	Francia	Cultivación y transformación del producto en fracciones inviables	Decisión 97/392/CE	Plant Genetic Systems
9		Colza resistente a herbicidas (MS1, RF2)	Francia	Cultivación y transformación del producto en fracciones inviables	Decisión 97/393/CE	Plant Genetic Systems
10		Test de detección de residuos antibióticos en lácteos	Finlandia		Decisión 97/549/CE	Valio Oy
11	1998	Colza tolerante al glufosinato de amonio	Reino Unido	Importación y procesamiento	Decisión 98/291/CE	AgrEvo UK
12		Maíz Bt-11	Reino Unido	Comercialización del producto, pero no para cultivarlo	Decisión 98/292/CE	Novartis Seeds Inc.(Syngenta)
13		Maíz T-25 resistente al glufosinato de amonio	Francia	Todos	Decisión 98/293/CE	AgrEvo France
14		Maíz MON 810 (Bt)	Francia	Todos	Decisión 98/294/CE	Monsanto Europe SA
15	2004	Maíz dulce Bt-11	España	Importación y procesamiento	Decisión 2004/657/CE	Syngenta
16		Maíz NK603, tolerante al glifosato	España	Importación y procesamiento	Decisión 2004/643/CE	Monsanto

Fuente: http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/authorisation/index_en.htm

Tal vez, lo más sorprendente de la situación europea es que un tema, aparentemente de importancia menor, se convirtió en una de las cuestiones públicas de mayor relevancia. Los dos indicadores más claros de esta tendencia son los cambios en la opinión pública y la atención de los medios de

comunicación. Estos cambios tuvieron como correlato una serie de medidas políticas que intentaron responder a la creciente ansiedad del público y la fuerte presión de los opositores.

Tales medidas pueden agruparse en dos categorías: 1) Acciones para detener la aprobación de eventos o evitar la diseminación de eventos ya aprobados (Moratoria y Salvaguardias) y 2) Modificaciones en el marco normativo para hacerlo más estricto.

Antes de pasar a la próxima sección presentamos un recuadro (Nº 2) conteniendo los acontecimientos más importantes que enmarcaron los desarrollos políticos. Ellos serán profundizados con posterioridad, por ahora importa reconocer que existe una coherencia cronológica entre el surgimiento de la polémica y las medidas políticas que presentaremos.

Recuadro N°2: Cronología de los principales acontecimientos

1996/1997: Son aprobadas las primeras variedades de maíz GM Llegan embarques con soja RR de EE.UU. Surge el activismo anti-OGMs: « escraches », destrucción de campos, listas negras, recolección de firmas, denuncias judiciales y difusión de opiniones científicas encontradas.

1997/1998: El tema encuentra eco en la prensa y se lo vincula con anteriores crisis alimentarias (EEB y Dioxina). Marcas y supermercados lanzan etiquetas « libre de OGMs ».

1998/1999: Respuesta política: Se adopta la *moratoria*, comienza la reforma del marco regulatorio vigente. Se prohíbe su cultivo en la mayoría de los países de la UE. Se organizan « debates nacionales » sobre el tema. Algunos países adoptan salvaguardias que impiden la entrada de OGMs ya aprobados en su territorio.

2000/2001: Escándalo Star link, el tema ocupa un lugar predominante en la prensa, crece el número de organizaciones anti-OGMs. Se aprueba la *directiva 18* que hace más exigente el proceso de aprobación de un nuevo evento y extiende el alcance del etiquetado obligatorio.

2002/2003: Se construye el nuevo marco normativo sobre aprobación, etiquetado y trazabilidad de OGMs. Los *reglamentos 1829 y 1830* imponen más exigencias para la aprobación de un evento, extienden aún más el alcance del etiquetado obligatorio, se reducen los umbrales de tolerancia y obliga a etiquetar productos donde ni siquiera es detectable la traza modificada. Se incorpora la obligatoriedad de trazabilidad para evitar el etiquetado.

2004: Entran en vigor los nuevos 1829 y 1830. La Comisión aprueba, para un nuevo uso, el maíz dulce Bt-11; más tarde hace el propio con el maíz NK603, tolerante al glifosato.

1.2) Acciones para regular más estrictamente el comercio de OGMs, detener la aprobación de eventos o evitar la diseminación de eventos ya aprobados

La oposición a los OGMs en Europa se manifestó en un gran número de medidas que condicionaron, regularon o impidieron la circulación de alimentos y materias primas producidas a partir de OGMs. Según señalamos, nos ocuparemos de tres tipos de medidas: la reforma del marco

regulatorio, las salvaguardias y otras medidas nacionales y, tal vez la más conocida de ellas, la moratoria *de facto* en la aprobación de nuevos eventos.

Las medidas mencionadas fueron adoptadas tanto a nivel nacional como europeo. En determinados casos las medidas fueron actos jurídicos explícitos, en otros se trató de acuerdos implícitos. En algunos casos las medidas generaron disputas al interior de la Unión, en otros produjeron mayores repercusiones en el plano internacional (aunque, en la mayoría de los casos, sus consecuencias transitaron por ambas esferas).

En todos los casos, sin embargo, las medidas se basaron o respondieron a algún principio comunitario y, especialmente, a las reglas que se vinculan con el funcionamiento del mercado común y aquellas referidas a la armonización (o “aproximación de las legislaciones”). Por ello, explicaremos a continuación algunos principios comunitarios que, luego, nos permitirán entender mejor las medidas en cuestión. Al final de este capítulo, luego de haber presentado el abanico de medidas adoptadas, nos detendremos para realizar una categorización de las medidas en cuestión y explicar la forma en que cada una de ellas se relaciona con el resto.

La Unión Europea debe ser entendida como un sistema de gobierno *sui generis*. Los Estados miembro (agrupados en el Consejo de Ministros) y ciertas organizaciones supranacionales (Parlamento, Comisión, Tribunal de Justicia Europeo y otros organismos) convergen para producir normas que, en su mayoría, deben luego ser implementadas por cada uno de los Estado que la componen.

El espacio supranacional (y en especial la Comisión) cuenta con herramientas para sancionar a quienes incumplen las normas, incluida la imposición de multas y sanciones más severas como la suspensión o expulsión (que podría aplicarse en casos extremos como la caída del régimen democrático de gobierno). Sin embargo, esto no deriva en una organización jerárquica del gobierno continental (y, en los hechos, aquellas sanciones son rara vez puestas en práctica). Dichos instrumentos son, en rigor de verdad, herramientas de negociación entre los distintos espacios que participan del gobierno europeo. De igual manera, cuando los Estados se resisten a aplicar una norma comunitaria, no debe por ello concluirse que la UE es tan sólo un foro interestatal; muchas veces se trata de una estrategia de negociación, que ya forma parte de los modos de gobierno europeo.

El conflicto en torno a los OGMs debe ser enmarcado en las políticas que han dado origen al Mercado Común Europeo (MCE). Con la creación de un Mercado Común se ha terminado con gran parte de las trabas al tránsito de bienes servicios y personas, convirtiendo dicho espacio en un área de comercio muy semejante a la que existe al interior de un Estado que, empero, está compuesto por 15 Estados independientes (y desde mayo de 2004, 25).

Las reglas de juego que definen los mecanismos empleados para la toma de decisiones políticas en la Unión Europea están previstas en los tratados originales, conocidos también como el derecho primario de la Unión. Las directivas, reglamentos y demás medidas que adoptan las instituciones creadas por el derecho primario constituyen el derecho secundario o derivado.

Los artículos 28 y 29 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) prevén la libre circulación de mercaderías y la prohibición de las restricciones cuantitativas entre Estados miembros.

Es importante aclarar que la libre circulación no rige exclusivamente para los bienes producidos en la UE. Ella es igualmente válida para aquellos bienes que (respetando las normas comunes) entran a un Estado de la Unión y se trasladan hacia otro. Por caso, un cargamento de maíz GM de origen argentino que entre por el puerto de Rotterdam (respetando todas las normas comunitarias), podría *en principio* ser libremente trasladado para su consumo final en, por ejemplo, Italia. Sin embargo, y según veremos a continuación, esta disposición tiene un límite.

Bajo ciertas condiciones, se permite imponer restricciones cuando un valor de gran importancia está en juego. El artículo 30 del TCE admite que se interpongan restricciones a la entrada o salida de un determinado bien, en tanto y en cuanto se justifique: a) en la preservación de la moralidad y la seguridad pública; b) en la protección de la salud y vida de las personas y los animales; c) en la preservación de los vegetales; d) en la protección del patrimonio histórico u arqueológico nacional; e) o, por último, en la protección de la propiedad industrial comercial¹⁰.

Entonces, el artículo 30 describe las condiciones requeridas para solicitar una excepción al principio de la libre circulación de mercaderías. La defensa de la salud y/o el medio ambiente son los dos criterios que permitirían imponer medidas tendientes a salvaguardar al mercado nacional de la entrada de un determinado producto. Aunque existe otro tipo de razones que también han sido fuente de interesantes debates, como la defensa del patrimonio cultural; aquí, nos centraremos solamente en aquellas que más se relacionan con el tema que nos ocupa.

El artículo 30 también es utilizado como condición para pasar por alto otro principio fundamental, estrechamente vinculado con el debate en torno a los OGMs: La aproximación de las legislaciones (Capítulo 3 del TCE). Consistente en la adopción de directivas tendientes a “la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común” (artículo 94 del TCE). Las mencionadas directivas son propuestas por la Comisión y adoptadas por los Estados y el Parlamento Europeo (con distintos grados de participación dependiendo del área).

Particularmente, cuando se trata de disposiciones que afectan la protección del medio ambiente y la protección de la salud de los consumidores, la Comisión tiene la obligación¹¹ de adoptar altos estándares (“promediar para arriba”) y prever mecanismos para permitir cambios en caso de que nueva información científica señale un peligro hasta aquél momento ignorado o, alternativamente, determinadas circunstancias particulares justifiquen una excepción¹².

En el caso que nos ocupa, las mencionadas disposiciones son muy importantes. Su interpretación está en el corazón de la disputa entre los actores que apoyan la liberación de los productos GM y aquellos que se oponen.

Los opositores han sostenido que, pese a la aprobación comunitaria de un OGM, los Estados tienen derecho a oponerse al ingreso de tales bienes porque ellos representan un peligro para los consumidores y el medio ambiente (esto es, en base al artículo 30). Por otro lado, según esta perspectiva, la legislación comunitaria vigente en los primeros años de la polémica no cumplía con el requisito de imponer “niveles de protección elevado” en la defensa de los consumidores y el medio ambiente (dicho de otra manera, promediaba para abajo violando el artículo 95 del TCE). En base a

¹⁰ Disposiciones de esta naturaleza suelen darse en los tratados que, en mayor o menor grado, se orientan a la liberalización del comercio de bienes. Por ejemplo, encontramos una disposición semejante en el Artículo XX del GATT. La razón principal de este tipo de previsiones es evitar que los beneficios obtenidos por la baja de trabas comerciales sean menoscabadas por el surgimiento de normas técnicas o la imposición de estándares injustificados.

¹¹ Párrafo 4, artículo 95 del TCE.

¹² Recientemente, un fallo del Tribunal Europeo de Justicia se refirió al debate sobre el sentido de la necesidad de nueva información o nueva evidencia científica (fallo del 23 de enero de 2003, para el Caso C-3/00 del Reino de Dinamarca contra la Comisión de las Comunidades Europeas), abordando también la problemática de la proporcionalidad de las medidas nacionales (esto es su correspondencia con respecto al bien que alegan defender); sin embargo, según señala Pål Wenerås (2003), el fallo del caso C-3/00 está lejos de zanjar el conflicto en torno a la interpretación de los artículos 94 y 95. En cualquier caso, tanto el fallo como el análisis del citado autor constituyen fuentes de consulta interesantes para ahondar en los problemas de interpretación someramente expuestos en nuestro trabajo.

este argumento los opositores exigieron la adopción de una moratoria, que rigiera hasta el momento en que se establecieran “estándares elevados”, según lo dispuesto en el TCE.

Por su parte, los defensores señalaron que los peligros enunciados no son reales, que ellos no se basan en “nueva información científica”¹³. Entonces, los Estados que no permiten la circulación de bienes aprobados a nivel comunitario, están violando dos principios fundamentales en los cuales se asienta el funcionamiento del mercado común: la libre circulación de bienes y la aproximación de las legislaciones. Según esta perspectiva, se trata de restricciones injustificadas y, en consecuencia, constituyen barreras al comercio.

1.2.1) La evolución del marco regulatorio

En esta sección nos ocuparemos de los cambios introducidos en las directivas y reglamentos que regulan la aprobación de eventos biotecnológicos para su liberación en el ambiente, su uso como alimento o pienso y su comercialización.

A continuación se presentan una serie de rasgos que caracterizan la evolución del marco normativo y de las reglas por las cuales se adoptan decisiones en la materia, incluida la aprobación de nuevos eventos. Luego, nos detendremos a explicar ciertos rasgos de los últimos reglamentos aprobados. Al final de esta sección se presentarán en una tabla (Nº 4) los principales instrumentos jurídicos que configuraron este proceso hasta la entrada en vigor de los reglamentos que, finalmente, han permitido la primera aprobación de nuevos eventos.

1) Cambios en la naturaleza de las normas

- a) El *crecimiento de la “supranacionalidad” de las normas aplicadas*: el uso de reglamentos en lugar de directivas. Esto permite que las normas sean de aplicación directa en toda la Unión, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten normas nacionales orientadas a cumplir los objetivos definidos.

2) Cambios en el proceso de aprobación

- b) Vinculado con el punto anterior, *la tendencia a acentuar el carácter comunitario de las decisiones en la materia*, eliminando ciertas instancias nacionales del proceso decisorio. Esta tendencia se observa en materia de autorización (todo expediente debe ser aprobado a nivel comunitario), como en materia de evaluación de riesgo. En todos los casos se realiza una evaluación de la Autoridad Europea, los órganos nacionales no están obligados a realizarla¹⁴ (Reglamentos (CE) 178/2003 y 1829/2003).
- c) La *unificación de los procedimientos de aprobación* (conocida como la política de “una puerta y una llave”). En un primer momento la aprobación de un evento requería que se autorizaran en procedimientos separados su liberación en el ambiente, su aprobación como pienso y su aprobación como alimento. Ahora existe tan sólo un procedimiento único y no puede darse una aprobación exclusiva para su uso en alimentación animal (Reglamento (CE) 1829 de 2003).

¹³ Ver nota anterior

¹⁴ El rol que deberían jugar las autoridades científicas nacionales es aún hoy fuente de disputa. Mientras la Comisión interpreta que, desde la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (Reglamento 178 de 2002), no cabe a los Estados continuar realizando evaluaciones sobre los mismos temas. En la práctica, esto no ha ocurrido y continúan surgiendo disputas derivadas de opiniones o apreciaciones divergentes. La gran diferencia, según señala Chalmers, es que ahora la Autoridad es la que “inicia el juego”, realizando la primera evaluación en torno a la cual termina girando el debate (Chalmers, 2004).

- d) La *modificación de ciertos criterios en materia de evaluación de riesgo*. Por ejemplo, la introducción de consideraciones basadas en el efecto de un alimento en el largo plazo y para las generaciones futuras (Reglamento (CE) 178/2002).
- e) Modificaciones en el proceso decisorio, no exclusivas de esta materia, que afectan la adopción de medidas ejecutivas particulares (entre las cuales se cuenta la aprobación de nuevos eventos).
 - i) Modificaciones en los mecanismos por los cuales se adoptan decisiones de carácter ejecutivo (procedimientos comitológicos). En particular, el paso de la unanimidad a la mayoría calificada para la aprobación o rechazo de las medidas propuestas por la comisión (Decisión 1999/468/CE).
 - ii) La ampliación: Desde el primero de mayo de 2004 los 25 participan de las votaciones del Consejo. Los nuevos miembros¹⁵ participaron de las votaciones previas a la aprobación de los maíces Bt-11 y NK603 (aunque no cambiaron sustancialmente el peso de las distintas posturas respecto a los OGMs).

3) Cambios en las reglas sobre comercialización de productos modificados genéticamente.

- f) La creación de *mayores exigencias para la comercialización* de alimentos o piensos producidos con OGMs:
 - i) La introducción del requerimiento de *etiquetado y la imposición de umbrales de tolerancia bajos para la presencia adventicia*, o técnicamente inevitable, por debajo de los cuales no es necesario etiquetar (Reglamentos (CE) 1813/97, 1139/98, 49/2000 y 1830/2003)
 - ii) La progresiva *ampliación de los productos sometidos a la obligación de etiquetado*; traspasándose, en último término, el límite de la detectabilidad (Reglamento (CE) 1830/2003)
 - iii) La introducción de la obligación de *trazabilidad*, que permitiría controlar el cumplimiento del requerimiento *i)* en productos que, como en el caso de los aceites refinados, no tienen material GM detectable (Reglamento (CE) 1830/2003).

Es interesante observar que las primeras modificaciones adoptadas no parecen haber dado los frutos esperados, porque nuevas y más estrictas medidas debieron ser introducidas. Entre la directiva original (90/220) y los reglamentos actualmente vigentes (1829 y 1830 de 2003), fueron aprobadas distintos instrumentos que, finalmente, fueron a su vez remplazados por dos reglamentos que condensan, y en ciertos puntos superan, los cambios realizados hasta su adopción. Posteriormente, las autoridades europeas adoptaron el término "período transitorio", pero la realidad es que las primeras medidas fueron propuestas y aprobadas con la intención de que ellas zanjaran de forma definitiva la disputa.

Según veremos, la adopción de las primeras medidas (entre las que destaca la directiva 18/2001) no evitó que continuaran existiendo trabas, tanto para el comercio de OGMs (sección 1.2.2) como para la aprobación de nuevos eventos (sección 1.2.3).

¹⁵ Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

Cuando fue anunciada la moratoria en la aprobación de nuevos eventos, muchos representantes sostuvieron que la aprobación de una nueva directiva, que sería finalmente adoptada 2 años después, habría de terminar con este impasse. Sin embargo, se necesitaron tres años más y un nuevo proceso de creación legislativa para que fuera aprobado un nuevo evento en abril de 2004, luego de que entrasen en vigor los reglamentos 1829 y 1830 de 2003.

Las autoridades comunitarias han sostenido que con la aprobación de los citados reglamentos se ha llegado a un nivel alto de protección de la salud humana y el medio ambiente. En cumplimiento del Artículo 95 del TCE, por lo que corresponde garantizar la libre circulación de estas mercaderías. A continuación veremos en detalle el contenido más relevante de los reglamentos en cuestión.

La gran novedad introducida por los reglamentos 1829 y 1830 de 2003 (de aquí en adelante “los nuevos reglamentos”) es la amplitud del requerimiento de etiquetado. **Todos los productos que consistan en, contengan o estén derivados de OGMs, deben ser etiquetados, sea o no detectable la modificación genética.** Un ejemplo de ello son los aceites refinados, producidos con cereales u oleaginosas modificados genéticamente. A pesar de que su elaboración termina con toda traza detectable de OGMs, impidiendo la diferenciación de un producto elaborado con materia prima convencional, se exige su etiquetado. En la práctica, esto implica el etiquetado obligatorio de prácticamente todos los productos alimenticios.

Tal amplitud ha demandado la introducción del requerimiento de trazabilidad, que permite demarcar el camino recorrido por el alimento desde la granja a la góndola del supermercado. Esto permite distinguir productos “libres de OGMs” de aquellos que los “contienen”. De otra manera no podría diferenciarse de aquél producido con materias primas no modificadas y, en consecuencia, no podría fiscalizarse el cumplimiento de tan exigentes normas de etiquetado.

La necesidad de trazar, a lo largo de toda la cadena alimentaria, el recorrido de un determinado ingrediente o producto, fue prevista en la regulación general sobre alimentos y piensos de la UE (Reglamento (CE) 178/2002).

Para el caso de los OGMs y sus derivados, la obligación está dada por los nuevos reglamentos que son específicos y más exigentes. El reglamento 1829 define la trazabilidad como la capacidad de seguir la traza de los OGMs y los productos producidos a partir de OGMs a lo largo de las cadenas de producción y distribución en todas las fases de su comercialización.

Desde la primera fase de la comercialización y a lo largo de toda la cadena los operadores están obligados a transmitir por escrito que el producto en cuestión contiene o está compuesto por uno o más OGMs, señalando de que evento particular se trata a través de un identificador único creado por la Comisión Europea. Los operadores tienen también la responsabilidad de almacenar dicha información y tenerla disponible en caso de que sea solicitada por las autoridades por el lapso de 5 años. En los casos que se comercialice un alimento o pienso con cierto nivel de elaboración, para el cual existe una lista de ingredientes, deberá transmitirse también la indicación de cada ingrediente alimenticio producido a partir de OGMs. En el caso de que esa lista no exista, una indicación general de que está producido a partir de OGM.

Otro importante cambio introducido por los nuevos reglamentos es la imposición de bajos umbrales de tolerancia a la presencia de trazas OGMs en productos no etiquetados. Dado que las condiciones en que se comercializan los productos alimenticios pueden dar lugar a casos de presencia de OGMs accidental, o técnicamente inevitable, se definió un umbral debajo del cual no regirán ni las reglas de trazabilidad ni las de etiquetado. El artículo 12 del reglamento 1829 excluye de dichas obligaciones a los alimentos o piensos en los cuales el contenido de OGMs (aprobados en la UE) “...no supere el 0.9 % de los ingredientes del alimento considerado individualmente o de los alimentos consistentes en un solo ingrediente y a condición de que esta presencia sea accidental o técnicamente

inevitable". En el futuro, dicho umbral podrá ser reducido ante la aparición de adelantos técnicos en los métodos de detección y segregación.

Tabla N° 2: Etiquetado de piensos y alimentos modificados genéticamente - Ejemplos¹⁶

Tipo de OGM	Ejemplo	¿Requiere etiquetado?	
		Antes de abril 2004	A partir de abril 2004
Plantas GM	Chicoria	Si	Si
Semillas GM	Semilla de maíz	Si	Si
Alimentos GM	Maíz, brote de soja, tomate	Si	Si
Alimentos producidos a partir de OGMs	Harina de maíz	Si	Si
	Aceite altamente refinado de maíz, soja o colza	No	Si
	Almíbar de glucosa producido a partir de fécula de maíz	No	Si
Alimentos de animales alimentados con piensos GM	Huevos, carne, leche	No	No
Alimentos producidos con la ayuda de una encima GM	Productos de panadería producidos con la ayuda de amilasa	No	No
Aditivos o saborizantes para alimentos producidos a partir de OGMs	Lecitina de soja altamente refinada extraída de porotos de soja GM	No	No
Piensos GM	Maíz	No	Si
Piensos producidos a partir de OGMs	Alimento de gluten de maíz, harinas de soja	No	Si
Aditivos para piensos producidos a partir de OGMs	Vitamina B2	No	Si

Es importante destacar que la legislación evalúa el contenido por ingrediente. Así, alimentos que contienen una proporción mínima de un ingrediente, se ven obligados a etiquetar a pesar de que el total de material modificado del alimento sea muy menor al 0.9 %. Por ejemplo, un chocolate con un contenido de lecitina de soja del 0,01% producida con un 1 % de soja modificada debe ser etiquetado. Mientras que, otro producto con mayor contenido de material modificado puede no afrontar la obligación de etiquetado; como, por ejemplo, una bolsa de *pochoclo* (palomas de maíz) que contenga un 0.8 % de material modificado. Así, el chocolate (que contiene un 0.0001% de material modificado) debe ser etiquetado, mientras que la bolsa de *pochoclo* (que contiene un 0.8 % de material modificado) no.

Este dato no es menor porque una proporción enorme de los alimentos consumidos en Europa contienen pequeñas cantidades de productos derivados de la soja (como la lecitina de soja). Y el comercio de esta oleaginosa está dominada por tres países con niveles importantes de adopción de variedades GM, Estados Unidos, Argentina y Brasil (cuya situación respecto a los OGMs es un tanto ambigua). La soja utilizada en alimentación humana corresponde a una pequeña proporción del consumo total de esta oleaginosa, que tiene como principal destino el uso en piensos. Europa es capaz de conseguir (y, en parte, producir) soja suficiente para cubrir el primer uso; así, los procesadores y supermercadistas europeos han podido abastecerse de cantidades suficientes de soja para evitar que, por ejemplo, los chocolates con lecitina de soja producidos en el viejo continente tenga que ser etiquetados¹⁷.

¹⁶Extraído de "Question and Answers on the regulation of GMOS in the EU", European Commission, 2003. La traducción es nuestra.

¹⁷ Brookes 2002.

Ahora bien, de haber regido una norma que imponga la obligación de señalar productos de animales criados con piensos que contuvieran OGMs, ¿podrían los productores europeos evitar el etiquetado de sus productos? No, a razón de la dependencia de fuentes vegetales proteicas producidas en el exterior (entre las que destaca la soja). Por ello, resulta sugerente que esta haya sido una de las pocas demandas de las organizaciones de la sociedad civil que no ha sido atendida. Más aún, otra aplicación de productos agroalimentarios modificados muy difundido en Europa, la utilización de enzimas modificadas en la producción de quesos y otros usos similares, tampoco debe ser etiquetada.

Un criterio que podría excluir del etiquetado a los dos usos para los cuales los europeos no cuentan con alternativas libres de OGMs es el de no etiquetar productos que no contengan trazas detectables. Este fue el criterio adoptado hasta la entrada en vigor de los nuevos reglamentos. Ellos han introducido un nuevo criterio que permite excluir a estos productos, pero incluir también otros como los aceites refinados (donde tampoco quedan trazas de la modificación). Este criterio es el de excluir los caso en que el producto modificado sea utilizado como “ayuda” o “auxiliar tecnológico” para la elaboración del alimento o pienso. Según este criterio quedan excluidos los productos como quesos en cuya elaboración se utilizan enzimas GM y “los productos obtenidos a partir de animales alimentados con piensos modificados genéticamente o tratados con productos veterinarios modificados genéticamente” (Ej.: huevos, carnes, lácteos, etc.). Según veremos luego, el etiquetado de los productos recién mencionados era igualmente demandado por parte de los activistas que han desencadenado este proceso. Sin embargo, no fue considerado por los nuevos reglamentos.

Tabla N° 3: Los productos animales y el etiquetado I

¿Puede garantizar que sus productos provienen de animales no alimentados con OGMs? (Reino Unido)						
Supermercados Líderes	Carne de vaca	Huevos	Pollo	Cerdo	Cordero	Participación en total de ventas de alimentos en el R.U.
Tesco	no	si	si	no	no-->si	50%
Sainsbury's	no	si	si	si	no	
Safeway	no-->si	no-->si	no-->si	no-->si	no-->si	
Asda	no	si	si	no	no	
Somerfield	no	si	si	no	no	17%
Mark and Spencer	si	si	si	si	si	
Waitrose	no	no-->si	si	no-->si	no/si(NZ)*	
Iceland	no	si	si	no	no	
Morrisons	no	no	no	no	no	No hay datos
Co-op	no	si	si	si	no/si(NZ)*	
*Coredero de Nueva Zelanda						

FUENTES: Diarios, páginas de los supermercados mencionados, www.greenpeace.org y www.foe.org.

¿Por qué han sido excluidos estos productos del requisito de etiquetado? Una primera respuesta, dada por un funcionario francés involucrado en las negociaciones comunitarias, es que el tema no fue excluido, sino pospuesto a razón de las complicaciones que conllevaría su aplicación. Así, el desafío representado por la amplia gama de productos que deberían ser etiquetados, exigió que tal disposición

fuera dejada para futuras modificaciones. Esta misma fuente aseguró que tan sólo dos países requirieron, en el marco del Consejo de Ministros, que se incluyeran disposiciones en este sentido.

Otra fuente, vinculada a la industria europea de piensos, nos señaló que, según su opinión, se intentó “evitar una ola de pánico” porque, de haberse adoptado una disposición de esa naturaleza, se habrían debido etiquetar prácticamente todos los productos animales producidos en el continente. De ser así, se demostraría la injusticia que constituye la regulación adoptada, ya que ella se ha concentrado en el etiquetado de productos producidos fuera del continente, porque se encuentra diseñada de forma tal que se evita el etiquetado de los productos europeos.

En la página precedente presentamos una tabla (Nº 3) basada en listas, elaboradas por *Greenpeace* y *Friends of Herat*, sobre los productos animales y los OGMs en los supermercados de Inglaterra (donde los supermercados fueron los primeros en eliminar de sus góndolas productos OGMs, una tendencia que luego se difundió a casi toda Europa). Más abajo, en el recuadro Nº 3, mostramos una respuesta que recibimos de un supermercado inglés en referencia a sus productos y el etiquetado.

La tabla Nº 3 evidencia que, de haberse elegido un criterio más estricto de etiquetado, muchos productos animales producidos y vendidos en la UE deberían haber sido etiquetados y, para colmo de males, en algunos casos los únicos que no deberían haber sido etiquetados serían de procedencia extranjera (como el cordero de Nueva Zelanda)¹⁸. **Por otro lado, el recuadro muestra que los supermercados sacan el mayor provecho de la legislación vigente, porque ella les permite mantener sus góndolas libres de etiquetas en tanto la norma comunitaria se adapta perfectamente a sus posibilidades de abastecimiento.**

Recuadro Nº 3: Los productos animales y el etiquetado II

El siguiente es el texto de una respuesta recibida luego de preguntar a Iceland (el primer supermercado inglés que ha anunciado la ausencia de OGMs en sus productos) si sus productos animales provenían de animales alimentados con OGMs, dado que la lista difundida por Greenpeace se contradecía con lo que su página anunciaba:

"Puede usted haber leído una noticia reciente en el *Daily Mirror*, sugiriendo que Iceland (junto con otros supermercados) está engañando a sus clientes con anuncios sobre la ausencia de OGMs en nuestros productos. Queremos asegurarle que la política de Iceland sigue siendo la misma: los productos de Iceland son no-OGM. Nosotros monitoreamos de cerca a nuestros proveedores y regularmente realizamos pruebas sobre ingredientes y productos para asegurarnos que no contengan trazas modificadas. **Nuestros productos siguen las directrices legales en materia de etiquetado de OGMs. Podemos declarar que nuestros productos son no-OGM porque no utilizamos ingredientes modificados en ellos. La carne es juzgada como no-OGM en tanto el animal mismo no haya sido modificado. Esto sigue siendo cierto aún cuando el animal haya sido alimentado con piensos GM. Esto es así porque el material modificado no pasa a la carne"**

La crisis de la vaca loca suele entenderse como un factor que disparó el temor a los OGMs. Irónicamente, esta crisis ha obligado a los productores europeos a recurrir a la soja modificada, porque ellos debieron terminar con el uso de harinas animales como fuente de proteínas (que, según se cree, produjo la transmisión de la Encefalopatía Espongiforme Ovina -*scarpie*- desde las ovejas hacia aquellos rumiantes).

La fuente proteica más importante que actualmente utiliza la UE es la soja, producto cuyo comercio mundial está dominado por Estados Unidos, Argentina y Brasil. En los dos primeros la soja modificada llega a casi el 100%. En Brasil su aprobación había sido trabada judicialmente en 1998, pero la siembra ilegal se ha extendido a tal punto que el ejecutivo se ha visto en la obligación de autorizar su

¹⁸ En este sentido debe señalarse que Europa es altamente dependiente de fuentes importadas de proteína, vitales para la alimentación animal.

comercio año a año, a raíz de esta situación no existen cifras creíbles sobre el volumen de soja no OGM que produce este país.

En consecuencia, la legislación europea contempla el etiquetado de todos los productos para los cuales los productores europeos cuentan con la alternativa de poder producirlos sin usar OGMs, mientras que excluyen los casos en que la dependencia de ciertos insumos los obligaría a cumplir el mentado principio de informar al consumidor.

Existe un extendido debate, que más adelante abordaremos, sobre si la legislación responde al lobby de los productores europeos o al accionar de la sociedad civil (o a una combinación de sus acciones). En este sentido, el debate puede estar abierto para explicar los elementos *que han sido incluidos* en la legislación.

Mientras que, con respecto a los *que no ha sido incluido* no se deberían plantear demasiadas dudas, ya que todo indica que los criterios de exclusión del etiquetado son un producto directo del accionar de los productores y distribuidores de alimentos europeos, como veremos en la sección 2.2.

* * *

A forma de recapitulación, presentaremos en la tabla que sigue a continuación (Nº 4), las tres áreas de regulación que mayor impacto tienen para nuestro país y su evolución. La primera columna corresponde a la autorización para liberar en el medio ambiente un nuevo OGM, la segunda se refiere a su autorización como nuevo alimento humano o animal y, la tercera, corresponde a las normas adicionales para su comercialización (como, por ejemplo, el etiquetado). Dejamos de lado las normas sobre co-existencia (es decir las condiciones adicionales para su cultivo), porque ellas son ante todo normas de alcance nacional y aún faltan definiciones.

Como veremos, la evolución de las normas estuvo marcada por tres tendencias. La unificación del marco normativo, el crecimiento de la “supranacionalidad” de las normas aplicadas (reglamentos en lugar de directivas) y, por último, el crecimiento del nivel de rigurosidad y exigencia. Es importante aclarar que no se están presentando todas las directivas, decisiones y reglamentos de forma exhaustiva (lo cual requeriría un gran número de páginas¹⁹). Antes bien, se puntualizan los cambios más importantes y los instrumentos jurídicos que los introdujeron.

¹⁹ Para una revisión exhaustiva de la normativa referida remitimos a **Peinado Vacas, Juan José** “Normas sobre OGM. Relación (comentada) de normas comunitarias y nacionales relativas a los Organismos Genéticamente Modificados”, 2004 disponible en <http://www.agrodigital.com>.

Tabla N° 4 - Evolución de la Reglamentación sobre OGMs

Liberación en el ambiente	Autorización como alimento o pienso	Condiciones para su comercialización
Directiva 90/220/CEE (1990)	Reglamento (CE) 258/97 (1997)	Directiva 79/112/CEE (1979)
Primera regulación sobre OGMs, prevé un sistema simplificado de aprobación (cuando ningún Estado Miembro (EM) se opone). En tal caso basta con la aprobación a nivel nacional y su notificación a nivel comunitario. Si algún estado se opone a su aprobación se inicia un proceso comunitario (proceso comitológico).	Reglamentación general sobre alimentos, no sólo comprende a los OGMs. En su artículo 5 prevé un sistema de notificación (más simple que el proceso de aprobación de un "nuevo alimento") basado en el principio de equivalencia sustancial. El proceso de aprobación de un nuevo alimento es igual al de la 90/220	Normativa relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final. No impone condiciones adicionales a los OGMs.
El proceso de aprobación comunitario	Directiva 70/524/CEE (1970)	Reglamentos (CE) 1813/97 (1997) y Reglamento (CE) 1139/98 (1998)
<u>Comité regulador:</u> <i>Mayoría calificada*</i> : se aprueba o rechaza. No mayoría: el tema pasa al Consejo de Ministros <u>Consejo de Ministros:</u> <i>Mayoría calificada*</i> : Ídem al comité. <i>No mayoría</i> : pasa a la Comisión <u>Comisión:</u> Queda en libertad de aprobar el evento (*). Hasta 1999 se requería unanimidad para aprobar o rechazar una propuesta de la Comisión, en ese año se pasa a un sistema por mayoría calificada	En el caso de los piensos la legislación comunitaria no estipulaba un mecanismo especial para la aprobación de OGMs utilizados en la alimentación animal hasta el año 1993.	Introduce un requisito particular de etiquetado para los alimentos fabricados a partir de soja RR y maíz Bt-176 . Obliga a comentar las características que lo diferencian -en tanto alimento- de su homólogo convencional (en los casos que dicha diferencia sea científicamente comprobable) e informar que se trata de un OGM. Excluye los alimentos donde el ADN modificado y la proteína vinculada sean indetectables por su procesamiento.
1999: <i>Moratoria de facto</i>	Directivas 93/114/CE (1993) y 96/51/CE (1996)	Reglamento (CE) 49/2000 (2000)
<i>No es una medida formal, sino un acuerdo informal entre EM que decidieron no realizar nuevas aprobaciones hasta que sea construido un nuevo marco normativo.</i>	Imponen mecanismos de evaluación y autorización específicos para los OGMs utilizados en piensos	Modifica el anterior reglamento introduciendo el umbral del 1% (por ingrediente) de "presencia adventicia". Los alimentos cuya composición de OGMs sea menor a dicho umbral quedan excluidos de las normas de etiquetado
Directiva 2001/18/CE (2001)	Reglamento (CE) 178/2002 (2002)	
Sustituye la anterior directiva, impone un mecanismo más estricto de aprobación y avanza sobre la armonización de normas para evaluar riesgos. Los mecanismos e instancias de votación y decisión son similares a los de la directiva remplazada.	Nueva normativa general referida a requisitos y principios de la legislación alimentaria. Crea también la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) y fija procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Hace hincapié en el principio precautorio y define la necesidad de trazabilidad para todos los alimentos. Constituye un importante cambio en la "filosofía" europea de seguridad alimentaria. En ella se sientan las bases para los reglamentos 1829 y 1830 sobre OGMs	
2003: <i>rige para productos que no sean alimentos o piensos</i>	Reglamento (CE) 1829/2003	Reglamento (CE) 1830/2003

1.2.2) Salvaguardias y otras medidas nacionales

La aprobación de eventos biotecnológicos no impidió que ciertos países no aceptaran la entrada de determinados productos en su territorio, contrariando las decisiones que se habían alcanzado a nivel comunitario. Estas medidas son conocidas como salvaguardias y son aceptadas siempre y cuando se cumplan condiciones que van en la línea de los principios del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) presentados en la sección anterior. Para el caso que nos ocupa, las salvaguardias pueden ser de dos tipos: La primera de ellas surge por el *peligro medioambiental* que se protege al impedir la entrada del producto en cuestión (dicho mecanismo estaba previsto en el artículo 16 de la Directiva 90/220/CEE, disposiciones similares fueron introducidas en la Directiva 2001/18/CE y los nuevos reglamentos que la remplazaron). La segunda de ellas, en cambio, se basa en los peligros para la salud humana (prevista por el artículo 12 del Reglamento (CE) 258/97 sobre Nuevos Alimentos -reemplazado por el reglamento (CE) 174/2002). Los dos tipos de salvaguardias son instrumentos que reflejan, en el derecho derivado o secundario (directivas y reglamentos), el principio establecido en el derecho primario u original, por los artículos 30 y 95 del TCE.

Cuando se ha dado una aprobación, se supone que han sido hechas todas las ponderaciones pertinentes, incluida la ausencia de riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Por ello, la presentación de una salvaguardia debe estar basada en nueva evidencia o información científica (ignorada o desconocida en el momento de la aprobación). Las salvaguardias son notificadas a la Comisión, la cual evalúa las razones expuestas (consultando autoridades científicas, de ser necesario) y propone al resto de los Estados la aceptación o el rechazo de esta medida. Los Estados miembros toman la decisión en base al mismo procedimiento por el cual se aprueban o rechazan eventos (comitología).

A pesar que las medidas en cuestión han surgido desde el comienzo del conflicto, recién a fines del 2004 se ha comenzado a utilizar este procedimiento. En consecuencia, podríamos decir que **también en materia de salvaguardias existió una "moratoria" en su resolución**. De hecho, tanto en este como en el caso que veremos en la próxima sección, la Comisión contaba con la capacidad reglamentaria de imponerse en la toma de decisiones y, sin embargo, se abstuvo de avanzar una propuesta que podría tan sólo haber sido frenada por medio de una mayoría cualificada (o unanimidad antes de 1999).

El mecanismo de salvaguardia medioambiental fue interpuesto en nueve ocasiones. Tres veces por parte de Austria, dos por parte de Francia y una vez por parte de Alemania, Luxemburgo y Grecia. Frente a cada uno de estos casos la Comisión realizó consultas con las autoridades científicas, agrupadas en distintos comités que se encuentran bajo su égida (gran parte de los cuales han sido reemplazados por la nueva Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, creada por el reglamento 178/2002). En todos los casos las autoridades científicas han desestimado los argumentos presentados por los Estados Miembros; sin embargo, ello no se ha traducido en un cumplimiento automático y, en varios casos, las medidas siguen en vigor.

La alternativa que se presenta, según señalamos, es el inicio de un procedimiento comitológico (mecanismo creado para que los Estados controlen las facultades ejecutivas que han delegado en la Comisión). El procedimiento se inicia con una propuesta de la Comisión que, por ejemplo, puede consistir en el rechazo de las medidas adoptadas por los Estados miembros en violación del principio de libre circulación de mercancías. Esta propuesta se expone al voto de los Estados, reunidos en un *comité regulador*, según la ponderación prevista en el artículo 205 del TCE (que define también el mecanismo de votación utilizado en el Consejo de Ministros). Si no se alcanza una mayoría capaz de rechazar o aprobar el proyecto, el tema es elevado al Consejo de Ministros, donde se repite la votación. De persistir la ausencia de decisión, la Comisión queda en libertad de aprobar su proyecto pasados tres meses de su remisión al Consejo. Ésta última previsión surge por el temor de que la Unión sufra de una parálisis institucional crónica.

Hasta 1999, se necesitaba unanimidad entre los EM para bloquear una propuesta de la Comisión. Se requería, pues, del apoyo de un solo Estado para que la Comisión pudiera imponer su propuesta (ya que la posición de éste impedía alcanzar una posición unánime). Por caso, el maíz Bt-176 fue aprobado con el sólo apoyo de Francia. Algo similar ocurrió durante la crisis de la vaca loca, cuando el apoyo solitario (e interesado) del Reino Unido permitió evitar un embargo a sus carnes cuando aún no estaba claro el enorme peligro que se enfrentaba²⁰.

En 1999 se introduce la mayoría cualificada, permitiendo que sea un tanto más sencillo oponerse a las propuestas de la Comisión. Sin embargo, las posiciones de los países parecen mostrar que la Comisión habría sido igualmente capaz de imponer su postura tanto en referencia a la aprobación de nuevos eventos como en el rechazo a las salvaguardias y, por alguna razón, eligió no hacerlo.

El 29 de noviembre de 2004, la Comisión propuso al comité regulador el rechazo de las salvaguardias ambientales. Como en el caso de las aprobaciones, para aceptar o rechazar la propuesta de la Comisión los EM deben, en el marco de un comité regulador o en el Consejo de Ministros, pronunciarse por medio de una mayoría cualificada. Si no logran una mayoría a favor o en contra, la Comisión queda en libertad de aprobar su propia propuesta. Este mismo procedimiento es utilizado para aprobar o rechazar un nuevo evento. **En el marco del comité regulador, los EM no lograron alcanzar una mayoría calificada a favor o en contra. Esta situación de ausencia de decisión se ha dado en todos las votaciones, en las cuales los EM debían pronunciarse respecto a un proyecto de la Comisión, vinculado con los OGMs. Sin embargo, el 24 de junio de 2005 el Consejo de Ministros logró por primera vez una mayoría (en este caso en contra). Según ha trascendido, 22 Estados Miembro votaron en contra de la propuesta, y tan sólo 3 (Reino Unido, Holanda y Suecia) se han abstenido o han votado a favor.** De este modo, los Estados conservaron su derecho a implementar mediadas que, según la opinión reiterada de las autoridades científicas comunitarias, no tienen ningún basamento científico.

En tan sólo una oportunidad fue interpuesta una salvaguardia basada en la protección de la salud de los consumidores (artículo 12 Reglamento (CE) 258/97). La medida fue adoptada por parte de Italia en agosto de 2000. El conflicto que siguió a su adopción es bastante ilustrativo de la forma en que se interrelacionan los distintos poderes europeos, por lo que nos detendremos por un momento en sus detalles.

La citada medida afectó a todas las variedades de maíz GM que habían sido aprobadas al momento. Estas variedades habían recibido su aprobación mediante el procedimiento previsto en la Directiva 90/220/CEE, que habilita su liberación intencional en el medio ambiente. Posteriormente, su uso como alimento fue autorizado mediante un sistema de notificación simplificado -previsto en el Reglamento (CE) 258/97 (artículo 5), y basado en el principio de equivalencia sustancial. La consecución del mecanismo simplificado, y la posterior notificación al resto de los Estados, ocurrieron entre diciembre de 1997 y enero de 1998 (fecha en que los Estados convinieron no utilizar más dicho mecanismo).

El mecanismo simplificado, junto con el concepto de equivalencia sustancial, estaban siendo objeto de una creciente crítica por parte de diversos Estados. En el caso de Italia, se estableció un intercambio de cartas con la Comisión, donde dicho país demandaba mayor información en base a opiniones del *Istituto superiore di sanità*, dependiente de su ministerio de salud. En estas comunicaciones Italia acentuaba la falta de estudios, pero en ningún caso se señalaba un peligro concreto y directo a la salud humana.

El mencionado intercambio de cartas tuvo lugar en los años 1999 y 2000. Durante este período, tanto la Comisión como el gobierno de Italia mantuvieron sus posturas encontradas. En agosto de 2000 el Consejo de gobierno italiano emitió un decreto suspendiendo la comercialización “de los productos

²⁰ Harvey 2002

transgénicos maíz Bt-11, maíz MON 810, el aceite de semilla de colza MSI RF1, MS1 RF2 y Gt-73, maíz MON 809 y maíz T25". La medida fue justificada en base al mencionado artículo 12 del reglamento 258/97²¹. Este mismo reglamento prevé que, en caso de darse una circunstancia de esta naturaleza, la Comisión convoque un proceso comitológico, como en el caso de la salvaguardia ambiental. En caso de ser necesario, la Comisión puede realizar consultas con los comités científico-técnicos bajo su égida.

En este caso la Comisión repitió el mecanismo de consulta a autoridades científicas, siendo negativa la opinión del Comité científico. La Comisión demandó la remoción de la medida en cuestión. A la fecha, ella no ha sido derogada por parte de Italia²². Como en el caso de las salvaguardias ambientales, la Comisión debería haber iniciado un proceso comitológico proponiendo aceptar o rechazar la medida adoptada por parte de Italia; empero, este paso no ha sido dado aún.

* * *

Existen otros dos mecanismos por medio de los cuales los Estados Nacionales pueden contrariar lo decidido a nivel comunitario: a) demandando una excepción al principio de acercamiento de las legislaciones (armonización); b) o, lisa y llanamente, incumpliendo las normas.

El primero de ellos se realiza mediante un planteo de excepción frente a una norma orientada a armonizar los derechos nacionales, posibilidad contemplada en el citado Artículo 95 del TCE. También aquí las razones deben derivarse de los principios que habilitan a impedir la libre circulación de un producto (peligro a la salud o el ambiente, surgimiento de nueva información, etc.). Adicionalmente, en este caso también se puede plantear una cuestión de excepcionalidad, basada en circunstancias particulares que, de algún modo, hacen que la norma en cuestión represente un peligro particular para ese Estado o para una de sus regiones.

El ejemplo más resonante del mecanismo derivado del Artículo 95 (5) es el de las demandas para declarar regiones "libres de OGMs", entre ellos destaca el caso de Austria y la región de Alta Austria (*Oberösterreich*). Este país se encuentra entre los que resisten en mayor medida a los OGMs. Allí, en 1999, una junta de firmas pidiendo el congelamiento de las aprobaciones llegó al increíble número del 1,2 millones de personas (20% del electorado)²³. **En Marzo de 2003 el gobierno austriaco pidió a la Comisión autorización para imponer una prohibición general contra todos los OGMs (estén o no aprobados) en la región de Alta Austria.**

El pedido fue justificado por las autoridades austriacas en base al peligro del "flujo genético", que podría alterar el genoma de las especies de maíz, de otros cultivos e, incluso, de los animales de la región. La argumentación austriaca se amparaba, además, en la ausencia de reglas sobre coexistencia (aún en discusión).

Al recibir el mencionado pedido, la Comisión realizó una consulta a la Autoridad de Seguridad Alimentaria Europea (AESA), demandando que ella evaluara la ciencia contenida en el documento austriaco. En julio, la AESA dio a conocer un informe donde señala que el pedido austriaco "no contiene nueva evidencia referida a la salud pública o el medio ambiente, que justifique la adopción de

²¹ Decreto del Presidente del *Consiglio dei Ministri*, "Sospensione cautelativa della commercializzazione e dell'utilizzazione di taluni prodotti transgenici dal territorio nazionale, a norma dell'art. 12 del regolamento (CE) n. 258/97", 4 de agosto 2000, Gazzetta Ufficiale 184 del 8 de agosto de 2000.

²² European Commission, "State of play on GMO authorization under EU law", MEMO/03/221, Bruselas, 2003.

²³ Resulta interesante destacar que se trata de uno de los electorados más inclinados hacia la derecha, responsable del ascenso de un partido francamente filo-fascista, contrariando cierta visión simplista que correlaciona resistencia a los OGMs con posiciones de izquierda (otro tanto podría decirse de la Italia bajo el gobierno de Berlusconi).

una perspectiva diferente para el caso de Alta Austria²⁴. En consecuencia, la Comisión decidió desestimar la medida arguyendo que ella no cumplía con los requisitos demandados en este tipo de casos.

En Referencia al citado caso, la comisario de medio ambiente, Margot Wallström, declaró que “los requerimientos del tratado para una derogación de la legislación de la UE no han sido cumplidos; en su rol de guardiana de los tratados, la Comisión no puede más que rechazar el pedido austriaco”²⁵. De proseguir el conflicto, será el Tribunal de Justicia Europeo el encargado de zanjar definitivamente la disputa (artículo 95(9) del TCE)

Por último, existe otra alternativa para evitar acatar una decisión comunitaria: el incumplimiento. En los casos en que la materia en cuestión esté regulada por una directiva (que, recordemos, fija sólo objetivos y no es de aplicación directa), el Estado en cuestión puede no realizar las acciones legislativas necesarias para alcanzar los objetivos dispuestos en la directiva. En el caso en que se trate de un reglamento, que se aplica directamente en el territorio de la Unión, el incumplimiento podría darse a través de la no implementación.

La diferencia fundamental estriba en que, al tratarse de una directiva, tanto el parlamento como el ejecutivo (nacionales) pueden impedir su aplicación, porque se requiere la aprobación de leyes u otras normativas nacionales en las cuales intervienen, en la mayoría de los casos, los poderes legislativos nacionales (algo que no ocurre en las decisiones de naturaleza ejecutiva requeridas para cumplimentar lo exigido en un reglamento).

Según el vocabulario utilizado en el análisis institucional, la directiva aumenta el número de “puntos de veto” y, en consecuencia, multiplica las posibilidades para que se resista la efectiva puesta en práctica de una norma comunitaria²⁶. Esta podría ser una de las principales razones por las que se ha pasado de un régimen regulatorio asentado en directivas a uno basado en reglamentos.

La Directiva 90/220/CEE fue motivo de numerosos procesos por incumplimiento frente al Tribunal de Justicia Europeo. Cuando fue aprobada la directiva en abril de 1990, se acordó que los Estados tendrían tiempo hasta octubre de 1991 para crear la legislación nacional que atendiese los objetivos comúnmente acordados. La Comisión Europea es la encargada de velar por la aplicación de las directivas, en los casos en que detecta un incumplimiento cuenta con la capacidad de iniciar un proceso judicial ante el Tribunal Europeo de Justicia (Artículo 227 del TCE). De surgir una sentencia condenatoria, se da cierto tiempo al Estado para que trasvase la directiva. En caso de persistir el incumplimiento puede llegar a aplicarse una sanción económica (Artículo 228 del TCE).

Algunos de los procedimientos iniciados por incumplimiento en referencia a la citada directiva ya han llegado a su instancia final. Por ejemplo, entre los años 1998 y 2003 Bélgica²⁷, Luxemburgo²⁸ y Francia²⁹ han recibido veredictos desfavorables que los intimaban a cumplimentar el pleno trasvase de la legislación comunitaria al ámbito nacional. En ningún caso se han llegado a aplicar multas, como

²⁴AESA, “Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a question from the Commission related to the Austrian notification of national legislation governing GMOs under Article 95(5) of the Treaty”, (Question N° EFSA-Q-2003-001), 4 de Julio de 2003.

²⁵ Ver European Commission, “Commission rejects request to establish a temporary ban on the use of GMOs in Upper Austria”, Press Release, 2 de Septiembre de 2003 y USDA Foreign Agricultural Service, “European Union Trade Policy Monitoring: Austria’s Request for Ban on Use of GMOs Denied”, Gain Report Number E23170, 8 de Septiembre de 2003.

²⁶ Immergut (1992)

²⁷ Caso C-343/97 del Tribunal de Justicia Europeo (TJE)

²⁸ Caso C-339/97 del TJE.

²⁹ Caso C-296/01 del TJE.

hemos visto, la legislación fue remplazada por una nueva directiva en el 2001 y, en 2003, por los nuevos reglamentos que elevaron al plano comunitario casi todas las decisiones en materia de OGMs.

Tal vez, descansa aquí parte de la explicación para el fracaso de los intentos orientados a superar la polémica con la introducción de sucesivas directivas (18/2001/CE, 93/114/CE y 96/51/CE), mostradas en la tabla final de la sección anterior (y la posterior introducción de reglamentos más exigentes). La tendencia a remplazar directivas por reglamentos estaría, según esta interpretación, estrechamente vinculada con la mayor dificultad que acarrea su incumplimiento. El argumento de esta interpretación sería que, gracias a los nuevos reglamentos, terminarían gran parte de los problemas entre niveles de gobierno. Podemos llamar a esta interpretación “institucional”, en tanto pone el acento en la modificación del marco normativo como fuente de solución del conflicto.

Un trabajo reciente³⁰ estudia el difundido incumplimiento de las normas comunitarias, indagando sobre las razones que explican las diferencias entre países de la Unión. En este sentido, su autora argumenta que una explicación excesivamente centrada en los puntos de veto o la idiosincrasia nacional en materia de regulación es deficiente. La autora de este artículo arguye que la notoriedad pública de la cuestión (*issue saliency*), explica mejor la predisposición de las burocracias nacionales para realizar un cumplimiento efectivo de la normativa comunitaria.

Entonces, es importante destacar que el difundido incumplimiento, así como la inacción de la Comisión frente a todas las medidas adoptadas por los Estados, podría explicarse en parte por la gran notoriedad pública (negativa) que adquirió la cuestión.

En consecuencia, la interpretación “institucional” debería ser reformulada, señalando que los nuevos reglamentos no terminarán con los conflictos, en tanto y en cuanto el tema mantenga su relevancia pública. Además, las razones institucionales no serían la única explicación para el fracaso en terminar con la moratoria por medio de las directivas introducida con anterioridad a los nuevos reglamentos; entonces, la directiva no habría tenido tal suerte solamente por su rango jurídico, sino también por la persistencia de la publicidad negativa al respecto.

En este trabajo propondremos entender a los factores institucionales junto con los referidos al escrutinio público, los medios de prensa y el escándalo político en torno a los OGMs. Estos dos factores están interrelacionados en dos sentidos, el primero de ellos se refiere al porqué de la emergencia del problema; y, el segundo, versa sobre la solución encontrada al conflicto, la modificación del marco regulatorio y la delegación como medio de evitar comprometerse en decisiones impopulares o políticamente riesgosas.

En nuestra conclusión, propondremos entender al escrutinio público y a los mecanismos de creación legislativa interinstitucional de la UE como dos factores que han favorecido la influencia de los opositores sobre las autoridades políticas.

La participación de múltiples agencias de evaluación, abre el espacio para diferencias de interpretación o método en la evaluación de la seguridad de un alimento, permitiendo que organizaciones activistas acusen la existencia de una controversia científica que llama a la precaución. Este argumento corresponde a Majone (2000), quién también señaló la relación existente entre la “cacofonía regulatoria” y la evolución de las normas hacia un grado mayor de delegación al espacio europeo (crecimiento del rango jurídico de las normas) y dentro del espacio europeo (desde la Comisión hacia la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria).

Majone (2002) también ha señalado que, irónicamente, este proceso de delegación ha corrido en paralelo a la adopción del principio precautorio y otros dispositivos que ensanchan los márgenes de discrecionalidad de los Estados. Entonces, parecería haberse dado una transacción entre los dos espacios que, sin embargo, no ha aportado una solución, anunciando futuros problemas con normas

³⁰ Versluis, (2004).

referidas al alimento y su comercio. El gran problema es que esta solución “sub-óptima” puede derivar en nuevas trabas al comercio de alimentos, afectando a países como la Argentina.

1.2.2) Moratoria *de facto* en la aprobación de eventos

En octubre de 1998 fue aprobado por última vez, antes de la declaración de la moratoria, un nuevo evento biotecnológico para su uso en la Unión Europea. En plena crisis por la transmisión a humanos de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (o mal de la “vaca loca”), organizaciones ecologistas, de consumidores y ciertos gremios agrarios (especialmente los dedicados a la agricultura orgánica o de productos típicos) presionaron para que los transgénicos fueran etiquetados o, simple y llanamente, prohibidos. Alegando un potencial peligro para la salud humana y el medio ambiente, ellos lograron crear un clima desfavorable en la opinión pública, sensible a los temas referidos a la seguridad alimentaria.

La visión que en un principio era minoritaria dentro de los Estados, pasó en poco tiempo a ser la postura oficial de varios miembros de la Unión. El cambio fue en algunos casos sorprendente: **La entonces Comisario de medio ambiente, la noruega Ritt Bjerregaard, señalaba su perplejidad al notar que “algunos de los Estados que están peticionando por la moratoria son los mismos que todavía presentan expedientes para su aprobación”³¹ -en una clara referencia a Francia.**

En enero de 1998 se habría llegado a un acuerdo entre los Estados para no utilizar el mecanismo simplificado, previsto en el Reglamento (CE) 258/97, por el cual se podía cursar una aprobación de un alimento GM en base al principio de equivalencia sustancial. Sentándose, así, un primer precedente para lo que ocurriría unos meses después.

En julio de 1999, un grupo de países realizaron una declaración conjunta donde se daba a entender que no habría más aprobaciones hasta que fuese reformado el marco regulatorio. Aunque el alcance del anuncio quedaba bien en claro, en ningún momento se utilizó la palabra “moratoria” ni se realizó posteriormente un acto de naturaleza formal, por ello se habla de una moratoria *de facto*.

El anuncio ocurrió el 25 de junio, luego de una maratónica reunión del Consejo de Ministros que duró toda la noche. Durante aquella reunión Francia llevó la voz cantante y, apoyada por Dinamarca, Grecia, Italia y Luxemburgo, demandó una medida formal que frenase las aprobaciones hasta que una regulación con “altos estándares” de protección de la salud humana y el medioambiente fuese aprobada. Otro grupo de países acordó en los fines pero prefirió medios menos explícitos. Un tercer grupo minoritario, liderado por el Reino Unido, se opuso de plano a la declaración de una Moratoria, basándose en que esta medida era contraria al acervo comunitario y podía ser cuestionada ante la Organización Mundial del Comercio (OMC)³².

El resultado de la reunión fue la declaración firmada por Francia y los países que la apoyaban, conocida como el anuncio de la moratoria. Además, otro grupo de países (Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Portugal y Suecia) realizó una segunda declaración donde se remarcaba la importancia del principio precautorio y la necesidad de garantizar la

Tabla N° 5: La moratoria y la ponderación de votos

Bélgica	5
Dinamarca	3
Alemania	10
Grecia	5
España	
Francia	10
Irlanda	
Italia	10
Luxemburgo	2
Países Bajos	
Austria	4
Portugal	5
Finlandia	3
Suecia	4
Reino Unido	
Votos necesarios (formados por al menos 10 países)	62

³¹ *International Reporter*, Vol. 16 N° 26, 30 de junio de 1999.

³² Para una discusión sobre el tema ver Scott 2002.

inocuidad de los productos GM.

Como vemos en la tabla N° 5, según las normas de votación vigentes en aquél momento, el grupo colorado no llega por mucho a contar con el número de países y votos ponderados necesarios para bloquear una aprobación. Es importante recordar que, antes de 1999, sólo la unanimidad podía revertir una propuesta ejecutiva de la Comisión –como, por ejemplo, la aprobación de un evento. En 1999 esto fue modificado para permitir que una decisión ejecutiva sea aprobada o rechazada (vetada) con una mayoría calificada de dos tercios de los votos ponderados y 10 miembros. Entonces, la suma de los dos grupos se encuentra muy cerca de alcanzar la capacidad de bloqueo; sin embargo, no todos los países pertenecientes al grupo amarillo estaban dispuestos a votar negativamente (vale aclarar que, en caso de que alguno de ellos optara por la abstención, tal voto no influiría ni a favor ni en contra de la aprobación por lo que una propuesta de la comisión no podría haber sido detenida).

En consecuencia, antes de pensar en una moratoria que surge gracias a la formación de un grupo de Estados capaz de bloquear cualquier decisión, convendría hablar de un acuerdo no formal, entre los Estados y la Comisión, por el cual se detenían las aprobaciones. De hecho, si interpretamos al pie de la letra las facultades institucionales según ellas son definidas por el derecho comunitario, quién toma la decisión es la Comisión. Esto es así porque ella es la institución que controla los tiempos del proceso decisorio, en base a la prerrogativa que le asigna el derecho exclusivo de iniciativa legislativa (existen excepciones, pero ellas no vienen al caso).

Ahora bien, la UE (al igual que cualquier otro sistema político) no se agota en sus normas. En aquél momento el ejecutivo europeo se encontraba en una precaria situación política, marcada por un resonante escándalo de corrupción. De hecho, quienes estaban en su cargo en aquél momento eran los Comisarios que ya habían sido destituidos, y permanecían allí a la espera de un reemplazante. Por otro lado, la cuestión presentada debe también ser contextualizada en el debate en torno al “déficit democrático”, la falta de legitimidad de las instituciones europeas y el desinterés de sus ciudadanos.

El acuerdo tácito que creó una moratoria *de facto* fue denunciado frente al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC por parte de EE. UU., Canadá y Argentina, alegando que constituía una restricción injustificada al comercio de granos. Oficialmente –en el ámbito de la controversia- la UE argumentó que había varios eventos en diferentes etapas del proceso de aprobación, aunque aún no había resoluciones definitivas. En sus primeras presentaciones al OSD, la Comisión intentó sacar el mayor provecho del carácter informal de la medida. Arguyendo, por ejemplo, que los demandantes no podían identificar con precisión la medida por la cual reclamaban. En el marco de esta controversia, los demandantes también cuestionaron las salvaguardias nacionales. En este último caso, la Comisión no pudo más que admitir la inconsistencia de estas medidas con las normas de la OMC, por lo que se comprometió a realizar los procedimientos correspondientes.

Fuera del ámbito formal de la disputa, la Comisión sostuvo en aquel momento que, antes de que se aprobasen nuevos eventos, debían ser creadas nuevas reglas a nivel comunitario que permitieran garantizar los “altos niveles” de protección del medio ambiente, la salud de los consumidores y su derecho a la información (en concordancia con el artículo 95 del TCE). El mencionado acuerdo parecía basarse en que todo se detendría hasta el momento en que una nueva directiva, que reemplazara a la 90/220/CEE, fuese aprobada y puesta en funcionamiento. Sin embargo, la aprobación de la Directiva 18/2001/CE no destrabó el conflicto.

Surge entonces una pregunta ¿por qué se requirió un segundo proceso legislativo para construir nuevas normas y finalmente lograr aprobar un nuevo evento luego de 5 años de inmovilismo?

**Recuadro N°4: La aprobación de alimentos y piensos GM en la UE,
el procedimiento "comitológico"**³³

* Empresa particular presenta su expediente para la aprobación de un nuevo alimento o pienso MG o derivado de éste ante la autoridad nacional de algún Estado miembro



-Autoridad nacional eleva la solicitud a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA)



La AESA informa a los demás Estados Miembros y en el plazo de 6 (seis) meses emite un dictamen y lo enviará a:

- Los estados Nacionales - La Comisión - El solicitante,



* La Comisión elabora un proyecto de decisión y lo pone, junto con el expediente, a consideración del Comité regulatorio (Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal)



- El Comité lo **rechaza** por mayoría calificada → **El evento es rechazado de forma definitiva**

- El Comité lo **aprueba** por mayoría calificada → **El evento es aprobado de forma definitiva**

- El Comité no logra alcanzar una mayoría calificada a favor o en contra, y han transcurrido 3 meses desde la recepción de la propuesta.



* La Comisión pone el expediente a **consideración del Consejo de Ministros** cuando lo considere pertinente:

- El Consejo lo **rechaza** por mayoría calificada → **El evento es rechazado de forma definitiva**

- El Consejo lo **aprueba** por mayoría calificada → **El evento es aprobado de forma definitiva**

- El Consejo no logra alcanzar una mayoría calificada a favor y han transcurrido 3 meses desde la recepción de la propuesta.



* La Comisión queda en libertad de decidir:

- **Aprueba su propia propuesta** → **El evento es aprobado de forma definitiva**

- **Se abstiene de actuar** → **el expediente de aprobación queda "cajoneado"**

Rasgos salientes del proceso "comitológico" de aprobación:

- 1) La evaluación científica, en caso de ser positiva, es una instancia no definitiva.
- 2) La Comisión controla los tiempos y la iniciativa del proceso, elige el momento en que presenta, en cada una de las instancias, la propuesta de aprobación.
- 3) Los Estados Miembros deben actuar en tiempos delimitados.
- 4) La falta de actuación por parte de los Estados Miembro, de ocurrir tanto en el comité como en el Consejo, permite a la Comisión adoptar su propia propuesta al expirar los plazos previstos.

³³ Extraído de Ibañez y Tomás, "Nota aclaratoria sobre la moratoria y el proceso de aprobación de nuevos eventos en la Unión Europea", INAI, 2004, disponible en www.inai.org.ar

Tabla N° 6: Votaciones en el *comité regulador* y el Consejo de Ministros sobre el maíz dulce BT-11

<i>comité regulador</i> (diciembre 2003)	Votos Ponderados	a favor	abstención	en contra
Bélgica	5		5	
Dinamarca	3			3
Alemania	10		10	
Grecia	5			5
España	8	8		
Francia	10			10
Irlanda	3	3		
Italia	10		10	
Luxemburgo	2			2
Países Bajos	5	5		
Austria	4			4
Portugal	5			5
Finlandia	3	3		
Suecia	4	4		
Reino Unido	10	10		
	Voto ponderado	33	25	29
	Nro. de países	6	3	6
	Mayoría requerida : 62 y 10 Estados Miembros			

Consejo de Ministros (abril 2004)	Votos Ponderados	a favor	abstención	en contra
Bélgica	5		5	
Dinamarca	3			3
Alemania	10		10	
Grecia	5			5
España	8	→→→→	8	
Francia	10			10
Irlanda	3	3		
Italia	10	10	←←←←	
Luxemburgo	2			2
Países Bajos	5	5		
Austria	4			4
Portugal	5			5
Finlandia	3	3		
Suecia	4	4		
Reino Unido	10	10		
	Voto ponderado	35	23	29
	Nro. de países	6	3	6
	Mayoría requerida : 62 y 10 Estados Miembros			

Para responder a esta pregunta se abren dos posibilidades: O bien el primer cambio de normas no generó los resultados esperados, en materia de confianza pública y acuerdo entre los Estados, obligando a un segundo proceso de construcción legislativa que elevó aún más los estándares aplicados. O, por el contrario, la moratoria había sido adoptada por otro tipo de razones. Y, según esta segunda interpretación, la medida se mantuvo porque las circunstancias que la habían impulsado no habían cambiado. En nuestra conclusión nos ocuparemos de ponderar estas alternativas, intentando explicar el vínculo entre las distintas medidas descriptas hasta aquí.

Con respecto a la primera de las posibilidades, debe señalarse que ni la opinión del público europeo, ni la posición adoptada por los países en los procedimientos comitológicos cambiaron significativamente. Los procesos de aprobación de los maíces Bt-11 (dulce) y NK603 (de las empresas Syngenta y Monsanto, respectivamente), no fueron sustancialmente distintos a los que tuvieron lugar antes de 1999. En los dos casos la Comisión tomó la decisión luego de que los Estados no llegaran a formar una mayoría calificada ni a favor ni en contra. **A modo de ejemplo se presentan en la Tabla N° 6 las votaciones en el comité y el Consejo del maíz Bt-11.**

Quizás, luego de 5 años los Estados estaban dispuestos a aceptar la aprobación de nuevos eventos pero no querían ser ellos los responsables directos de tal acción. En este sentido, la prensa francesa señalaba que los miembros de la UE, enfrentados con la decisión de aprobar una nueva variedad de maíz modificado, habían devuelto a la Comisión “la patata caliente”³⁴. Existe una extensa literatura sobre la fuga ascendente de la responsabilidad política y, más específicamente, del uso que los gobiernos nacionales europeos hacen de la “excusa europea”³⁵ para justificar una medida impopular frente a sus connacionales.

La impresionante controversia pública que rodeó a esta cuestión podría explicar la persistencia de las posiciones negativas en paralelo a la resolución parcial del conflicto y, a la vez, permitirnos entender por qué el conflicto ha derivado en una mayor “comunitarización” de las normas sobre OGMs. Dentro del esquema de gobierno europeo, la creación de una Autoridad independiente, encargada de realizar las evaluaciones científicas, es un movimiento que va en el mismo sentido, ya que separa al poder político (en este caso, la Comisión) de las decisiones técnicas.

En referencia a la segunda interpretación, aquella que busca *otras razones* para la moratoria, el camino que necesariamente se debe transitar es el estudio de posibles razones económicas que hayan llevado a la adopción de un marco político restrictivo. En este sentido debe señalarse que existen diferentes opiniones respecto a los efectos que las medidas en cuestión tienen sobre los ingresos de los productores europeos. En la próxima sección abordaremos este problema, centrándonos en el rol que han tenido los productores de alimentos europeos en esta polémica.

Para concluir esta sección, presentamos la tabla N° 7, donde se muestran las medidas que venimos de caracterizar, dividiéndolas en dos ejes. El primer eje, separa las medidas tomadas en el ámbito nacional de aquellas adoptadas en el ámbito europeo; el segundo separa las medidas formales, que se han dado a través de un mecanismo institucional, de aquellas informales, que se han adoptado a partir de acuerdos tácitos pero sin la adopción de un instrumento legal concreto.

³⁴ Ver, por ejemplo, “La Commission européenne lève le moratoire sur les nouveaux OGM” (18/5/2004) en www.lemonede.fr; y, “OGM - Les Quinze devraient laisser la Commission européenne lever le moratoire” (25/4/2004) en www.agrosalon.com.

³⁵ Ver Majone (2000)

Tabla N°7: Las medidas analizadas

MEDIDAS	Nacional	Comunitaria
<i>Formal</i>	Salvaguardia, Región libre de OGMs	Reforma de la reglamentación
<i>Informal</i>	Incumplimiento por no trasvase (directivas) o no aplicación (reglamentos)	<i>Moratorias:</i> a) en la aprobación de eventos b) en la consecución de procesos comitológicos sobre salvaguardias nacionales

1.3) Recapitulación: El problema de la regulación de los OGMs en el marco de la integración europea.

Según indicamos en la introducción, el vínculo entre los mecanismos de toma de decisión europeos y los problemas con los OGMs responde, en parte, a la dinámica de gobierno surgida del proceso europeo de integración. Conviene recordar, en este sentido, las dos conexiones que Majone encuentra entre la tendencia a la adopción de medidas precautorias y los mecanismos de gobierno multi-nivel surgidos del proceso de integración:

En *primer lugar*, los mecanismos de toma de decisión, el equilibrio interinstitucional y las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno, impiden un nivel de armonización profunda en materia de regulación sobre seguridad alimentaria, cuando existen aprensiones fuertes por parte de un número considerable de Estados Miembro. Y, en *segundo lugar*, la participación de múltiples agencias de evaluación científica, abre el espacio para diferencias de interpretación o método en la evaluación de la seguridad de un alimento, permitiendo que organizaciones activistas y gobiernos nacionales bajo presión acusen la existencia de una controversia científica que llama a la precaución (Majone denomina a este fenómeno “cacofonía regulatoria”).

Como hemos visto, la evolución de la polémica ha estado marcada por el conflicto entre la Comisión y los Estados Miembro, representados en el Consejo de Ministros y los distintos comités reguladores. **Mientras el órgano ejecutivo europeo parecería haber intentado hacer cumplir la normativa comunitaria en la materia, los Estados han violado, en reiteradas oportunidades, las regulaciones que ellos mismos habían adoptado.** El ejemplo más elocuente de ello es la imposición de salvaguardias nacionales, que impiden la comercialización de eventos ya aprobados a nivel comunitario, basándose en argumentos que, en más de una oportunidad, han sido desestimados por parte de las autoridades científicas europeas.

La Comisión cuenta con resortes institucionales para accionar frente a este tipo de situaciones. Por ejemplo, en el caso de la aprobación de nuevos eventos biotecnológicos puede dar la luz verde ante un estado de parálisis por falta de mayorías. Igualmente, en el caso de las salvaguardias, la Comisión puede realizar un procedimiento similar que se inicia con su propuesta de rechazo (o aceptación) y, una vez más, si los Estados Miembro no pueden llegar a un acuerdo, queda en libertad de imponer su postura.

Sin embargo, estos resortes institucionales no significan una capacidad política real de imponerse sobre el terreno a la voluntad firme de los Estados. Por ello, todo indica que los distintos niveles de

gobierno han optado por evitar conflictos graves, arribando a un acuerdo que reconoce las capacidades políticas e institucionales de cada una de las partes.

Si, por ejemplo, la Comisión deseara imponer su postura aprobando nuevos eventos a pesar de la fuerte oposición de un grupo de Estados, y estos optaran por imponer salvaguardias (o, más informalmente, se abstuvieran de respetar la normativa); el nivel de armonización sería aún menor, porque crecerían las diferencias entre los distintos mercados y el comercio de bienes agrícolas (y la gestión del mercado interior) se dificultarían aún más. **Una situación como esta acarrearía graves costos políticos y económicos, a la vez que desnudaría las incoherencias de la UE de cara a sus propios ciudadanos y a la comunidad internacional (incluido el sistema de solución de disputas de la OMC...).** En cierta medida, esta era la situación que se perfilaba al comenzar la polémica, y la colisión interinstitucional (y entre niveles de gobierno) ha sido evitada gracias a la adopción de una moratoria y al largísimo proceso de reforma que hemos descrito.

Elocuentemente, en todas las votaciones realizadas en temas referidos a OGMs el resultado ha sido una falta de acuerdo para formar una mayoría en contra o a favor de las propuestas de la Comisión, a excepción de la última votación que se ha realizado en el tema salvaguardias. Ante la propuesta de la Comisión de rechazar las salvaguardias ambientales, en concordancia con el veredicto de las autoridades científicas comunitarias, los Estados Miembro no alcanzaron un acuerdo a favor o en contra a nivel de comité regulador. Sin embargo, **el 22 de julio de 2005, el Consejo de Ministros (última instancia antes de que el tema quede en manos de la Comisión) alcanzó por primera vez una mayoría en contra. En esta oportunidad, 22 países se opusieron a la propuesta (alcanzando el 83% de los votos ponderados) y tan solo tres optaron por votar a favor o abstenerse.**

Podría entonces pensarse que esta votación ha delimitado claramente el “umbral de tolerancia” que los estados tienen frente a la injerencia comunitaria. A su vez, podría también sugerirse que en las votaciones sobre los maíces Bt-11 y NK603, en las cuales la falta de acuerdo permitió la aprobación de dos eventos en el 2005, habría existido una aquiescencia tácita de los Estados, que prefirieron dejar en manos de la Comisión la responsabilidad pública por una decisión que consideraban necesaria por los cuestionamientos internacionales frente a la moratoria³⁶. El problema es que esta dinámica puede ser políticamente corrosiva para el proceso de integración, en tanto deja en manos del espacio comunitario la toma de decisiones impopulares, sin haber delegado en él las capacidades políticas que se requieren para asumir esta tarea.

Antes de terminar, conviene revisar brevemente el contraste entre las tradicionales respuestas a los problemas de circulación de mercaderías, en el marco de la integración europea, y las nuevas formulas políticas que se están perfilando para abordar temas tales como OGMs, hormonas y residuos de pesticidas. La comparación nos permitirá entender que estos temas han creado una nueva dinámica política, que en cierto sentido da un paso atrás respecto a los niveles de delegación desde el espacio nacional al espacio comunitario. Lo irónico es que esto ocurre en paralelo a un proceso que crea normas más “comunitarias” que deberían significar un nivel mayor de delegación.

Los problemas para la circulación de mercancías dentro del Mercado Interior europeo no son nuevos. A lo largo del proceso de integración, gran cantidad de regulaciones nacionales que condicionaban la circulación de mercancías, sin un justificativo científico adecuado, fueron objeto de disputas. La resolución de estas disputas ha creado una suerte de doctrina que se repite en los distintos fallos del Tribunal Europeo de Justicia. Por lo general, **la Comisión y el Tribunal han sostenido que, ante la existencia de una regulación que impida la entrada de un producto por su contenido o composición,**

³⁶ Esta hipótesis gana fuerza a partir de la coincidencia cronológica de las aprobaciones y momentos clave del proceso que se lleva a cabo en el marco del Sistema de Solución de Controversias de la OMC, donde Estados Unidos, Canadá y la Argentina cuestionan la moratoria en la aprobación de eventos y las salvaguardias nacionales europeas (agradecemos, en referencia a este punto, los comentarios del Dr. Gustavo H. Méndez, miembro del Servicio Exterior de la Nación).

sin basarse en un justificativo científico, la comunidad debe encontrar una solución de compromiso. Este compromiso consiste en que el país debe levantar la medida restrictiva, y el resto de los países se comprometen a informar “debidamente” a los consumidores sobre el contenido del producto (usualmente, por medio de una etiqueta).

El caso que ha marcado esta modalidad de solución de las disputas comerciales es el conocido como “Cerveza Alemana” (*Comisión vs. Alemania*, Caso 178/84 del Tribunal de Justicia Europea). La disputa había surgido por una regulación germana (*Biersteuergesetz*) que reservaba la denominación cerveza (*bier*) a las bebidas que han sido realizadas solamente con “malta de cebada, lúpulo, levadura y agua”. Esta normativa impedía la entrada de cervezas producidas en otros miembros de la comunidad, que utilizaban ingredientes y/o aditivos distintos. Ante las protestas de otros Estados Miembro y de la Comisión Europea, Alemania intentó justificar las restricciones en base a la protección de la salud de los consumidores, aunque le resultó difícil encontrar basamentos científicos para sustentar su postura. El tema fue finalmente resuelto mediante un fallo del Tribunal Europeo de Justicia, que definió como ilegal e injustificada la normativa en cuestión. En tanto, se concedió a Alemania el derecho de demandar que, por medio de un etiquetado, se informase a los consumidores sobre los ingredientes utilizados en la bebida.

Al surgir los inconvenientes con los OGMs, los organismos europeos recurrieron al repertorio de respuestas con que contaban y que surgía de la doctrina mencionada. Por ello, la primera reacción fue la adopción de normas de etiquetado obligatorio. Sin embargo, los problemas no pudieron ser resueltos con la imposición de esta exigencia, por lo que se vieron obligados a diseñar un nuevo dispositivo político que pudiera dar respuestas a los inconvenientes para el mercado interior. Este dispositivo debía sopesar las capacidades políticas de los gobiernos nacionales y las necesidades de armonización a nivel comunitario, en el marco de un proceso de integración.

El desafío consistía en encontrar una formula que evitase la ruptura abierta del principio de libre circulación de mercaderías, obviando a su vez la demanda de justificativos científicos en los casos en que este principio es quebrantado por necesidades políticas domésticas de primer orden. A pesar de que hemos decidido no profundizar en el tema, debe señalarse que también se suma a este problema la existencia de un ámbito multilateral, que impone criterios estrictos para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias. Tal situación, ha derivado en la adopción de un sistema flexible que tiene como eje el principio precautorio. Este principio, **permite que el sistema europeo de regulación del comercio de alimentos se “doble, pero no requiebre”;** porque deja abierta la puerta para que un Estado se abstenga de acatar las normas comunitarias cuando existe en su país una oposición fuerte a esta norma. Este acuerdo tácito se encuentra en el corazón del equilibrio interinstitucional del gobierno europeo.

La formula que cristaliza este acuerdo tácito en el orden comunitario es al del principio precautorio, que posibilita acciones de excepción ante falta de acuerdo científico. Como puede intuirse, esta formula atiende los dos inconvenientes mencionados por Majone, porque abre la posibilidad para que la “cacofonía regulatoria” (esto es, las opiniones dispares de los órganos científicos nacionales), sirva como excusa para que un Estado se abstenga de respetar una norma que intenta armonizar la regulación en la materia.

Por lo tanto, **la adopción de normas sobre etiquetado y el principio precautorio, son dos medidas que se condicen con las necesidades económicas y políticas europeas, e intentan dar respuesta a los problemas surgidos en su mercado interior en el marco de un peculiar equilibrio institucional (y entre niveles de gobierno) que surge de su proyecto de integración.**

2) Los productores europeos y la polémica en torno a los OGMs

2.1) Distintas aproximaciones al problema de la regulación

Existe un debate abierto en referencia al rol que han jugado los actores de la producción europea en esta cuestión. Haremos una somera descripción de las visiones presentadas por distintos autores para, luego, explicar donde se posiciona este trabajo.

Nos referiremos a tres visiones alternativas. La primera y la segunda corresponden a dos tipos distintos de análisis, el primero es de sociología política mientras que el segundo es de economía política. Una tercera visión se sustenta en los presupuestos de la economía política, pero reconoce ciertas particularidades que diferencian este caso y exigen reconsideraciones respecto a la segunda visión.

En línea con esta última perspectiva, sostendremos que la polémica en torno a los OGMs, y el proceso decisorio que creó un marco regulatorio restrictivo para su comercio, no pueden ser plenamente entendidos sin recurrir a elementos de distintas vertientes del análisis de los procesos políticos. La clave está en entender que el proceso político, por el que se crea el marco regulatorio restrictivo, transcurre por distintas “instancias” o “momentos”³⁷:

- **Emergencia del tema:** es el momento en que un tema ausente del debate público, comienza a ser señalado como una fuente de preocupación por parte de ciertos sectores de la sociedad.
- **Reacción pública:** se trata del momento en que el tema comienza a aparecer con recurrencia en los medios de comunicación, y despierta el interés de los ciudadanos. Este momento puede ser muy importante porque es cuando el tema es encuadrado en un marco de referencia determinado. El marco de referencia elegido, anticipa en cierta medida la respuesta regulatoria. En el presente caso, será distinto el abordaje a la cuestión de los OGMs según esta sea enmarcada como un tema de comercio, de medio ambiente o de defensa de los consumidores.
- **Respuesta política:** es el momento en que las autoridades toman el tema, incluyéndolo en la agenda. Vale aclarar que esta instancia puede advenir directamente, sin mediar una reacción pública. En estos casos, quienes han comenzado a llamar la atención sobre una cuestión nueva, consiguieron un acceso directo a las autoridades. Por otro lado, la reacción pública no garantiza automáticamente una respuesta gubernamental sustancial.
- **Implementación de la política adoptada y evaluación de su funcionamiento:** la política decidida en la instancia anterior comienza a ser puesta en vigor, y sus resultados son sujetos a evaluación. Comúnmente se realzan ajustes, frente a las imperfecciones observadas en la evaluación. Esta instancia es fundamental, porque el modo en que una política pública es llevada a la práctica, puede ser determinante para definir sus impactos.

La gravitación que tienen los diferentes actores sociales que participan de este proceso, varía en los distintos momentos del proceso de formación de la política pública. Por ejemplo, los productores

³⁷ Este esquema se desprende del *Public Policy Cycle*, aunque se ha simplificado y se lo ha adaptado a las necesidades del argumento que presentaremos. El objetivo es demostrar que distintos tipos de organizaciones pueden tener diferente capacidad de influir en cada una de las etapas. Nuestra idea es que el resultado regulatorio final no se puede entender si no se apela a un modelo que reconozca las distintas fases que se sucedieron en este proceso. Según creemos, los modelos acotados, donde tan solo un actor es definido como la razón principal de la emergencia de un marco regulatorio restrictivo, no ayudan a entender el caso estudiado. .

cuentan con más influencia en el proceso de implementación por su conocimiento técnico y su tradición de trabajo con las autoridades públicas de aplicación. **De igual modo, cada uno de los momentos se entiende mejor apelando a distintos elementos del análisis político.** Continuando con el mismo ejemplo, la participación de los productores en el proceso se entiende a través de modelos de lobby directo, propios del análisis económico de la formación de políticas. Esta disposición cronológica del proceso nos permitirá introducir diferentes elementos analíticos para las distintas instancias del proceso. Según argumentaremos, ello evitará dos falencias que encontraremos en la bibliografía estudiada: En primer lugar, nos permitirá vincular claramente a la reacción social y los intereses económicos en juego (que usualmente se presentan como dos explicaciones alternativas); en segundo lugar, nos permitirá explicar la “configuración” del marco regulatorio resultante, reconociéndose las razones que subyacen detrás de las exclusiones y las medidas informales (que rara vez encuentran sentido en el marco de las visiones que presentaremos).

Por ahora, pasemos revista a las tres visiones que serán la base de nuestro análisis. Al terminar con su presentación, anunciaremos el modo en que la perspectiva que proponemos se diferencia de ellas. .

1) La *primera visión* evalúa el tema desde una perspectiva centrada en la formación de la agenda pública (*agenda setting*). Esta aproximación se interesa por entender el proceso que trajo al conocimiento público el tema OGMs. ¿Por qué un tema ausente de las preocupaciones del público en general, los medios y las autoridades emergen en un momento determinado, convirtiéndose en una cuestión de tanta relevancia? Los análisis de este tipo dan mucha importancia a cómo ha sido definida esta cuestión al entrar en la agenda pública, cuáles alternativas existieron, que actores se han posicionado respecto a la cuestión y cuanto de su posición se ha visto reflejado en el resultado regulatorio³⁸.

Esta visión tiene como estrategia de investigación el *estudio de los distintos marcos conceptuales* propuestos por los actores implicados en la polémica. En el caso que nos ocupa, ello abarca a los distintos tipos de productores, las organizaciones de la sociedad civil que han participado del debate, los científicos, la prensa, etc. Esta información es contrastada con lo que surge del estudio preciso del momento en que una cuestión, ignorada hasta allí por los medios y las autoridades, se convierte en un tema central. Posteriormente, se evalúa su entrada en la agenda de gobierno y la respuesta política recibida.

Para el caso de los OGMs, quienes han adoptado esta perspectiva han separado a los actores *emergentes* de aquellos *reactivos*³⁹.

Los *actores emergentes* fueron quienes tuvieron la iniciativa. Los actores sociales más destacados en este grupo fueron los ecologistas, las asociaciones minoritarias de productores vinculadas con producciones tradicionales y orgánicas, las organizaciones de consumidores y otros grupos que adoptaron el tema como una causa secundaria (desde grupos de militantes anarquistas hasta asociaciones religiosas).

Ellos plantearon una perspectiva problemática del tema, alegando riesgos e incertidumbres sobre su impacto en el ecosistema, los consumidores y la economía. También difundieron conceptos como “comida Frankenstein” y desplegaron una serie de acciones de gran visibilidad e impacto (que, en muchos casos, compensaban el pequeño número de manifestantes que convocaba en un primer momento la causa). Sus acciones persiguieron tres objetivos estratégicos: a) ganar la atención de los medios de prensa y el público, b) vincular la cuestión con pasadas crisis alimentarias y c) presionar a

³⁸ Para una introducción a estas herramientas metodológicas y una reflexión sobre su pertinencia para el caso de la UE ver Radaelli (2000 y 1998) y Fouilleux (2000).

³⁹ La aplicación al estudio de las políticas biotecnológicas fue realizada por Joly et al. (2000), Joly y Morris (2001), Levidow y Murhpy (2002 y 2003) y Scoons (2002).

marcas y supermercados para que no utilicen OGMs en sus productos. Sus demandas, por otro lado, giraron en torno al pedido de una moratoria (o, dependiendo del caso, la lisa y llana prohibición de los OGMs), la introducción del etiquetado obligatorio y la adopción de nuevos criterios de evaluación de riesgo (típicamente, el rechazo del principio de “equivalencia sustancial” a favor del “principio precautorio”⁴⁰).

Los *actores reactivos* fueron quienes sólo se incorporaron al debate después de que los primeros hubiesen iniciado el conflicto en torno a los OGMs. En este grupo se encuentran las organizaciones de productores tradicionalmente vinculadas con la PAC y las Organizaciones Comunes de Mercado (productores “intensivos”), las compañías vinculadas con la biotecnología y las agrupaciones de investigadores y científicos. Estos grupos propusieron una aproximación estrictamente científica de los riesgos implicados, aunque aceptaron el requisito de informar a los consumidores a través de etiquetas.

Se opusieron, sin embargo, al rechazo liso y llano de esta tecnología, señalando sus beneficios actuales y potenciales. También demandaron una normalización del tema y criticaron a aquellas autoridades que, por temor a perder popularidad, realizaron concesiones cuya consecuencia era la postergación del progreso técnico-científico (recurrentemente, se enmarcó este planteamiento en el problema del atraso europeo frente a los Estados Unidos). Su mayor antagonismo se dirige a los militantes que atacan ensayos de campo con variedades modificadas, los más enérgicos califican este accionar de “ludista”⁴¹.

Según los trabajos centrados en la formación de la agenda pública, el resultado regulatorio responde al accionar de los *actores emergentes* de la sociedad civil (consumidores, ecologistas y productores no intensivos). Gracias al eco que ellos lograron obtener en los medios de prensa (la agenda pública) y, posteriormente, en las prioridades de gobierno (agenda política). La referencia a pasadas crisis alimentarias, así como el accionar sobre agentes comerciales (supermercados y marcas), fueron también fundamentales para lograr lo antedicho.

Sin embargo, la regulación habría sido igualmente influida por parte de los grupos *reactivos* que defendieron la biotecnología. A pesar de contar con la desventaja de haber sido los segundos en actuar, los grupos *reactivos* pudieron evitar que ciertos componentes que habrían derivado en graves problemas para la producción fuesen excluidos del marco regulatorio adoptado. El mejor ejemplo de ello es la ausencia de etiquetado obligatorio para productos de animales alimentados con OGMs, demandado por los grupos *emergentes* pero ampliamente rechazado por los productores ganaderos europeos (altamente dependientes de piensos importados –para los que existen pocas alternativas no OGMs, especialmente en materia de proteínas vegetales por la amplia adopción de variedades modificadas en los países productores de soja).

En consecuencia, la regulación debe ser entendida, según esta perspectiva, como el resultado del conflicto entre actores *emergentes* y *reactivos*. Los primeros han llevado la ventaja porque su mensaje fue el que más hondamente caló entre la masa relativamente pasiva de consumidores/votantes que, a su vez, llevaron a replantear la posición que los gobiernos y los grandes agentes comerciales adoptaron en referencia a la biotecnología.

Esta visión cuenta con un gran potencial para entender los primeros momentos del ciclo de la política pública. Sin embargo, no nos permite, en nuestra opinión, entender la gravitación que han tenido los productores identificados como reactivos, en instancias más avanzadas del proceso político. En particular, no logra comprender los intereses que subyacen detrás de la moratoria y otras medias de carácter informal.

⁴⁰ Cf. Levidow y Murhpy (2002 y 2003) Scoons (2002).

⁴¹ En referencia al movimiento de trabajadores que, en los tiempos de la revolución industrial inglesa, destruían máquinas de vapor como modo de protesta.

2) La *segunda visión*, basada en la *teoría económica de la regulación*⁴², sostiene que la legislación actual ha sido producto del accionar de los *lobbies* agrícolas europeos. Esta perspectiva entiende que la UE ha generado una regulación más estricta porque sus productores se benefician de ella. Y, en consecuencia, argumenta que el rol adjudicado por la visión precedente a los grupos de la sociedad civil, como organizaciones de ecologistas y consumidores, no se corresponde con su verdadera capacidad de acceso e influencia.

Según la *teoría económica de la regulación*, los grupos identificados como “emergentes” rara vez ganan la atención de las autoridades. Ello ocurre porque quienes detentan el poder de decisión en materia de asuntos públicos, se relacionan con los grupos organizados de la sociedad en un modo análogo al que se da entre agentes económicos en el ámbito del mercado. Por ello se habla de un *mercado político*, donde las autoridades “ofertan” regulación y los grupos organizados (cámaras, sindicatos, ONGs, etc.) demandan tipos particulares de regulación en función de sus intereses económicos. **La demanda debe tentar a los oferentes con un “precio” que, por lo general, se vincula con el interés de la autoridad de permanecer en el cargo. Por ello, en el “mercado” de las regulaciones, suele ganar quien ofrezca el favor de grupos importantes de votantes y/o financiación para campañas electorales.**

Por lo tanto, argumentan los defensores de esta teoría, los grupos señalados como emergentes en la visión anterior cuentan, en principio, con muy pocas chances de orientar la oferta de políticas hacia sus demandas. Porque, a diferencia de grupos como las asociaciones de productores, no cuentan con la cohesión interna necesaria para movilizar votantes en una elección o los recursos para ofrecer financiación para campañas electorales.

Las organizaciones de ecologistas y de consumidores cuentan con una capacidad organizativa limitada si se los compara con las organizaciones de productores. Porque los productores son grupos más cohesionados, con un interés puntual común, mientras que los consumidores son un grupo grande, poco cohesionado y con intereses en común demasiado amplios y difusos. **Entonces, la diferente capacidad de acción colectiva⁴³ hace que sea más creíble una explicación centrada en el interés económico de los productores europeos⁴⁴.**

Esta perspectiva presenta a los modelos de análisis de impacto económico como un elemento fundamental de su análisis. Ya que, a través de ellos, se demostraría el interés de los productores europeos en una regulación restrictiva. Este tipo de análisis puede referirse tanto a la dimensión comercial⁴⁵ como a la microeconomía de la granja⁴⁶. En ambos casos, sin embargo, los productores son presentados como un todo homogéneo que, en su conjunto y sin excepciones, logra beneficiarse de la situación actual⁴⁷.

En resumen, esta visión entiende que la existencia de un interés económico, de los productores europeos, a favor de una regulación restrictiva es un factor explicativo suficiente de por sí; por lo que, en principio, no sería necesario considerar otros factores de incierta incidencia como el accionar de grupos de la sociedad civil. La principal virtud de esta perspectiva es reconocer los intereses

⁴² Según la formulación de Stigler (1971).

⁴³ Ver Olson (1965).

⁴⁴ A Downs (1957), Spigler (1971) y Becker (1983) corresponde el marco teórico general, Jackson y Anderson (2003) proponen su aplicación al caso de la sobre OGMs en la UE.

⁴⁵ Nielsen y Sherman (2002) presentan un panorama sobre este tipo de análisis. .

⁴⁶ Anderson, Damania y Jackson (2004).

⁴⁷ En este sentido, debemos señalar que existen un conjunto de estudios que pone en cuestión los postulados referidos al impacto económico que tendrían los OGMs. Este trabajo no abordará el problema desde este ángulo, nos basta con señalar que existen opiniones divergentes en este sentido, el EUWAB (European Union welfare Effects of Agricultural Biotechnology - <http://www.agr.kuleuven.ac.be/aee/clo/euwab.htm>) compila una serie de trabajos que ponen en cuestión los efectos económicos que se derivan de los estudios citados por Nielsen y Sherman (2002)

económicos que subyacen detrás del accionar de los distintos lobbies; adicionalmente, presenta un modo interesante de entender los intereses que guían las decisiones de las autoridades públicas. Sin embargo, su principal limitación es que tan solo reconoce los medios de acción directa, desconociendo los mecanismos indirectos (cómo la creación de preocupación entre los consumidores, como un medio de forzar la reacción de las autoridades). En consecuencia, nosotros adoptaremos las premisas que esta visión utiliza para entender la “oferta de regulación”, pero nos separaremos de ella al señalar en los que se refiere a la “demanda de regulaciones”.

En esta sección opondremos a la segunda visión una perspectiva en la cual conviven *productores perdedores* y *productores ganadores*, que sostienen posiciones divergentes respecto a los OGMs y, consecuentemente, presionan a las autoridades en sentidos opuestos (y a través de estrategias diferentes que se condicen con su diferente capacidad de presión directa). Así, la regulación surgida en la UE respecto a los OGMs no sería el producto de una acción conjunta de los productores del viejo continente, sino el resultado transaccional de grupos en conflicto.

3) La *tercera visión* se sustenta en los mismos modelos explicativos, emparentados con la *teoría económica de la regulación*. Pero llega a conclusiones más semejantes a las de la primera visión, en lo que refiere a los grupos que han contribuido a la emergencia de un marco regulatorio restrictivo.

A diferencia de la primera visión, reconoce los problemas de acción colectiva que enfrenta la sociedad civil y la natural preeminencia de las organizaciones vinculadas a actividades productivas. Sin embargo, se diferencia de la segunda visión en tanto señala que el conflicto en torno a los OGMs presenta tres peculiaridades a considerar: a) La *primera* de ellas corresponde a una circunstancia que deriva en un aumento de la capacidad de acción de los opositores a los OGMs, el eco público de la cuestión; b) la *segunda* se refiere a un rasgo institucional que favorece el acceso de los grupos de la sociedad civil, la participación de distintos niveles de gobierno (regional, nacional y europeo) en la construcción del marco regulatorio; y, en fin, c) la *tercera* se refiere a un condicionante en la capacidad de acción colectiva de sus potenciales defensores, el quiebre vertical de la cadena productora de alimentos.

a) La *primera* peculiaridad es que el tema se encuentra rodeado por un escándalo público, de alto perfil en los medios. Reforzado por las pasadas crisis de seguridad alimentaria (Vaca loca, dioxina, etc.), que constituyen un precedente del cual se supo sacar ventaja. La visibilidad de la cuestión, su eco en la prensa y la reacción temerosa de los consumidores reforzaría, según esta perspectiva, la capacidad de acción colectiva y petición frente a las autoridades de grupos que, de otro modo, tendrían más dificultades para lograr que sus demandas sean atendidas⁴⁸.

Aunque los autores no lo señalan, en este punto el argumento se hace tributario de los modelos empleados para entender el accionar de los denominados Movimientos Sociales⁴⁹ y, en particular, los análisis que señalan la activación de aliados (colectivos o individuales) como estrategia de acción política indirecta. Esta estrategia es utilizada por quienes no cuentan con el suficiente poder para iniciar una acción directa frente a las autoridades⁵⁰, por lo que puede ser un marco conceptual útil para entender esta polémica. Nosotros haremos un uso explícito de estas visiones en nuestra conclusión porque, creemos, ellas nos permitirán encontrar el vínculo entre los intereses económicos en juego y la importancia que ha tenido el accionar de grupos de la sociedad civil y la reacción del público en general. Ocurre que esta visión se aferra al modelo de análisis económico de la regulación, introducir conceptos propios del análisis de Movimientos Sociales, permite entender a la reacción pública como un resultado de la estrategia desplegada por la protesta (en lugar de considerarlo un elemento externo, de contexto, que ha venido a favorecer su accionar).

⁴⁸Bernaer y Meins (2002) y Meins (2000).

⁴⁹Ver Della Porta y Diani (1999).

⁵⁰El argumento original corresponde a Jenkins y Perrow (1977)

b) *La segunda* peculiaridad surge de la comparación del andamiaje institucional norteamericano y el europeo. En el caso la UE la regulación y los mecanismos legislativos, caracterizados por la participación de distintas instancias o niveles de gobierno, es más permeable al acceso de organizaciones civiles ecologistas y de consumidores. En Estados Unidos, en cambio, el esquema centralizado de regulación (encarnado en la Food and Drugs Administration), deja menos espacio a influencias de grupos sin un gran poder de presión⁵¹. Este rasgo nos recuerda el argumento de Majone (2000 y 2002), presentado en la primera sección, según el cual la convivencia de distintos niveles de gobierno, y múltiples agencias de evaluación, crean un ambiente propicio para el rechazo de los OGMs. Según indicamos en la primera sección, este rasgo surge por el contexto de integración en el cual se da esta polémica; como este tema ya ha sido revisado, no nos detendremos en él.

c) *La tercera*, por último, se refiere a ciertos límites en la capacidad de acción de los productores europeos que, por otro lado, se presenta como un punto en el cual difieren la UE y los Estados Unidos. Se trata de la diferente capacidad con que cuentan los distintos componentes de la cadena productora de alimentos. En el caso de Europa es más importante el poder de negociación con que cuenta su sección baja (*downstream*) -esto es los procesadores y, especialmente, los distribuidores-, frente a su sección alta (*upstream*), compuesta por los productores agrícolas. En contraste, en los Estados Unidos prevalece la organización y capacidad de acción de los productores primarios. Esta diferencia se da por un importante nivel de concentración en los extremos de la cadena productora de alimentos (sección alta en caso de Estados Unidos y sección baja en de la UE⁵²).

Esta situación permitió que los distribuidores y procesadores (en particular aquellos que tienen una marca reconocida) se impusieran a los productores, obligándolos a no utilizar OGMs. La sección baja, por su naturaleza y en base a la feroz competencia que enfrenta, es más sensible a las campañas anti-OGMs que, no por casualidad, apuntaron en primer lugar contra las más importantes marcas y cadenas de supermercados.

A diferencia de la tercera visión, nosotros nos concentraremos en las fisuras horizontales del sector agro-alimentario europeo, entendiendo que este punto puede ser aún más importante que el *quiebre vertical* señalado. Por otro lado, sostendremos la inconveniencia de aferrarse a un modelo explicativo unívoco, que privilegia (como en el caso de la primera visión) la economía política del proceso. Adicionalmente, esta posición no permite vincular claramente a la reacción social con los intereses económicos que de ella se derivan (en el caso de los productores que se benefician), porque la presentan como un mero factor de contexto. Por último, esta visión tampoco profundiza sobre el vínculo entre los mecanismos de gobierno europeo, que nosotros hemos revisado en la primera sección, y el éxito que han tenido las estrategias opositoras; nuevamente, en pos de mantener una perspectiva unívoca en el análisis del proceso.

Antes de pasar al desarrollo de esta sección, queremos señalar otro punto que nos separará del resto de las visiones presentadas. Se trata del vínculo que estableceremos entre este conflicto, la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y las políticas de etiquetado positivo⁵³. Ya que mostraremos

⁵¹Ver Majone (2000), Chalmers (2004) y Lafond 2001.

⁵² Bernauer y Meins (2002), Bernauer y Caduff (2004) y Hennis (2002)

⁵³ Hennis 2002 presenta un análisis donde se comparan los modelos de política y producción agroalimentaria dominantes en Estados Unidos y Europa, a la luz de los nuevos conflictos transatlánticos (OGMs, Hormonas, etc.). Concluye que en los dos casos han surgido nuevos Regímenes Alimentarios, donde nuevos actores (aparte de los productores) ganan injerencia en el proceso decisorio (distribuidores, empresas de las ciencias vivas, ecologistas, consumidores), siendo diferente su impacto a los dos lados del Atlántico. Nuestra posición se basa en resaltar los conflictos internos que se dan en la UE por los cambios que presenta Hennis. En esencia nuestra visión

como la división horizontal propuesta se plantea en otros ámbitos de política, entre los cuales destaca la reforma de la PAC. Entender estos vínculos nos permitirá comprender más claramente la dinámica del conflicto en torno a los OGMs porque, según sostendremos, lo que ocurre en un área afecta a lo que ocurre en la otra. Esta estrategia nos permitirá también señalar la poca plausibilidad de estrategias explicativas basadas en *actores de lobby ocultos* (como empresas agroquímicas y biotecnológicas europeas⁵⁴). Al estudiar las áreas de política vinculadas, veremos que el “efecto derrame” de la querrela contra la biotecnología tiene un carácter altamente perjudicial para este tipo de actores, acusados de “quintacolumnismo” contra los OGMs.

El conflicto en torno a los OGMs es un factor que mejora las posibilidades de que la PAC que resulte de la reforma sea más beneficiosa para un tipo particular de productores (y, vale decir, muy contraria al interés de los supuestos actores de lobby ocultos). En consecuencia, quines defienden una posición con respecto a los OGMs lo hacen porque ella no sólo afectará su actividad por el resultado regulatorio particular, sino que lo hacen también porque el devenir de la polémica influirá el modo en que se distribuyen las ayudas canalizadas a través de la PAC.

Por otro lado, la conjunción de elementos que presentaremos debe ser entendida a la luz del esquema cronológico descrito al principio de esta sección. Las primeras instancias de la evolución de esta política, y su posterior entrada en la agenda pública, estuvieron marcadas por el accionar social de los grupos opositores. En este caso las estratégicas utilizadas se corresponden con los modelos de acción indirecta (identificados con el estudio de los movimientos sociales). Mientras que el momento de desarrollo de la regulación y, más aún, el momento de su implementación, generaron mayores espacios para que los actores reactivos lograran que algunas de sus demandas más básicas fueran atendidas. Por el contrario, en este caso, el accionar es directo –sin la mediación de la opinión pública– y se corresponde con los modelos interpretativos centrados en la economía política de la regulación. A nuestro entender, cerrarse en una definición estrecha del proceso político (esté esta centrada en los productores más organizados o en las organizaciones de la sociedad civil), nos impide entender la particular dinámica política que explica la regulación adoptada.

Intentaremos, en fin, demostrar que el beneficio económico que resulta de la actual política europea no pueden ser considerados como un factor que, por sí mismo, explique la adopción de esta política. Quienes intentan demostrar que no se puede explicar la emergencia de un marco restrictivo en base a la reacción social, suelen argumentar que esta es una “falsa variable” utilizada como excusa. Sin embargo, intentaremos demostrar que el beneficio económico de la actual regulación surge de una serie de condiciones, entre las que destacan el escándalo público y el accionar social. Por ello, creemos, que la explicación basada en la movilización social es complementaria a aquella basada en el interés económico de determinados grupos.

La organización de esta sección será la siguiente: En primer lugar, presentaremos las dos categorías de productores que nos permitirán entender el quiebre horizontal y su relación con la política referida a OGMs (2.2). En segundo lugar, explicaremos su relación con la PAC (2.3) y las políticas de etiquetado positivo (2.4). En tercer lugar, explicaremos como se vinculan los elementos presentados con la adopción de políticas restrictivas, relacionando la reacción social, el interés de determinados productores y los imperativos que motivan a las autoridades (2.5). En cuarto lugar, presentaremos ejemplos concretos que nos permitirán entender mejor lo anteriormente expuesto (2.6). Finalmente,

no es diferente a la de Hennis, pero creemos importante poner el acento en la dimensión interna porque ella es el motor del cambio.

⁵⁴ Graff y Zolberman (2004) señalan el interés de las industrias agroquímicas en la no aceptación de los OGMs (que, en algunos casos, evitan la compra de estos insumos); sin embargo, veremos como las alianzas que se oponen a los OGMs, ganan a través de este conflicto fuerza para batallar en otros ámbitos donde su accionar entra en directo conflicto con los intereses de dichas industrias.

volveremos sobre las distintas visiones presentadas para reflexionar sobre el rol de los productores en esta polémica.

2.2) Dos tipos de productores, dos posiciones frente a los OGMs

Como puede verse en la tabla N° 8, tendremos dos categorías de productores rurales: productores *diferenciados* y productores *no diferenciados*. A cada una corresponde una postura adoptada: 1) activa -en contra- o reactiva -moderadamente a favor-; 2) un resultado obtenido: beneficios frente a pérdidas en términos de *costo de oportunidad*; y, 3) un tipo particular de ayuda de la cual obtienen mayores beneficios⁵⁵.

Tabla N° 8

	Productores intensivos (commodities)	Productores Diferenciados (por tradición, proceso, origen, cuidado del medio rural, etc.)
Relación con la Política Agrícola Común (PAC)	Tradicional beneficiarios de la PAC - Ayudas acopladas y Organizaciones Comunes de Mercado (precio sostén, ayudas a las exportaciones, etc.)	Más beneficiados por la PAC reformada - Segundo pilar (Desarrollo Rural) y Ayudas desacopladas (y eco-condicionadas)
¿Cómo actuaron frente a los OGMs?	Reacción (a favor)/Prudencia/Negociación	Acción (en contra)/Iniciativa/Activismo
¿Cuál es su posición?	No se oponen a los OGMs, pero al surgir el rechazo aceptan medidas "precautorias". Principal fuerza por la "normalización". Aceptan el etiquetado. Umbrales "razonables". Opuestos al etiquetado animal.	Mayores opositores junto con ecologistas. Etiquetado como "segundo mejor". Bajos umbrales de tolerancia. Exigen el etiquetado animal. Piden libertad para declarar regiones "libres de OGMs".
¿Ganan o pierden?	Pierden: 1) Costo de oportunidad 2) Pérdida de competitividad	Ganan: 1) El escándalo público permite orientar ciertas políticas en su beneficio 2) Factor de diferenciación adicional, mayor diferencial de precio.

El primer grupo es el de los productores que se posicionan en el mercado por la "calidad" de sus productos antes que por su competitividad entendida en términos de productividad (es decir, bajos costos y altos rindes). La diferenciación puede estar dada por un tipo de producción o procesamiento

⁵⁵En el caso de los productores no diferenciados, las políticas que mayores beneficios les reportan son aquellas englobadas en las Organizaciones Comunes de Mercado, que giran en torno a la adopción de un precio sostén para cada cultivo protegido. El precio se logra a través de una protección en frontera que impone un pago equivalente a la diferencia entre el precio interno y el precio del mercado mundial, además se crea un sistema de compras gubernamentales que también contribuye a la conservación de precios altos a través del crecimiento de la demanda agregada. Las exportaciones son beneficiadas con una *restitución* (subsidio a la exportación) que compensa la diferencia entre el precio interno y el precio internacional más bajo. Adicionalmente, los productores no diferenciados suelen ser los que mayor partido sacan de los pagos que se vinculan al nivel de producción (porque son quienes mayores rindes por hectárea logran).

Por su parte, los productores diferenciados encuentran mayores beneficios en políticas orientadas al Desarrollo Rural (Segundo pilar de la PAC), porque suelen tener mayor capacidad para realizar proyectos que atiendan los objetivos fijados por la Unión en este sentido (como el cuidado del medio rural o el bienestar de los animales.) Además, ellos cuentan con mayores ventajas (frente a los productores no diferenciados) para acaparar pagos que no se vinculen con el nivel de producción y, más aún, que atiendan a otros criterios (como ocurre con la denominada la eco - condicionalidad, introducida por la reforma de 2003, que condiciona el pago directo al respeto de "buenas prácticas agrícolas").

tradicional, por estándares de “calidad” más estrictos, por un mejor cuidado del medio ambiente o cualquier otro factor que pueda, de alguna u otra manera, hacer que los consumidores estén dispuestos a pagar una prima sobre el precio de dicho producto. Este grupo de productores ha sido el que más vehementemente se ha enfrentado a los OGMs, siendo junto con los grupos ecologistas los actores que han tomado un rol activo intentando influir en la opinión pública y los decisores nacionales y europeos a través de movilizaciones, “escraches” a compañías productoras de alimentos y ataques contra campos donde se realizan ensayos con variedades GM.

Los productores diferenciados son, en esencia, la contracara del segundo grupo de productores enrolados en los grandes lobbies productivistas que han sido, tradicionalmente, los principales beneficiarios de la triada que sostenía a las denominadas Organizaciones Comunes de Mercados: precios sostén, aranceles a las importaciones y ayudas a las exportaciones.

Los productores diferenciados no cuentan con el nivel de acceso que años de interacción corporativa han dado al segundo grupo. Este punto debe ser retenido porque tendrá una gran importancia para la explicación que propondremos en la conclusión.

Una forma más clara de definir a los productores diferenciados es apelando a las medidas que la propia Unión realiza para promover tipos particulares de agricultura. Una ventaja adicional de este enfoque es que, luego, nos permitirá estimar los beneficios obtenidos por estos grupos gracias a la actual situación con respecto a los OGMs, considerando también las consecuencias que la polémica ha tenido (y aún tiene) sobre un amplio espectro de políticas agrícolas.

Según intentaremos demostrar, la actual situación de rechazo frente a los OGMs presenta, desde la perspectiva de los productores diferenciados, una serie de externalidades políticas que reportan mejoras en sus niveles de ingresos y, tal vez, son más importantes aún que los beneficios obtenidos directamente de las medidas restrictivas que describimos en la primera sección.

Otros autores han argumentado que la polémica de los OGMs se relaciona con la intención de mantener las medidas proteccionistas. Aquí, insistiremos en que si bien eso es verdad, debe también aclararse que se intenta crear un nuevo tipo de protección basada en criterios distintos y que, consecuentemente, produce efectos internos redistributivos que benefician en mayor medida a un tipo de productores en detrimento de otros. Reconocer este hecho permite considerar la dimensión interna del conflicto, que suele relegarse en favor de análisis ceñidos a la dimensión transatlántica de la disputa.

Por ello es necesario señalar que no todos los productores europeos se benefician de la misma manera y, más aún, varios de entre ellos terminan siendo perjudicados por la actual situación.

No es por tanto casualidad que ciertos productores no se opongan a los OGMs y, aún, lleguen a defenderlos. Por otro lado, al estudiar con detenimiento la legislación, encontramos que el resultado regulatorio es importante no sólo por lo que define y dispone, sino también por aquello que no dice y excluye. Según nuestra interpretación, los productores diferenciados son quienes han actuado para generar una polémica y han demandado una política restrictiva. Los productores no diferenciados, por su parte, han sido responsables de aquello que ha sido excluido de la legislación, logrando que ella no los afecte en los puntos más sensibles que hubieran significado enormes pérdidas.

Dos conjuntos de políticas europeas nos dan la pauta para definir a este tipo particular de productores, los regímenes de ayuda y las reglas de etiquetado positivo.

2.3) Los conflictos en torno a la PAC y los OGMs

Las políticas de Desarrollo Rural (conocidas como el Segundo pilar de la PAC) y los pagos directos desacoplados son las medidas que mayores incentivos brindan a quienes prefieren perder productividad y ganar en “calidad” (entendiendo por calidad cualquier factor objetivo o subjetivo que pueda llegar a garantizar el pago de primas por dicho producto, en base a su diferenciación respecto a su equivalente “convencional”). Por ello, este tipo de medidas son las que mayor beneficio dan a los productores diferenciados.

Los cambios introducidos en la PAC por las sucesivas reformas realizadas (especialmente aquellas acontecidas en 1992 –Mac Sharry-, 1999 –*Agenda 2000*- y 2003 –reforma de *medio término*-), **han tenido como rasgo principal la disminución de los montos asignados a medidas de mercado (conocidas como el Primer Pilar de la PAC) y el crecimiento de pagos vinculados al respeto del medio rural, la sanidad animal o el área cultivada** (“desacoplando”, según suele decirse, las ayudas del nivel o volumen de producción).

Muchos de los productores diferenciados son - como, por ejemplo, los productores de trigo orgánico-también beneficiarios de las ayudas abarcadas por el Primer pilar (ayudas de mercado, cómo el precio sostén). Empero, debemos recordar **que la imposición de topes a los gastos (acordada en 1999 entre Francia y Alemania) ha hecho de la negociación por la reforma de la PAC un juego de suma cero**⁵⁶, donde cada sector intenta generar las condiciones políticas que permitan quedarse con el pedazo más grande de la torta⁵⁷. Según se ha señalado, “...los productores rurales que más pierden con el paso del Primer al Segundo pilar, son aquellos que en mayor medida dependen de los subsidios a la producción, y quienes cuentan con menores oportunidades de diversificación y una menor calificación para recibir las ayudas al desarrollo rural y al agro-ecosistema”⁵⁸.

Obligados a elegir entre ayudas de mercado y aquellas asociadas a la “calidad” o el respeto del medio ambiente, los productores diferenciados optarán siempre por los segundos. En consecuencia, dicha imposición de topes a los gastos (agravados por la ampliación que obligará a dividir dicho presupuesto entre un número mayor de productores), reducen las posibilidades de cooperación y acuerdo entre las dos categorías de productores y exacerban el conflicto entre las dos concepciones que subyacen detrás de los distintos proyectos de reforma.

En este punto el lector se debe estar preguntando **cuál es la relación entre la PAC, sus pilares y el conflicto en torno a los OGMs**. Sencillamente, que **las transferencias desde las ayudas de mercados hacia los incentivos para las agriculturas de “calidad” (orgánica, tradicional, por procesos controlados, etc.) tienen como uno de sus mayores impulsores políticos a las crisis alimentarias vinculadas con la seguridad de los alimentos (o *food scares*, según las llaman en inglés⁵⁹) y las crisis medio ambientales vinculadas con la hiper-productividad agrícola**.⁶⁰

⁵⁶ Roederer-Rynning (2003)

⁵⁷ Que, en el año 2004, alcanzó la no despreciable suma de €46.800 millones (casi la mitad del presupuesto comunitario - de €99.800 millones).

⁵⁸ Thurston (2002)

⁵⁹ El termino inglés es más preciso porque diferencia las crisis alimentarias que, por ejemplo, afectan a países como Somalia o Etiopía por la falta de alimentos suficientes, de aquellas que se derivan de un peligro a la salud asociado a la ingesta como por ejemplo, y para citar un caso local, aquella vez que fueron identificadas partidas de mozzarella en mal estado o cuando fueron adulteradas pastillas de propoleo –con consecuencias letales-. Para los propósitos de éste trabajo, y a no ser que se indique lo contrario, nos referiremos al segundo tipo. Vale aclarar que estas crisis son ante todo definidas por la reacción temerosa de los consumidores, y es considerada como tal con independencia de la existencia o no de un peligro real o potencial para la salud de los mismos.

⁶⁰ Thurston (2002)

Lo importante es reconocer que, en paralelo a la reforma, existe un proceso por el cual estos grupos antes marginados están ganando ingerencia sobre la política agrícola europea que, a tono con los tiempos que corren, ha dejado de estar organizado de forma corporativa y decididamente inclinada a favor de elevar los niveles de producción (recordemos que la PAC nace con el tratado de Roma -1957- y, con el recuerdo fresco del hambre sufrido durante la Segunda Guerra Mundial, tenía como objetivo principal lograr el autoabastecimiento continental).

Tres elementos han puesto en jaque al tradicional régimen europeo de ayudas a la producción agrícola: la presión de sectores liberales que desean reducir el nivel de gastos y el peligroso déficit (encorsetado por los acuerdos que permitieron la Unión Monetaria), los socios comerciales externos que (como en el caso del MERCOSUR) exigen reducciones en los niveles de ayuda antes de realizar concesiones comerciales y la creciente percepción de que dicho régimen de subsidios no beneficia a los consumidores (al privilegiar la productividad, aún en detrimento de la salud de los consumidores).

Abierta la puerta hacia la reforma, se presenta un nuevo escenario de peligros y oportunidades que cada actor intenta capitalizar a su favor. En el caso de los productores de alimentos que tienen algún elemento de diferenciación, la clave del éxito estaría dada por la posibilidad de convencer al gran público (y, a través de él a los poderes públicos) del interés común que se defiende al apoyar formas particulares de agricultura. Y, según hemos afirmado, **la idea de que existen peligros actuales o potenciales derivados de las formas intensivas de agricultura (sea por el uso de agroquímicos, por la elección de opciones “antinaturales” en la alimentación del ganado o la aplicación de técnica biotecnológicas orientadas a más altos rindes), otorga persuasivos argumentos a quienes proponen una nueva “PAC verde”.**

2.4) Las políticas de etiquetado positivo y los OGMs

El otro conjunto de políticas favorecidas por la actual situación respecto a los OGMs son las reglas de etiquetado positivo que comprenden a la Denominación de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP), la Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) y la Agricultura Orgánica (AO, también conocida como Agricultura Biológica o Ecológica). En los cuatro casos se trata de reglas que definen una forma, y/o un lugar, particular en que son producidos los alimentos. Otorga una certificación a la vez que prohíbe, por ejemplo, etiquetar un producto como *Champagne* si este no fue producido en la región que da nombre al producto o publicitar un producto como *ecológico* si no fue producido en consonancia con el reglamento de agricultura orgánica.

Los etiquetados positivos son un importante factor comercial para los productores diferenciados: afianzan la diferenciación de productos de cara al consumidor, garantizan el cumplimiento de ciertas normas en su producción y, tal vez el punto más importante, evitan ciertas formas de competencia que podrían poner en peligro la “marca de calidad” que se intenta promover.

Recuadro N° 5 - Agricultura diferenciada: las reglas de etiquetado positivo



El éxito comercial de estas formas de agricultura regulada, derivado del interés de los consumidores en elegirlos a pesar de que sean más caros, está igualmente impulsado por las crisis alimentarias o medio ambientales que, según muchos autores han señalado, moldean las preferencias de los consumidores y los hacen más propensos a pagar primas por productos que se elaboran bajo ciertas reglas y/o en determinados lugares⁶¹.

A modo de ejemplo, citamos un artículo aparecido en el diario inglés *The Independent*, referido al creciente éxito de los productos orgánicos orientados al consumo de los niños:

“Las crisis alimentarias como la EEB o la creciente preocupación sobre la seguridad de la comida GM han creado en muchos el temor a los efectos que los métodos agrícolas modernos podrían tener sobre la comida de sus hijos. El resultado es una creciente demanda de productos orgánicos, con los padres dispuestos a pagar un 50 % o más por frutas y vegetales, carnes, pescados o productos lácteos realizados sin la intervención de químicos artificiales”⁶²

Los productos que se diferencian por su carácter tradicional o regional también se presentan, frente a los “alimentos convencionales”, como alternativas más sanas y naturales. **La novedad es uno de los factores de “peligro” asociado a los OGMs, sus detractores insisten en la necesidad de que un determinado tiempo pase para verificar sus efectos en el “largo plazo”. Esta situación de temor entre los consumidores lleva, en muchos casos, a recurrir a aquellos alimentos que han sido producidos y consumidos por generaciones.**

Por lo tanto, el temor por lo nuevo y las reglas estrictas de etiquetado que garantizan el carácter tradicional de un alimento son dos elementos que pueden generar “sinergias” (como los especialistas en marketing gustan de definir estas dinámicas), que dan viabilidad comercial a este tipo de actividades.

Por otro lado, los etiquetados promovidos por la Unión también se ven favorecidos por un cierto “anti-norteamericanismo alimentario” que opone la agricultura y la manufactura tradicional europea al *fast food* americano (un tema recurrente dentro del discurso anti-OGM). El ejemplo más elocuente de esta tendencia la encontramos en el emblemático ex-portavoz de la *Confédération Paysanne*,⁶³ José Bové, uno de los principales activistas contra los OGMs. Hoy conocido en todo el mundo, su actividad era la producción de quesos roquefort de alta calidad y la militancia sindical y “anti-mundialista”. Sin embargo, no fue hasta agosto de 1999 que se dio a conocer fuera de las fronteras de Francia.

⁶¹La relación entre mayores ventas en productos diferenciados, especialmente orgánicos, es reconocida tanto por sus detractores como por sus defensores: Paul Gaitenr, “Health scares helps Europe’s organic food industry, but will it last”, 2001, disponible en <http://www.mindfully.org/Farm/Health-Scares-Europe.htm>; “Latest Food Safety Scare May Boost Organic Industry and Vegetarianism”, 1999, Food & Drink Weekly (disponible en http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0EU); Alex Avery y Graydon, “Marketing & the organic Food industry: a history of food fears, market manipulation and misleading consumers”, 2000, disponible en <http://www.mindfully.org/Farm/Health-Scares-Europe.htm>.

⁶² “Children of the organic revolution”, en www.independent.co.uk, publicada el 15 de abril de 2004.

⁶³ La Confédération Paysanne (C.P) es un sindicato minoritario cuyos socios son, en la mayoría de los casos, dueños de pequeñas explotaciones; se trata del principal opositor a la FNSEA que agrupa a los grandes productores y representa el principal ejemplo de vinculación corporativa entre el estado y la producción agrícola. Otra característica saliente de este sindicato es que profesa un activismo políticos que excede el campo de la agricultura y abarca temas tales como la globalización; su afiliación política es de izquierda aunque no depende de ningún partido. En Francia, a diferencia del resto de los países de la Unión, existe una clara alineación entre los conflictos sindicales agrícolas y los conflictos políticos; mientras la FNSEA estuvo siempre vinculada a la derecha Gaullista (al punto de que su presidente fue nombrado Ministro de la cartera agrícola cuando J. Chirac ocupó el puesto de Primer Ministro), la C.P. se ubica a su izquierda. Un dato importante es que la C.P. ha sido siempre excluida de los organismos de coordinación para las políticas de Organizaciones Comunes de Mercado, Primer pilar de la PAC, a pesar de que su actual protagonismo en el tema OGMs le ha permitido ir ganando otros espacios de participación.

Por un caso referido a la prohibición europea de importar carnes tratadas con hormonas, un panel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) había otorgado a los EE. UU. el derecho a realizar una represalia comercial por 116 millones de dólares. En aquella oportunidad los norteamericanos decidieron hacer uso de dicho derecho imponiendo un arancel del 100 % a ciertos productos de calidad, entre ellos el roquefort. Fue entonces que Bové, junto con un grupo de productores, decidieron pasar a la acción y destruyeron un local en construcción de la franquicia norteamericana McDonal's en la ciudad de Millau.

La acción fue conocida por todo el mundo y generó muchas muestras de adhesión. La imagen de un *paysanne* (campesino) francés contra el mayor emblema de la globalización, McDonal's, reviste de un simbolismo del cual es difícil sustraerse. Tal hecho queda demostrado por la mesurada respuesta de la empresa, que decidió evitar la formulación de cargos por el temor a mayores "asociaciones negativas". La popularidad ganada por el pintoresco portavoz de la *Confédération*, queda atestiguada por la edición de un CD de apoyo a la *Confédération* y su portavoz, en el cual participaron reconocidos artistas, y la ola de protestas que suscitó su encarcelamiento⁶⁴ durante el 2003, en relación a la destrucción de un cultivo de la empresa Novartis, que terminó con un perdón presidencial otorgado -según una vieja costumbre- el día en que se conmemora la toma de *la Bastille*.

Lo importante para nosotros es reconocer como el activismo anti-OGM intenta encuadrar la cuestión dentro de un dilema más amplio que, persuasivamente, es presentado en estos términos: Productos naturales o de "calidad" frente a "comida basura", roquefort francés vs. vacas norteamericanas tratadas con hormonas, agricultura orgánica vs. OGMs, etc.

La penetración de este tipo de imágenes en los consumidores europeos, particularmente sensibilizados por las pasadas crisis alimentarias, tiene como efecto directo el crecimiento de la demanda de los productos comprendidos por las reglas de etiquetado positivo.

Ante la creación de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (AESA), surgió un impresionante lobby para que ella tuviera sede en la ciudad de Parma. Los poderosos lobbies de productores diferenciados del norte de Italia, querían enaltecer sus productos al vincularlos con la AESA. La ciudad elegida, es la que da nombre a dos de las mas conocidas denominaciones geográficas Italianas: el Queso Parmesano (*Parmiggiano Reggiano*) y el Jamón de Parma (*Prosciutto di Parma*). **A este dato, podemos agregarle un hecho que, seguramente, deriva de la importancia que los productores diferenciados tienen en el panorama agrícola italiano: su país no es sólo uno de los principales opositores a los OGMs, sino que también es el único que ha intentado prohibir su entrada (a pesar de existir una aprobación comunitaria), argumentando el peligro a la salud humana...**

En consecuencia, existe un vínculo entre las oportunidades comerciales que estas formas de agricultura alcanzan y el éxito de la campaña contra los OGMs. Según explicaremos a continuación, este no es el único factor que afecta el mencionado proceso a favor de la agricultura diferenciada, pero sin duda es un aporte importante.

2.5) Productores, políticos, políticas agrarias y OGMs.

Los dos conjuntos de políticas que venimos de caracterizar son parte de un cambio en el paradigma de política agraria que no tiene como única y exclusiva causa las últimas crisis alimentarias (Dioxina y EEB o vaca loca), y menos aún la polémica en torno a la biotecnología. De hecho, la tendencia puede ser rastreada hasta el truncado proyecto de reforma presentado por el Comisario Sicco Mansholt en

⁶⁴ En estas protestas también participaron reconocidas figuras de diversos ambientes artísticos, dando mayor publicidad a su causa (ver por ejemplo "French actors destroy GM crops in support of Bové", 17 de enero de 2003, Reuters Commodities News).

1968 aunque, en verdad, es durante la década del 80 cuando comienzan a ser adoptadas medidas tales como las cuotas de producción lechera, los regímenes de barbecho obligatorio y otras medidas orientadas a controlar la superproducción de alimentos caracterizada por la imagen de stocks no utilizados de “montañas de manteca y lagos de vino”⁶⁵.

Hecha la aclaración, no puede negarse tampoco que el cambio hacia un nuevo paradigma agrícola haya sido sometido a marchas y contramarchas sobre las cuales ha tenido un importante influjo lo que suele llamarse el “contexto de oportunidades políticas. Dicho término se entiende mejor a través de la analogía con una ventana que, ante determinados eventos con resonancia en la opinión pública, se abre y permite que los reformadores filtren sus demandas.

Lo que propongo es entender a la polémica de los OGMs como un factor adicional en el proceso de apertura de dicha ventana, vinculando el conflicto por la política agrícola con la vehemente reacción que los OGMs han suscitado (especialmente entre aquellos productores orientados a la “calidad”). Esta superposición de conflictos, donde los actores a uno y otro lado de los diversos conflictos coinciden, amplifica la magnitud del mismo, exacerbando la intensidad de ambos.

La ola de rechazo y temor frente a los avances de la biotecnología agrícola ensancha el margen de negociación de los grupos impulsores de una nueva PAC orientada a la producción de “calidad” y el respeto del medio ambiente. A la vez, responde al peligro de que el agotamiento del modelo europeo de ayuda agrícola sea aprovechado por sus detractores liberales, lo que podría derivar en su lisa y llana eliminación.

La percepción de un peligro a la salud de los consumidores, sumada a la vinculación entre la agricultura convencional (y, más aún, la biotecnológica) y los problemas medioambientales, constituye un elemento que permite a grupos antes marginados interponer sus demandas y lograr que ciertos conjuntos de políticas se orienten a su favor.

Un ejemplo reciente nos ilustrará sobre la dinámica política del conflicto presentado. Veremos, en este caso, el modo en que la polémica en torno a los OGMs se presenta como una oportunidad para los políticos europeos.

Durante las elecciones regionales realizadas en Francia el 28 de marzo de 2004, la izquierda desplazó a la derecha en la gran mayoría de los distritos. Las dos banderas presentadas por los candidatos socialistas en materia de agricultura y medio ambiente fueron el derecho de las regiones a declararse zonas “libres de OGMs” y la reducción de las ayudas a la producción intensiva⁶⁶. Dentro de dichas regiones tenemos el ejemplo más ilustrativo en la *Bretagne*, cuna del movimiento de jóvenes agricultores que impulsaron en la década del 60 el modelo de una PAC orientada a la empresa rural productiva. Allí, los efectos del *hiper-productivismo* sobre el medio ambiente son ya visibles, en especial por la contaminación del agua subterránea. Durante la campaña electoral que llevó a la presidencia del consejo regional al Partido Socialista, liderado por Jean-Yves Le Drian, en alianza con los partidos Verde y Comunista, el discurso electoral vinculó las políticas agrarias intensivas, los OGMs y las nuevas ayudas “verdes”⁶⁷. El resultado en las urnas fue sorprendente (59 % a favor de la alianza socialista), porque se trataba de una región tradicionalmente inclinada hacia la derecha, lo que demuestra el éxito electoral que puede traer un posicionamiento de esta naturaleza.

Como demuestra el ejemplo que presentado, los políticos europeos perciben las crisis alimentarias como un peligro y una oportunidad. La caída del gobierno Belga en 1999 –parcialmente atribuible a la

⁶⁵ Roederer-Rynning (2003)

⁶⁶ Ver “Le régions, laboratoires de la gauche”, *Liberation*, 3 de abril de 2004 y “Dans ses régions, le PS veut organiser la résistance à M. Raffarin”, *Le Monde*, 4 de abril.

⁶⁷ Ver “En Bretagne, la gauche met l’accent sur l’agriculture et l’environnement”, *Le Monde*, 26 de abril de 2004 ; y, “La Bretagne bat campagne contra les OGM en Europe”, 28 de enero de 2005 en www.agrosalon.com.

contaminación con dioxina del alimento para ganado- , las turbulencias sufridas por la comisión Santer o el destino del gobierno conservador británico⁶⁸ –en ambos casos afectados por el mal manejo de la crisis de la EEB- dieron la pauta de los graves costos políticos que podrían llegar a sufrir por cumplir su rol de garantes de la inocuidad de los alimentos⁶⁹. A su vez, tal situación se presenta como una oportunidad para quienes, como el PS de la Bretagne, incluyen el tema en su agenda de gobierno o lo suman a sus plataformas electorales, obteniendo importantes apoyos que tienen como consecuencia las políticas que en este trabajo intentamos explicar.

Dado que las pasadas crisis han socavado la confianza de los consumidores en sus autoridades políticas y científicas, la defensa de la biotecnología por parte de las autoridades suele producir el efecto inverso al buscado; ya que son más fácilmente homologables con las pasadas situaciones en las que los gobiernos intentaron frenar el temor de los consumidores negando problemas que realmente existían. El importante costo político que está pagando en la actualidad el Gobierno de Anthony Blair, quien se ha proclamado defensor de los OGMs, es un claro ejemplo. Las medidas tomadas para mejorar el conocimiento de los consumidores y, a la vez, crear un ambiente propicio para el uso de los OGMs han derivado en mayores niveles de oposición y un número sorprendente de notas periodísticas de denuncia⁷⁰.

En oposición al caso de Blair la mayoría de las **autoridades europeas** ha optado, a la hora de lidiar con el tema OGM, por el “**principio de la precaución (política)**”, basada en el temor a ser retratado como un defensor de los intereses productivistas (o, pero aún, norteamericanos) en detrimento de la salud (o las preferencias) de los consumidores europeos.

Es vital reconocer los factores subjetivos que moldean las preferencias de los consumidores/votantes, sus pareceres e inquietudes ya que, si los relegásemos a un segundo plano, no podríamos generar una explicación plausible para la actual situación europea. **Lo que intento demostrar es que la dinámica del conflicto no puede ser simplemente explicada en términos económicos o apelando a los esquemas que utilizamos para entender los mecanismos proteccionistas tradicionales.** También deseo destacar que existen conflictos internos en la Unión que no son fácilmente controlados por ninguna de las partes involucradas y, cuyas consecuencias, no son el producto de un plan claro y definido que vino a remplazar las tarifas con medidas más originales de protección **(a pesar de que el resultado sea un cúmulo de legislaciones con efectos proteccionistas, no debe olvidarse que, desde premisas incorrectas, se puede llegar a una conclusión acertada).**

Los trabajos que han intentado modelizar los beneficios obtenidos por los productores europeos de la actual situación se encuentran con que el factor clave es la elasticidad de sustitución entre productos con y sin OGMs (es decir, la diferencia de precio que estén dispuestos a pagar por los segundos). La solución ha sido introducir un dato exógeno no demostrado, del cual depende en última instancia el resultado recogido por el modelo. Otro problema con este tipo de estudios es que no hacen diferencias entre distintos tipos de productores y, consecuentemente, los beneficios son poco visibles –según creo, porque se esta metiendo en la misma bolsa a ganadores y perdedores.

Para hacer esta exposición más clara presentaremos cuatro ejemplos concretos de asociaciones de productores en uno y otro lado del conflicto; en cada caso describiremos cual es su relación con la

⁶⁸ El manejo de la crisis vinculada con la Encefalopatía Espongiforme Bovina, y su transmisión a humanos como una variante de la terrible enfermedad de Creutzfeldt y Jacob, por parte del gobierno conservador de John Major fue un desastre político de grandes magnitudes; su principal consecuencia fue la pérdida de credibilidad en las autoridades políticas y científicas. Cuando el 20 de marzo de 1996 un comité británico reconoció la aparición de casos en humanos, todos recordaron que el primer ministro había declarado, en octubre del año anterior, “quiero dejar en claro que los humanos NO contraen la enfermedad de la vaca loca” (Jürgen, 2000, p. 6).

⁶⁹ Ver Jürgen (2000), Harvey (2002) y, especialmente, Majone (2000).

⁷⁰A modo de ejemplo: “GM: The closer they get, the louder the protest”, The Independent, 7 de marzo de 2004; y, “GM: unloved, unwonted and rush to grow crops could cause civil unrest”, The Guardian, 12 de Julio de 2003.

polémica en torno a los OGMs, cuales son sus intereses en juego y como ellos se relacionan con otros conflictos políticos. Para el primer grupo tomaremos el caso de los productores orgánicos o biológicos, para el segundo grupo tomaremos las asociaciones que en España y Francia agrupan a los grandes productores de maíz, la AGPME (Asociación General de Productores de Maíz de España) y la AGPM (*Association Générale des Producteurs de Maïs*) respectivamente.

2.6) Dos ejemplos ilustrativos

2.6.1) Ejemplo ilustrativo I, productores diferenciados: Productores orgánicos, ¿por qué se oponen a la biotecnología?

La Comisión europea define a la agricultura orgánica o ecológica de la siguiente manera:

“La agricultura ecológica se **diferencia** de otros sistemas de producción agrícola en varios aspectos. Este tipo de agricultura favorece el empleo de recursos renovables y el reciclado en la medida en que restituye al suelo los nutrientes presentes en los productos residuales. Aplicada a la cría de animales, regula la producción de carne y aves de corral prestando particular atención al bienestar de los animales y a la utilización de piensos naturales. La agricultura ecológica respeta los propios mecanismos de la naturaleza para el control de las plagas y enfermedades en los cultivos y la cría de animales, y evita la utilización de plaguicidas, herbicidas, abonos químicos, hormonas de crecimiento y antibióticos, así como la **manipulación genética**. Como alternativa, los productores recurren a una serie de técnicas que contribuyen a mantener los ecosistemas y a reducir la contaminación”⁷¹.

Como vemos, en su definición están incorporados los dos elementos que queremos destacar, la *diferenciación* y el no uso de la *biotecnología*. Sin embargo, no fue hasta el año 1999 que el principal reglamento sobre dicha práctica incorporó el tema. El reglamento 2092/91 define las características precisas que debe cumplir una explotación para que sus productos puedan ser definidos como ecológicos u orgánicos. Aunque data del 24 de junio de 1991, fue sometido a cambios en 26 oportunidades, incorporándose en muchos casos criterios adicionales que hacían más estricta la definición⁷².

No resulta sencillo precisar con exactitud qué es la agricultura orgánica y cuál es su preciso momento de origen. El inconveniente surge porque lo que hoy es entendido como agricultura orgánica tiene diversas fuentes, algunas de las cuales pueden ser rastreadas hasta la década del 20⁷³. Sin embargo, es coherente sugerir que en los últimos 30 años ha emergido un movimiento orgánico (o, más precisamente, un conjunto de movimientos⁷⁴) que se presenta(n) como una alternativa a la agricultura intensiva y, desde hace sólo unos años, como la antítesis de la agricultura biotecnológica.

La agricultura orgánica no se reconoce a si misma como una simple práctica agrícola. Antes bien, prefiere presentarse como una nueva forma de vida tanto para los agricultores como para los consumidores (de allí que la idea de “conversión” no fuese simplemente económica). En el caso de los

⁷¹ http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/def/index_es.htm.

⁷² Hay una versión consolidada de dicho reglamento en:

http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1991/es_1991R2092_do_001.pdf

⁷³ El movimiento orgánico contemporáneo tiene como fuentes tres desarrollos acontecidos en Europa desde la década del 20, a saber 1) La agricultura biodinámica del Dr. Rudolf Steiner (circa 1920), 2) La agricultura orgánica inglesa desarrollada por Albert Howard en su testamento agrícola (1940) y 3) la agricultura biológica desarrollada por los suizos Hans-Peter Rusch y Hans Müller en los 50. La conceptualización hoy aceptada toma elementos de estas tres vertientes. Ver IFOAM, “Principles of organic agriculture”, disponible en: <http://www.ifoam.org/plattform/principles.pdf> y Comisión Europea, “Organic farming: Guide to community rules” disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/brochure/abio_en.pdf

⁷⁴ Ver David Forest, “Deconstructing the organic movement”, disponible en:

<http://www.organic.aber.ac.uk/library/Deconstructing%20the%20organic%20movement.pdf>

pioneros, dicho cambio representó un verdadero riesgo, contrapesado por una firme convicción de estar creando un mundo mejor. **Este dato debe ser ponderado para entender la naturaleza del movimiento y su posición frente a los OGMs, porque su actitud no puede ser simplemente un derivado de su interés económico o político sino parte de una firme convicción que los lleva a realizar protestas que, en muchos casos, terminan con ellos encarcelados.**

Ahora bien, como en cualquier otro movimiento social, hay una serie de intereses creados y necesidades inmediatas que deben ser atendidos. Y, la primera de ellas, es garantizar la viabilidad material de su proyecto moral. Para que las explotaciones orgánicas puedan sostenerse en el tiempo los ingresos deben ser similares (o, mejor aún, mayores) a los de una explotación convencional. Esta es la única garantía de que el sector en su conjunto crezca y represente un porcentaje más importante. El crecimiento del sector es también un factor fundamental porque permite que se creen economías de escala y se reduzcan los costos de los insumos, el procesamiento y la distribución de productos orgánicos certificados (máxime cuando el carácter “puro” de los productos impide que se mezclen con sus contrapartes convencionales).

Entonces, el desafío es compensar las pérdidas por mayores costos y menores rindes⁷⁵, a través de un mejor precio de mercado para dicho producto. Según un estudio realizado recientemente por la OECD, en términos generales, “...la agricultura orgánica probó ser una alternativa financieramente atractiva frente a la agricultura convencional para muchos de los productores (europeos) que se han convertido”⁷⁶. Esto se explica por dos razones, en primer lugar las primas pagadas por los consumidores y, en segundo lugar, los esquemas de ayuda (que suelen combinar fondos europeos – principalmente ayuda a la conversión- y fondos nacionales –que, en algunos países, continúan ayudando a los productores luego de la transición)⁷⁷

La implementación del reglamento 2092/91, realizada a partir del año 1993, representó un fuerte empuje para el sector. **Nótese también que la fecha señalada coincide con la aplicación del programa de reforma de la PAC, acordada en el año 1992, por el cual se crearon esquemas orientados a premiar el respeto del medio ambiente – el más importante de los cuales fue comprendido por el reglamento 2078/92, aplicado a partir del año 1994.** Según hemos señalado, estas medidas son antecedentes directos del Segundo pilar y el Pago Único por Explotación, introducidos en 1999 y 2003, respectivamente. **En las páginas que siguen (Recuadro N° 6), se presentan una serie de datos con el fin de ilustrar el desarrollo de la agricultura orgánica y su relación con el crecimiento de la ayuda otorgada a este tipo de explotaciones, a partir de la reforma de 1992.**

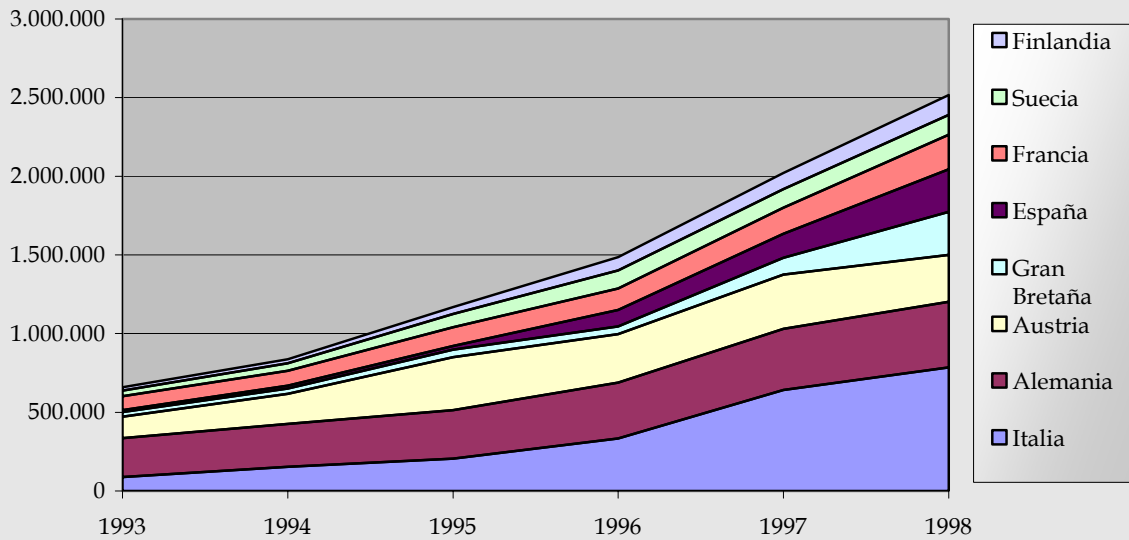
⁷⁵Por ejemplo, el rinde de cereales orgánicos europeos es entre 40 y 30 % menor al del convencional (ver Nierberg y Offermann 2003, p.143).

⁷⁶ Idem, p. 149.

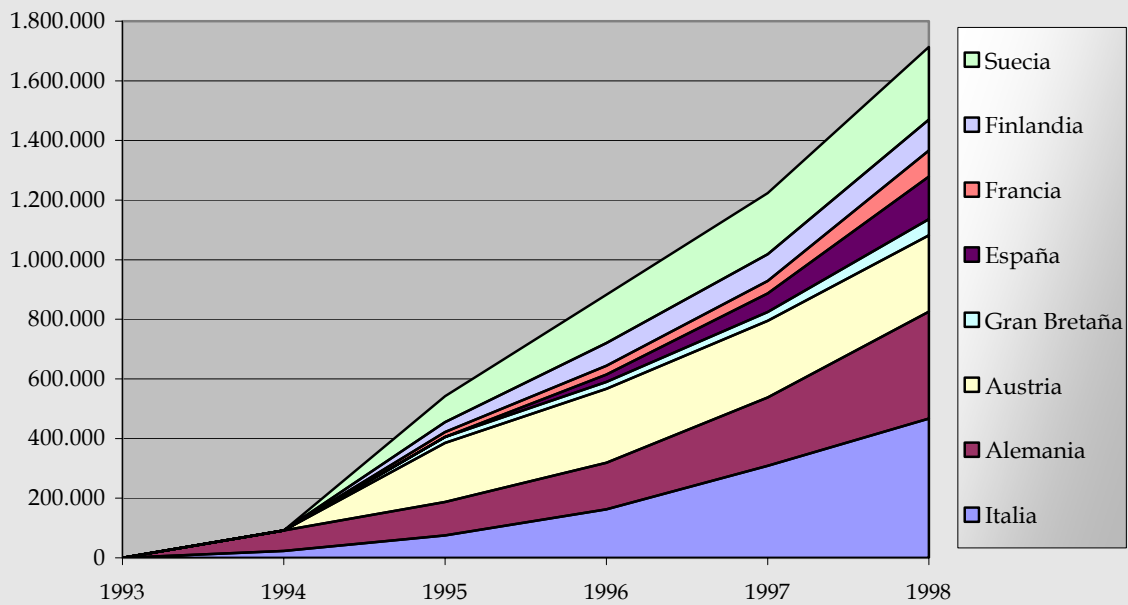
⁷⁷Lampkin, 2003.

Recuadro N° 6: La agricultura orgánica en la UE y su relación con los programas de ayuda (1993-1998)

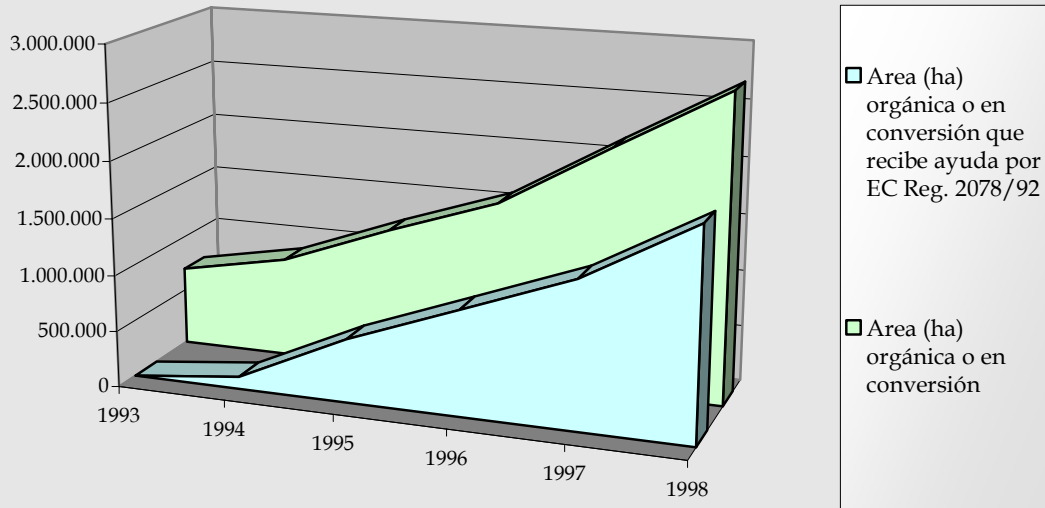
1) Área (ha) orgánica certificada, o en conversión, en EM seleccionados



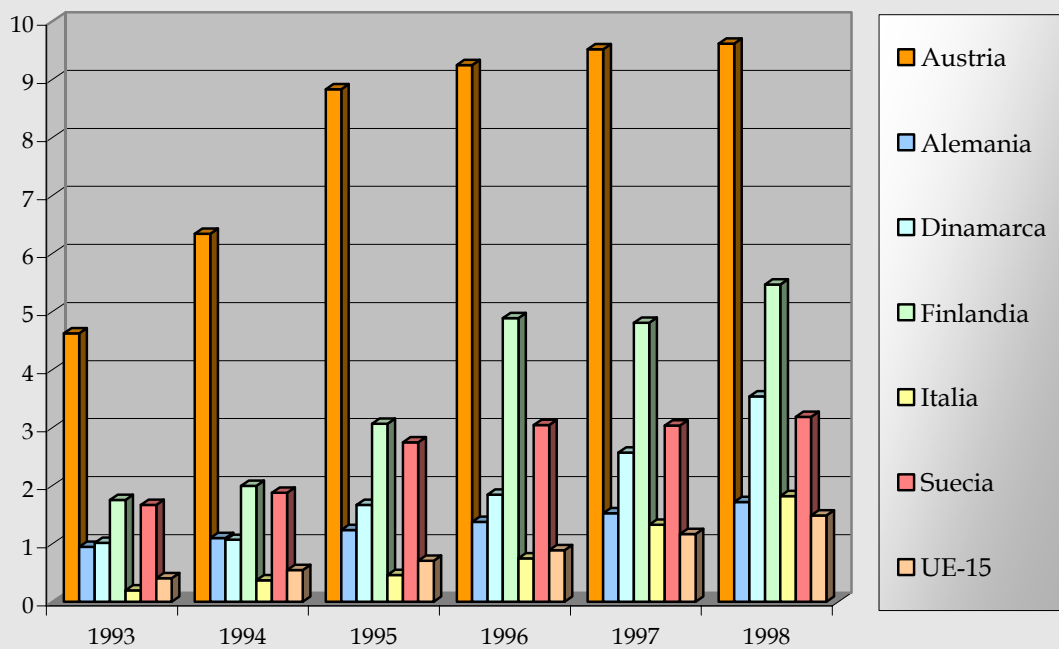
2) Área (ha) orgánica, o en conversión, que recibe ayuda por reglamento (EC) 2078/92 en EM seleccionados



3) Relación entre área orgánica total y área orgánica que recibe ayuda por reglamento (EC) 2078/92 en toda la UE.



4) Las explotaciones orgánica o en conversión como porcentaje del total en EM seleccionados



Fuente: Foster y Limpskin, "Organic and in-conversion land area, holdings, livestock and crop production in Europe", 2000, disponible en <http://www.organic.aber.ac.uk/>

En primer lugar, el *apartado 1* presenta la evolución, entre los años 1993 y 1998, del área orgánica o en conversión en cada uno de los EM. En segundo lugar, el *apartado 2* muestra la parte de ella que recibe ayudas en virtud del reglamento 2078/92. En tanto, en el *apartado 3* esta misma relación para el conjunto de la UE, en este caso el área orgánica total y la parte que recibe ayuda se encuentran presentadas en un mismo gráfico.

Puede observarse que el crecimiento del porcentaje que recibe ayuda ha corrido a la par de un crecimiento sostenido del sector, demostrándose el **vínculo entre la implementación de políticas orientadas a tipos particulares de agricultura, por un lado, y la viabilidad y alcance de proyectos como la agricultura orgánica.**

En cuarto y último lugar, el *apartado 4* presenta las explotaciones orgánicas o en proceso de conversión como porcentaje del total, en ciertos EM y el promedio para la UE. Vemos que los países que se destacaron por el crecimiento del área y de los subsidios otorgados (vistos en los dos primeros apartados), son quienes han obtenido el mayor porcentaje sobre el total. Adicionalmente, el cuadro nos muestra el crecimiento sostenido del sector en cada uno de los EM seleccionados, coincidiendo con la tendencia de crecimiento en términos absolutos.

Queremos destacar que la agricultura orgánica es todavía un pequeño sector que, sin embargo, se ve beneficiado por las políticas de ayuda. La idea es demostrar que no siempre son los más grandes, organizados y poderosos los que mayores beneficios reciben. Tanto en casos de políticas redistributivas (PAC), como en los casos de políticas regulatorias (OGMs). Volveremos sobre este tema en el final de la presente sección.

El resultado observado es que existe una relación entre los niveles de ayuda y el porcentaje de conversos en cada país, mostrando la forma en que las políticas agrícolas que antecedieron y anticiparon al *Segundo pilar* de la PAC (creado por la Agenda 2000) y el Pago Único por Explotación (introducido por la reforma de 2003), han tenido un influjo muy importante sobre este tipo de agricultura. Nótese que los tres países que más ayudas dieron -Italia, Austria y Alemania- son también aquellos donde el porcentaje de explotaciones orgánicas es más alto⁷⁸.

La polémica en torno a los OGMs, junto con toda una serie de cuestiones vinculadas a la seguridad alimentaria y el impacto sobre el medio ambiente de la agricultura altamente subsidiada, han contribuido a inclinar la balanza de la reforma a favor de estos sectores. Sumando a lo antedicho la relación **entre las crisis alimentarias y las primas pagadas por los consumidores**, encontramos que existe un vínculo profundo entre la polémica de los OGMs y la viabilidad comercial de este tipo de agricultura, por lo que **resulta fácilmente explicable su posición al respecto.**

Vale recalcar que la reforma de la PAC no ha concluido en 1992, sino que continuó y en los años 1999 y 2003 fue reafirmada la tendencia a favor de ayudas “verdes”, a la vez que no se registraron importantes reducciones del monto total. Según los términos adoptados en las negociaciones enmarcadas en la OMC, lo que ocurrió no fue una disminución de las ayudas sino un “*box shifting*” (cambio entre “cajas”), que redujo los montos otorgados según el volumen producido a favor de ayudas “desacopladas”. Por tanto, se puede pensar a este proceso como una doble victoria de los productores orgánicos frente a los lobbies productivistas (quienes pretendían mantener el nivel de acople) y los críticos liberales de la PAC, defensores del rigor fiscal, que deseaban reducir el monto total de ayuda⁷⁹.

En este mismo sentido, debe destacarse la alianza entre los productores diferenciados y, muy especialmente los dedicados a la producción orgánica, con las distintas asociaciones civiles ecologistas. Dicha alianza se despliega en los dos ámbitos de política que intentamos vincular, por lo que podemos afirmar que este es un factor que amplifica la capacidad de negociación que tienen los productores diferenciados, con respecto a los OGMs, pero también con respecto a la política agrícola.

⁷⁸ Para profundizar en los vínculos entre la agricultura orgánica y los esquemas de ayudada directa desacoplada y aquellos enmarcados en el Segundo Pilar de la PAC, ver Offermann 2003, p. 329 a 335´.

⁷⁹ Ver a este respecto: “Is the CAP reform a boost for organic production?”, USDA Foreign Agricultural Service, GAIN Report N° E35075, 21 de abril de 2005.

El desarrollo mismo de la agricultura orgánica está íntimamente vinculado con la emergencia de distintos movimientos sociales ocupados del respeto del medio ambiente (conservacionistas, ambientalistas y ecologistas). Estos movimientos surgieron en las décadas del 60 y 70. En un primer momento su mayor preocupación fue el desarrollo (militar y pacífico) de la energía nuclear. Con el paso del tiempo, los movimientos sociales dedicados al problema ambiental adoptaron distintas causas. Problemas como la lluvia ácida, la erosión de la capa de ozono, la deforestación y, desde los 90s, el efecto invernadero y el consecuente cambio climático global, fueron adoptados como causas y, en casi todos los casos, su accionar logró generar preocupación en el gran público (y una respuesta de las autoridades).

La agricultura, fue desde bien pronto objeto de su interés. En particular, el uso de agroquímicos como el DDT generó movilizaciones tendientes a prohibir su uso. Desde aquél entonces, la injerencia de estos movimientos en los asuntos rurales ha ido creciendo. En la UE, los debates por las políticas agrícolas y, más recientemente, la polémica en torno a la biotecnología han sido siempre objeto de interés por parte de estos grupos.

En las dos décadas pasadas, una creciente conciencia sobre la crisis del medio ambiente mundial permitió que muchos de los temas planteados por estos movimientos encontraran distintas respuestas políticas. En cierto sentido, las cuestiones ambientales han encontrado canales institucionales permanentes, y casi todos los Estados han creado departamentos (secretarías o ministerios) dedicados a estos temas. Más aún, por medio de los partidos verdes, las demandas ambientales han encontrado también su espacio dentro del sistema político. En el ámbito multilateral, los problemas ambientales han sido encarados por distintos instrumentos. En este sentido, la cumbre de Río de 1992 marcó un hito en la historia del abordaje multilateral de las cuestiones ambientales.

La existencia de experiencias de acción social exitosa, en temas como pesticidas o energía nuclear, alentó a los distintos movimientos vinculados con la defensa del medio ambiente a acaparar nuevas causas. Como en todo movimiento social, la generación de nuevas causas por las cuales presionar, es una condición básica para la dinámica de movilización. En este sentido, el debate sobre la biotecnología, enmarcado por las preocupaciones referidas a la seguridad de los alimentos, se presentó como una oportunidad única en el marco del viejo continente.

Estos movimientos apelaron a su repertorio de protesta y acción política, que había en el pasado demostrado un gran potencial. En particular, la llamada al boicot comercial y el accionar sobre empresas líderes, cuyo principal valuarde es la marca (y el logotipo) con el cual se identifican de cara a los consumidores. El accionar conjunto de los gremios de productores orgánicos, y las agrupaciones de la sociedad civil, puede ser entonces la clave del éxito de esta campaña. Resultaría fútil interrogarse sobre el "porcentaje" de responsabilidad que ataña a unos y otros, en tanto su accionar coordinado podría estar produciendo resultados que exceden su capacidad separada de acción.

El interrogante que podría plantearse es si, con el paso del tiempo, estos actores podrán hacer valer su estrategia de movilización. ¿No podría, por caso, ser esta una causa que pierda con el tiempo su impacto, a medida que los mencionados movimientos sean incorporados a mecanismos regulares de participación institucional? O, alternativamente ¿podría la acción de protesta estar iniciando una fase descendente de su ciclo? Y, consecuentemente, el tema podría estar destinado a normalizarse en el mediano plazo. Estas preguntas son difíciles de abordar, porque atañan a un período futuro con todo lo que ello implica. Sin embargo, podemos afirmar que la actual situación ha generado mecanismos institucionales de participación y cambios de política (y, según veremos a continuación, de criterio político) que difícilmente podrán ser vueltas atrás sin más. Por otro lado, también debe recordarse que el ímpetu que suele adquirir una causa motorizada por la movilización social, difícilmente pueda mantener un grado tan alto de intensidad con el transcurso del tiempo.

La reciente polémica en torno a los OGMs y la seguridad alimentaria, ha inclinado la balanza a favor de los productores orgánicos, y sus aliados en la sociedad civil, en otro sentido fundamental: **La Comisión Europea ha adoptado la idea de que sus productos son más seguros o, al menos de mayor "calidad", algo que en 1999 parecía no tener demasiado en claro, según muestra la siguiente cita.**

Los defensores de la agricultura orgánica sostienen que los componentes minerales, derivados de la descomposición del abono (utilizado en la agricultura orgánica), producen mejores plantas y, en consecuencia, la comida orgánica es superior y mejor para la salud humana. Cientos de rigurosos estudios realizados no han podido, aparentemente, demostrar que los productos orgánicos saben mejor o que contienen componentes nutricionales superiores. (...) **Más aún, en comparación con la agricultura convencional, se han registrado más casos de salmonela en huevos, carne aviar y porcina;** además, son más frecuentes los casos de canibalismo y muerte entre las gallinas ponedoras. (...) **Parecería que el surgimiento de EEB y otros problemas (dioxina, contaminación del suelo, etc.) han dado a lugar al surgimiento de un "cierto mito" sobre el aporte de la agricultura orgánica a la mejora de los estándares de protección del consumidor**⁸⁰.

La Comisión no ha salido a desmentir lo que exponía poco tiempo atrás, simplemente no menciona los problemas referidos a la seguridad de la comida orgánica. Por otro lado, los últimos documentos tienden a resaltar el vínculo entre "la calidad" y los alimentos orgánicos. Por ejemplo, en el documento "Comida Saludable para los Consumidores Europeos - La Unión Europea y la Calidad de los Alimentos", se exalta el crecimiento del área orgánica como un paso en pos de la calidad⁸¹. Otro ejemplo se puede encontrar en un documento preparatorio para la última reforma de la PAC, donde la Comisión argumentó que: "la reforma de medio termino de la Política Agrícola Común, a realizarse en 2002 (**nota:** fue concluida en julio de 2003), debe promover la calidad antes que la cantidad incentivando, por ejemplo, la agricultura orgánica..."⁸².

El contraste entre la postura adoptada en 1998 y el lenguaje que se utiliza en los actuales informes no es necesariamente el producto de la esquizofrenia de algún Comisario. Se explica mejor por el abrupto cambio de autoridades producido en 1999.

En aquél año, una serie de escándalos de corrupción, a los cuales se sumó el malestar producido por el mal manejo de dos crisis vinculadas con la seguridad de los alimentos, terminaron con el *impeachment* de la Comisión Santer, dando lugar al ascenso de Romano Prodi y el resto de los Comisarios que han ocupado su cargo hasta noviembre de 2004. Esto podría explicar el cambio de criterios ocurrido en la cúpula de la administración comunitaria. **Así, encontramos otro vínculo entre una situación política, el miedo de los consumidores y la adopción de políticas (y discursos) que favorecen a quienes se oponen a los OGMs.**

Este fenómeno esta estrechamente vinculado con los análisis referidos a la agenda pública, porque se trata de un cambio en el marco conceptual utilizado por las autoridades en referencia a los alimentos orgánicos y la seguridad alimentaria.

Otro dato a tomar en cuenta es que la reforma del reglamento que incorporó el no uso de OGMs, también creo una definición de la ganadería y la producción de animales de granjas orgánicos, donde se prohíbe expresamente el uso de alimentos con contenido GM. **Recordemos que los nuevos reglamentos de etiquetado, en vigor desde abril de 2004, excluyeron el etiquetado animal. Entonces,**

⁸⁰European Commission, "Organic Farming in the EU: Facts and Figures", 1999. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/facts_en.pdf

⁸¹European Commission, "Healthy food for Europe's citizens - The European Union and food quality", 2000. Disponible en http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/20/index_en.htm

⁸²Comunicado de la Comisión, "A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development", 2001. Disponible en: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf.

si un consumidor europeo teme, por ejemplo, consumir carne de vacas alimentadas con OGMs tiene una sola opción: optar por carne orgánica (y, por tanto, pagar una importante prima).

Al ser incorporado el no uso de la biotecnología agrícola, en el año 1999, se reafirmó el carácter diferenciado de este tipo particular de agricultura. A la vez, vinculó el conflicto en torno a los OGMs con los debates en torno al desarrollo de la agricultura orgánica en el continente.

El conflicto que intentamos explicar, se presentó como una gran oportunidad para que los productores europeos de alimentos orgánicos, en peligro de ser desplazados por los alimentos importados. En este sentido, podemos presentar como ejemplo la situación en las góndolas inglesas. Si tomamos las listas de Greenpeace que “semaforizan” los productos con y sin OGMs, observamos que en el caso de la popular carne de cordero, los únicos productos en los que se puede garantizar la no alimentación con OGMs son originarios de Nueva Zelanda⁸³. Soil Association, la más importante asociación de productores orgánicos británicos, viene hace tiempo denunciando la baja participación que sus productores tienen en las góndolas de los supermercados⁸⁴.

El problema es que desde una perspectiva basada en las ventajas comparativas, el viejo continente se encuentra en desventaja frente a países con mejores condiciones para la producción de alimentos naturales. **Sin embargo, si el continente europeo está libres de OGMs y, además, se amplía la definición de la producción orgánica exigiendo la ausencia absoluta de trazas modificadas (tanto en la alimentación animal como en los productos de origen vegetal); los productores orgánicos europeos reducen su desventaja notoriamente.**

En consecuencia, no debe sorprendernos que el discurso que impulsa la agricultura orgánica en Europa se encuentre siempre en la búsqueda de argumentos para promocionar el consumo de productos que se han obtenido en el mismo continente. El conflicto en torno a los OGMs presenta entonces una posibilidad de agregar un factor clave a su discurso, pero los beneficios dependerán de la victoria en el frente interno. La importancia de este factor puede ser ilustrada por la creciente polémica en torno a las reglas de coexistencia y niveles de tolerancia para la presencia adventicia en las semillas para la siembra. Estos dos temas no han sido resueltos, contrastando con las normas que tienen mayor impacto sobre el comercio exterior. **Tal situación permite intuir que el conflicto en el frente interno es de mayor intensidad que el conflicto externo. Sin embargo, nuestro argumento se basa en que los dos conflictos están íntimamente ligados.**

Un argumento que suelen esgrimir los defensores de la producción orgánica es que su actividad tiene un impacto positivo en el medio ambiente. Empero, sostienen, tales beneficios se ven sobrecompensados por los perjuicios climáticos que produce el traslado de alimentos desde miles de kilómetros. Por ello existen propuestas para imponer el etiquetado de la distancia que ha recorrido un alimento, del campo a la góndola. Así, un cordero orgánico producido en Gran Bretaña no superará el centenar de kilómetros, pero su equivalente producido en Argentina o Nueva Zelanda tendrá un número de 5 dígitos⁸⁵.

En este mismo sentido, la imposición de reglas como distancias enormes entre cultivos no OGMs y cultivos OGMs, condicionan la capacidad de productores Argentinos que desean orientarse a esta actividad. En oposición, mientras se los mantenga fuera del viejo continente, esta regla no significará un costo adicional para los productores europeos. Es por esta razón que la aparición de OGMs en explotaciones orgánicas ha despertado tal nivel de alarma⁸⁶ y, también, el resorte detrás

⁸³ Cf. P. 18.

⁸⁴ Ver www.soilassociation.org/.

⁸⁵ Por ahora, a nadie se le ha ocurrido pedir que se etiqueten las carnes europeas señalando la cantidad de granos que se ha transportado hacia allí para alimentar animales que, de no existir las medidas de protección que todos conocemos, se habrían criado en otras latitudes.

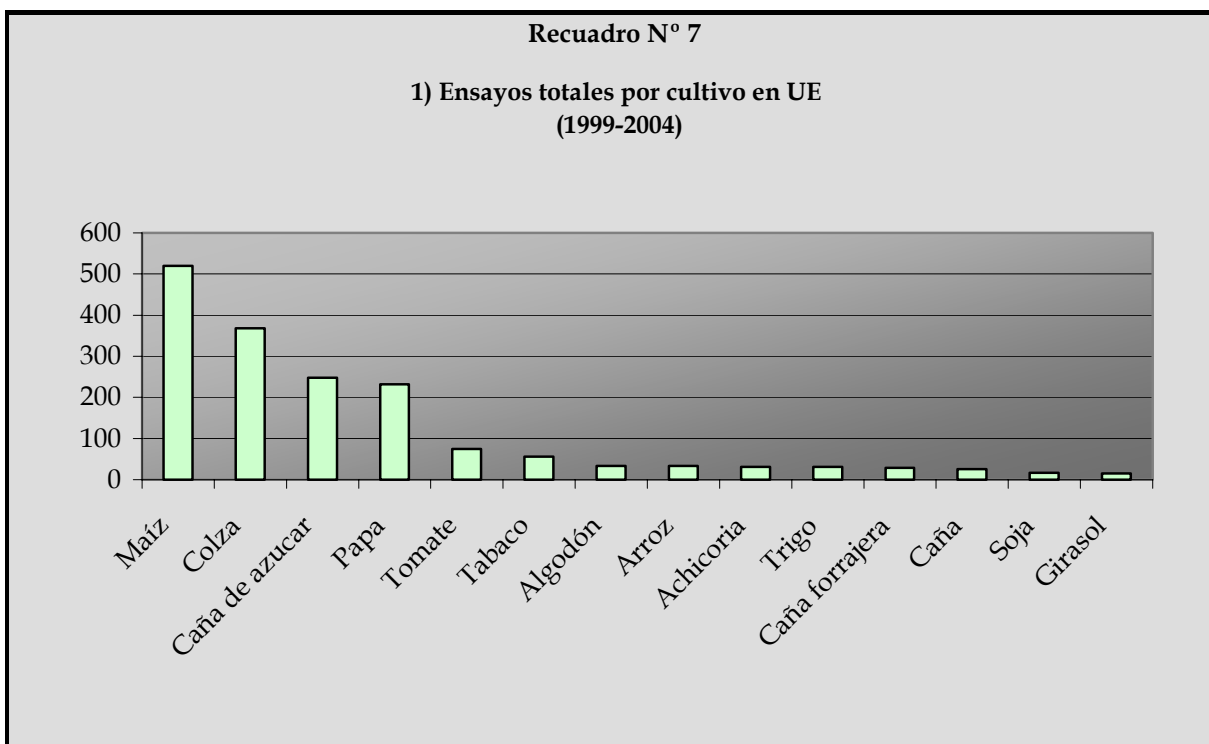
⁸⁶ La imposibilidad técnica de lograr productos orgánicos con 0 contenido de OGM, aún en Europa, ya esta siendo demostrada. Ver “Organic food contaminated with GM” en <http://www.nature.com>,

de sus virulentas acciones contra los ensayos de plantas modificadas y su activismo a favor de reglas prohibitivas de coexistencia.

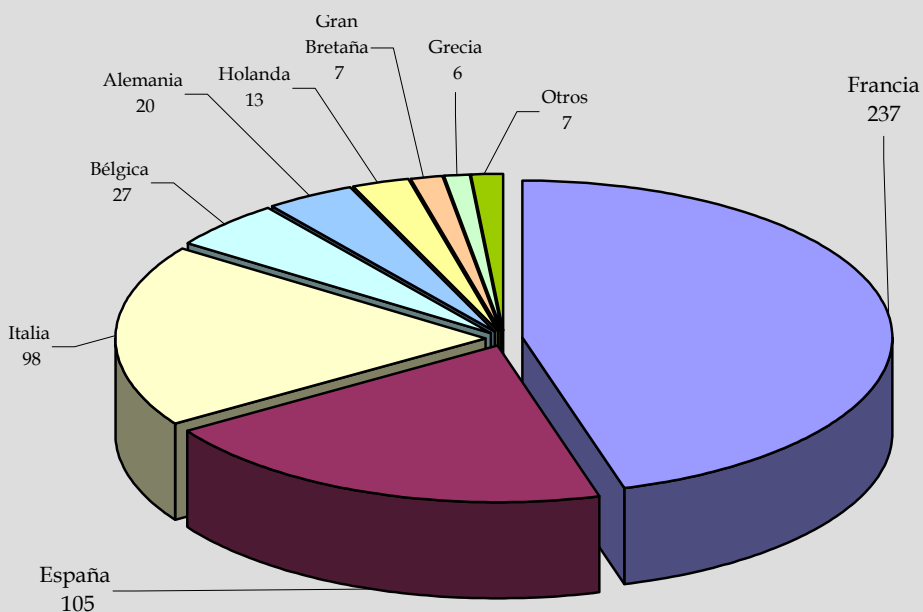
2.6.2) Ejemplo ilustrativo II, productores *no* diferenciados: el caso del maíz en Francia y España.

La elección de estos dos casos responde a una serie de razones que me gustaría presentar: En primer lugar, involucra a los dos países históricamente más beneficiados por la PAC. En segundo lugar, se trata de dos países de peso en las decisiones comunitarias. En tercer lugar, porque el caso permite que nos centremos en el cultivo para el cuál se han hecho el mayor número de ensayos a campo abierto con variedades modificadas en la UE, lo que permite inferir que es el cultivo que mayor potencialidad presenta para su adopción por parte de los productores europeos (ver recuadro N° 7 punto 1); y, además, se trata de los dos países que han realizado la mayor cantidad de ensayos con maíz GM (según puede verse en el recuadro N° 7 punto 2). Y, en tercer y último lugar, porque Francia y España difieren en un hecho central, mientras en España pueden ser cultivadas variedades de maíz Bt (y ellas ya ocupan 52.000 has.), en Francia, por el contrario, apenas se pueden realizar contados ensayos a campo abierto (vale aclarar que, a nivel Europeo, el evento está aprobado desde el año 1997, tanto para su importación como para su cultivo, sin embargo, son pocos los países que efectivamente lo han incorporado a sus listas de semillas autorizadas).

Según señalamos en la primera sección, las reglas referidas a la liberación intencional en el medio ambiente de productos GM fueron, hasta el 2004, definidas por una directiva (un instrumento jurídico que obliga a los miembros de la Unión a crear legislación que responda a las directrices definidas a nivel comunitario pero, a diferencia de un reglamento, no es de directa y automática aplicación en cada uno de los Estados miembros).



2) Ensayos con maíz GM por país de la UE (1991-2004)



Fuente: <http://gmoinfo.jrc.it>

Más aún, las dos directivas que fueron aplicadas entre 1990 y el 2004 –al igual que el reglamento vigente– contienen un mecanismo de salvaguardia que permite a los países bloquear, dentro de su territorio, la liberación de eventos aprobados a nivel comunitario. Por otro lado, para que una variedad de semilla pueda ser comercializada debe estar incluida en los registros de semillas nacionales. Tal situación permite que el cultivo que está prohibido a un lado de los pirineos, sea perfectamente legal en su vecino del sur.

El cultivo comercial hace de España la gran excepción europea y, por lo tanto, es el único referente cercano con que cuentan los productores del viejo continente. Para evaluar cuál es la posición que adoptaron los productores españoles y franceses de maíz commodity (según nuestro esquema, **no diferenciados**), presentaremos algunas estimaciones referidas al impacto económico sobre el ingreso del productor español y, luego, presentaremos algunas posiciones adoptadas por los productores franceses.

Este breve desarrollo del ejemplo elegido nos dejará dos interrogantes: En primer lugar, ¿cómo puede explicarse tamaña diferencia entre dos vecinos comprendidos por un mismo orden comunitario?; y, en segundo lugar, ¿qué nos dice el ejemplo presentado en referencia al debate sobre el rol que toca a los productores europeos que hemos definido como no diferenciados (históricamente vinculados al modelo de la PAC de las Organizaciones Comunes de Mercado)?

En España dos variedades de maíz Bt 176 –comercializadas por la empresa suiza Syngenta– fueron autorizadas en 1998 mediante la *Orden Real 7052* de 23 de marzo. Por un acuerdo alcanzado entre el Ministerio Agrícola español y Syngenta, el volumen de semillas disponibles entre 1999 y 2002 fue mantenido en la cuantía correspondiente a las ventas del año 1998. Esto permitió que el número de Has. sembradas con maíz Bt se estancase en 25.000. Sin embargo, en el 2003, 5 nuevas variedades de maíz Bt, con permiso de comercialización para 4 nuevas empresas, fueron autorizadas y el comercio de variedades GM quedó así liberalizado. Aunque no existen datos oficiales precisos sobre la superficie

cultivada, tanto Greenpeace España como el ISAAA estimaron que en 2003 el área cultivada creció hasta unas 32.000 Has.

En un estudio que forma parte del proyecto *EUWAB-Project* (European Union Welfare Effects of Agricultural Biotechnology), Demont y Tollens⁸⁷, estiman que la ganancia imputable a la adopción de variedades BT entre 1998 y 2001 fue de 8.4 millones euros para los agricultores y unos 2.8 millones para Syngenta y sus distribuidores. Demont y Tollen aclaran que esta es una cifra conservadora y, dada la liberalización del mercado en el 2003, es de esperar que las ganancias de los productores se hayan incrementado.

Este caso parecería desmentir la impresión general de que los productores europeos se benefician, en su conjunto, gracias a la adopción de medidas restrictivas del comercio de OGMs. Quizás, el problema es que quienes calculan los beneficios obtenidos olvidan ponderar los costos en términos de oportunidad perdida; o, alternativamente, el inconveniente surge por el grado de generalización de sus análisis.

Esta afirmación se ve reforzada por el hecho de que el importante cambio de gobierno, ocurrido el año pasado, no ha detenido la adopción de variedades modificadas. En las elecciones celebradas pocos días después del atentado del 11 de marzo, el PSOE (Partido Socialista Obrero Español), liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, desplazó del poder al PP (Partido Popular), que presentaba como candidato al delfín del Presidente José María Aznar, Mariano Rajoy.

A pesar de que los militantes ecologistas españoles habían estigmatizado a los OGMs como una concesión más del PP al poder norteamericano⁸⁸, el cambio no fue tan radical como ellos hubieran esperado. Los socialistas adoptaron nuevas posiciones en el marco europeo, pasando del voto afirmativo a la abstención en las votaciones referidas a aprobaciones de nuevos eventos. Adicionalmente, promovieron el uso de eventos Bt sin resistencia antibiótica. Sin embargo, este cambio de postura no parecería ser más que una lavada de cara, porque no llegó a afectar el plano interno y las hectáreas cultivadas con variedades modificadas crecieron en un 80%, llegando a 52.000⁸⁹. De hecho, el punto más importante de la política referida a los OGMs, las normas de coexistencia, no recibieron importantes alteraciones respecto al proyecto que había sido diseñado por los Populares.

En Francia, la polémica en torno a los OGMs ha adquirido proporciones enormes. Cómo se trata del país con mayor producción agrícola de la UE 15, ello podría ser interpretado como un resultado del profundo vínculo que existe entre la resistencia a los OGMs y la protección de la agricultura europea. Sin embargo, tal proposición parecería entrar en contradicción con la posición expresada por parte de los productores de maíz franceses, cuyas posiciones no son sustancialmente diferentes a las adoptadas por parte de asociaciones de productores en países como Argentina o los Estados Unidos.

A continuación (recuadro N° 8), presentamos un extracto del discurso pronunciado por el veterano gremialista agrario Gilbert Bros, primer vicepresidente de la FNSEA. El discurso fue pronunciado en el año 1999, en ocasión del cincuentenario de la AGPM (*Association Générale des Producteurs de Maïs*), cuando la polémica en torno a los OGMs llegaba a su punto culminante. Este discurso es representativo de la postura adoptada por la mencionada asociación que agrupa a los productores de maíz francés, y, en cierta medida, por la FNSEA y los productores intensivos franceses en general.

Hay cuatro elementos, contenidos en el discurso, que deseáramos remarcar: en *primer lugar*, la defensa de una postura basada en la ciencia y la importancia dada a la innovación tecnológica; en *segundo lugar*, el vínculo que se presenta entre la innovación tecnológica y el posicionamiento de Francia en el

⁸⁷ Demont y Tollens 2003. Este trabajo es parte del EUWAB-Project (European Union Welfare Effects of Agricultural Biotechnology), los trabajos enmarcados en el citado proyecto pueden ser consultados en <http://www.agr.kuleuven.ac.be/aee/clo/euwab.htm>

⁸⁸ Greenpeace España, "¿España Transgénica?", en www.greenpeace.es

⁸⁹James (2004).

concierto de naciones (y, en particular, su posición frente a los Estados Unidos); en *tercer lugar*, el tono condescendiente frente a determinadas demandas como el etiquetado; y, *en cuarto y último lugar*, la demanda de un trato igualitario entre importaciones y producción local.

Recuadro N° 8: Los 50 años de la AGPM, la innovación y los OGMs

Bajo el signo de la innovación nació hace 50 años la AGPM. De los primeros híbridos a la revolución genética actual, la AGPM ha demostrado siempre que ella adhiere a una agricultura innovadora y productiva. Los que elevan su protesta frente a los OGMs, harían bien en recordar que el mejoramiento de las especies no es nuevo; sino que ha sido siempre practicado. Se debe mantener la cabeza fría: **¡hoy encontramos más OGMs en la prensa que en los campos agrícolas!**

Rechazar la innovación en si misma es peligroso. El verdadero debate no pasa por estar a favor o en contra de los OGMs, sino en cómo hacer para que esta técnica beneficie a todos.

Debemos estar preparados. **Acentuar la investigación en Francia y Europa es indispensable para superar el retardo frente a los Estados Unidos. Y también es necesario para responder correctamente a las inquietudes sobre el medio ambiente o la sanidad.**

En estas condiciones, el reciente ataque por parte de algunos activistas, a un laboratorio de investigación, es el peor servicio que se puede hacer no sólo a los agricultores, sino también a los consumidores y ciudadanos. ¡Y nosotros lo condenamos firmemente!

Por el contrario, la FNSEA, junto con la AGPM, ha asumido su responsabilidad: con el estudio de una cadena libre de OGMs, respondiendo a la demanda de un etiquetado claro y definiendo umbrales (de tolerancia a la presencia adventicia de OGMs en productos no etiquetados), hacemos posible la libertad de elección de los consumidores

Este combate continúa y nosotros deseamos una política más coherente entre las importaciones y nuestra producción: no al rigor de un lado, y la permisividad del otro.

Una agricultura innovadora, competitiva pero plenamente atenta a los consumidores y la sociedad: he aquí la lucha que la FNSEA y la AGPM deben continuar realizando juntas.

Extraído de: "Les 50 ans de l'Association Générale des Producteurs de Maïs, l'innovation et les OGM", Intervención de Gilbert Bros, Primer Vice-Presidente de la FNSEA, durante el 50 Congreso de l'AGPM (Asociación General de Productores de Maíz, Francia), 16/09/1999, disponible en http://www.fnsea.fr/actualites/discours_suite.asp?IdArticle=608

Este último punto es muy importante porque refleja una demanda que permite entender mejor la posición adoptada por este tipo de productores. Por un lado reafirma la necesidad de contar con elementos que permitan a los productores europeos competir en pie de igualdad con, por ejemplo, los productores americanos, permitiendo la adopción de variedades modificadas; pero, a la vez, expresa la demanda de que las medidas que se adopten respecto a los productores europeos deben también ser adoptadas para los productos importados a Europa.

Según refleja el texto citado, los productores franceses de maíz apoyan el desarrollo de la biotecnología y, más aún, lo identifican como un factor clave en materia de competitividad. Sostienen que Europa no puede quedarse en desventaja frente a sus competidores, por lo que debería dar gran prioridad a la ciencia, la investigación y el desarrollo de innovaciones agrícolas. Nótese, la gran diferencia que los separa de los productores diferenciados que, por el contrario, encuentran en la oposición a la biotecnología un factor de competitividad basado en la diferenciación.

En este sentido, los productores franceses no se han restringido al campo verbal. Recientemente, ante la reaparición de activistas que atacaban campos de ensayos de maíz modificado bajo el seudónimo de "*faucheurs volontaires*" (literalmente, segadores voluntarios), investigadores y agricultores⁹⁰ se movilizaron para detener los ataques e informar al público sobre la importancia de la investigación y el

⁹⁰ Entre los que destacaban los productores de maíz (afiliados a la AGPM) y el movimiento juvenil asociado a la FNESA (Jeunse Agriculteurs)

desarrollo en biotecnología agrícola, para lo cual adoptaron el seudónimo de “*agriculteurs et chercheurs volontaires*” (agricultores e investigadores voluntarios)⁹¹.

Sin embargo, hay dos elementos que diferencian la postura de los productores franceses de maíz de aquella que adoptaría un productor norteamericano o, para el caso, uno argentino. En primer lugar, los productores franceses se muestran más condescendiente con respecto a determinadas demandas como, por ejemplo, la de adoptar las medidas que permitan la aplicación de la regulación de etiquetado. En segundo lugar, se ocupan de demandar que las normas que a ellos sean aplicadas, sean igualmente cumplidas por parte de los competidores que ingresan productos al viejo continente.

En el primer caso, están mostrando una apertura respecto a las demandas elevadas por movimientos de la sociedad civil que, en países como el nuestro, han sido dejadas de lado por ser consideradas sin basamento y contrarias a criterios científicos. En el segundo caso, ellos se ocupan de exigir que se nivele el campo de juego, algo que es natural porque –a diferencia de los productores argentinos, norteamericanos o canadienses– ellos se encuentran bajo el régimen más estricto del mundo en materia de OGMs.

Algunos han sostenido que tal posición refleja un hecho fundamental: los productores europeos se encuentran en condiciones de beneficiarse (al menos en términos relativos, es decir frente a los productores de otros países) de la adopción de estas medidas –con independencia de que exista una verdadera reacción social en su contra. Otros, en cambio, han insistido en que es una posición que surge luego de que el tema sea introducido en la agenda de gobierno y, por tanto, el escándalo público es una condición sin la cuál no existe un beneficio.

2.7) Recapitulación: Los productores europeos y el conflicto en torno a los OGMs

En nuestra opinión, la comparación entre los casos de España y Francia, y el estudio del caso de los productores orgánicos demuestra una serie de cuestiones que nos permitirán abordar el interrogante referido al rol de los productores europeos en esta polémica. En primer lugar, evidencia el modo en que ellos pueden beneficiarse por la adopción de variedades modificadas. En particular, el caso español muestra que un tipo específico de productores, según nuestra distinción “no diferenciados”, puede encontrar provecho en el uso de estas variedades y, consecuentemente, existe un gran interés para que los problemas existentes sean superados.

En segundo lugar, la situación en Francia nos recuerda que esta alternativa no se encuentra disponible para todos los productores europeos, porque allí el escándalo público y la respuesta política adoptada han cerrado las puertas a los OGMs.

Frente a esta situación los productores que desearían adoptar las variedades adscriben a dos posturas: Por un lado, trabajan en pos de superar esta situación; pero, por el otro, presionan a favor de medidas que equilibren el campo de juego con respecto a los productores de otros países. Por lo tanto, el rechazo y la imposición de un marco restrictivo son una condición para que ellos se sumen al pedido de restricciones, de lo contrario, su posición sería más semejante a la de los productores argentinos y norteamericanos.

A continuación, utilizaremos los elementos que han surgido a partir de los dos ejemplos presentados, señalando las principales diferencias entre los dos tipos de productores que hemos caracterizado. En este punto es importante señalar que se trata de una distinción útil para entender la situación de los

⁹¹Ver “Coop de France soutient les « Agriculteurs et Chercheurs volontaires » ” (30/09/2004) y “OGM, « Agriculteurs et Chercheurs volontaires » se mobilisent pour soutenir la recherche” (30/09/2004) en <http://www.agrisalon.com>.

OGMs; pero, debe reconocerse, es una generalización que deja de lado ciertos rasgos sectoriales, nacionales y otros que puedan surgir de categorías más desagregadas. En cualquier caso, creemos que la distinción es útil para el propósito de este trabajo, en tanto se reconozcan sus limitaciones.

- Los *productores diferenciados* desean que los países competidores se orienten hacia la biotecnología porque, en un marco de preocupación social respecto a su seguridad, ello aumenta las chances de que sus productos se diferencien de los “convencionales”⁹². Sin embargo, rechazan de plano la adopción de OGMs en su territorio por dos razones: en primer lugar, porque ello pone en peligro su “marca de calidad”; y, en segundo lugar, porque ello impediría la adopción de medidas extremadamente estrictas que crean obstáculos técnicos a los productores de terceros países⁹³.
- Los *productores no diferenciados*, en cambio, encuentran en esta situación una importante desventaja competitiva, por lo que desean evitar que otros países adopten variedades que se encuentran vedadas para ellos; o, al menos, esperan que esas variedades tengan prohibida la entrada a su mercado doméstico. **Tal vez, ésta sea parte de la explicación para la moratoria que, sugestivamente, ha surgido cuando se estaba por dar la aprobación de una variedad de maíz con importante potencial en materia de reducción de costos.**
- Los *productores diferenciados* presionan para que se creen estándares muy estrictos, en materias tales como etiquetado, normas de coexistencia, umbrales de tolerancia para la presencia adventicia, etc. Esto ocurre porque, por un lado, ellos se encuentran en condiciones de alcanzar esos estándares más fácilmente que sus competidores externos⁹⁴ y, por el otro lado, crean serios inconvenientes para los productores europeos que quieren adoptar variedades modificadas⁹⁵.
- Por su parte, los *productores no diferenciados* sólo presionan por medidas restrictivas cuando tienen alternativas viables o la restricción afecta un producto final que ellos producen (este es el caso del maíz y de la soja destinada al consumo humano); por el contrario, cuando no cuentan con alternativas económicamente rentables o el OGM constituye un insumo (como el caso de la soja utilizada en la alimentación animal), los productores no diferenciados ponen un coto a las demandas sociales y presionan para evitar que determinados temas sean considerados (como en el caso del etiquetado de

⁹² A la vez que aumentan el temor a lo nuevo, a lo extranjero y generan condiciones sociales y políticas favorables a la adopción de políticas que los benefician, según hemos intentado demostrar en la secciones 3.2.1 y 3.2.2

⁹³ Por ejemplo, la exigencia de que un cultivo orgánico se deba situar a una enorme distancia -3.000 m.- de cualquier cultivo modificado, es una condición que excede con creces el margen necesario para evitar la polinización cruzada de cualquier cultivo comercial. Cumplir con esta exigencia resulta mucho más difícil (y oneroso) en un país como la Argentina, en comparación con Austria donde existe una prohibición de hecho respecto a los OGMs. Otro ejemplo se refiere a los umbrales de tolerancia, si se hubieran adoptado los umbrales de tolerancia propuestos por los productores diferenciados y los grupos ecologistas, habría sido prácticamente imposible lograr cadenas “GM-free” en países donde existen niveles de adopción importantes, porque se trataba de umbrales menores al margen de error de medición. En los dos casos, se crea una ventaja comparativa a favor de las regiones o países que no adoptan OGMs, claro que esta ventaja no es “natural” sino que se asienta en un marco social de rechazo y temor frente a la biotecnología y, a su vez, se ampara en una legislación que adopta las definiciones más convenientes para los productores del viejo continente.

⁹⁴ Esto es así porque la UE cuenta con una batería de ayudas e incentivos que hacen más fáciles el cumplimiento de este tipo de normas.

⁹⁵ A modo de ejemplo, las nuevas normas de coexistencia adoptadas en Alemania hacen prácticamente imposible para sus agricultores usar variedades GM (ver “L'Allemagne, terre d'écueil pour les OGM” 14/12/2004 en www.liberation.com).

animales alimentados con OGMs o el uso de enzimas modificadas). Esta podría ser la razón para el criterio de exclusión del etiquetado en los casos en que se trata de un “auxiliar tecnológico”.

Los productores *no diferenciados* son aquellos que, según una interpretación estricta de la *teoría económica de la regulación*, tendrían que llevar la ventaja en materia de acceso a las autoridades. Son aún los más numerosos, cuentan con el mayor nivel organizativo y, además, tienen una mayor tradición de acceso⁹⁶. De hecho, ésta ha sido la percepción de la gran mayoría de las personas que han estudiado la dinámica de la política agrícola europea⁹⁷. Sin embargo, en el caso que hemos presentado, encontramos que los grupos de productores más pequeños, los *productores diferenciados*, son quienes llevan la ventaja.

Según muestran los análisis orientados al estudio de la *agenda pública*, sus posiciones contrarias a la biotecnología se han reflejado mejor en el resultado regulatorio. Como hemos mostrado, su participación en los debates de seguridad alimentaria y, en particular, el eco que han producido sus señales de alerta (fundadas o no), han permitido que sus aspiraciones en referencia a otros campos de políticas sean igualmente consideradas (notablemente en el caso de la PAC).

Sin embargo, la regulación no llega a ser un reflejo perfecto de sus posiciones con respecto a la biotecnología. Ciertos límites han sido impuestos: elocuentemente, los puntos sobre los cuales las autoridades han desoído su prédica son aquellos considerados vitales por parte de los productores no diferenciados (como el etiquetado animal y los umbrales de tolerancia prohibitivos).

En consecuencia, debemos destacar que la regulación sólo se entiende a partir de un conflicto de intereses cruzados entre dos tipos de productores. Unos han presionado a favor de un contenido restrictivo, mientras que los otros han intentado crear diques de contención acorde a sus intereses. Adicionalmente, quienes se vieron perjudicados por la imposibilidad de acceder al paquete biotecnológico, han intentado moderar los efectos en relación a sus competidores internacionales, según hemos observado en el caso de los productores de maíz franceses.

Por lo tanto, ciertas medidas, entre ellas la moratoria, pueden haber sido influidas por el interés en nivelar el campo de juego de los productores perjudicados. Aunque, es importante aclarar, esta posición es una consecuencia del devenir de los hechos, y no un plan maquinado desde un principio en base a un improbable cálculo de las ventajas que la biotecnología puede presentar para los productores a uno y el otro lado del Atlántico. Quienes han contado con la posibilidad de adoptar las variedades lo han hecho, como demuestra el caso de los productores españoles.

Este juego de influencias contrapuestas, debe también ser entendido a la luz de las distintas etapas del proceso político. En la introducción de esta sección propusimos una división en tres etapas, a la vez que señalamos el hecho de que, usualmente, las distintas etapas presentan oportunidades diferentes de influencia para los distintos actores. **En este caso particular, puede entenderse que los productores diferenciados, y sus aliados en la sociedad civil, contaron con mayores márgenes de influencia en las primeras etapas del proceso político.**

Por ello, los modelos de análisis centrados en la agenda de gobierno, presentan grandes perspectivas para explicar las etapas tempranas de este proceso. Sin embargo, no nos permiten encontrar explicaciones para ciertas disonancias entre el resultado regulatorio, por un lado, y la posición que aquellos grupos tomaron (y que, por otro lado, también fue adoptada por numerosos medios de prensa). Ello ocurre porque, **en etapas posteriores del proceso (formulación de política e implementación), los productores no diferenciados lograron imponer ciertas pautas. Antes de**

⁹⁶ Roederer-Rynning (2004).

⁹⁷ Pipitone (2000).

concluir esta sección, presentaremos un esquema donde se presenta la posición de los distintos actores a lo largo del proceso de hechura de la política europea sobre OGMs.

Por otro lado, el escándalo público en torno a los OGMs ha traído graves consecuencias para los productores *no diferenciados* en otros campos de políticas, especialmente el de la PAC. **Este y otros conflictos en torno a la seguridad de los alimentos fueron, como hemos señalado, un factor que contribuyó a ensanchar el espacio político para una reforma largamente resistida.** Entonces, parece más plausible señalar que ellos no han sido los principales responsables de la actual situación, como ha sido sugerido en análisis que no distinguen entre distintos tipos de productores.

Este último punto nos da la pauta para entender el bajo potencial que tienen las explicaciones basadas en los **actores de lobby ocultos**. Se ha sostenido que las empresas europeas de biotecnología han, discretamente, promovido la actual situación. Según esta tesis, ellas han realizado este movimiento para evitar que los Estados Unidos saquen una ventaja insalvable en este campo. De haber sido así, todo parecería indicar que su acción ha sido una estrategia kamikaze, pues la polémica en torno a los OGMs ha desencadenado la fuga de las empresas dedicadas a la agro-biotecnología en la UE.

Esta fuga se dio porque se generaron condiciones altamente desfavorables para dicha actividad: En primer lugar, la polémica ha generado incertidumbre respecto al marco legal en temas claves como, por ejemplo, la responsabilidad legal frente a casos de “contaminación”, impidiendo a las empresas tener un horizonte de planeamiento razonable. En segundo lugar, y como consecuencia del punto anterior, surgieron problemas de financiación y provisión de seguros para estas empresas. En tercer lugar, la realización de ensayos a campo abierto se convirtió en una empresa temeraria, porque los ataques de activistas a campos de ensayo se multiplicaron. Algunos países, como España, Reino Unido y Francia, llegaron a mantener en secreto los lugares de ensayo; sin embargo, incluso en estos casos los activistas, unidos por amplias redes de comunicación, llegaron a detectar los campos por lo que el secreto no logró preservarlos. Según puede observarse en el recuadro N° 9, **los ensayos con variedades modificadas se han reducido drásticamente desde la emergencia de la polémica.** En el año 2004 se realizaron menos ensayos a campo abierto que en 1993.

Así, parece poco probable que los directivos de las empresas europeas de biotecnología hayan decidido inmolarse sus secciones dedicadas al desarrollo de variedades vegetales modificadas, con el único fin de detener a la empresa norteamericana Monsanto, como se ha sugerido alguna vez⁹⁸. O, si ha sido el caso, su accionar ha tenido el efecto opuesto al buscado, pues la industria sigue desarrollándose en el resto del mundo, mientras se contrae en Europa.

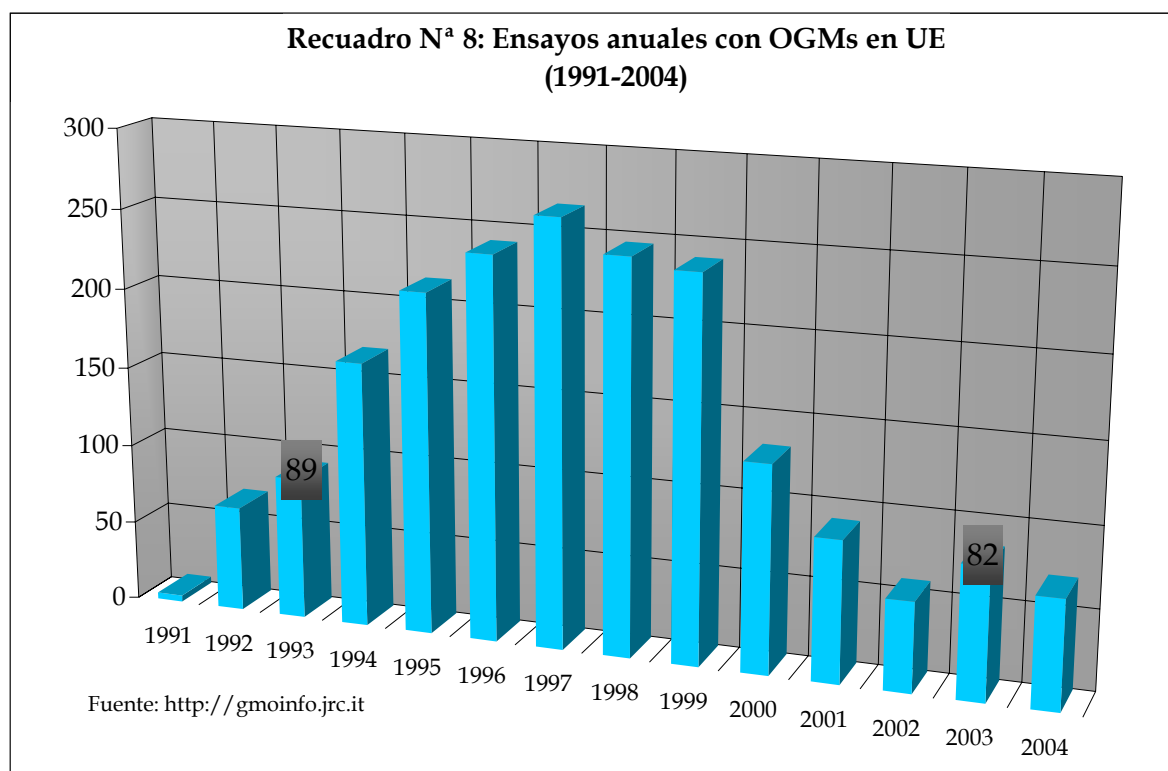
De igual manera, parece problemática la explicación que asigna un rol similar a las empresas europeas productoras de pesticidas⁹⁹. Si bien es verdad que algunas variedades modificadas pueden reducir el uso de estos insumos, y ello podría llevar a que una oposición a su uso redundara en beneficios para ellos. También es verdad que, según hemos intentado demostrar, **la polémica frente a los OGMs es un factor que, junto con otros, ha promovido la formación de una alianza entre productores diferenciados y agrupaciones de la sociedad civil, que ensanchó sus capacidades de acción política en distintos frentes (PAC, etiquetados positivos, promoción de la agricultura orgánica, etc.).** En cada uno de estos frentes, quienes se oponen a los OGMs se encuentran en las antípodas de los intereses de los productores europeos de pesticidas.

El escándalo en torno a los OGMs es un factor que amplifica las posibilidades de que los grupos mencionados puedan avanzar sus proyectos en el sentido opuesto al deseado por la industria de pesticidas. De hecho, la reducción de los niveles de tolerancia para el uso de determinados pesticidas, la adopción de los pagos condicionados al respeto de determinadas “buenas prácticas” (entre las que

⁹⁸ Por ejemplo, Tamborini (2003).

⁹⁹ Graff y Zilberman (2004).

se encuentra la reducción del uso de pesticidas) y, muy especialmente el desarrollo de la agricultura orgánica, son políticas que van en contra del interés de las empresas dedicadas a la venta de pesticidas. El apoyo por parte de la citada industria a la causa anti-OGMs sería, entonces, una muestra de enorme miopía.



En la introducción a la sección 2 hemos señalado que ciertos autores han insistido en la particularidad del caso¹⁰⁰, destacando los conflictos internos que afectan a la cadena productora de alimentos, el escándalo público que rodeó al tema y la permeabilidad del sistema de gobierno europeo.

En referencia al primer punto hemos señalado que la capacidad de acción colectiva de los productores de alimentos europeos se ve condicionada por un quiebre *vertical*, según había sido ya señalado por otros autores, y otro horizontal, que hemos presentado en la segunda sección de este trabajo.

Por otro lado, hemos señalado que el escándalo público puede ser entendido como una estrategia de acción indirecta; utilizada por los grupos de productores que se benefician de la actual situación, en coordinación con grupos de la sociedad civil que, por distintas razones, se oponen a la biotecnología.

Ninguno de estos grupos cuenta con grandes recursos que le permitan influir en las decisiones de gobierno, de acuerdo con las previsiones de la *teoría económica de la regulación*. Por ello, es conveniente referirnos a otro enfoque surgido del estudio de los movimientos sociales de las décadas del 60 y 70¹⁰¹. Vale aclarar que estos enfoques no contradicen los preceptos básicos de dicha teoría; antes bien, intentan echar luz sobre los casos en que sus previsiones no se cumplen.

¹⁰⁰ Bernauer y Meins (2002) y Meins (2000).

¹⁰¹ Para una revisión amplia de este cuerpo de estudios ver Giugni et al (1999) y Della Porta y Diani (1999).

Desde el estudio pionero de Jenkins y Perrow (1977), se ha reconocido que existen medios indirectos para que aquellos que no cuentan con importantes factores de poder hagan oír sus demandas. En este sentido, diversos autores han destacados dos tipos de mecanismos consistentes en la activación de un tercer actor (*third party*), que cumple la función de una correa de transmisión entre sus demandas y las autoridades¹⁰². El primer mecanismo consiste en ganar uno o más aliados poderosos, como una importante figura del gabinete o alguna personalidad conocida y respetada. El segundo mecanismo consiste en convertir al público en general en su aliado, obligando a las autoridades a actuar ante el temor de que su popularidad entre los votantes decaiga. En el caso de los OGMs podemos observar que se han conjugado las dos estrategias aunque, sin duda, la que mayor impacto ha tenido es la segunda.

En referencia a los aliados importantes podemos señalar dos casos paradigmáticos. El primero es el del Príncipe Carlos de Inglaterra, quién se ha pronunciado en innumerables oportunidades en contra de la biotecnología. El hecho de que una figura pública de su estatura haya sustentado, en público, las proposiciones referidas a hipotéticos peligros para el ambiente y los consumidores, reforzó la desconfianza de los consumidores y votantes ingleses. Un segundo ejemplo es el de la Ministra de Medio Ambiente francesa entre 1995 y 1997, Corinne Lapage, quién jugó un rol fundamental en el devenir del tema OGMs en su país. Los grupos opositores a los OGMs encontraron en ella una aliada, que influyó grandemente en el cambio de postura respecto al tema que ocurrió a partir de la toma de posesión del ministro socialista Alain Juppé¹⁰³.

En los dos casos, el apoyo dado a los opositores trajo réditos políticos para quienes se posicionaron a su lado. En el caso del príncipe, le permitió ganar la simpatía de muchos de sus súbditos, largamente afectada por sus escándalos amorosos. Indicativo de ello fue un artículo que, frente al apoyo a la biotecnología del gobierno de Anthony Blair, se preguntaba: “¿...es posible que el príncipe se encuentre en mayor contacto con la gente común que nuestro gobierno electo?”¹⁰⁴. Igualmente, en el caso de la Minsitro Lapage, su apoyo a esta y otras causas la convirtió en una figura apreciada por los ecologistas franceses; actualmente tiene un partido propio, CAP 21, que en un primer momento fue un espacio de reflexión que influyó mucho en el debate sobre los OGMs.

Los réditos políticos mencionados nos dan la pauta para pasar al segundo tipo de “*third party*”, el público en general. Existen al menos dos modos en los cuales un grupo, sin poder de acción directa, se vale del gran público para plantear demandas que, en última instancia, están dirigidas a las autoridades (porque ellas son quienes ostentan el monopolio de la acción regulatoria).

El primero modo consiste en generar situaciones que, de algún modo, afecten el normal transcurrir de la vida de los ciudadanos (por ejemplo, ocupando espacios públicos). En este caso, el malestar producido fuerza al gobierno a actuar, para evitar que tal situación devenga en una baja de su popularidad. Sin embargo, quienes se movilizan corren el peligro de ganarse la antipatía del público, por lo que su accionar debe encontrar el punto justo para lograr la atención de las autoridades a su causa, manteniendo la simpatía de la población por su causa.

Otro modo de acción indirecta, que se corresponde con la desplegada por los grupos opositores a los OGMs, consiste en ganar a su favor a la población, convenciéndola de que ellos intentan proteger un bien común que está siendo puesto en riesgo.

En este caso particular, los grupos opositores han intentado difundir la idea de que existe un peligro inminente para la salud y el medio ambiente. Contaron con la importante ventaja de antecedentes concretos, en especial el de la vaca loca, y una prensa permeable a este tipo de temas. Cuando surgió la

¹⁰² Para una revisión más exhaustiva sobre la cuestión de los movimientos sociales y los mecanismos de presión indirecta ver Giugni y Passy (1998).

¹⁰³ Ver Joly et al. (2000).

¹⁰⁴ "Back to Nature" (24/5/2000) en <http://www.guardian.co.uk>.

cuestión, la mayoría de los medios de prensa asignó a los mismos reporteros que habían cubierto el escándalo en torno a la Encefalopatía Espongiforme Bovina, y ellos intentaron repetir el éxito que había tenido su periodismo de denuncia en aquella oportunidad.

Los consumidores, en tanto, se mostraron desconfiados y se convirtieron en correa de transmisión de las demandas de ecologistas y agricultores diferenciados, los políticos que deseaban evitar ser envueltos en un escándalo, eligieron el *principio de la precaución política* (consistente en pasarse del lado de los opositores hasta que no existiera un consenso cerrado entre sus asesores de imagen).

Las pocas personalidades que desearon promover los OGMs, por entender que se estaba jugando un factor de desarrollo fundamental, se encontraron con un esquema institucional con múltiples puntos de veto que condicionó sus proyectos. Este punto lo hemos visto ya en la primera sección, pero conviene repararlo aquí, para entender como el trasfondo institucional propicia la acción de los grupos que hemos caracterizado, en la segunda sección, como activos.

En el ámbito europeo, el Parlamento Europeo jugó un rol clave: su carácter público y su natural permeabilidad a los grupos organizados de la sociedad civil¹⁰⁵, sumado a sus ansias por ganar un espacio de participación mayor en la toma de decisiones¹⁰⁶, derivaron en que dicha institución asumiera posiciones muy fuertes en temas como el etiquetado y la evaluación de riesgos.

En el ámbito nacional, el panorama es mucho más complejo, y la dinámica política e institucional de la resistencia a los OGMs ha sido distinta en cada uno de los Estados Miembros. En algunos de ellos, como hemos visto, la importancia de las instancias subnacionales jugó un rol fundamental; en otros, en cambio, los parlamentos y/o el poder judicial han sido los paladines de la oposición.

La superposición de espacios o niveles de gobierno, que en mayor o menor medida tienen incidencia sobre el marco regulatorio, no sólo creó espacios donde los intereses de los opositores pudieron filtrarse. Además, permitió que emergieran diferencias de apreciación fundamentales en cuestiones como evaluaciones de riesgo. Esta “cacofonía regulatoria”¹⁰⁷ permitió que se pudiera alegar la inexistencia de certitudes, favoreciendo a los defensores del principio de precaución.

Tal situación cercenó el rol de las autoridades como generadoras de confianza, y explica en parte la emergencia del concepto de “principio precautorio”¹⁰⁸ que surgió como un mecanismo de compromiso en un sistema de gobierno compuesto por partes que se vinculan de un modo no jerárquico. Según señalamos en la primera sección, la emergencia de este principio vino a la par de una mayor “comunitarización” de las reglas sobre seguridad alimentaria. Ello sería el resultado de compromiso entre distintos niveles y espacios de gobierno que disputan por su capacidad de acción en estas cuestiones, reflejando el carácter conflictivo que queremos remarcar.

Antes de terminar esta sección, presentaremos (Tabla Nº 9) un esquema que condensa, sintéticamente, los tres elementos clave de nuestro argumento referido al rol de los productores en esta polémica: Los dos tipos de productores (diferenciados y no diferenciados), los distintos tipos de acciones (directas e indirectas), y la dimensión cronológica del proceso regulatorio.

¹⁰⁵ En dos estudios sobre acceso e influencia de grupos organizados en el ámbito europeo (ONGs, sindicatos, cámaras, grandes empresas, etc.), Bouwen (2002 y 2003) muestra que los grupos que hemos identificado como contrario a los OGMs en este caso particular, suelen ser también quienes más acceso tienen a dicha institución

¹⁰⁶ Para un desarrollo de este argumento en referencia a la Política de Seguridad Alimentaria ver Buonanno y Nugent (2002)

¹⁰⁷ Majone (2000)

¹⁰⁸ Majone (2002)

Tabla Nº 9: El ciclo de la política pública, los actores y los mecanismos de acción política que utilizan

Las instancias del ciclo de la regulación	Actores sociales que prevalecen	Mecanismos de acción
1) La emergencia de la cuestión	Agrupaciones de la sociedad civil (ASC) y productores diferenciados (PD)	Acción indirecta: crean preocupación en la población para lograr una respuesta empresarial (marcas y supermercados) y política (regulación restrictiva)
2) La reacción de la opinión pública	ASC y PD	-La acción indirecta de los ASC y los PD logra eco en la prensa, <i>su posición es adoptada por distintos comunicadores sociales.</i> - <i>Con poco éxito</i> , los Productores no diferenciados (PnD) intentan que su opinión sea oída , señalan la importancia de la biotecnología (y el peligro del atraso tecnológico) y la necesidad de evitar actitudes extremas.
3) La respuesta de las autoridades	Todos participan (y ninguno prevalece). -La alianza entre las ASC y los PD fuerza medidas restrictivas. -Los productores no diferenciados (PnD) presionan para moderar los efectos económicos nocivos (control de daños) y, por otro lado, intentan que las normas aplicadas a ellos sean también impuestas a los competidores externos (nivelación del campo de juego)	-Las ASC y los PD combinan la ingerencia indirecta (mediada por la opinión pública en la que influyen), manteniendo en alerta al público, pero también emplean mecanismos directos , porque ya son aceptados como interlocutores válidos. La gran mayoría de sus demandas son atendidas. -Los PnD utilizan la acción directa , apelando a su conocimiento técnico, para presentar los problemas que se derivan de formas muy restrictivas de regulación. Algunas de sus demandas son atendidas (Ej. exclusión del etiquetado animal).
4) La implementación de las políticas adoptadas	Todos participan , los PD y las ASC vigilan la aplicación de las medidas restrictivas; los PD presionan por los mecanismos de aplicación que impliquen el menor costo para ellos (y el mayor posible para sus competidores externos)	-Los PD y las ASC utilizan medios indirectos, como la denuncia en medios de prensa. -Los PD utilizan medios directos, y aprovechan su estrecha relación con las autoridades de implementación.

III – Conclusión

En este trabajo hemos intentado echar luz sobre la compleja situación en torno a los OGMs en la Unión Europea. El interrogante guía ha sido el siguiente: ¿Por qué una nueva tecnología que fue aceptada de forma entusiasta en países como Norteamérica, Canadá o la Argentina encuentra en el viejo continente un generalizado rechazo? ¿Qué razones llevaron a los formuladores de políticas europeas a encarar la cuestión adoptando medidas como la moratoria en la aprobación de nuevos eventos o una estricta regulación sobre etiquetado y trazabilidad? ¿Cuáles son los resortes que impulsan y encaminan el proceso político hacia dicho resultado?

La metodología elegida fue el análisis de procesos políticos. En particular, nos hemos centrado en el debate referido a la gravitación e influencia que tienen distintos actores sociales (asociaciones de productores, ONGs, etc.) sobre el resultado regulatorio, y el proceso político del cual es producto.

En la **primera parte** de nuestro trabajo explicamos la evolución de la polémica en torno a los OGMs, destacando las medidas adoptadas y las distintas instituciones que participaron de los procesos decisivos. Destacamos los principios comunitarios involucrados, mostrando el lugar que a cada uno de ellos le ha tocado. **Esta sección nos dejó como conclusión principal la existencia de un vínculo entre la polémica pública en torno a los OGMs, los conflictos entre los distintos niveles de gobierno involucrados (regional, nacional y comunitario) y las normas que rigen el proceso de toma de decisión en la UE.**

En la **segunda parte** abordamos algunas de las visiones sobre el rol que han jugado los distintos actores sociales involucrados, y las teorías que las sustentan. Nuestro argumento se centró en el rol que han tenido los productores de alimentos. En algunos puntos hemos coincidido con alguna de las visiones presentadas, en otros hemos propuesto nuevas interpretaciones.

Destacamos la existencia de una división entre productores diferenciados y no diferenciados. Definiendo a los primeros como aquellos que producen bienes que de algún modo se diferencian de aquellos “convencionales”, posibilitando la adquisición de una prima sobre su precio. Los segundos, en tanto, son aquellos que producen bienes “*commodity*”, no diferenciados. Cada uno de estos grupos de productores se posiciona de forma distinta en el mercado, los primeros buscan un aura de calidad mientras que los segundos orientan sus acciones a lograr altos rindes y un precio competitivo. También son diferentes sus posiciones respecto a la orientación de la política agraria y otra serie de temas, incluido el de los OGMs.

Los productores diferenciados han tenido un rol activo y, junto con organizaciones de la sociedad civil, han iniciado la polémica, rechazando la adopción de esta nueva tecnología. En tanto, los productores no diferenciados han sido reactivos, y las acciones que han realizado han tenido por objetivo evitar la adopción de regulaciones que lesionen sus intereses.

Según nuestra perspectiva, se deben conjugar los factores sociales con aquellos vinculados a la reacción pública, porque la actual situación no puede entenderse sin apelar a ambos: El beneficio económico que pueden obtener los productores diferenciados de la actual situación, así como la respuesta política obtenida por ellos, no pueden dissociarse de la reacción social, porque en su ausencia no se darían ninguna de las dos. Si no se existiese una reacción temerosa de los consumidores, no se daría un mejor posicionamiento comercial de sus productos. Por otro lado, sin la reacción social no habrían obtenido la respuesta de los políticos, quienes se han inclinado hacia sus posturas por el “principio de la precaución política” motorizado por su interés en permanecer en el cargo.

Sin embargo, no debe esta última afirmación hacernos pensar que la regulación sólo responde a la reacción social y está exenta de consideraciones económicas. Como mostramos en el trabajo, los criterios de inclusión y exclusión en materia de etiquetado muestran que se han adoptado los criterios

más convenientes para los distintos productores de alimentos, dejando entrever la gravitación que han tenido los intereses económicos sobre el resultado regulatorio.

Mientras los actores activos han sido quienes han influido para lograr más rigor, los actores reactivos han morigerado los efectos que la actual situación produce a través de dos medidas: exclusiones (como la del etiquetado de productos de animales alimentados con OGMs) y medidas paliativas, orientadas a prevenir perjuicios más grandes con respecto a los competidores externos. Aunque no es fácil demostrar causalidad en este tipo de cuestiones, parece plausible sostener que éste último ha sido el caso de la moratoria.

Es importante aclarar que esto no iguala a las partes ni los pone en un mismo campo, contrario a los OGMs: La mayoría de los productores no diferenciados desearía adoptar esta nueva tecnología y, cuando las condiciones políticas lo permiten (como en el caso de España), ellos lo hacen. Ocurre que, ante la imposibilidad, es lógico que ellos presionen por determinadas medidas transitorias que moderen la desventaja comparativa surgida de los condicionamientos a la biotecnología. Pero en ningún caso desean medidas que cierren las puertas a la biotecnología de forma definitiva, como sí es el caso de los actores activos y muy especialmente el de los productores diferenciados.

En resumidas cuentas, nuestro trabajo se propuso hacer un aporte al entendimiento de la dinámica política que subyace detrás de las restricciones al comercio de OGMs en la UE. Con este fin se ha llamado la atención sobre tres dimensiones a las que generalmente no se le presta la debida atención: La importancia que tiene el marco decisorio comunitario y los conflictos entre los distintos niveles de gobierno, la dinámica de conflicto entre distintos perfiles de productores; y, finalmente, el vínculo que existe entre el conflicto en torno a los OGMs y otras áreas de política vinculada con la producción agropecuaria.

IV-Bibliografía

- **Anderson, Kim y Jackson, Lee Ann**, "Why are US and EU Policies toward GMOs so different? Estimating intra-national distributive impacts using GTAP", Paper presentado en "*6th Annual Conference on Global Economics Analysis*", 2003.
- **Anderson, Kym, Damania, Richard y Jackson, Lee Ann**, "Trade, Standards, and the Political Economy of Genetically Modified Food", World Bank Policy Research Working Paper 3395, 2004.
- **Baker, Susan**, "European Union Biodiversity Policy", European University Institute, working papers RSC No. 2002/44.
- **Becker, Gary S.**, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3, Agosto 1983, pp. 371-400. Disponible en <http://jstor.org/>
- **Bernauer, Thomas y Meins, Erika**, "Technological Revolution Meets Policy and the Market: Explaining Cross-National Differences in Agricultural Biotechnology Regulation", Swiss Federal Institute of Technology Zurich, Center for International Studies (CIS), Working Paper 6, 2002.
- **Bernauer, Thomas y Caduff, Ladina**, "Interest Group Politics and Industrial Competition as Drivers of Environmental and Consumer Regulation", Swiss Federal Institute of Technology (ETH) Zurich, Center for Comparative and International Studies (CIS), 2004. Disponible en: http://www.holitscher.org/downloads/Bernauer_Caduff.pdf
- **Bonny, Sylvie**, "Why are most Europeans opposed to GMO? Factors explaining in France and Europe", *Electronic Journal of Biotechnology*, Vol. 6 No. 1, 2003.
- **Bouwen, Pieter**, "A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Discussion Paper No. 02/7, 2002.
- **Bouwen, Pieter**, "A Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament", *European integration On-Line Papers (EIoP)*, Vol. 7 Nro. 11, 2003, disponible en <http://eiop.or.at>.
- **Brookes, Graham**, "Anti GM crop sentiment and policies in the European Union: some economic consequences", The Hungarian Academy of Sciences Symposium, 2002.
- **Buonanno, Laurie y Nugent, Neill**, "Institutional Opportunism: the Case of the European Parliament with Regard to Food Safety Policy", ECSA Canada Conference, 2002, disponible en <http://web.uvic.ca/ecsac/toronto/papers/on/line/pdf/1C-buonanno-nugent.pdf>.
- **Chalmers, Damian**, "Risk, Anxiety and the European Mediation of the Politics of Life: The European Food Safety Authority and the Government of Biotechnology", presentado en el seminario "Comparative Legal Rationalities in European and United States Administrative Law", Harvard European Law Association, 2004.

- **Della Porta, D. and Diani, M.**, *Social Movement: An Introduction, Massachusetts*, Blackwell, 1999.
- **Demont, Matty y Tollens, Eric**, "The impact of biotechnology in Europe: the first four years of *BT* maize adoption in Spain", Working Paper n° 83, Department of Agricultural and Environment Economics, Katolieke Universitat Leuven, 2003.
- **Downs, Anthony**, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
- **Falkner, Gerda**, "Interest Groups in a Multi-level Polity: The Impact of European Integration on National Systems", European University Institute, working papers No. 99/34, 1999.
- **Fouilleux, Ève**, "Entre Production et Institutionnalisation Des Idées: La Réforme de la Politique Agricole Commune", *Revue française de science politique*, vol. 50 No. 2, abril 2000, pp. 277-305.
- **Giugni, M. y Passy, F.**, "Social Movements and Policy Change: Direct, Mediated, or Joint Effect?"; American Sociological Association's Section on Collective Behavior and Social Movements - Working Paper Series 1: 1-48, 1998.
- **Giugni, M. G., McAdam, D. y Tilly, Ch.** (eds.); *How social movements matter; Minneapolis*, Minnesota, University of Minnesota, 1999.
- **Graff, Gregory D. y Zilberman, David**, "Explaining Europe's Resistance to Agricultural Biotechnology" en *Update Agricultural and Resource Economics*, University of California Giannini Foundation, Vol. 7 no. 5, mayo/junio 2004.
- **Harvey, Tamara K.**, "Europeanization of the Regulation of GM Products: Science versus Citizens?", *Queen's Papers on Europeanization* No. 3/2002, 2002.
- **Hennis, Marjoleine** "New transatlantic Conflicts: American and European Food Policies Compared", European University Institute, working paper, 2002.
- **Hossain, Ferdaus et al.**, "Uncovering Factors Influencing Public Perceptions of Food Biotechnology", Food Policy Institute working paper, Rutgers University of New Jersey, 2002.
- **Immergut, Ellen M.**, *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge University Press, 1992.
- **James, Clive**, "Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2004", ISAAA Briefs No. 32, 2004.
- **Jenkins, J. Craig y Perrow, Charles**, "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972)", *American Sociological Review* 42, 249-268, 1977, en JSTORE.COM.
- **Joly, Pierre-Benoit et al.**, "L'Innovation Controversée: Le Debat Public sur les OGM en France", INRA Grenoble, Collectif sur le risques, la decision et l'expertise (CRIDE), 2000.
- **Joly, Pierre-Benoit y Marris, Claire**, "Agenda-Setting and Controversies: A Comparative Approach to the Case of GMO's in France and the United States", INRA-STEPE, 2001.

- **Kay, Adrian**, "Towards a Theory of the Reform of the Common Agricultural Policy", European integration on-line papers (EIoP) Vol. 4 No. 9, 2000.
- **Kholer-Koch, Beate y Quittkat, Christine**, "Intermediation of Interests in the European Union", Manheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Working Paper No. 9, 1999.
- **Lafond, François D.**, "The Creation of the European Food Authority: Institutional implications of risk regulation", Groupement d'études et de recherches Notre Europe, 2001, disponible en <http://www.notre-europe.asso.fr/pages/index-en.htm>
- **Levidow, L. y Murhpy J.**; "The decline of substantial equivalence: how civil society demoted a risky concept", Paper presentado en el Institute for Development Studies, 12-13 December 2002, 'Science and citizenship in global context: challenges for new technologies'.
- **Levidow, L. y Murphy, J.**; "Reframing Regulatory Science: Trans Atlantic Conflicts over GM Crops", Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 68-69, 2003.
- **Lampkin, Nicolas**, "From conversion payments to integrate action plans in the European Union", en *Organic Agriculture: sustainability, market and policies*, OCDE - CABI Publishing, 2003.
- **Lieffernik, Duncan y Jordan, Andrew**, "The Europeanization of National Environmental Policy; A Comparative Analysis", GAP Working Papers Series 2002/14, University of Nijmegen, 2002.
- **Majone, Giandomenico**, "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 273-302, 2000. Versión disponible en internet.
- **Majone, Giandomenico**, "What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications", *Journal of Common Market Studies*, March 2002, vol. 40, no. 1, pp. 89-109 (21). Versión disponible en <http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Ansell,C/FoodSafety/majone-pp.pdf>
- **Marris Claire**, "Public Views on GMOs: Deconstructing the Myths", *European Molecular Biology Organization Reports*, Vol. 2 No.7, 2001.
- **Meins, Erika**, "Explaining the Stringency of Consumer Protection - The Case of the Labeling of Genetically Modified Food", documento de trabajo presentado en el Workshops de ECPR "The Politics of Food," Copenhagen, 2000.
- **Neyer, Jürgen**, "The Regulation of Risks and the Power of the People: Lessons from the BSE", European Integration on Line Papers (EIoP) Vol. 4, No. 6, 2000.
- **Nielsen, Chantal Pohl y Robinson, Sherman**, "Trade in Genetically modified Food: A Survey of Empirical Studies", Trade and Macroeconomics Division (TMD) International Food Policy Research Institute, Discussion Paper No. 106, 2002.
- **Nieberg, Hiltrud y Offermann, Frank**, "The profitability of organic farming", en *Organic Agriculture: sustainability, market and policies*, OCDE - CABI Publishing, 2003.

- **Offermann, Frank**, "The influence of the common agricultural policy of the EU on the competitiveness of organic farming", *Organic Agriculture: sustainability, market and policies*, OCDE - CABI Publishing, 2003.
- **Olson, Mancur**, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965. [Hay traducción al español: *La lógica de la acción colectiva : bienes públicos y la teoría de grupos*, México, D.F. : Limusa, 1992]
- **Osservatorio di Pavia**, "Le Agrobiotecnologie nei media italiani: Rapporto conclusivo 2001-2002", disponible en <http://www.osservatorio.it/>
- **Persley, G. J.**, "New Genetics, Food and Agriculture: Scientific Discoveries - Social Dilemmas", International Council for Science, 2001, disponible en <http://www.icsu.org/> .
- **Pipitone, Romina A.**, "Lobbying: A New Approach for Agricultural Policies", C.I.R.M.E.T.-Università degli Studi di Palermo, 2000.
- **Radaelli, Claudio M.**, "Come si formano le politiche pubbliche europee", en *Stato e Mercato* n. 53, agosto 1998, pp. 203-228
- **Radaelli, Claudio M.**, "Policy Narratives in the European Union: The Case of Harmful Tax Competition", European University Institute, Working Paper RSC No 98/34, 1998.
- **Radaelli, Claudio M.** -, "Logique de Pouvoirs et Récits dans les Politiques Publiques de L'Union Européenne", en *Revue française de science politique*, vol. 50 No. 2, abril 2000, pp. 255-275.
- **Renn, Ortwin**, "Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe", disponible en www.lancs.ac.uk/users/csec/
- **Roederer-Rynning, Christilla**, "Impregnable Citadel or Leaning Tower? Europe's Common Agricultural Policy at 40", *SAIS Review* vol. XXIII no. 1, 2003.
- **Roederer-Rynning, Christilla**, "Informal Governance in the Common Agricultural Policy", pp. 173-89 in *Informal Governance in the EU*, ed. Thomas Christiansen y Simona Piattoni, Edward Elgar Pub, 2004.
- **Scharpf, Fritz W.**, "Notes toward a theory of Multi-Level Governing in Europe", MPIfG Discussion Paper 00/5, Colonia, 2000 disponible en <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>
- **Scoones, Ian**; "Science, policy and regulation: challenges for agricultural biotechnology in developing countries"; *IDS Working Paper 147*, 2002.
- **Scott, Joanne**, "European Regulation of GMOs and the WTO", Georgetown University Law Center, 2002.
- **Stigler, G.J.**, "The Economic Theory of Regulation", *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, Issue 1, pp. 3-21, 1971. Disponible en <http://jstor.org/>
- **Skogstad, Grace**, "Legitimacy, Democracy and Multi-Level Regulatory Governance: The case of Agricultural Biotechnology", presentado en la conferencia "Globalization, Multilevel governance and Democracy" en Queen's University, 2002.

- **Streeck, Wolfgang**, "From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single Market", The Helen Kellogg Institute for International Studies, working paper No.164, 1991.
- **Tamborini, Ezequiel**, *Biotechnología: La otra guerra*, FCE, Buenos Aires, 2003.
- **Tanguay, Georges A., Lanoie, Paul y Moreau, Jérôme**, "Environmental Policy, Public Interest and Political Market", CIRANO Série Scientifique, Montréal, 2001.
- **Thoyewr, Sophie y Rouchier, Juliette**, "Modeling a European Decision Process with Heterogeneous Public Opinion and Lobbying: the Case of the Authorization Procedure for Placing Genetically Modified Organism on the Market", trabajo financiado por el Ministerio Francés de Investigación y Tecnología en el marco del programa "Impact des OGM", 2003.
- **Thurston, Jack**, "How to Reform the CAP", The Foreign Policy Center, Londres, 2002. Disponible en www.fpc.org.uk.
- **Torgersen, Helge**, "Lessons from the Past of Biotech in Europe", Institute of Technology Assessment, Austrian Academy of Sciences, 2000.
- **Versluis, E.**, "Explaining Variations in Implementation of EU Directives", European Integration on Line Papers Vol. 8 (2004) N° 19 disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-019a.htm>.
- **Vogel, David**, "The New Politics of risk Regulation in Europe", Center for Analysis of Risk Regulation, London School of Economics and Political Science, 2001.
- **Wennerås, Pål**, "Case report: Case C-3/00 Kingdom of Denmark vs. the Commission of the European Communities", Universiteit van Amsterdam, 2003, disponible en <http://www.jur.uva.nl/cvm/actueel.cfm>.
- **Wessels, Bernhard**, "Interest Groups and Political Representation in Europe", Paper presentado en Joint Sessions of Workshops of the ECPR, Bern February 27 - March 4, 1997.