



Política

ISSN: 0716-1077

rpolitc@uchile.cl

Universidad de Chile

Chile

Berger, Mauricio; Carrizo, Cecilia  
Governance agro-biotecnológica y Justicia Ambiental. Tensiones en torno a la liberación  
de transgénicos en Brasil, México y Argentina  
Política, vol. 54, núm. 2, 2016, pp. 127-151  
Universidad de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64551061005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## GOVERNANCE AGRO-BIOTECNOLÓGICA Y JUSTICIA AMBIENTAL. TENSIONES EN TORNO A LA LIBERACIÓN DE TRANSGÉNICOS EN BRASIL, MÉXICO Y ARGENTINA

**Mauricio Berger**

Universidad Nacional de Córdoba  
Conicet, Argentina  
mauricio.berger@gmail.com

**Cecilia Carrizo**

Universidad Nacional de Córdoba  
cecicarrizosineiro@yahoo.com.ar

Nuestro trabajo tiene como marco de referencia la investigación sobre formas en que se actualizan prácticas políticas democráticas en contextos de capitalismo por desposesión. En este artículo indagamos los entramados institucionales y de luchas por derechos a escala nacional y transnacional en torno a la definición de políticas de aprobación experimental y comercial de semillas modificadas genéticamente. Acudimos a la nociones de redes y de *governance* para dar cuenta del funcionamiento complejo de actores públicos estatales, ciudadanos y privados que enfrentan poderes para producir normas y hacerlas efectivas. Intentamos reconstruir teórica y empíricamente las interconexiones, interferencias y tensiones en estas redes a partir de casos de estudios de Argentina, Brasil y México.

**Palabras clave:** governance, justicia ambiental, transgénicos, agrobiotecnología, derechos humanos, América Latina.

## AGRIBIO-TECHNOLOGICAL GOVERNANCE AND ENVIRONMENTAL JUSTICE. TENSIONS AROUND THE RELEASE OF GMO's IN BRASIL, MEXICO AND ARGENTINA

Our framework is a research on ways in which democratic political practices are updated in contexts of capitalism by dispossession. In this article, we investigate institutional webs and struggles for rights-at national and transnational scales-around the definition of experimental and commercial approval of genetically modified seeds. We make use of the notions of networks and governance to give account for the complex interactions of state-public actors, citizens and private actors, who oppose their powers to produce a normative order and enforce it. We try to reconstruct theoretically and empirically those interconnections, interferences and tensions in these networks, through case studies of Argentina, Brazil and Mexico.

**Keywords:** governance, environmental justice, transgenic, agribiotechnology, human rights, Latin America.

## Introducción

El capitalismo por desposesión, tal como señala Harvey (2004), no consiste solamente en las configuraciones de los flujos monetarios en un sistema económico, sino que produce ajustes espacio-temporales en los que consolida su hegemonía, organizando nuevas y más específicas divisiones territoriales de trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, y arreglos institucionales capitalistas bajo reglas contractuales y esquemas de propiedad privada. En estas coordenadas, la forma que asumen las instituciones mediadoras, siguiendo a Harvey (2004), es a la vez la de productoras y producto de la dinámica de acumulación de capital. En términos del autor, la desposesión implica un complejo de acuerdos institucionales que se pone en marcha para sostener y apoyar la reproducción ampliada, una alianza entre los poderes estatales y las redes del capital financiero, dedicado a la apropiación y devaluación de activos, y un Estado facilitador de acuerdos institucionales que garantizan la propiedad privada, convirtiendo diversas formas de derecho (común, colectivo, estatal) y estructuras legales y gubernamentales como apropiadas para la mercantilización y privatización de los bienes comunes (Berger, 2012).

Uno de los ejes de la institucionalización del proyecto de esta globalización capitalista, siguiendo la historización que realiza McMichael (2009 y 2012), es la tendencia de acumulación en agricultura. Tras la crisis del modo fordista, un proceso de reestructuración tecnológica y organizativa basado en la financiarización de la economía dio lugar para la creación de un “régimen agroalimentario neoliberal” (McMichael, 2012; Otero, 2013). En las décadas de los 80 y 90, esta reestructuración económica del neoliberalismo se centró en una progresiva reorganización de la actividad agroalimentaria como pieza clave de su expansión, siendo clave la *commodification* de los productos agrícolas y posteriormente, toda una reconversión de la actividad productiva hacia el modelo de los agronegocios (McMichael, 2012). En este período, los planes de modernización agrícola implicaron, en una primera instancia, el incremento del uso de insumos de origen industrial para la formación de complejos “agro-industriales”, superando aquella dicotomía agricultura/industria, y aportando a la refuncionalización de pequeños y tradicionales productores para una nueva forma de acumulación (Heredia, Palmeira y Pereira Leites, 2010). El proceso de globalización acelera, desde los noventa, el cambio del anclaje nacional de los complejos agroindustriales en los que el capital se posiciona a partir del control de los mercados internos, producción de alto valor y flujos comerciales para consolidar la producción agrícola en mercados centrales hacia un escenario de emergencia de plataformas productivas en los países del sur, orientadas a satisfacer las estrategias globales de abastecimiento de las grandes corporaciones. Como describen Gras y Hernández (2013), concurren la progresiva gestión de las economías en red, la integración de cadenas de valor en escala transnacional de dominio privado-corporativo y la alta especulación financiera con el precio de los *commodities* agrícolas, como la creación de los mercados a futuro.

La innovación de este “paquete tecnológico” ha implicado no sólo la adopción de la semilla transgénica, el uso de agroquímicos, la siembra directa y tecnologías de gestión, sino que en los países productores ha llevado a la imposición de contratos de derechos de propiedad intelectual (pago de royalties) y la pretensión corporativa de imponer marcos regulatorios sobre los usos de las semillas (Sztulwark y Braude, 2010).

Este modo de capitalismo financiero –en su variante agro-biotecnológica– no hubiera sido posible sin la creación de una estructura institucional de alta complejidad para favorecer las condiciones de acumulación. Mediante la misma se eludieron protecciones ambientales y sanitarias, avanzando en la creación de nuevas formas de producción normativa estatal con participación neocorporativa que también generaron conflictos al interior de las estructuras estatales. En este plano es clave la actuación, si bien tardía, de los poderes judiciales que, a instancia de los afectados o sus redes y aplicando la normativa existente o exhortando a su presentación, logran suspender, postergar o establecer de procedimientos para regular la transgenización por parte de los poderes ejecutivos. En este trabajo intentamos aportar a las investigaciones sobre esta matriz del poder capitalista contemporánea típica de la globalización, que constituye un nuevo marco para las luchas emancipatorias en la región.

## 1. Sobre nuestra estrategia teórico-metodológica

Nuestra línea de investigación, desde una perspectiva pragmatista (Joas, 1996), toma como punto de partida las formas en que se actualizan las prácticas políticas democráticas en contextos situados de las luchas ciudadanas frente a las renovadas formas del despojo, a través de la privación de derechos como consecuencia de los impactos ambientales, sanitarios y económicos del monocultivo industrial de soja transgénica (Carrizo y Berger, 2009, 2013 y 2014). Por actualización de las prácticas nos referimos a la iteración democrática (Benhabib, 2005), aquella gramática en la que la ciudadanía se constituye en el mismo acto de su aparición y despliegue en el espacio público, en un doble movimiento: el ejercicio de un poder crítico-destituyente del sistema y la representación política instituida, y la praxis de un poder co-instituyente, desde la creatividad conceptual, estratégica e institucional de las luchas por el reconocimiento (Carrizo, Berger y Ferreyra, 2014).

De la participación como investigadores en este contexto discursivo se deriva un interés por la indagación de los núcleos donde se anudan diversos flujos de comunicación en los que se organiza el sistema de los agro-negocios, específicamente aquellos entramados institucionales que definen la aprobación experimental y comercial de eventos transgénicos<sup>1</sup>. En particular abordaremos las comisiones técnicas

<sup>1</sup> La Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA), de Argentina, define evento transgénico como “la inserción en el genoma vegetal, en forma estable y conjunta, de uno o más genes o secuencias de ADN que forman parte de una construcción genética definida”. El proceso

asesoras que evalúan y aprueban los denominados –por la misma normativa estatal– como Organismos Genéticamente Modificados (OGM) para la producción agrícola estos organismos transgénicos de aplicación agrícola. Nos encontramos aquí con la presencia y consecuente injerencia de las grandes empresas agro-biotecnológicas –productoras de semillas genéticamente modificadas y agrotóxicos–, a través de sus cámaras empresariales, centros de investigación y representantes del sector científico público-privado. Estos últimos, ejerciendo un rol de evaluadores técnicos, promueven activamente el desarrollo de la agro-biotecnología, con una alta capacidad de incidencia en la toma de decisiones público-políticas sobre la transgenización.

Excluidos de estos espacios pero ejerciendo su capacidad de contestar y reclamar, también nos encontramos con redes de luchas en el espacio público ciudadano, encabezadas por afectados ambientalistas y un amplio arco de actores que se solidarizan y articulan en un marco de defensa de los derechos humanos. También desde los mismos poderes públicos del Estado se destaca la actuación de jueces y fiscales de la administración de justicia, o a nivel local, de las administraciones comunales o municipales y sus consejos deliberantes, que actúan como auténticos contrapoderes o frenos de las decisiones proactivas que se toman desde los poderes ejecutivos nacionales y estatales o provinciales, particularmente los ministerios de agroindustria y su visión productivista en el manejo de estos asuntos.

Esta otra red de actores no corporativos ni ministeriales se articula informalmente en un horizonte de defensa de la biodiversidad contra la contaminación transgénica, de defensa de la salud pública contra el uso masivo de agrotóxicos y de reivindicación de la soberanía alimentaria contra el mercado de la seguridad alimentaria. La noción de justicia ambiental, en este marco, nos permite englobar la multiplicidad de prácticas y su pluralidad epistémica que hacen frente a la modalidad agrobio-tecnológica de la desposesión capitalista, en una lucha por la equidad en la distribución del riesgo y daño ambiental, por reconocimiento de la diversidad de formas de vida e identidades, y por la efectiva participación en los procesos políticos que crean y administran políticas ambientales (Schlosberg y Carruthers, 2013).

Sintetizando, el objetivo del presente trabajo es dar cuenta de la conformación de estos entramados institucionales y de luchas por la justicia ambiental en torno a la autorización de eventos transgénicos en casos de estudio en Brasil, México y Argentina. Algunos interrogantes que orientan esta investigación y la escritura del texto son: ¿Cómo se configuran las relaciones entre las innovaciones biotecnológicas y los cambios institucionales en un sistema de interacciones multi-escalares y multi-actorales propio de la globalización neoliberal? ¿Cuáles son y cómo se manifiestan

---

de inserción particular de ADN en el genoma de una célula vegetal que luego se desarrolla, recibe autorización y se comercializa, se denomina evento. Los eventos son únicos, se diferencian por los genes insertados y la cantidad de copias y sitios en que estos se insertan en el genoma, y pueden además acumularse para obtener plantas con varias características combinadas. Fuente: <http://www.argenbio.org/index.php?action=cultivos&opt=5>.

las tensiones, interconexiones e interferencias entre un orden normativo de *Lex Mercatoria* (Severo Rocha y Krupp de Luz, 2009), que pretende estabilizar el imperio de los intereses corporativos en la *comodificación* de la agricultura y la renta de la innovación tecnológica (Sztulwark y Braude, 2010), versus un orden normativo basado en el reconocimiento internacional de los derechos humanos (Herrereño Hernández, 2015), respetuoso del bloque normativo ambiental y su principio de precaución? ¿La *governance* agrobiotecnológica, su diversidad de fuentes normativas y su funcionamiento en red logra estabilizar la expansión de la transgénesis sobre la vida y las formas de vida? ¿Las redes que resisten la transgenetización logran detener o retardar, regular la aplicación de la biotecnología a la producción agropecuaria a fin de defender las formas de vida humana y no humana del avance del capitalismo biotecnológico?

Desde estas preguntas, en los siguientes apartados iremos presentando la complejidad creciente de instituciones que pretenden regular la transgenetización, que no están exentas de escenarios de disputa o que constituyen en sí mismas escenarios de disputa en distintas escalas (Vainer, 2006): el Convenio Internacional sobre Biodiversidad y el Protocolo de Cartagena versus los acuerdos transnacionales de la Organización Mundial del Comercio, para eliminar obstáculos “para-arancelarios” a la exportación de *commodities*; leyes nacionales de bioseguridad versus cláusulas de acuerdos público-privados no sometidos a debate parlamentario que aceleran los procesos de liberación comercial de eventos transgénicos; tratados de protección de inversiones y derechos de patentes de innovación biotecnológica versus la soberanía alimentaria de los pueblos y su derecho a las semillas libres respaldada por legislaciones y políticas locales; entre otros.

Acudimos a la noción de *governance* para dar cuenta de este complejo entramado institucional con capacidad para producir normas y poder para hacerlas efectivas. El énfasis de la literatura en la fragmentación, la diferenciación, la separación y la autorreferencia de órdenes normativos, organizaciones y actores público-privados, y luchas por derechos, genera una serie de problemas referidos a cómo puede reconstruirse teórica y empíricamente su interconexión, su interferencia, su apertura y su heterorreferencia (Teubner, 2002), objetivo al que intentamos contribuir en este texto. Incorporamos para ello los aportes de una sociología política de las estructuras intermedias (Kjaer, 2014), en cuyo marco el uso de la noción de redes permite describir un amplio espectro de actores e instituciones. Refiere a un fenómeno más englobante que la asociación de relaciones de negociación entre sujetos estables como son los grupos de interés (Kjaer, 2010a). La red, como afirma Kjaer, no puede reducirse a una forma de cooperación y negociación entre sujetos, sino que los grupos de interés serían uno de los múltiples componentes interdependientes y sinérgicos de la misma (Kjaer, 2010a: 177). Otro aspecto distintivo de las redes es la fluidez de todo tipo de intercambios, de los que destacamos aquellos informacionales, tecnológicos y epistémicos. La alta capacidad recombinante (hibridez), la densidad y la inestabilidad (en el sentido de estructuras

no fijas) son otros rasgos característicos, a los que podemos añadir –para el interés de nuestro abordaje– la inter-contextualidad de la forma red (Kjaer, 2010a: 178) que nos remite a visualizar matrices complejas o tramas de acoplamientos o ensamblajes con una creciente reflexividad y adaptabilidad ante los cambios del entorno.

Habiendo desarrollado previamente el análisis de casos comparativos de luchas ambientales en Argentina, Brasil y México (Berger, 2013 y 2014), hemos recurrido al análisis documental para identificar y delimitar procesos institucionales de regulación de OGM de uso agrícola, a través de la lectura de textos legales, de tratados internacionales, jurisprudencia, investigaciones académicas precedentes y documentos producidos por organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes. Una vez identificados y seleccionados los casos que serán objeto de nuestras reflexiones, y para profundizar en los conceptos y sentidos que se generan en las prácticas de la *governance*, hemos realizado entrevistas a informantes clave del sector público en las comisiones técnicas asesoras encargadas de evaluar y aprobar la liberación de eventos transgénicos de uso agrícola, en las que podemos visualizar estos entramados que nos interesan, así como también a referentes de las luchas por los derechos de los afectados y de luchas contra la transgenización de la región y del continente. A continuación ampliamos esta introducción con algunas consideraciones sobre la *governance*, en tanto noción estructurante de nuestro análisis, y enfocamos específicamente los procesos de transgenización en un escenario de tensión de órdenes normativos múltiples, delineando algunos rasgos básicos de la *governance* a escala transnacional. En estos están en juego una liberación mercantilizada o una regulación precautoria y preventiva de los eventos transgénicos. Posteriormente presentamos nuestra exploración de los entramados institucionales y las luchas a escala nacional en los tres casos elegidos: Brasil, Argentina y México.

## **2. Ampliando nuestro enmarcamiento**

### **2.1. La *governance* neoliberal**

Desde su revisión sobre la literatura de la *governance*, Isakhan y Slaughter (2014) señalan cómo el ascenso del neoliberalismo en los años 70 y 80 se basa en una “confianza” en los modelos orientados por el mercado y la racionalidad económica más que en la regulación gubernamental, lo cual genera un problema central para la democracia: la emergencia de redes de organizaciones quasi-privadas, público-privadas, impulsoras de la ideología neoliberal y por tanto de la difuminación de la autoridad público-democrática de los Estado-Nación.

Como sintetiza Mayntz (2000), la teoría de la *governance* en sus orígenes formuló un concepto para un estilo de gobierno distinto al del control jerárquico, caracterizado por la mayor cooperación e interacción en redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Otra variante en la teorización estuvo más centrada en la economía del costo de transacción y del análisis del mercado como modelo de coordinación

y autorregulación social. Afirma Mayntz que “descentralización”, “cooperación” y “red” eran los términos clave del debate teórico sobre la *governance* ya a mediados de los 80 (Mayntz, 2000). En dicho contexto, la noción ya estaba siendo utilizada en conocidos reportes del Banco Mundial (Landell Mills et al, 1989) para dar cuenta de un modo de gestión y coordinación de procesos económicos y no económicos siguiendo el modelo empresarial en una escala global y transnacional, en un marco orientado por las buenas prácticas de gobierno.

La literatura revisada da cuenta que, a pesar de los esfuerzos por reducir el comando estatal en el esquema de la *governance*, el Estado cumple un rol central para verificar las garantías de la acumulación capitalista al generar una estructura institucional proactiva a los intereses de las grandes corporaciones y la filtración progresiva de actores privados en la toma de decisiones. En este sentido, y siguiendo una perspectiva histórica, el concepto de *governance* se refiere a un tipo particular de instituciones intermedias parcialmente superpuestas – parcialmente en colisión, que fungen como marcos para la coordinación de actividades públicas y privadas (Rhodes, 2007), integrando los estados nacionales, sub-nacionales y locales, las corporaciones, organismos internacionales y transnacionales, redes de organizaciones de la sociedad civil locales, regionales y transnacionales también.

Nos interesa destacar, de esta caracterización, que cada una de estas estructuras establece (o pretende hacerlo) un sistema propio de reglas para la coordinación de la acción y para solucionar o impedir los conflictos que se generen para la consecución de sus fines, provocando un aparente “desorden de órdenes normativos” (Kjaer, 2010a) en el que la *governance* sería esa función de coordinación reflexiva para la estabilización interna y la compatibilización externa imprescindibles para el funcionamiento de la complejidad sistémica de las tendencias actuales de la acumulación capitalista.

La particularidad de la *governance* en el momento histórico de la globalización neoliberal, siguiendo a Kjaer (2014), consiste en una profundización de la superposición de dichas estructuras institucionales, de reglas y de tomas de decisión que ya no se fijan por las formas y fronteras institucionales del derecho y de la ley público-estatal/inter-estatal. Más bien se caracterizan por la introducción de nuevos mecanismos entre los que se encuentran las estrategias de coordinación abiertas, el gobierno por objetivos, la “comitología”, la responsabilidad social empresarial, las redes de coordinación transnacionales, la *soft law* o los códigos de conducta voluntarios y las directivas no obligatorias, entre otros (Kjaer, 2010a: 154).

En este marco se insiste en postular que el Estado es sólo una forma de ordenamiento entre otros; para el autor, este es el punto de partida para comprender por qué ha emergido el fenómeno de la *governance* y cuál es su función sistémica. Sus estructuras inter-jerárquicas e inter-contextuales compatibilizan un doble objetivo: fungir simultáneamente como zonas de freno y correas de transmisión entre

órdenes normativos, desdibujando formas verticales tradicionales de configuración organizacional, control y sanción (Kjaer, 2010a: 156).

La matriz compleja de la *governance* sobrepasa la organización política territorialmente delimitada del Estado, lo cual conduce a una sistemática incertidumbre en relación a qué es lo colectivo en la toma de decisiones hacia la que se orientan las estructuras transnacionales, generando un “híbrido dentro de un híbrido” (Kjaer, 2010b). En este sentido, las estructuras de *governance* también avanzan sobre el sentido de conceptos como esfera pública, representatividad y ley, sustituyéndolos por los de grupos de interés (*multi-stakeholders*), un conjunto institucionalizado de actores que ostentan el estatuto de partes afectadas que participan de procesos de toma de decisión en un orden post-westfaliano, a la vez que fungen de destinatarios de tales decisiones, con una flexibilidad, contingencia y adaptabilidad que las figuras políticas westfalianas no tienen (Fraser, 2008).

Como ya advertía Mayntz (2000), la cooperación horizontal y los *policy networks* que se promovieron con el modelo de la *governance* tienen un déficit en cuanto al *accountability* democrático o un esquema de responsabilidad democrática, ya que los actores privados están “privados” de legitimidad democrática; si bien la inclusión participativa de la *governance* es considerada como una forma más eficiente de representar intereses (en conflicto), esto no puede sustituir la democracia, tal como afirma la autora. Si no se reconocen las tensiones entre *governance* y democracia, Mayntz señala que se corre el riesgo de que el énfasis en la cooperación horizontal de las redes y la autorregulación deriven en una revitalización de viejos modelos corporativos, además que no es lo mismo el proceso de presentación de las demandas para la formación de políticas en redes mixtas público-privadas, que el proceso de responsabilidad democrática por las mismas, problemas de un contexto estructuralmente difuso de la globalización y su inescrutabilidad (Habermas, 2009).

Por su parte, Gleckman (2016) también advierte que el progresivo avance de un sistema multi-actoral y multi-escalares sobre el sistema estatal internacional en la toma de decisiones, el reemplazo de las decisiones de los estados soberanos por la emergencia de espacios en los que cuerpos de élite auto-interesados toman decisiones que vinculan públicamente, poniendo en riesgo la autoridad y legitimidad democrática. En estos esquemas de *governance*, el autor propone una serie de criterios para analizar críticamente la *governance*: qué actores entran y quiénes no, es decir, qué grados de inclusividad y exclusión, qué balance de poder entre los mismos, quién y con qué criterios selecciona las organizaciones integrantes y en base a qué estándares, cuáles son los términos de referencia de hecho, cómo es el proceso interno de toma de decisiones, y cuáles son las obligaciones externas o formas de rendir cuentas y ante quiénes (Gleckman, 2016).

Estos enmarcamientos, hasta aquí presentados, orientan nuestra mirada y contribuyen a definir nuestro problema. A continuación presentamos un abordaje de la *governance*, en un primer momento en su estructuración a escala transnacional,

para posteriormente hacerlo a escala nacional, dando cuenta de los flujos que interconectan instituciones y sus órdenes normativos, así como las tensiones e interferencias que se registran entre los mismos y con las luchas anticapitalistas.

## 2.2. Órdenes normativos y redes en la (des)regulación de la transgenización

En Estados Unidos, bajo la presidencia de Reagan en la década del 80, se implementó una política regulatoria “no gravosa” para el desarrollo de la industria biotecnológica en dicho país, con tres principios: 1) la política de los EEUU se enfocará en el producto de las técnicas de modificación genética y no en el proceso; 2) sólo se tolerará una regulación basada en riesgos verificables científicamente; 3) los productos genéticamente modificados se encuentran en un *continuum* con los productos existentes, con lo cual los estatutos de regulación son suficientes para evaluarlos. La misma fue impulsada por el Working Group on Biotechnology, un consejo de políticas de la presidencia del país de la oficina de Ciencia y Tecnología. Este marco estadounidense contrastó desde ese momento con el de sus mayores socios comerciales, que establecen un marco regulatorio más sólido para la identificación e información del riesgo potencial de organismos genéticamente modificados a través de una medida que generará disputas políticas y legales: el etiquetado de los productos que los contienen.

En otro orden, en el período 1986-1994 se cimentan las bases de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que empieza a desplegarse con amplios poderes para establecer normativas que eliminan las trabas y sancione los obstáculos al comercio internacional, incluyendo la agricultura y la producción de alimentos en las negociaciones de liberalización comercial (Montiel, 2007). En este contexto, el estímulo de la biotecnología para el desarrollo del mercado agroalimentario cuenta con otras políticas complementarias tales como el Tratado de Derechos de Propiedad Intelectual (para el registro y protección de derechos comerciales de las innovaciones biotecnológicas) y también una regulación ambiental. Al respecto, la OMC enfatiza la aplicación de una normativa global para desarrollar sustentablemente el comercio entre los países miembros, con acuerdos específicos en agricultura: el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (SPS) sobre la base de directrices de la referida administración Reagan (Bonneuil and Levidow, 2012) y de normas internacionales (Codex Alimentarius de la FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-, Organización Mundial de la Salud, Oficina Internacional de Epizootias y Convención Internacional de Protección Fitosanitaria).

En el año 1992, el Convenio de la Diversidad Biológica Rio 92, al que suscriben los países de Naciones Unidas, establece principios básicos para el uso responsable de la biotecnología, fundamentalmente el principio precautorio. Como señala Bravo (Manzur y Cárcamo, 2014: 18), el principio precautorio es la base para el acuerdo internacional sobre bioseguridad plasmado en el marco del Protocolo de Cartagena.

El mismo sostiene que cuando se sospecha que una tecnología nueva puede causar daño, la incertidumbre científica sobre su alcance y severidad no debe obstaculizar la toma de precauciones, entre otras el derecho de los países a oponerse a la importación de productos transgénicos o la misma declaración de una moratoria. En el marco de las negociaciones por la firma del protocolo se hacen visibles dos posiciones. Por un lado, la plena liberación de los OGM liderada por EEUU, que conforma el llamado Grupo Miami (Estados Unidos, Argentina, Chile, Uruguay y Canadá), y con varios otros países simpatizantes, intentando hacer prevalecer las posiciones comerciales acordadas en la OMC por sobre los acuerdos de bioseguridad, promoviendo activamente la exclusión de los *commodities* y productos derivados de los OGM del alcance del protocolo, entendiendo que este plantea barreras para arancelarias para los productos agrícolas transgénicos. Por otro lado está la moratoria internacional, posición de la Comunidad Económica Europea que obliga a la identificación de cargamentos de granos modificados, así como otras medidas para evitar la contaminación transgénica transfronteriza, como exigir su rastreabilidad en toda la cadena productiva y de comercialización a través del etiquetado. En este sentido puede mencionarse también la estrategia de asistencia de Naciones Unidas para que los países establezcan sus marcos nacionales de bioseguridad siguiendo las directivas del Protocolo de Cartagena, combinando instrumentos políticos, legales, administrativos y técnicos para la seguridad del ambiente y de la salud humana en relación a la biotecnología<sup>2</sup>.

Cabe señalar, por último, un marco que excede la regulación “ambiental” y que establece garantías a la seguridad jurídica de las empresas transnacionales. Nos referimos a diversos órdenes como el Régimen Internacional de Acuerdos de Inversiones, los tratados de libre comercio y acuerdos bilaterales y multilaterales de inversiones. En caso de conflicto entre partes –generalmente las corporaciones actúan contra las decisiones soberanas de los países en políticas proteccionistas económicas, sanitarias y ambientales–, se acude a mecanismos para la resolución de “controversias”, con la conformación de diversos tribunales: el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, el Órgano de Solución de Disputas de la OMC, el Tribunal de la Cámara de Comercio Internacional y el Centro de Arbitraje y Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ortiz y Gorenstein, 2016).

---

<sup>2</sup> Otros instrumentos regulatorios internacionales tanto para personas privadas como Estados, referidos a la protección del medio ambiente y relacionados a los impactos de las biotecnologías, incluyen los convenios de Basilea de 1989 y de Bamako de 1991 sobre desperdicios peligrosos y su transporte transfronterizo y eliminación, de Helsinki de 1992 sobre el efecto transfronterizo de los accidentes industriales, de Lugano de 1993 sobre la responsabilidad civil resultante de actividades peligrosas para el medio ambiente y la Convención de Rotterdam de 1998 sobre pesticidas y otros productos químicos peligrosos, convenios que no sólo establecen la responsabilidad de quien provocó el daño sino que incorporan la responsabilidad subsidiaria del Estado en caso que no haya adoptado las medidas preventivas para evitar los efectos perjudiciales de tales actividades. El Convenio de Estocolmo sobre los contaminantes orgánicos persistentes (COP) entró en vigor en mayo de 2004.

En este complejo marco de normativas múltiples, los países adoptan y adaptan las directivas de estos organismos y corporaciones en sus estructuras institucionales nacionales. Si bien a escala transnacional hay redes de ciudadanos organizados para incidir en estas estructuras, la correlación de fuerzas es muy débil aún y la densidad de los conflictos pareciera tener vías de expresión apenas a escala nacional. La falta de actualización de los poderes públicos a escala inter y transnacional genera también un contexto problemático para la opinión pública global en estos asuntos, caracterizados como problemas de des-enmarque de una justicia anormal (Fraser, 2008).

En el próximo apartado, el abordaje de los casos de Brasil, México y Argentina posibilita observar cómo se conforman estas estructuras de múltiples ensamblajes en tensión en torno a la aprobación de eventos transgénicos en la agricultura, de modo que la pretensión de estabilización y compatibilización de la *governance* es contestada tanto con conflictos al interior de las propias estructuras nacionales e internacionales de los estados como por las redes de afectados ambientales, activistas, profesionales, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

### **3. Entramados institucionales y de luchas en Brasil, México y Argentina**

#### **3.1. Brasil**

Ya en la década de los 80, las experimentaciones con ingeniería genética que se inician en los laboratorios de universidades y centros de investigación vinculados al desarrollo industrial de la agricultura cuentan con apoyo del Banco Mundial, tal es el caso del préstamo al Programa de Apoyo Institucional de Desarrollo Científico y Tecnológico, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, parte del cual estaba destinado al desarrollo biotecnológico (Peláez, 2010). Uno de los requisitos del préstamo era la elaboración de un marco normativo sobre bioseguridad que tomó como modelo las directivas del National Health Institute de Estados Unidos y aquellas del Working Group en biotecnología anteriormente referidas. Posteriormente, el marco de la Conferencia de Rio de 1992, con un fuerte protagonismo de asociaciones de la sociedad civil, contribuyó a la institucionalización de un marco legal protector (Peláez, 2010). La Ley de Bioseguridad de 1995, N° 8974, se orienta por el modelo europeo de legalización de la biotecnología, que parte del supuesto que los organismos genéticamente modificados contienen riesgos asociados, y que ello requiere que su cultivo y comercialización pasen por evaluaciones que garanticen su seguridad (Scarpelina de Castro, 2012). Esta ley también crea la Comisión Técnica Nacional en Biotecnología (CTNBIO) como órgano destinado a formular la política nacional de bioseguridad, las normas y los procedimientos técnicos para evaluar los pedidos de liberación comercial de organismos transgénicos.

Como particularidad, este organismo es interministerial y está conformado por representantes de los ministerios de Ambiente y su Instituto Brasilero de Medio Ambiente (IBAMA), de Salud y de su Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), de Agricultura, Ciencia y Tecnología, expertos de la comunidad académica, representantes de organizaciones de la sociedad civil como el Instituto en Defensa del Consumidor y la Sociedad Brasilera para el Progreso de la Ciencia. En el primer momento del funcionamiento de la CTNBIO, correspondía a ANVISA realizar una evaluación del riesgo para la salud y al IBAMA sobre el riesgo para el ambiente y la biodiversidad. Estas atribuciones para conceder las licencias sanitarias y ambientales entraron en tensión con acuerdos de la EMBRAPA (Empresa Brasilera de Pesquisa Agropecuaria) para la firma de protocolos de cooperación con Monsanto y otras multinacionales para proyectos de innovación tecnológica agropecuaria.

En 1998 ya se registraban algunas tensiones sobre las atribuciones de la CTNBIO. El Instituto para la Defensa del Consumidor (IDEC) cuestionaba la cantidad de solicitudes de liberación experimental de transgénicos sin capacidad ni tiempo para que la CTNBIO procesara y estudiara. En el año 2001, una acción civil pública del IDEC y de Greenpeace cuestionó los procedimientos de evaluación por la insuficiencia de los estudios sobre los efectos de los productos en la salud y el ambiente (Melgarejo y otros, 2013). La denuncia apuntaba a los riesgos económicos (utilización creciente de agrotóxicos, cobranza de regalías, aumento de los costos del cultivo), sanitarios y ambientales (el impacto en la salud humana, alimentos y biodiversidad por el uso creciente de agrotóxicos y el aumento del límite máximo residual permitido por parte de ANVISA) y científicos (falta de investigaciones propias, intereses de las multinacionales en las investigaciones y el patentamiento de las innovaciones). Por su parte, la llamada bancada ruralista logra una medida provisoria por parte del Congreso nacional, permitiendo siembra de OGM cercanas a unidades de conservación de biodiversidad. En esta puja, los ministerios de Ciencia y Tecnología y de Agricultura actúan para acelerar la introducción de los organismos transgénicos con fuerte *lobby* corporativo, mientras el Ministerio de Ambiente queda aislado y los de Salud y Justicia discretamente apartados<sup>3</sup>.

La discusión se va nacionalizando y se van elaborando diferentes legislaciones municipales y estatales en la materia, muchas veces entrando en conflicto con las disposiciones del gobierno federal (Scarpeline de Castro, 2012), como la declaración de Paraná como estado libre de transgénicos, en 2003. En este clima, las redes de la *governance* inician una campaña para contrarrestar la resistencia a los OGM, creando organizaciones no gubernamentales con discursos favorables a su utilización, con acciones dirigidas a promover las biotecnologías y realizar *lobby* en las agencias

---

<sup>3</sup> Conversación con representante de CTNBIO de las asociaciones de consumidores. Mayo de 2015.

estatales<sup>4</sup>. Por su parte, el gobierno, si bien sostenía los compromisos con el Protocolo de Cartagena, en la reunión del Codex Alimentarius de la FAO y la OMS que tenía por tarea establecer los estándares internacionales para los alimentos, se posiciona contrario al etiquetado de los transgénicos (Viera Lisboa, 2007). Las organizaciones internacionales en defensa del consumidor amenazaron entonces con boicotear el comercio de productos brasileros que tuvieran transgénicos y finalmente lograron un decreto, posteriormente convertido en ley, para el etiquetado de los transgénicos.

El contexto de conflictividad creciente llevó a la elaboración y sanción de una nueva norma de bioseguridad hacia el año 2005. Por esta, la CTNBIO se mantuvo como instancia colegiada multidisciplinaria ampliando su conformación<sup>5</sup>. Además, se instituye el Consejo Nacional de Bioseguridad (CNBS) como un órgano interministerial que tiene entre sus atribuciones decidir sobre aspectos de conveniencia y oportunidad socioeconómica de la liberación así como decidir en casos de recursos contrarios a las decisiones de la CTNBIO como última instancia y se crea el Sistema de Información sobre Bioseguridad para gestionar las informaciones de las actividades de análisis, autorización, registro y monitoreo de los productos que utilicen biotecnología.

Un tema polémico es que mientras la nueva ley establecía que las decisiones debían ser con *quorum* y mayoría agravada, posteriores resoluciones del presidente de la CTNBIO otorgan la posibilidad de aprobar cultivos transgénicos con *quorum* mínimo y mayoría simple, para acelerar los procesos burocráticos. La decisión fue contestada críticamente por la ANVISA, y la organización de los consumidores IDEC y el Partido Verde realizaron presentaciones al Procurador General de la República cuestionando la constitucionalidad de la ley, pues confería a la CTNBIO competencias para decidir la liberación de transgénicos en instancias últimas y definitivas.

En relación a las demandas de las redes de justicia ambiental, en 2006 la CTNBIO denegó el pedido de la campaña “Por un Brasil libre de transgénicos” –integrada por ambientalistas, entidades de agroecología, de consumidores, de derechos humanos, movimientos estudiantiles y movimientos sociales de la Vía Campesina– para debatir por medio de audiencia pública cuestiones relativas a la bioseguridad del maíz transgénico de Bayer (Terra de Direitos, 2013). Ante ello, las organizaciones de la sociedad civil que conforman la campaña consiguieron una medida cautelar para que se prohibiera la liberación de la CTNBIO hasta que se realizara una audiencia pública. En ella, el entonces presidente de la CTNBIO, Walter Colli, invierte la

<sup>4</sup> Conselho de Informações de Biotecnologia (CIB), Associação Nacional de Biossegurança (ANBIO), Instituto Brasileiro de Educação para o Consumo de Alimentos (IBCA), Associação Brasileira das empresas de Biotecnologia (ABRABI), Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, Associação Brasileira dos Obtentores Vegetais, Associação Brasileira dos Produtores de Sementes, Organização das Cooperativas Brasileiras y Sociedade Rural Brasileira (Scarpelino de Castro, 2012).

<sup>5</sup> <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/2251.html>.

carga de la prueba desconociendo el principio de precaución, sosteniendo que la falta de evidencia científica sobre los efectos en la salud y el ambiente no pueden ser causales de rechazo de la solicitud de autorización, agudizando posicionamientos en debate (Campos Motta, 2014).

Las disputas jurídicas constituyen los principales medios de intervención sobre las decisiones gubernamentales, con procesos jurídicos contra la legalización de la soja, el maíz, el algodón y el arroz transgénicos, estimulando la realización de nuevas investigaciones y normas precautorias. Siguiendo a Scarpelina de Castro (2012), la arena jurídica tuvo el mérito de hacer pública la cuestión ante una limitada movilización popular y el modo de operar de la CTNBIO. Como señala el grupo de estudios en agrobiodiversidad, las actuaciones de dicha comisión tienen como objetivo evaluar la eficiencia agronómica del organismo genéticamente modificado. “Si Brasil es parte del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, debería, desde el inicio de las pruebas en terreno con OGMs, aplicar el principio de la precaución, considerando los riesgos para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, así como los riesgos para la salud humana” (Melgarejo y otros, en Manzur y Cárcamo, 2014: 55).

#### **4. México**

En México, el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte (TLC-AN) firmado en el año 1989, en su artículo 708 establece el libre comercio sin trabas regulatorias, favoreciendo la armonización de la legislación de los países parte. En este marco, en 1993 se crea el Comité Nacional de Bioseguridad Agrícola (CBNA), integrado por científicos que discuten la filosofía regulatoria en consonancia con el mandato del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) en torno a la suposición del riesgo de los OGM para la alteración del ecosistema. Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se encuentra posicionada en favor de los preceptos del TLCAN, pese a que es el principal agente por parte del país en el CDB.

Hacia 1994 el CBNA elabora la primera normativa oficial mexicana (NOM FITO, 1994), que establece requisitos fitosanitarios para el tráfico interestatal y de importación y experimentación de organismos genéticamente modificados. Según Serratos Hernández (2009), el CBNA se consolida en el período 1995-1999 con un modelo precautorio y preventivo para proteger los centros de origen del maíz pese a la desregulación ambiental del TLCAN y la liberación del maíz transgénico en EEUU en 1995, luego de una fallida discusión con México sobre la protección del centro de origen. Organizaciones de la sociedad civil mexicana presentaron una petición de investigación sobre la contaminación de maíz transgénico a la Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte (CCAAN) a través de su comité consultivo público, cuyas conclusiones recomendaban extender la moratoria de la importación de maíz transgénico. Las mismas fueron desatendidas por parte del

secretariado del CCAAN, en el marco de la disputa que los gobiernos de Estados Unidos, Argentina y Canadá mantienen en la OMC contra Europa por la moratoria a la importación de productos con OGM (Greenpeace, 2004).

El aumento de la presión de las empresas para realizar experimentaciones a mayor escala se favoreció por la escasa iniciativa del gobierno mexicano para trabajar sobre el impacto del maíz transgénico en las condiciones de la agricultura mexicana, basada en el trabajo campesino, con alta biodiversidad y baja utilización de biotecnología y químicos. Siguiendo la descripción de Serratos Hernández (2009), frente a ello la CNBA envía una propuesta de moratoria de facto para la liberación del maíz transgénico, a partir de lo cual se obtienen como respuesta algunos cambios institucionales, incluyendo la disolución de esta comisión y la creación en su reemplazo de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM).

La CIBIOGEM, dentro del Ministerio de Ciencia y Técnica, está integrada por los titulares de las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Salud, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Economía, y por el director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). El objetivo de la Cibiogem fue realizar un documento base para la elaboración de una ley de bioseguridad, con una clara orientación hacia el aprovechamiento de la innovación tecnológica, simplificando los procedimientos para la aprobación de los transgénicos, manteniendo el reconocimiento de los centros de origen y estableciendo la posibilidad de crear zonas libres de transgénicos pero dando lugar también al aumento de las solicitudes de aprobación por el *lobby* empresarial (Serratos Hernández, 2009). En 2003, la CIBIOGEM levanta la moratoria de facto que había establecido la CNBA para las pruebas en campo con maíz transgénico, como camino para iniciar la desregulación de esa semilla en México.

Por otro lado, desde el año 1997 se realizan campañas por organizaciones civiles (Greenpeace, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano –CECCAM–, Unión Nacional de Organizaciones del Campo –UNORCA–, entre otras sobre OGM y análisis de la amenaza transgénica para la soberanía alimentaria, la agrobiodiversidad y la integridad de los pueblos indígenas (Salgado Ramírez, en Manzur y Cárcamo, 2014: 145). Crece así la conflictividad y la organización de la ciudadanía y surgen y se consolidan la Red Nacional en Defensa del Maíz Nativo en México, el CECCAM, el Grupo ETC, el Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular (CASIFOP), el Centro Nacional de Misiones Indígenas (CENAMI), el GRAIN, entre otras. Las acciones de la Red tomaron fuerza a partir de las experiencias concretas en las milpas (agroecosistemas diversos), territorios y comunidades, las que son compartidas en foros nacionales, locales y en las reuniones del Congreso Nacional Indígena, y a nivel internacional, con la Red por una América Latina Libre de Transgénicos y la Vía Campesina. Surge entonces el Foro en Defensa del Maíz Nativo, para afrontar la problemática de la contaminación

transgénica mediante la generación de procesos locales y regionales en torno a la defensa de los “pueblos del maíz”, y no sólo del maíz como un elemento aislado, sino el maíz como forma de vida<sup>6</sup>.

Recién en 2005 se sanciona la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, enmarcada en la ratificación del Protocolo de Cartagena, con “el propósito de garantizar un nivel adecuado y eficiente de protección de la salud humana, del medio ambiente y la diversidad biológica y de la sanidad animal, vegetal y acuícola, respecto de los efectos adversos que pudiera causarles la realización de actividades con organismos genéticamente modificados”. Las autoridades que aplican la ley son la SAGARPA, la SEMARNAT y la Secretaría de Salud, las cuales ya conformaban la CIBIOGEM.

En el marco de la ley se crea y desarrolla el Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad y el Registro Nacional de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados. La ley instituye un Comité Técnico (integrado por funcionarios de las secretarías anteriormente referidas), un Consejo Consultivo Científico, integrado por académicos de diversas disciplinas, y también establece mecanismos para la participación pública en aspectos de bioseguridad incluyendo el acceso a la información, la participación de los sectores privado, social y productivo a través de un Consejo Consultivo Mixto, y la consulta pública sobre solicitudes de liberación de OGMs al ambiente<sup>7</sup>.

Dos aspectos relevantes y controvertidos de la ley son, por un lado, la habilitación para la creación de zonas geográficas libres de transgénicos, lo cual generó controversias por la definición de los centros de origen y diversidad, a cargo de la Semarnat y la Sagarpa, con criterios focalizadores que no se corresponderían con el estado del conocimiento científico sobre el tema. Por otro, el fomento del desarrollo biotecnológico, que para algunos análisis de la ley constituye una incongruencia puesto que se introduce al sujeto regulado dentro del sistema regulador como “juez y parte”<sup>8</sup>.

Para el año 2007, la conflictividad se mantiene y se inicia la campaña “Sin maíz no hay país. Alimentos campesinos para México. El hambre no espera”, la cual pretende defender el derecho a la alimentación, el maíz mexicano, la agricultura campesina, el derecho campesino e indígena a existir con sus culturas y formas de vida, y el derecho a establecer políticas agrícolas que fomenten la producción nacional desde la gran diversidad de maíces y productos mexicanos. En 2009, integrantes de dicha campaña que formaban parte del Consejo Consultivo Mixto de la Cibiogem, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, deciden presentar su renuncia ante la

---

<sup>6</sup> Conversación con un referente de Red en Defensa del Maíz y CECCAM, México, 2013.

<sup>7</sup> <http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/cibiogem/organos-tecnicos-y-consultivos>.

<sup>8</sup> Conversación con abogado litigante en temas de OGM en México, integrante del Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Mayo de 2015.

reforma de la Ley de Bioseguridad que incluía la eliminación del régimen especial de protección del maíz, también por una medida reglamentaria de la CIBIOGEM que implicaba un “extrañamiento” de las opiniones del sector social que objetan procedimientos irregulares de aprobación de los transgénicos. El presidente del CCM-Cibiogem (también presidente de Agrobio, asociación civil que reúne a las organizaciones interesadas en la biotecnología agrícola en México) relativizó el conflicto, mientras que Adelita San Vicente, de Semillas de Vida, afirmaba que la renuncia obedecía a “la gran responsabilidad ciudadana que para nosotras significa la representación social, por lo que no podemos estar fingiendo una participación; nuestro deber es hacia nuestro país y los miles de ciudadanos que nos han manifestado su oposición a la introducción del maíz transgénico”<sup>9</sup>.

En el año 2011, el ejecutivo federal, a través de la SAGARPA y con el aval de la SEMARNAT, otorga permisos de siembra de soja transgénica en diversas regiones de la península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo, Yucatán) que son rápidamente contestados por los afectados, por medio de las asociaciones de apicultores. Junto a organizaciones de la sociedad civil presentan un recurso de amparo en el marco de la Ley de Bioseguridad, denunciando en el mismo que los derechos violentados son la consulta libre, previa e informada, el derecho a la tierra y el territorio, a la integridad cultural, estipulados en el convenio 169 de la OIT –establecida en la propia legislación sobre bioseguridad–, al medio ambiente, la salud y al trabajo, todos estos reconocidos por la Constitución (Colectivo por la Autonomía y otros, 2014). En 2012, el Juzgado del Estado de Campeche finalmente otorgó el amparo a las comunidades reconociendo la vulneración de los derechos y también la afectación de los servicios ecosistémicos de la polinización, y hace extensivo el mismo a todas las comunidades del Estado de Campeche.

A pesar de que la sentencia dejó sin efecto el permiso para la siembra de soja, apicultores y campesinos de diversos municipios detectaron nueva presencia de soja transgénica en distintos ejidos y comunidades pertenecientes al municipio de Hopelchén, ante lo cual presentan una nueva denuncia, por lo que este proceso de lucha y judicialización continúa hasta el presente.

## **5. Argentina**

Los antecedentes en biotecnología en Argentina datan de 1982, con la creación del Programa Nacional de Biotecnología, que se extendió al año 1991 para financiar proyectos en el sector. En 1986, el Foro Argentino de Biotecnología articula redes científicas, empresas, entidades nacionales e internacionales, facultades, laboratorios de universidades públicas, el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el

---

<sup>9</sup> Cita extraída de la nota en el sitio de Greenpeace: “Cibiogem es una simulación, denuncian ONG”, disponible en: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2009/Marzo/cibiogem-es-una-simulaci-n-de/>.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y comisiones parlamentarias. Ese mismo año, una experimentación con organismos genéticamente modificados sin permiso denunciada da lugar a la creación de una comisión en CONICET sobre las posibles amenazas y toxicidad de las biotecnologías (Poth, 2013). En 1987, la asociación de centros de investigación da lugar al Centro Argentino-Brasilero de Biotecnología (CABBIO), para la formación de recursos humanos, institutos de tecnología biológica, ingeniería genética y biología molecular.

En 1991 se crea la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA), como grupo de expertos para definir asuntos regulatorios en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. La CONABIA se convierte en el organismo de consulta y control de la liberación de transgénicos, estando las decisiones de aprobación a cargo del Secretario de Agricultura de la Nación. En su primera integración participaron el INTA, la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Foro Argentino de Biotecnología, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de la Semilla (INASE) y la Asociación de Semilleros Argentinos (Poth, 2013).

En 1996 se produce el ingreso del primer cultivo transgénico en Argentina, la soja, sin contar para su autorización más que con una resolución de la Secretaría de Agricultura de la Nación a cargo de Felipe Solá, violando procedimientos administrativos, puesto que no se realizaron los análisis solicitados y sólo se adjuntaron los estudios técnicos de la empresa Monsanto.

En relación al Protocolo de Cartagena y al denominado Grupo Miami, en Argentina se generan algunas tensiones en torno a someter el tema a un debate parlamentario a fin de legalizar el marco regulatorio. A pesar de existir proyectos legislativos, el tratamiento de la ley no prospera, por la “amenaza” de que algunos actores sociales puedan ingresar a la discusión política dificultando un camino ya consensuado y transitado (SAGPyA, UNEP, GEF, 2004), y principalmente por una posición en las negociaciones internacionales de las que Argentina saldría eventualmente perjudicada en su participación en la renta de las exportaciones de granos. Desde entonces, Argentina no se ha adherido al Protocolo de Cartagena por entender que el principio precautorio oculta barreras para-arancelarias de la Comunidad Europea<sup>10</sup>.

Como hemos identificado en trabajos anteriores (Carrizo y Berger, 2014), en este marco se destacan dos experiencias: la Red de Alerta sobre Transgénicos (REDAST), integrada por Greenpeace, el Grupo de Reflexión Rural y entidades ecologistas; y el Movimiento de Productores Orgánicos (Mapo), que denuncia la impunidad de las empresas biotecnológicas, semilleras locales y funcionarios para la liberación de

---

<sup>10</sup> Testimonios de entrevistados integrantes de CONABIA y SENASA, Buenos Aires, abril-mayo de 2016.

organismos genéticamente modificados, y promueven medidas que reivindican los derechos del consumidor y de los productores orgánicos.

Las acciones de la REDAST denunciaron tempranamente cuestiones claves del problema, tanto relacionadas con el contexto productivo agropecuario como con el político, así como con el de la alimentación a escala nacional. Así mismo constituyeron redes de trabajo entre personas y organizaciones de todo el país, encarando la campaña nacional Paren de Fumigar desde el año 2006 al 2011, que tomó como eje la temática de las fumigaciones utilizadas en el paquete de siembra directa, siendo continuada hasta el presente por organizaciones de distintas provincias bajo nombres similares: Movimiento Paren de Fumigarnos Santa Fe, Paren de Fumigarnos Buenos Aires, Colectivo Paren de Fumigar Córdoba, entre otros colectivos.

Luego de un problema en las acciones sobre la autorización de la liberación de las semillas transgénicas, la CONABIA, sus procedimientos y democratización recién desde los últimos tres años empieza a ser puesta en cuestión mediante acciones políticas y judiciales. La participación del público continúa vedada bajo el argumento de que la ciudadanía y sus organizaciones no poseen base científica (SAGPyA, UNEP, GEF, 2004), ante lo cual experiencias protagonizadas por los abogados de la Red de Salud Popular Ramón Carrillo (RSPRC), de la provincia del Chaco y del Centro de Estudios Legales del Medio Ambiente (CELMA) van ganando desde el activismo jurídico. En el caso del Chaco se trata de una acción política-administrativa realizada para informar al Ministerio de Ambiente de la provincia sobre el funcionamiento ilegal de una estación experimental de algodón transgénico que no contaba con autorización ni evaluación de impacto ambiental. El segundo caso de activismo jurídico es una medida cautelar que tiene por objeto que se declare la nulidad de permisos a Monsanto para la comercialización de las semillas, productos y subproductos relacionados con el evento de transformación genética conocido como Soja Intacta<sup>11</sup>.

A pesar de esta respuesta, el activismo jurídico ha logrado que la CONABIA promulgue un reglamento interno. No obstante, continúa sin publicidad la nómina de sus integrantes, la mayoría de los cuales tiene vinculación directa o indirecta con intereses empresariales. La estrategia de sostener la incidencia sobre este organismo persigue la apertura a la deliberación pública de un tema que no se reduce a la transformación de una semilla, sino que ha afectado y afecta a una

<sup>11</sup> La demanda argumenta que dicha resolución administrativa vulnera derechos y garantías de raigambre constitucional, tales como la participación ciudadana, el estudio de impacto ambiental previo, así como vicios del procedimiento y conflicto de interés. Esta medida fue rechazada con argumentos del juez a cargo, tales como que los transgénicos no implican riesgo alguno y que la medida cautelar requerida afecta gravemente el interés público y a toda la cadena de valor agregado. El fallo también resalta la ausencia de enfermedades vinculadas a los transgénicos, los beneficios del paquete tecnológico sobre suelos y concluye afirmando el principio de equivalencia substancial (Fallo del Juez Marinelli, en Carrizo y Berger, 2014).

diversidad de órdenes de la vida humana y no humana. En la conformación actual de la CONABIA siguen representadas las mismas instituciones del sector público, a las que se suman representantes del sector privado a través de cámaras empresariales de semillas y fertilizantes, asociaciones como el Foro Argentino de Biotecnología y centros de investigación públicos como la Estación Experimental Colombres, que desarrolló la primer caña de azúcar transgénica en el mundo. La evaluación de las solicitudes de autorización de cultivos transgénicos atraviesa la decisión de tres comisiones: la CONABIA, la comisión del SENASA sobre la inocuidad alimentaria de los OGM y la Dirección de Mercados Agrícolas que hace la evaluación de la viabilidad económica del cultivo transgénico.

## Conclusiones

Ante un aparente caos normativo típico de la globalización capitalista –fragmentación, diferenciación, separación y autorreferencia de sistemas, siguiendo el aporte de Teubner que referíamos inicialmente– hemos intentado reconstruir teórica y empíricamente algunas de las interconexiones, interferencias y fundamentalmente tensiones de esta compleja matriz. En tal sentido, la noción de *governance* nos ha permitido describir el funcionamiento de una multiplicidad de actores y escalas, entramada por la capacidad recombinante de las redes, al decir de Kjaer, en la forma de una inter-contextualidad.

Mientras la *governance* del régimen neoliberal de alimentación y su modelo de transgenización apunta a estabilizar y compatibilizar bajo su mando los distintos contextos e interacciones, las diversas redes protectivas de derechos, formas de vida, biodiversidad y soberanía alimentaria tensionan esas pretensiones de dominio. El enfrentamiento entre capacidades desreguladoras o protectivas y las efectivas capacidades para poner en vigencia las respectivas reglas y acuerdos es un claro ejemplo de ello. Al repasar los tres casos podemos ver la fluidez transnacional de discursos y políticas (a favor y en contra de dicho modelo), permeando contextos nacionales con idénticas características discursivas, de información y de procedimientos, en particular en los casos de Brasil y México donde observamos la sanción de leyes nacionales de bioseguridad y su posterior invocación ya sea por la tematización en el espacio público, sus progresivas reformas o su invocación desde los recursos judiciales utilizados desde las luchas. Algo que no sucede en Argentina, donde la persistencia de un régimen regulatorio compuesto de resoluciones del Ministerio de Agricultura a través de sus comisiones técnicas asesoras (CONABIA, SENASA) no sólo ha excluido la posibilidad de un debate público parlamentario, sino que cierra el manejo de la cuestión acentuando su carácter como un asunto tecnocrático y sectorial (agricultura).

Respecto de la integración de las comisiones, interesa destacar también en el caso argentino la falta de inclusividad de representantes de organizaciones de la sociedad civil y de organismos que prioricen la protección sanitaria y ambiental por sobre el

interés proactivo a la liberación de los eventos transgénicos y la falta de publicidad de los integrantes de dichas comisiones técnicas, lo cual agrava la discrecionalidad y la transparencia del proceso de tomas de decisiones. Tanto en Brasil como en México la inclusividad de actores defensores de la soberanía alimentaria y la biodiversidad no han sido garantía de paridad participativa y de eficacia en la toma de decisiones en la comisión, pero han permitido desplegar, desde las redes de luchas, estrategias de visibilización y denuncia tanto al interior de dichas comisiones como en el espacio público y en la administración de justicia.

En base a lo anterior podemos afirmar que el hecho de que los países cuenten o no con una ley nacional de bioseguridad no evita ni reduce o reconduce los conflictos originados por el avance de la liberación de transgénicos, pero como hemos podido constatar, la ley establece un marco conceptual, referencial y político que habilita posibles acciones que han sido efectivas, y que inclusive amplía el involucramiento de distintas jurisdicciones y niveles de gobierno sujetos a la ley con capacidad de movilización legal-institucional, como el caso de los municipios en México y gobiernos estadales en Brasil.

En un plano más conceptual, nos interesa remarcar las posibilidades analíticas del enfoque basado en la conformación de estos complejos entramados institucionales para la aprobación de transgénicos, ya que la multiplicidad de órdenes normativos típica de la globalización no se visibiliza como una pluralidad sin conflictos, sino que por el contrario, provee marcos para la disputa, no sólo entre las redes de la *governance* y aquellas que hemos englobado en la justicia ambiental, sino al interior de las mismas estructuras estatales. Se destaca también en este sentido la actuación de los poderes judiciales que, invocados desde las prácticas defensivas, de la salud pública y la biodiversidad, tiene efectos suspensivos en la lógica promotora de la transgenización en México y Brasil. Si bien estos efectos resultan tardíos, ya que las resistencias surgen de las consecuencias de la aplicación masiva de transgénicos y agrotóxicos, la producción de conocimiento y su publicificación contribuyen a sostener el debate sobre el modelo de desarrollo basado en la innovación biotecnológica aplicada a la acumulación capitalista.

La historización de cada caso da cuenta de los procesos complejos de desacuerdos, negociación, avances y retrocesos. La flexibilización y la desregulación no llegan a constituir un orden estable y exento de conflictos, desafiando al pensamiento y a la práctica a generar nuevas articulaciones y herramientas para la defensa de la vida y de las formas de vida.

## Referencias

- Acselrad, H. (2010). “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por Justiça Ambiental”. *Revista Estudos Avancados*, vol. 24, n°68, pp. 103-119.
- Benhabib, S. (2005). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona, Gedisa.
- Berger, M. (2012). “Justicia Ambiental en América Latina. Inteligencia colectiva y creatividad institucional contra la desposesión de derechos”. *E- Cadernos CES* n° 17. <http://eces.revues.org/1128>.
- Berger, M. (2013). “Environmental Justice Networks in Latin America: compared experiences in Argentina, Brazil and Mexico”. En: Timothy Doyle y Sherilyn MacGregor. Praeger (editors). *Environmental Movements around the world: Shades of Green in Politics and Culture*. Santa Bárbara, California; Denver, Colorado; Oxford, Inglaterra.
- Berger, M. (2014). “Redes de luchas ambientales en América Latina. Problemas, aprendizajes y conceptos”. *Revista Argumentos*, año 27, n° 76, pp. 193-215.
- Bonneuil, C. y Levidow, L. (2011). “How does the World Trade Organization know? The mobilization and staging of scientific expertise in the GMO trade dispute”. *Social Studies of Science*, vol. 42, n°1, pp. 75-100.
- Campos Motta, R. (2013). *The public debate about agrobiotechnology in Latin American countries: a comparative study of Argentina, Brazil and Mexico*. Santiago de Chile: Cepal-United Nations Publication.
- Carrizo, C. y Berger, M. (2009). *Estado Incivil y ciudadanos sin estado. Paradojas de las luchas por derechos en cuestiones ambientales*. Córdoba: Narvaja Editor.
- Carrizo, C. y Berger, M. (2013). “Multitudes Ambientalistas en lucha contra los agrotóxicos”. *Revista Eletrônica História em Reflexão*, vol. 7, n°13, pp. 1-22.
- Carrizo, C. y Berger, M. (2014). “Luchas contra los pilares de los agronegocios en Argentina: transgénicos, agrotóxicos y CONABIA”. *Letras Verdes. Revista de Estudios Socioambientales*, n°16, pp. 4-28.
- Carrizo, C., Berger, M. y Ferreyra Y. (2014). “Hacia una gramática de las luchas por derechos en situaciones de saqueo y contaminación ambiental”. En: autores varios, *Red de Redes por la Justicia Ambiental: Poder Constituyente y Luchas Ambientales. Hacia una red de redes en América Latina*. Córdoba: Ediciones de autor/SJA UNC.
- Colectivo por la Autonomía, ETC Group y GRAIN (2014). *¡No toquen Nuestro Maíz! El sistema agroalimentario industrial devasta y los pueblos en México resisten*. México: Itaca.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de la Justicia*. Barcelona: Herder.

- Gleckman, H. (2016). "Multi-stakeholder Governance: a Corporate push for a new form of Global Governance", *Reporte State of the Power 2016*, pp. 90-106.
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El Agro como NEGOCIO. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Greenpeace (2004). *Critical Report on GE Maize contamination in Mexico. The United States continues to delay its publication Backgrounder on the NAFTA Commission for Environmental Cooperation (CEC) process on maize genetic contamination in Mexico*. Disponible en: [http://www.greenpeace.org/international/PageFiles/25903/CEC\\_media\\_backgrounder\\_final.pdf](http://www.greenpeace.org/international/PageFiles/25903/CEC_media_backgrounder_final.pdf).
- Habermas, J. (2009). *¡Ay Europa! Pequeños Escritos Políticos*. Madrid: Trotta.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Madrid: Akal.
- Heredia, B., Palmeira, M. y Pereira Leite, S. (2010). "Sociedade e Economia do Agronegócio no Brasil". *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, vol. 25, nº74, pp.159-196.
- Herrereño Hernández, A. (2015). "Notas sobre el acceso a la justicia global corporativa por parte de las víctimas del desarrollo". *Revista El Otro Derecho*, nº51, pp. 15-115.
- Isakhan, B. y Slaughter, S. (2014). *Democracy and Crisis: Democratizing Governance in the Twenty-First Century*. London: Palgrave MacMillan.
- Joas, H. (1998). *El pragmatismo y la teoría de la sociedad*. Madrid: CIS/SXXI.
- Kjaer, P. (2016a) La metamorfosis de la síntesis funcional. Una perspectiva europeo-continental sobre governance, derecho y lo político en el espacio transnacional (153-204). En: Cadenas, H., Mascareño, A y Urquiza, A. (Eds.). *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría*. Santiago: RIL Editores.
- Kjaer, P. (2010b). "A Hybrid within a Hybrid. Contextualising REACH in the process of European Integration and Constitutionalisation". *European Journal of Risk Regulation*, vol. 1, nº4, pp. 383-396.
- Kjaer, P. (2014). "Towards a Sociology of Intermediary Institutions: The Role of Law in Corporatism, Neo-Corporatism and Governance". En Mikael Rask Madsen y Chris Thornhill (eds.): *Law and the Formation of Modern Europe: Perspectives from the Historical Sociology of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landell-Mills, P., Agarwala, R., y Please, S. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*. Washington D.C, The World Bank.
- Manzur, M.I. y Cárcamo, M. I. (2014). *América Latina: La transgénesis de un continente. Visión crítica de una expansión descontrolada*. Santiago: Ediciones Böll.

- Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de Governance". *Instituciones y Desarrollo* n°7.
- McMichael, P. (2009). "A Food regime genealogy". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n°1, pp. 139-169.
- McMichael, P. (2012). *Development and social change. A global perspective*. California: Sage.
- Melgarejo, L., Ferraz, J.M. y Fernandes, G. (2013). "Transgênicos no Brasil: a manipulação não é só genética". *Revista Agriculturas: experiências em agroecologia*, vol. 10, n°1, pp. 14-21.
- Montiel, M. (2007). "OMC, PAC y globalización agroalimentaria". *Revista Viento Sur*, n° 94, pp. 37-45.
- Peláez, V. (2010). "Antecedentes e conflitos na implementação das Leis Nacionais de Biossegurança". *Revista Brasileira de História da Ciência*, vol. 3, n° 1, pp.16-30.
- Ortiz, R. y Gorenstein, S. (2016). "La conquista de las transnacionales. Estrategias empresarias y marcos regulatorios en los mercados agroalimentarios". *Revista Nueva Sociedad*, n°262, pp. 64-75.
- Otero, G. (2013). "El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, Agroempresas multinacionales y Biotecnología". *Revista Antipoda*, n°17, pp. 49-78.
- Poth, C. (2013). "La ciencia en el Estado. Un análisis del andamiaje regulatorio e institucional de las biotecnologías agrarias en Argentina". *Working Paper Series* 56, Berlin: desigualdades.net.
- SAGPyA – UNEP – GEF (2004). *Revisión del Marco Nacional sobre Bioseguridad en Argentina*.
- Rhodes, R. (2007). "Understanding governance. Ten years on". *Organization Studies*, vol. 28, n° 8, pp. 1243-1264.
- Scarpeline de Castro, B. (2012). "Organismos geneticamente modificados: as nocoes de risco na visao de empresas processadoras, organizacoes nao governamentais e consumidores". Tesis de Doctorado. Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas. Universidad Estadual de Campinas.
- Serratos Hernández, J. (2009). "Bioseguridad y dispersión del maíz transgénico en México". *Revista Ciencias*, n° 92-9, pp. 130-141.
- Severo Rocha, L. y Krupp de Luz, C. (2009). "Lex Mercatoria and governance. The policontexturality between law and state". *Rev. Fac. Dir. Sul de Minas*, n°8, pp. 105-126.
- Sztulwark, S. y Braude, H. (2010). "La adopción de semillas transgénicas en Argentina. Un análisis desde la perspectiva de la renta de innovación". *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 50, n°198, pp. 297-319.

- Terra de Direitos (2013). *Reporte 10 anos de transgênicos no Brasil: um balanço crítico*. Curitiba.
- Teubner, G. (2002). “El Derecho como sujeto epistémico: Hacia una epistemología constructivista del Derecho”. *Doxa 25, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. España: Universidad de Alicante.
- Teubner, G. (2010). “Fragmented Foundations: Societal Constitutionalism beyond the Nation State”. En P. Dobner y M. Loughlin (eds.), *The Twilight of Constitutional Law: Demise or Transmutation?* Oxford: Oxford University Press.
- Vainer, C. (2006). “Lugar, Região, Nação, Mundo. Explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política”. *Revista Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 8, nº2 pp.9-29.
- Viera Lisboa, M. (2007). *Transgênicos no governo Lula: liberdade para contaminar. Ecodebate. Cidadania e Meio Ambiente*. Disponible en: <https://www.ecodebate.com.br/2007/09/20/transgenicos-no-governo-lula-liberdade-para-contaminar-por-marijane-vieira-lisboa-2/>.