

IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA – 1 y 2 de junio de 2017

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

EMPRESA AGRARIA FAMILIAR Y DESARROLLO SUSTENTABLE. MARCO NORMATIVO

Liliana Belles Arriazu de Sanmarco*

RESUMEN: La explotación agraria familiar constituye mucho más que un simple sistema de producción basado en la estructura de la familia que desarrolla su actividad económica en vinculación con la producción agropecuaria. Ésta se presenta como un instrumento sumamente valioso al momento de combatir el hambre y la pobreza y hacer efectivos principios imprescindibles a fin de garantizar el desarrollo sustentable de los pueblos. A partir del año 2014 la FAO revaloriza la función y el rol de la Agricultura Familiar, y, es en ese contexto que la República Argentina sanciona la Ley Nacional de reparación histórica de la Agricultura Familiar. Varias provincias argentinas cuentan con normativa provincial específica.

INTRODUCCIÓN

Aun con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994 que introduce en su articulado los ya conocidos derechos colectivos, entre ellos el derecho al medio ambiente sano, el paradigma del derecho humano al desarrollo sustentable ya se encontraba enraizado en la normativa provincial de la república argentina. Es así que la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero en el art. 35 dispone expresamente: *“Calidad de vida. Todo habitante tiene derecho a un ambiente sano y a que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para*

* Abogada. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero, Argentina. e mail: lisanmarco@yahoo.es

la salud, la conservación de los recursos naturales, culturales y la diversidad biológica y la preservación de la flora y fauna...”.

Concomitante con este nuevo paradigma jurídico e íntimamente vinculado al mismo, el contexto mundial reconoce que el 70% de los alimentos producidos en todo el mundo proceden de explotaciones familiares agrarias, y el 40% de los hogares del mundo dependen de la agricultura familiar como una forma de vida¹, ya que la producción agraria familiar se encuentra íntimamente ligada al espacio geográfico y al grupo poblacional que en él habita y, es precisamente, desde esa inserción como se genera economía y empleo a través de la agricultura cercana y la producción en proximidad al mercado.

Resulta entonces corolario lógico de tal relación la circunstancia de que la Agricultura Familiar (AF) reviste trascendencia fundamental en ese tipo de producción comprometida con el desarrollo sustentable.

1. AGRICULTURA FAMILIAR Y DESARROLLO SUSTENTABLE. OBLIGACIÓN ESTATAL EN EL MARCO DE TRATADOS INTERNACIONALES

Tanto la Ley Nacional n° Ley n° 27.118 /2014, como las diversas legislaciones provinciales de adhesión a la misma y las sancionadas con anterioridad y posterioridad a ésta, conforme se verá luego, parten de dos premisas fundamentales, abordar la AF como estrategia de Estado en el camino del desarrollo sustentable, no es otra cosa que reconocer que sobre esa organización familiar se basó y se basa el crecimiento de gran parte de las unidades productivas de diversas regiones, ya que esta familia, profundamente enraizada en su ambiente geográfico, totalmente identificada con la comunidad a la que pertenece y comprometida con la actividad económica en que sustenta su subsistencia puede erigirse en la clave central de la lucha internacional contra la pobreza y la desnutrición. Ello en cuanto esta familia tiene la posibilidad de flexibilizar su consumo, y cuenta también con un potencial importante para enfrentar el cambio climático, dada la vasta experiencia en prácticas sostenibles, transmitida de una generación a otra al interior de las familias de campesinos, pequeños y medianos agricultores, pueblos indígenas, comunidades tradicionales, pescadores, pastores, recolectores y otros grupos.

¹ Foro Rural Mundial Sede en el País Vasco. – V Conferencia Global. Septiembre 2015. Bilbao - <https://www.ruralforum.net/>

Las unidades productivas familiares juegan un papel fundamental en los circuitos locales de comercialización y consumo, importantes también en la creación de empleo, generación de ingresos y en el fomento y diversificación de las economías locales.

Precisamente, desde esa perspectiva de producción, las normas vigentes en la República Argentina hacen suya la declaración producida en Brasilia en 1992, en el contexto del seminario Interamericano de Derechos Humanos y Medio Ambiente, se estableció que existe una relación íntima entre desarrollo y medio ambiente, desarrollo y derechos humanos, y medio ambiente y derechos humanos rememorando los arts. 22, 25, 27, 28 ...de la Declaración Internacional sobre Derechos Humanos² y los arts. 1, 6, 7, 9, 11, 12, 13, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

La Ley Nacional de Reparación Histórica de la AF, n° 27.118 /2014, así como las citadas leyes provinciales resultarán un instrumento normativo importante a la hora de atender el desafío establecido en la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de la ONU, que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, así como el compromiso asumido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que se ha propuesto garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a través de una estrategia de erradicación del hambre y la pobreza en los Estados miembros al 2025.

En consecuencia, las acciones que se emprendan no deben ser consideradas como simple cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino que implican que el Estado Nacional y las Provincias, dentro de sus respectivas competencias deben hacer efectivas las obligaciones jurídicas impuestas por los Tratados de Derechos Humanos.

2. AGRICULTURA FAMILIAR - DESARROLLO SUSTENTABLE Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA REPUBLICA ARGENTINA, ESTADO FEDERAL

En primer término, y, previo a analizar la normativa vigente que establece el marco regulatorio aplicable a la producción agraria familiar y su vínculo inescindible con el desarrollo sustentable, estimo fundamental destacar que la forma Federal de Estado

² Declaración Internacional sobre Derechos Humanos:... *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales(art. 25);Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados se hagan plenamente efectivos (art. 28);*

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales art. 11.....*mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de los recursos naturales....*

adoptada en el art. 1 de la Constitución Nacional amerita efectuar una breve consideración vinculada con la distribución de competencias Nación-Provincias a fin de dilucidar cuál es la órbita legislativa primigenia que debe considerar los aspectos relacionados con la AF.

Desde el Preámbulo, cuando hace referencia a “por voluntad y elección de las Provincias que la componen”... hasta la expresión concreta del art. 121⁴ las provincias argentinas se reservan el derecho de legislar sobre aquellos aspectos no delegados expresamente, entre los que se encuentran aquellos vinculados con la producción y el cuidado del medio ambiente. Este criterio ha sido objeto de análisis por parte del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero, que ha expresado que... “...*Que por otro lado, y acorde a nuestra organización federal de gobierno, las provincias son titulares del dominio eminente sobre su territorio y su ambiente. De ello resulta, sus facultades legislativas, jurisdiccionales y de contribución en todas las materias relacionadas, con excepción de aquellas que hubieren sido específicamente cedidas al Estado Nacional, conforme a lo establecido en el art. 121 de la C.N. Que en cuanto a las áreas protegidas a los efectos de la conservación del ambiente, o de los recursos naturales como el caso que nos ocupa, no se advierte que los estados provinciales, hayan efectuado ninguna cesión al Gobierno Federal, salvo la facultad del Congreso Nacional, a los efectos de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, reservándose las primeras el dictado de las necesarias para complementarla, “sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (art. 41 C. N.), no debiendo perderse de vista, a los efectos mencionados, lo preceptuado por el art. 124 in fine de nuestra Carta Magna Nacional, que le otorga a las provincias, el dominio originario sobre sus recursos naturales existentes en su territorio, debiendo interpretarse dicha normativa, como una reafirmación de las potestades provinciales sobre los recursos a que alude, en términos económicos, de jurisdicción y de gestión”*”⁵.

Sin perjuicio de ello, debe destacarse además que lógica consecuencia de las facultades concurrentes asignadas tanto a Nación como a las Provincias, ambos órdenes de

⁴ “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

⁵ Autos caratulados "Superior Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero c/ Escontrela Pablo y/o Cualquier Otro Ocupante s/ Medida Autosatisfactiva Recurso Per Saltum" (Sent S.T.J. 13/10/06)

gobierno deben “...promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”. Art. 75 inc. 11

3. AGRICULTURA FAMILIAR Y DESARROLLO SUSTENTABLE. CUADRO NORMATIVO

En base a esta distribución de competencias, varias provincias sancionaron sus propias leyes relacionadas con la AF, aun con antelación a la sanción de la Ley Nacional, tales son las normas de Chaco (Ley n° 7303/13), Río Negro (Ley n° 4952/14), Salta (Ley n° 7789/13) y San Juan (Ley n° 8522/14). Sólo Misiones ha sancionado su ley provincial específica con posterioridad a la vigencia de la Nacional (Ley VII – n° 69/2015, ley provincial que solo regula algunos aspectos de la AF y que establece la aplicación supletoria de la Ley Nacional en todo aquello que no esté expresamente previsto en la Ley provincial.

Asimismo en el año 2014, en el marco internacional en el que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), declaró el año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar con el objetivo de reubicar este tipo de explotaciones en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales de cada país, se sanciona la ya aludida Ley Nacional n° 27.118/14 sobre reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, ley que establece un sistema de adhesión de las provincias, habiendo hecho uso de dicha facultad las provincias de: Jujuy (Ley n° 5.864/15), Buenos Aires (Ley n° 14.845/16, promulgada por Decreto n° 1.337/16), Catamarca (Ley n° Ley n° 5.474/16), Entre Ríos (Ley de mayo 2016), Corrientes (Ley de mayo 2016); Santa Fe (Ley n° 13.541/16); Tierra del Fuego (Ley n° 1.088/16).

La Provincia de Santiago del Estero no se ha adherido aún a la Ley Nacional y tampoco cuenta con normativa provincial específica, si bien la Carta Magna Provincial en el art. 107 establece: “*Procesos ecológicos. Es obligación del Estado y de toda persona proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los que dependen el desarrollo y la supervivencia humana. Los poderes públicos sancionan una ley general de recursos naturales que prevé los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sanciona los actos u omisiones que los contraríen*”.

La norma nacional entiende al desarrollo rural como “el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la

participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad” (art. 3 inc. g). Participación que también está presente en la ley del Chaco en la formulación de “los planes, programas o proyectos, generales o especiales, de desarrollo rural que se realicen en tierras o territorios pertenecientes a comunidades indígenas” los que “serán elaborados previa consulta con las mismas, con la correspondiente asistencia económica, técnica, financiera y administrativa del Estado Provincial y otros ámbitos estatales y no estatales” (art. 23). La ley de San Juan se refiere al desarrollo y fortalecimiento de estructuras institucionales participativas en el orden provincial, municipal y micro regional, orientadas a planificar, monitorear y evaluar las políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo local (art. 3 inc. f); en igual sentido Salta (arts. 3 inc. e, 17).

La ley de Chaco conceptualiza el desarrollo rural como “el proceso por el cual se promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y trabajadores rurales que contribuyan a mejorar la calidad de vida, modernizar y elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, para que con su activa participación desde la producción agroalimentaria, industrial, comercial y de servicios, se integren como un agente económico sustantivo en el desarrollo provincial, que contribuya desde un proceso de desarrollo participativo, ecológico, económico y socialmente sustentable al arraigo en el interior de la provincia, al desarrollo local y a la preservación de valores, identidades y culturas locales y regionales (art. 3).

La Ley de Misiones, si bien adopta como modelo de desarrollo productivo, económico, social y ambiental a la AF en toda su diversidad, la que es sujeto prioritario de las políticas y acciones que se ejecutan desde las diferentes áreas del gobierno provincial (art. 1), no aclara ni define el concepto.

Desarrollo que como lo señala la ley nacional apunta al “desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo y, en general, de los agentes del medio rural” (art. 3 inc. a), por ello es que el Ministerio de Agroindustria promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable,fomentando acciones enPolíticas sociales” (art. 10 pto. 6); generando empleo, garantizando “el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional fomentando la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra,

con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica”, la legislación para planear y organizarlo y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, fomentando acciones en diversas temáticas: “1. Bienes naturales y ambiente. 2. Desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación. 3. Procesos productivos y de comercialización. 4. Educación, formación y capacitación. 5. Infraestructura y equipamientos rurales. 6. Políticas sociales. 7. Instrumentos de promoción” (art. 10).

Desarrollo sostenible respecto al cual se han planteado diferencias doctrinarias con el desarrollo sustentable⁶, a la par que se ha distinguido entre desarrollo rural, desarrollo regional y desarrollo rural sostenible⁷.

Conforme a la ley nacional se destaca la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (art. 2) y que es objeto de promoción en Chaco en tanto vinculado a la población rural, los productores familiares y trabajadores rurales (art. 5). Misiones avanza un paso al respecto ya que propone fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, reconociendo mediante incentivos los servicios ambientales que aporte la agricultura familiar (art. 3 inc. d).

Desarrollo rural que es integral, tal como lo afirma Chaco al señalar los principios de la ley (art. 1) como así también San Juan (art. 1), incorporando en condiciones equitativas a las actividades y personas de la AF (Chaco art. 1), ya que en la formulación del plan estratégico se debe tener en consideración el desarrollo integral de las comunidades rurales, con pleno acceso a los servicios básicos (Chaco art. 9 inc. a), genuino enfoque integral del territorio, teniendo en cuenta criterios de regionalización y ocupación armónica del territorio (Chaco art. 4 inc.). Salta también promueve el desarrollo rural integral y equitativo de la AF su territorio (art. 2). Misiones incluye la idea de elaborar planes de la radicación y permanencia de la familia en las zonas rurales.

A nivel nacional, el Ministerio de Agricultura y Agroindustrias promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable..... (art. 10); la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y

⁶ Véase: Favio (Director). Derecho agrario argentino. Segunda edición actualizada. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 159.

⁷ Véase: PASTORINO, Leonardo Favio. Derecho agrario argentino.. Op. Cit. pp. 160- 161.

comercialización (at. 10). La normativa no olvida el fomento al “desarrollo tecnológico” (art. 10).

Además, la ley nacional enfatiza en el “desarrollo local” (art. 4 inc. f), a través de “la generación y afianzamiento de polos económico-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades,...” (art. 4 inc. m); por ello es que se recepta la necesidad de “corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del Poder Ejecutivo nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable (art. 3 inc. b), aportando “estratégicamente a la sustentabilidad energética”... (art. 4 inc. e). Chaco habla del desarrollo local (art. 3) y de su promoción (art. 4 inc.g); San Juan se refiere a acciones de desarrollo local (art. 3 inc. f). Misiones revaloriza la necesidad de promover la formación técnica superior y capacitación en el área rural, reconociendo las formas propias de aprendizaje y transmisión de conocimientos del sector; y recuperar, conservar y divulgar el patrimonio natural, histórico y cultural de la agricultura familiar, en todas sus manifestaciones (art 3 inc. g y h).

En la norma nacional se habla de instrumentos de promoción (art. 10), tales como: la sanidad agropecuaria, los beneficios impositivos; el previsional, las certificaciones, el seguro integral para la AF, los créditos (art. 32), mientras que Misiones estima que los instrumentos de Promoción deben ejecutar políticas y acciones específicas de salud, educación, vivienda, formación técnica, recreación e inserción laboral.

La Ley de Misiones presenta algunos aspectos dignos de destacar: revaloriza las prácticas productivas de las mujeres agricultoras y la construcción de una nueva percepción sobre su rol e inserción técnica, social y económica; promueve la ejecución de acciones específicas para los pueblos originarios y sus comunidades, reconociendo sus técnicas, semillas, cultivos y saberes ancestrales y promociona el acceso a semillas nativas y criollas como prioridad a planes productivos. Y, específicamente, en relación a la sustentabilidad plantea desarrollar unidades productivas familiares sustentables, orientadas a un sistema cerrado desde el punto de vista energético; como la generación de energía a partir de la biomasa producida en las chacras; y promover la agricultura familiar agroecológica según lo establecido en la Ley VIII - n° 68 - Ley de Fomento a la Producción Agroecológica. (art. 3 inc. t, inc. u)

La propia ley de Salta se denomina de desarrollo rural para la AF con el nombre de “Felipe Burgos” (art. 1).

4. AGRICULTURA FAMILIAR Y DESARROLLO SUSTENTABLE. ORGANO DE APLICACIÓN

La Ley Nacional establece que su órgano de aplicación será el actual Ministerio de Agricultura y Agroindustrias a través de la Secretaría de Agricultura Familiar que ha establecido delegaciones en todas las provincias del territorio, aun en aquellas no han emitido leyes locales ni han adherido a la norma nacional. Estas delegaciones ejecutan en la práctica las políticas públicas específicas conforme a las particularidades propias de cada región ya que el desarrollo sostenible solo es posible y duradero si se origina dentro de las familias involucradas en el proceso.

En Río Negro, la autoridad de aplicación establecerá un ordenamiento territorial en regiones y subregiones de la AF, teniendo en cuenta las características geográficas y según el art. 6 sea crea el Consejo Provincial de la Agricultura Familiar, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, cuyas decisiones son de carácter vinculante.

Misiones crea el Consejo Provincial de la Agricultura Familiar integrado por: dos representantes de la Autoridad de Aplicación, cuatro agricultores familiares representantes de organizaciones, debiendo integrar al menos dos mujeres dicha representación con representación territorial equitativa; dos representantes del Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior, dos representantes de los pueblos originarios; un representante del Ministerio de Agricultura y Agroindustrias y un representante de las escuelas técnicas agropecuarias cuyas decisiones son vinculantes con la función de articular y coordinar las acciones ejecutadas por las diferentes áreas, fundamentalmente proponer acciones relacionadas a la ejecución de obras de infraestructura, de transporte, red vial, viviendas, electrificación rural, insumos y asistencia técnica necesarios para la AF, en las diferentes zonas de la Provincia; el acceso al desarrollo tecnológico y asistencia técnica así como a las tecnologías de la información y comunicación.

En directa vinculación con el objetivo de desarrollo se asigna a este Consejo la elaboración de programas de educación, formación y capacitación de los agricultores familiares; el diseño y adquisición de equipamientos rurales y tecnología adaptados a las

necesidades locales de la AF, priorizando la intervención de los sectores académicos y de investigación, el desarrollo de instrumentos de promoción, tales como subsidios directos, créditos, beneficios impositivos, tasas subsidiadas, fondos rotatorios y otros; y fundamentalmente el desarrollo de todos los servicios sociales como salud, deporte, cultura, discapacidad, desarrollo y promoción social, así como la asistencia social directa para los agricultores familiares.

5. CONCLUSIÓN

Hablar de la erradicación del hambre y del desarrollo sustentable en Argentina es hablar de la AF ya que no solo produce la mayor parte de los alimentos de consumo local sino que se muestra como un eslabón fundamental en términos de la transición hacia el desarrollo y uso plenamente sustentable de los recursos naturales ya que la AF constituye un modelo productivo clave a la hora de garantizar la sustentabilidad del desarrollo y la conservación de la biodiversidad.

Políticas públicas concretas y efectivas originadas con el propósito de apoyar a los agricultores familiares es una de las formas más certeras de enfrentar los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria en las diversas regiones del país, ya que este sector es la principal fuente de empleo a nivel agrícola y rural, generando estabilidad y arraigo social y nuevos horizontes de desarrollo.

Tal como señalara el Director General de la FAO, José Graziano Da Silva “la innovación es la clave para que esto suceda: los agricultores familiares necesitan innovar en los sistemas que utilizan; los gobiernos deben innovar en las políticas específicas que aplican en apoyo de la AF; las organizaciones de productores tienen que innovar para responder mejor a las necesidades de los agricultores familiares; y las instituciones de investigación y extensión rural necesitan innovar mediante el paso de un proceso impulsado por la investigación y basado fundamentalmente en la transferencia de tecnología con un enfoque que permita y recompense la innovación por parte de los propios agricultores familiares”.

El marco regulatorio específico es un eslabón importante en el proceso, pero no es el único necesario para hacer realidad la reparación histórica y la revalorización de la AF que pretende la legislación tanto nacional como provincial.