

Aspectos legales del desarrollo territorial desde la empresa agraria familiar. Entre exigencias ambientales y razones productivas

Ana María Maud (FAyA-UNSE)
anammaud@hotmail.com

Eje. 2: Ciencias Sociales, ruralidad y Medio ambiente.

El territorio, se conforma en función de un entramado de relaciones sociales, económicas y políticas por lo cual surgen diferentes sistemas de producción que lo vuelven más o menos competitivo. De ahí las diferencias que existen en las economías regionales, ya que algunas presentan una diversificación y dinamismo, frente a otras, con un relativo estancamiento o con base sólo en la explotación de sus recursos naturales, en un tipo de economía de subsistencia.

En cuanto actividad humana productiva, la agricultura no puede permanecer ajena a las consecuencias de la globalización y del entramado de relaciones y diversificaciones que ello implica, y que le exige ir más allá de la función productivo – económica. El hombre le ha asignado nuevas funciones, entre ellas, la ecológica, que comprende tanto la protección y conservación de los recursos naturales que componen el paisaje y la biodiversidad, y una función social, en cuanto genera no sólo trabajo sino que contribuye al engrandecimiento económico del país.

La llamada “función ecológica o ambiental” de la agricultura, tiene raigambre constitucional, por cuanto con la reforma de 1994 que se hiciera a la Carta Magna en tanto y en cuanto, su artículo 41 habla de un “del derecho a un ambiente apto para el desarrollo humano...”y que “las actividades productivas satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...” por lo que el derecho al ambiente sano supera la mera individualidad, para pasar a ser un “derecho social” de ahí que se hace necesario reglamentarlo a fin de que no se contradiga con el derecho a producir, y en ello, se vincula con la actividad agrícola.

El derecho al ambiente es uno de los derechos de tercera generación, concebido como “El conjunto de condiciones y circunstancias que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad, y que le permiten, no solo su supervivencia biológica e individual, sino además, su desempeño normal y su desarrollo integral de su medio social. Su origen se remonta a la Conferencia de Estocolmo, a partir de la cual se establecen los principios sobre los cuales deben asentarse las normas para la protección y mejoramiento de la naturaleza así como las de medio ambiente, pues solo protegiendo la tierra, el aire, el agua podrán salvarse la flora y la fauna para la adecuada coexistencia de la vida humana con el reino animal y vegetal: única alternativa para garantizar a las futuras generaciones su supervivencia. Más tarde se afianzó con la Carta Mundial de la naturaleza, de 1982, y siguió su consagración así su consagración en las Cumbres de Naciones Unidas sobre Desarrollo donde se tomó al ambiente como estrategia, en las tres conferencias cardinales de Río 1992, Johannesburgo 2002, y ahora en Río + 20, de Río de Janeiro 2012.

La propia Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional americana de los Derechos Humanos, el Protocolo Facultativo del pacto Internacional de derechos civiles y políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contienen un cúmulo de principios propios de los derechos humanos civiles y políticos, y que se fundan en la dignidad y el valor de la persona humana y cuya declaración se justifica por que los Estados consideran su establecimiento como una forma cierta para lograr el progreso social y elevar el nivel de vida, dentro de un concepto más amplio de libertad.

El derecho al ambiente se sustenta sobre la base de aquellos presupuestos que aseguran la existencia y desarrollo integral del fenómeno humano. Es decir, es el hombre el objeto y destinatario final de la tutela del bien ambiental jurídicamente protegido. La humanidad en general y el hombre y la mujer en particular, necesitan de la Tierra y de una conformación ambiental apta para poder asegurarle la existencia.

Por su parte, en los ámbitos económico, social, cultural y político, el derecho al desarrollo ha sido consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas del cual deben gozar todos los seres humanos como modo de lograr la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el correlativo deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional con el fin de mejorar el bienestar de la población, de ahí que se requiere la cooperación internacional para el establecimiento de un nuevo orden económico.

La expresión “desarrollo humano” en el texto de la Constitución Nacional plantea un claro pronunciamiento del constituyente en lo que hace a los parámetros que deben ser considerados a la hora de la toma de las decisiones gubernamentales, cuando lo que está en juego son las condiciones para la vida humana, en todo lo que hace a su dignidad, calidad e igualdad. Del texto constitucional surge con claridad que quienes deban aplicarlo e interpretarlo deberán tener especialmente en cuenta que en su accionar deben estar presentes aquellos elementos que permitan de un modo creciente que en los hechos se plasmen las condiciones que hagan al mejoramiento de la existencia de las personas en las tres órbitas señaladas.

De ello surge que el valor “desarrollo humano” obra como una suerte de centro de confluencia, ya que para que su vigencia quede asegurada es preciso que se verifiquen ciertas notas objetivas y subjetivas en la evolución de la persona que en su conjunto posibilitan que su existencia se desenvuelva en un marco de igualdad y de dignidad. Desarrollo humano importa una idea de evolución, de progresión hacia un “techo” de las condiciones de vida que se va elevando y que para nuestra observación debe concretarse en una tendencia creciente hacia la satisfacción de aquellas necesidades que hacen a la igualdad y a la dignidad de la persona humana, sin olvidar la calidad de vida la que surgirá de las condiciones del entorno en que la misma transcurre.

Vinculado con la protección del ambiente, las Naciones Unidas aprobaron la Declaración sobre el derecho al desarrollo, y en virtud del cual se declara al desarrollo como un derecho humano del cual se debe gozar en todos los ámbitos, y consagra el deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional con el fin de mejorar constantemente el bienestar de toda la población y los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa, tanto en él como en la equitativa distribución de sus resultados. Y que para su adecuado cumplimiento, se plantea en el plano internacional, la necesaria cooperación entre los Estados, como forma incluso, de colaborar en el establecimiento de un nuevo orden económico.

La cuestión del desarrollo rural en vinculación con la protección del ambiente, la seguridad y soberanía alimentaria, constituyen retos para la actividad agraria por cuanto se presenta un cambio profundo en la concepción de “desarrollo rural”, ya que se pasa de una visión sectorial, centrada en los aspectos técnico – productivo y económico, a un “enfoque sistémico e integral de lo rural” basado en el concepto de territorio, de modo que podemos afirmar que el actual enfoque del desarrollo es territorial. Así, el enfoque “técnico – agrarista”, centrado en las cadenas productivas, la productividad agropecuaria y los mercados, dan paso a la “revalorización de la cultura e identidad rural, el medio ambiente, las diversas actividades productivas y la infraestructura o servicios para mejorar la calidad de vida de la población.

El desarrollo territorial rural apunta terminar con la identidad “desarrollo rural – desarrollo agropecuario”, por lo que el concepto del “desarrollo del territorio” supera al de la mera actividad productiva agrícola.

Se advierte que la llamada agricultura familiar (AF) cumple con esos diversos roles los cuales se resumen en el concepto de “multifuncionalidad” o “nueva ruralidad”, y ello se explica no sólo por su misión de producción de bienes comerciales con fines alimentarios y no alimentarios, sino también por ser generadora de riqueza inmaterial (paisajes, biodiversidad, salud, patrimonio, etc.) y bienes no mercantiles (soberanía alimentaria, calidad del medioambiente, etc.).

A partir del análisis normológico nacional y comparado provincial, se rescata que en Argentina, la AF ofrece un cuadro normativo que se disciplina a nivel nacional con la ley n° 27.118/14, sobre la reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad, la cual propone ya sea le adhesión de las provincias, o bien, que éstas adecuen su legislación sancionando normas que tengan un objeto principal similar a dicha ley. Además hay leyes provinciales sobre AF que aportan a la función territorial de la AF, entre éstas se destacan: Chaco (Ley n° 7.303/13), Río Negro (Ley n° 4.952/14), Salta (Ley n° 7.789/13) y San Juan (Ley n° 8.522/14)

Así, la AF también cumple con una función territorial en tanto promueve: el desarrollo de los territorios rurales, reconociendo y consolidando a ésta como sujeto social protagónico del espacio rural (Ley nacional, art. 3 inc. g); el ordenamiento territorial y la regularización dominial de las explotaciones familiares (San Juan, art. 6 inc. h). Dicho ordenamiento territorial se hará en regiones y subregiones de la AF, teniendo en cuenta las características geográficas, agroecológicas, identidades regionales, prácticas y rubros productivos (Río Negro, art. 4); para aprovechar los atributos específicos de cada territorio (San Juan, art. 3 inc. b; Ley nacional, art. 4 inc. b; Salta, art. 3 inc. b) y generar bienes primarios, industrializados y servicios diferenciados por sus particularidades ecológicas, culturales, procedimientos de elaboración, respeto a los requisitos sanitarios, singularidad paisajística y/o cualquier otra característica que lo diferencie (Ley nacional, art. 4 inc. b; Salta (art. 3 inc. b).

Las normas efectúan un genuino enfoque integral del territorio, teniendo en cuenta criterios de regionalización y ocupación armónica del mismo (Chaco art. 4 inc.b); buscándose el afianzamiento de la población que habita los territorios rurales, generando condiciones de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas (Salta, art. 3 inc. a; Ley nacional, art. 4 inc. a, San Juan, art. 3 inc. a). Todo ello en pos de la ocupación armónica del territorio, generando condiciones favorables para la radicación y permanencia de la familia y de los jóvenes en el campo, en materia de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas (Ley nacional, art. 4 inc. a, San Juan, art. 3 inc. a), para el logro del desarrollo rural integral y equitativo de la AF su territorio (Salta, art. 2).

En los últimos años las políticas públicas han comenzado a incorporar la dimensión territorial en la planificación. Desde el gobierno nacional se la lanzado la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los cuales se conciben como básicos, no sólo para la integración del territorio, sino también para lograr el aumento de la competitividad, el equilibrio del desarrollo socio económico nacional a fin de que Argentina se posicione nuevamente en el mundo, sin desmedro de la diversidad regional. Se reconoce que la consecución de estos objetivos (equilibrio y eficiencia del territorio) implican un extraordinario reto tal como se encuentra hoy el país, ya que requiere del refuerzo de las zonas más débiles estructuralmente, sin abandonar a las que tienen más posibilidades de desarrollo, lo cual requerirá de alianzas estratégicas superadoras de los males profundos que arrastra la Argentina. Se desataca que la organización territorial debe tener como destino la equidad y el bienestar social, la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido socio – económico, la prosperidad general y la garantía de los derechos y deberes consagrados en la Constitución

De ello surge que el desarrollo territorial en Argentina requiere de estrategias tendientes a equilibrar la situación de todas las regiones, beneficiando a aquellas más rezagadas. Se destaca que el desarrollo territorial surge como un proceso político, social, económico e institucional multiescalar, interinstitucional y multicultural de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder.

Se rescata entonces, que las ya descriptas funciones de la agricultura nos reclaman además de la regulación de la actividad, el ordenamiento mismo del espacio rural, de los usos del territorio, en procura de lograr la sustentabilidad del desarrollo.

Existe una relación estrecha entre el modelo de desarrollo y la conformación del territorio la cual genera una impronta sobre la forma de organización, producción y distribución en los territorios, a partir de las características que asume respecto de la dimensión económica, política y social, según se inserte internacionalmente. Intervienen, también, los actores del sector privado, social y del conocimiento. A la vez, la dimensión territorial es eje central para la construcción de un modelo de desarrollo productivo e inclusivo porque lo vincula, en un determinado espacio geográfico, a lo productivo con lo social, lo político, lo ambiental, la infraestructura y las condiciones de vida de la población.

El enfoque del desarrollo territorial procura integrar el desarrollo local, la planificación sectorial y el enfoque de las economías regionales. Supone contemplar las particularidades locales y los procesos que operan en los territorios. Esto implica una visión multidimensional que incorpora la articulación interjurisdiccional e intersectorial en la que se generan vínculos que permiten tener como partícipes de estos procesos a los distintos niveles de Estado y a los actores del territorio.

Conciliar en el conflicto entre el desarrollo económico del medio rural con la protección del medio ambiente, requiere de la planificación integrada de ordenación y utilización del territorio y que la sociedad se involucre en la búsqueda de soluciones a fin de alcanzar el desarrollo sustentable de la región, lo cual implica la conservación de la biodiversidad, la planificación para el uso del territorio y el empoderamiento de aquellos grupos marginados.

El desarrollo territorial es un proceso que atraviesa lo económico, lo social, lo productivo, tecnológico, ambiental, y lo político – institucional. Asimismo, éste no se reduce solo a la acción del Estado sino que implica desplegar conjuntamente iniciativas de articulación público-privado en las que participen el Estado (nacional, etc.), los actores sociales y del sector productivo así como los del científico y tecnológico. Esto requiere, por un lado, políticas específicas que den cuenta de la complejidad de los territorios y, por otro, reconocer el contexto de oportunidad a nivel regional y global así como los logros del actual modelo pero, también, los desafíos que aún persisten para la construcción de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente equitativo.

Palabras clave: desarrollo rural, agricultura, territorio.

Bibliografía

- Andornato, Francesco (1996): *L'impresa forestale*. Giuffré Editor. Milano., pp. 415 a 420.
- Cappizano, Ezio (1999): "El espacio rural: contenidos de una categoría conceptual del derecho agrario comunitario", ponencia presentada en el III Congreso de la Unión Mundial de los Agraristas Universitarios. París, Nantes. Poitiers, 1994, citado por Díaz Lannes, Federico. *Espacio rural, agricultura y ambiente: nuevo enfoque jurídico en el derecho comunitario europeo y argentino*, en "Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial. Aspectos técnicos y jurídicos. Directora: VICTORIA, María Adriana. Compliladoras: VICTORIA, María Adriana y TOMÉ, Myriam. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Caro impresiones. Santiago del Estero, pp. 8, 72.
- Caslis, Alejandro y Villar, Alejandro (1997): "Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración", en García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comps) (2011), *El modelode desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS, Buenos Aires JIMÉNEZ, Eduardo Pablo. Los derechos humanos de la tercera generación. EDIAR. Sociedad anónima editora, comercial, industrial y financiera, Buenos Aires.
- Díaz Lannes, Federico (1999): *Espacio rural, agricultura y ambiente: nuevo enfoque jurídico en el derecho comunitario europeo y argentino*, en "Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial. Aspectos técnicos y jurídicos. Directora: Victoria, María Adriana. (comps): Victoria, María Adriana y Tomé Myriam. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Caro impresiones. Santiago del Estero, p. 72.
- Documento: "El futuro del mundo rural". Comunicación de la Comisión, transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo el 29 de julio de 1988.
- INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. "Enfoque de Desarrollo Territorial". Programa Nacional de Apoyo a los territorios. Documento de trabajo n 1. Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina, octubre de 2007.
- Zeledón Zeledón, Ricardo. (2015): *Derecho Agrario Contemporáneo*. IJSA Investigaciones Jurídicas S.A. Costa Rica.
- Sabsay, Daniel A (2010): "El modelo del desarrollo sustentable" en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Daniel A. SABSAY dirección. Pablo L. MANILI coordinación 2 Artículos 36/43. Hammurabi. Buenos Aires.
- Plan Nacional
- Sili, Marcelo (2005): *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

