

Aspectos ecológicos de la agricultura familiar (AF) en la legislación Argentina

María Adriana Victoria (FHCSyS-UNSE)

mariaadrianavictoria@gmail.com

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

El mundo rural ya no es el mundo exclusivo de la agricultura. Se necesita de una Agricultura Familiar (AF) integrada al medio rural, por lo que la actividad agraria del futuro debe ser sostenible desde los puntos de vista ambiental, productivo y socio económico.

La sociedad demanda al campo alimentos, bienes y servicios distintos a los estrictamente agropecuarios. Hay un nuevo concepto de “agricultura”, ligada a las actividades productivas de naturaleza agraria y a otras funciones fundamentales: 1) Función “ecológica”. 2) Función de “distracción o recreación”. 3) Función de “cohesión económica y social”. Se trata de una agricultura “plurifuncional o multifuncional”, en donde la actividad agraria se presenta como espina dorsal del espacio rural, promoviéndose la seguridad alimentaria y la tutela de la naturaleza. Actividad que se inserta en el nuevo concepto de espacio rural.

La Ley nacional n° 27.118/14 sobre reparación histórica de la AF, está destinada a la construcción de una Nueva ruralidad (NR) en Argentina, al igual que la normativa provincial. Y ello se debe a que la AF, tiene la capacidad de cumplir con diferentes roles lo cual se resume en el concepto de multifuncionalidad (MAF) o NR, que es la base de una re-legitimización de las políticas públicas agrícolas.

Las funciones que el espacio rural realiza, no solo en su interior sino para las sociedades urbanas, encuentran relevancia a medida que crece el interés por la sustentabilidad ecológica (Rosas- Baños, 2013). Construir una NR en la región pasa por fortalecer la AF, a tales fines los países están desarrollando políticas públicas y programas para estimular este sector fundamental del agro (FAO).

El concepto de lo rural está cambiando rápidamente. Los especialistas latinoamericanos hablan de NR, término con el que se designa la naciente visión del espacio rural y la nueva forma de concebir el desarrollo rural.

Las nociones de MFA (Pérez y Farah, 2004; Echeverri, 2001; Llambí, 2004)¹ y de NR (Bonnal *et al* 2004)², surgieron de manera simultánea en Europa y en América Latina respectivamente, en los años 1990, y aunque elaboradas en contextos socioeconómicos diferentes, ambas se desarrollaron progresivamente, como reacción a los mismos procesos relacionados con la globalización, pero los principios en los que se fundamentan son específicos y están marcados por la historia económica y social de las regiones donde fueron concebidos. Y, no obstante lo señalado, la MFA en Europa y la NR en América Latina, han llevado una vida paralela. Ambas coinciden en que se pretende construir marcos renovados para la definición de políticas públicas en los sectores agrícola y rural y tienen preocupaciones

¹ La MFA, en la Comunidad Europea (CE) está profundamente relacionada con la construcción de la Política Agraria Común (PAC) y es defendida esencialmente por países que reconocen y reivindican el carácter excepcional de la agricultura y ponen en duda la capacidad del mercado para regular por sí solo el conjunto de la economía.

² En América Latina, la concepción de una NR se inscribe en el proceso de redefinición profunda de las políticas públicas nacionales que marcó al conjunto de los países del sub-continente en el transcurso de las dos últimas décadas. Está intrínsecamente ligada a los procesos de apertura de las economías nacionales, a la creación de las uniones comerciales regionales (Mercosur, NAFTA) y a la evolución de las actividades en el medio rural. Dicha concepción se enmarca en un movimiento intelectual de crítica de las políticas económicas que son consideradas responsables de las desigualdades sociales y territoriales en el medio rural. Contrariamente a Europa, las políticas de desarrollo agrícola y rural evolucionaron de manera profunda en el transcurso de las últimas dos décadas bajo el efecto de los choques económicos y de la presión de las instituciones financieras internacionales.

comunes³. Pero, a pesar de la convergencia entre América Latina y Europa respecto de la concepción de la NR, existen diferencias⁴.

La agricultura se entiende entonces 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) (Gasselin *et al*, 2015). Estamos ante una AF productora de bienes y servicios que beneficia la biodiversidad y los procesos sostenibles de transformación productiva por practicar y promover sistemas de vida y de producción que los preservan (Ley nacional, art. 1). Por ello, el objetivo del trabajo es: analizar el aspecto ecológico de la legislación argentina sobre AF, a la luz de los derechos humanos (desarrollo sustentable, ambiente, calidad de vida, biodiversidad, seguridad alimentaria) y los principios ambientales (sustentabilidad, preventivo, preservación, conservación) y administrativos (articulación institucional, participación ciudadana).

Su abordaje se realiza a partir del hecho técnico (AF multifuncional), fuente extrajurídica, al igual que el hecho político en tanto factor de especificación, con elementos concretos de la realidad (Carrozza, 1975). Hecho técnico constituido por un *ius* que se adhiere a la sustancia disciplinada (Zeledón Zeledón, 2015) y el hecho político que se evidencia en la sanción de las normas sobre AF como manifestación de política pública del Estado. Todo ello a través de un análisis normológico comparado de la legislación argentina sobre AF. Tema relevante por los beneficios de la AF que necesita de su reconocimiento como sujeto social y jurídico diferenciado.

En nuestro país, la AF ofrece un cuadro normativo que se disciplina a nivel nacional, con la referida Ley n° 27.118/14, ley que establece un sistema de adhesión de las provincias y, en tal sentido, invita a éstas, a adherir a la misma o adecuar su legislación, sancionando normas que tengan un objeto principal similar a dicha ley (art. 8).

Cabe destacar que hay provincias argentinas que cuentan con ley sobre AF anterior a la sanción de la ley nacional; en tal sentido 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); con carácter posterior Misiones (Ley VII – n° 69/15).

³ Entre éstas: la formulación de nuevas políticas públicas para el mundo rural; la atención prestada tanto a las dinámicas territoriales, a la coordinación entre actores o a la innovación institucional, entre otros. Sin embargo, la realidad de las recomposiciones en curso y la importancia de las diferencias existentes en las políticas públicas que concretamente se ponen en marcha en América Latina y en Europa invitan a ir más lejos en la puesta en perspectiva de las dos nociones y a interesarse en sus referenciales y en su significación.

⁴ 1) En relación con la evolución del concepto de desarrollo rural. En la UE, por mucho tiempo el desarrollo rural fue equiparado al agrícola, al que se consideraba debía ser estimulado mediante subsidios a los precios y a la modernización de los procesos de producción. Los padres fundadores de la Comunidad veían el desarrollo económico como una combinación de modernización agrícola e industrialización; aquella era la base del desarrollo del campo, ésta de la ciudad. Esta visión ha cambiado, pero todavía hoy la CE y especialmente su Dirección General de Agricultura, conciben la política de desarrollo rural como una política de acompañamiento de la política agrícola. En América Latina, por otro lado, hay una tradición que conjuga concepciones distintas del desarrollo rural: a) productivistas, basadas en la innovación tecnológica agrícola apoyada en políticas de extensión y crédito subsidiado; b) redistributivas, basadas en la reforma agraria; c) visiones que hacen hincapié en la infraestructura y los servicios sociales; y visiones institucionales, basadas en la descentralización, la organización de los productores y las organizaciones de la sociedad civil). Esta última visión es un importante antecedente de la NR, junto con las experiencias de los proyectos de desarrollo rural integral en los años setenta y ochenta, y de los fondos de inversión social para financiar pequeños proyectos, sobre todo de infraestructura, a solicitud de las comunidades rurales, en los noventa. 2) Respecto a la relación entre desarrollo rural, transformación de la agricultura campesina y la lucha contra la pobreza en el campo, en el caso del imaginario latinoamericano están íntimamente relacionadas, hasta el punto que con frecuencia se confunden. Esto obedece a la importancia de la pobreza rural en América Latina, asociada a un dualismo entre agricultura empresarial y campesina mucho más pronunciado que en Europa. En Europa, en cambio, el desarrollo rural aparece más ligado a la lucha contra la marginación de ciertas regiones, el deseo de usar y proteger mejor los territorios nacionales y evitar que algunos queden despoblados, y el interés por mantener vivas y compartir con los visitantes las culturas, tradiciones y patrimonios de los diversos territorios.

Se habla de las “...funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional” (Ley nacional (art. 3 inc. e).

El concepto de función ecológica es más restringido que el ambiental, en tanto se refiere únicamente al subsistema más frágil que es el natural (que sirve de base al proceso productivo agrario).

En relación a los Recursos naturales en general, los principios de preservación y conservación de los mismos, dentro del marco del desarrollo sustentable agrario, están previstos en la normativa analizada. Así se habla de preservar los bienes naturales para las futuras generaciones, promoviendo el desarrollo productivo integral para el buen vivir, en armonía con la naturaleza y preservando la diversidad genética... reconoce a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo (Ley nacional, art. 24 inc. b).

Para ello se prevén políticas activas y participativas para la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales (Ley nacional, art. 21 inc. a); se diseñarán y ejecutarán planes de prevención, mitigación y restitución frente a las emergencias y catástrofes, tales como sequías, inundaciones, otros. Los procesos de deterioro de suelos que avanzan hacia la desertificación serán atendidos como emergencias y catástrofes (Ley nacional, art. 20).

Reviste importancia la preservación del medio ambiente, los recursos naturales (Chaco arts. 1, 22 inc. c); la promoción de sistemas productivos sustentables en armonía con el medio ambiente (Chaco art. 4 inc. c); los procesos sostenibles de transformación productiva por practicar y promover sistemas de vida y de producción que los preservan (Ley nacional art. 1). Por lo que se debe recuperar, conservar y divulgar el patrimonio natural, histórico y cultural de la AF, en todas sus manifestaciones (Misiones, art. 3, inc. h) y, las políticas públicas, deberán tender a la preservación de los sistemas agroecológicos vinculados con los sistemas socioproduktivos de la AF (Río Negro, art. 3 inc. h). Esto último denota la interacción de la función económica productiva con la función ecológica de la AF, en la búsqueda de una sostenibilidad medioambiental, social y económica (Ley nacional art. 2).

Se considera a la tierra como un bien social (Ley nacional, art. 15; Río Negro art. 5) y un derecho para quien la trabaja (Río Negro art. 5 y se destaca el uso racional de explotación y de equidad de oportunidades (Chaco art. 21 inc. b). Para ello resulta necesario desarrollar acciones en la actividad agropecuaria y forestal a fin de lograr el óptimo uso de la tierra (Ley nacional, art. 10 primer párrafo); el establecimiento de una zona ecológica (Chaco, art. 2); la difusión e implementación de las técnicas de producción agro ecológicas (Chaco art. inc. d); privilegiando dichas prácticas sustentables (San Juan, art. 3 inc. b; Salta, art. 3 inc. i).

Los sistemas productivos sustentables se replantean en armonía con el medio ambiente (Chaco art. 4 inc. c), preservándose los sistemas agroecológicos vinculados con los sistemas socioproduktivos de la AF (Río Negro art. 3 inc. h).

Se busca garantizar los derechos de acceso y gestión de la tierra (Ley nacional, art. 4 inc. i; Misiones, art. 3, inc. o). Para ello se promueven políticas que faciliten al sector de la AF el acceso a la tierra, el agua (Río Negro, art. 3 inc. e), a lo cual se agregan otros recursos productivos desde una perspectiva amplia, con estrategias diferenciales (San Juan, art. 3 inc. h; Salta, art. 3 inc. h). Esto es posible a partir de la articulación con los organismos competentes del Poder (Ley nacional, art. 15; San Juan, art. 3 inc. f; art. 31 inc. f); la coordinación del accionar de las distintas instituciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal y/o de proyectos específicos relacionados a la AF; y en general, a aquellos que afectan y/o modifiquen la situación de los agricultores familiares, ya sea en forma directa o indirecta (San Juan, art. 6 inc. d); el fortalecimiento institucional de asociaciones de productores, organizaciones de apoyo, municipios y ámbitos de articulación del desarrollo rural (Chaco, art. 22 inc. j). A ello se agrega la participación efectiva de los actores de la AF (San Juan, art. 3 inc. f) a fin de proponer y ejecutar políticas diferenciales (San Juan, art. 6 inc. a).

Junto con el acceso a la tierra de relevancia es el acceso y gestión del agua, a fin de que estén en manos de aquellos que producen los alimentos (Ley nacional, art. 4 inc. i); promoviéndose políticas diferenciales para garantizar su acceso para consumo humano, riego, higiene y saneamiento y consumo de los animales domésticos (Río Negro art. 10).

Se busca la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable (Ley nacional, art. 3 inc. d; Misiones, art. 3, inc. d), reconociendo mediante incentivos los servicios ambientales que aporte la AF (Ley nacional, art. 20, Misiones, art. 3, inc. d).

Hay un vínculo estrecho entre biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva por lo que se deben practicar y promover sistemas de vida y de producción que los preservan (Ley nacional, art. 1). Los derechos de acceso y a la gestión de...la biodiversidad tienen que estar en manos de aquellos que producen los alimentos (Ley nacional, art. 4 inc. i), en este caso, de los agricultores familiares.

Si bien las normas analizadas no hablan de multifuncionalidad expresamente, sí aluden a la misma al referirse, entre otras, a la función ecológica de la AF (Ley nacional, Chaco, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan).

El siglo XXI necesita un nuevo concepto de ruralidad. De este modo la AF contribuye a la construcción de ésta en el espacio rural argentino. Así es que, a través de la normativa vigente, se aporta a la construcción de una NR reconociendo a la AF como sujeto social estrechamente vinculado con la Ecología.

Palabras clave: agricultura familiar-función ecológica-legislación Argentina

Bibliografía

-Bonnal, P., P. M. Bosc, J.M. Díaz, B. Losch (2004): "Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?", en Pérez, E., Farah, M.A.(compiladoras.), Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <http://titulaciongeografia-sevilla.es/master/archivos/recursos/NuevaRuralidad.pdf>

-Carta Europea del Espacio Rural de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1996): Estrasburgo, 17/02/95, art. 2, en Revista de derecho agrario y alimentario, Madrid, Editorial EDIASA, 28: 19- 24. Junio de 1996.

-Carrozza, A. (1975): Problemigenerali e profili di qualificazione del diritto agrario, Milano, Giuffré Editore, pp. 74, 80, 108-186.

-Echeverri, R. (2001): "La nueva ruralidad", en Pérez, E., Farah Quijano, M.A.,Castillo Rodríguez, N.A.,Ortiz Guerrero, C.,J. P. Muñoz, D. L.,Maya Vélez, D.L. La nueva ruralidad en América Latina, tomo II, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

-FAO (2003): La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. Programa Cooperativo - FAO-Banco Mundial (FAO/CP) Pérez, A. y Caballero, J. M. (FAO/TCIL), con la colaboración de Agostini, P. (Banco Mundial, LCSES) y Floto, E. (FAO/TCIL). Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-y4524s.pdf>

-Gasselin, P., Dedieu, B., Guyomard, H. (2015): Hay que valorar mejor las ventajas de la agricultura familiar. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/15/cam-valorar.html>

Grajales Ventura, S.,Concheiro Bórquez, L. (2009). "Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales", en Veredas. Revista del pensamiento sociológico 18. UAM-Xochimilco, México, pp. 145-167.<http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/10/CONCHEIRO-Nuevadesarrolloderritorial.pdf>

-IICA (1999): Nueva Ruralidad: el desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. San José (C.R.), IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.

-Llambí, L. (2004): "Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno", en Pérez, E., Farah, M.A. (compiladoras.), Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea, CIRAD, Pontificia Universidad Javeriana, Javegraf, Bogotá.

-Pérez, E., Farah, M. A. (2004): (Compiladoras). Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea. CIRAD, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Javegraf, pp. 20-21.

- Pérez, E. (2001): "Hacia una nueva visión de lo rural", en Garriacca, N. (Compiladora), ¿Una nueva ruralidad en América Latina?, Clacso-ASDI, Buenos Aires, p. 24. biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929011414/2perez.pdf
- Rosas-Baños, M. (2013): Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: Economía Ambiental y Economía Ecológica, en Polis. Revista Latinoamericana, 34-2013: ruralidad y campesinado:1- 15. Recuperado de: <https://polis.revues.org/8846>.
- Victoria, M. A. (2006): "Manifestaciones jurídicas de la relación actividad agraria, ambiente y desarrollo sustentable", en Giannuzzo, A.N., Ludueña, M. E. Santiago del Estero, una mirada ambiental. Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, ISBN 987-99083-9-2, pp. 365-384.
- _____ (2009): "Multifuncionalidad de la actividad agraria y del comercio agrícola para los países en desarrollo del sur", en Massart, A.; Sahli, F.; Elouazzani, A.; Nachtaoui, M.L'agriculture multifonctionnelle. La question de l'eau et de la désertification. Série Publications n° 28/2009. Coollection de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales- Marrakech. IX Congrès Mondial de l'Union Mondiale des Agraristes Universitaires. Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU). Marrakesch, pp. 309- 338.
- _____ (2014): "Rol de la agricultura familiar en el desarrollo agrícola", en Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales - Número 13. Director Dr. D. Bellorio Clavot. IJ-LXXII-763. <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?Hash=0bca1238318f09c73c5ef88a486b446b&print=2>
- _____ (2015): "Régimen legal de la agricultura familiar (AF) en el derecho provincial de Argentina". III Congreso nacional de derecho agrario provincial. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 26 y 27 de noviembre de 2015. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49740/Documento_completo_.pdf?sequence=1
- Victoria, M. A., Bellés, L., Tomé, M. (2014): "Régimen legal del núcleo agricultor familiar (NAF) en Argentina", en Agricultura familiar. Reflexiones desde cinco continentes Dirección Bourges, L. A, Muñiz Espada, E. Ministerio De Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España, Madrid, ISBN 978-84-491-1414-4, pp. 253- 276.
- _____ (2015): "Inserción de la agricultura familiar en el ordenamiento territorial rural". 5to. Congreso Cubano de Desarrollo local. "Articulando estrategias para un desarrollo sostenible". V Taller internacional de Desarrollo local. Bayamo, Provincia de Granma, Cuba, 4 al 6 de marzo.
- _____ (2016): "Políticas diferenciadas para la agricultura familiar en Argentina y el Mercosur", en Ulate Chacón, E. N. (Coordinador y Compilador). Fuentes, Política agraria y desarrollo rural, Justicia agraria y Paz social. Memorias del XIV Congreso mundial de derecho agrario. Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU). Editorial Jurídica Continental. San José de Costa Rica, ISBN, 978- 9930-520-232-912, pp. 315- 329.
- _____ (2016): "Bases del hecho técnico agricultura familiar (AF) para una futura regulación jurídica", en Revista La investigación en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. Publicación anual de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Bellas Alas Editorial ISSN 1853-5372 (en prensa).
- Zeledón Zeledón, R. (2015): Derecho agrario contemporáneo. San José de Costa Rica, Editorial investigaciones jurídicas, pp. 402-405.