



XV WORLD CONGRESS
OF AGRICULTURAL LAW
18-22 September 2018, Poznań, Poland



**FACULTY OF LAW
AND ADMINISTRATION**

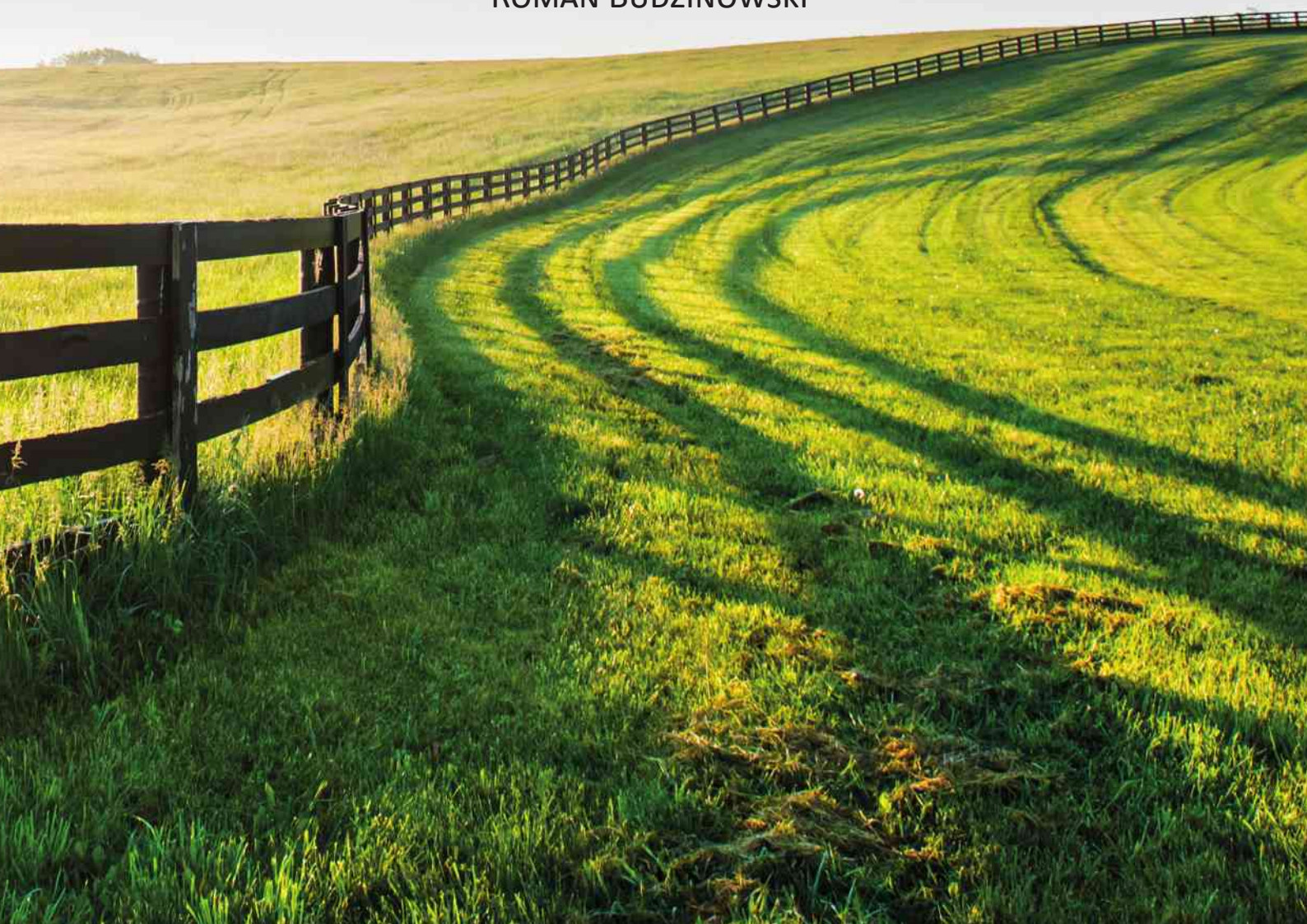
XV

WORLD CONGRESS OF AGRICULTURAL LAW

**Contemporary challenges of Agricultural Law:
among Globalization, Regionalisation and Locality**

EDITOR

ROMAN BUDZINOWSKI



XV

**WORLD CONGRESS
OF AGRICULTURAL LAW**

WORLD UNION OF AGRICULTURAL LAW



XV

**WORLD CONGRESS
OF AGRICULTURAL LAW**

**Contemporary challenges of Agricultural Law:
among Globalization, Regionalization and Locality**

EDITOR

ROMAN BUDZINOWSKI



POZNAŃ 2018

This publication has been financed by Fundacja FAPA Polska Izba Bankowości Spółdzielczej
and the Faculty of Law and Administration of the Adam Mickiewicz University in Poznań

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018

Cover design: Reginaldo Cammarano

Copy editor: Marta Dajczak

Layout: Elżbieta Rygielska

DTP: Reginaldo Cammarano

ISBN 978-83-232-3360-2

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
61-701 POZNAŃ, UL. A. FREDRY 10

www.press.amu.edu.pl

Administrative office: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wydnauk@amu.edu.pl

Sales department: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

First edition. Print run: 350 copies. Publisher's sheets 45,00. Printed sheets 66,00

PRINTED AND BOUND BY: ZAKŁAD GRAFICZNY UAM, POZNAŃ, UL. WIENIAWSKIEGO 1



Contents

Foreword (<i>Roman Budzinowski</i>)	11
---	----

I. INTRODUCTION

ROMAN BUDZINOWSKI (Poland)	
Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations)	15
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Spain)	
Desafíos actuales del Derecho Agrario: entre las experiencias locales y las estrategias globales	27
ENRIQUE ULATE CHACÓN (Costa Rica)	
Utilidad del estudio del derecho agrario comparado: desafíos del desarrollo rural entre lo global, regional (Centroamericano) y lo local (caso de Costa Rica)	35

II. CONTEMPORARY CHALLENGES OF AGRICULTURAL LAW

A. Characteristics of the contemporary challenges

MAYARA LUIZA PEREIRA (Brazil)	
Food Security and Agroecological Public Policies: the Brazilian Case	47
LUCAS ABREU BARROSO, MARCELA MÜLLER (Brazil)	
El desafío (también del derecho) de alimentar a más de doscientos millones de personas en una democracia de tercer mundo	55

B. Globalisation, regionalisation and locality as phenomena determining the conditions and ways of meeting the contemporary challenges

LEONARDO FABIO PASTORINO (Argentina)	
Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la región pampeana	65

CECILIA I. BORDÁS (Argentina)	
Fortalecimiento de la AF a través de políticas públicas con miras a acotar la brecha desde lo local, el MERCOSUR y el mercado global de los productos derivados de este tipo de estructura agraria. Retos y desafíos	73
KONRAD MARCINIUK (Poland)	
Agricultural law and the challenges of regionalization and globalization – selected aspects	81
HUGO CARLOS WILDE (Argentina)	
Convenio MERCOSUR – Unión Europea. Estado actual y consecuencias. Importancia del comercio agrario y calidad alimentaria	91
SORAYA SARRÍA CRUZ (Cuba)	
Local development in the Cuban agricultural sector – a strategic projection	99
ANTONELA INÉS VALENTE (Argentina)	
El impacto de la globalización en las explotaciones agrícolas familiares	107
FLAVIA TRENTINI (Brazil)	
Acordo de Paris: reflexos nas políticas ligadas ao setor agrícola brasileiro	115

III. AGRICULTURAL LAW AND CONTEMPORARY CHALLENGES

A. Agricultural law: agricultural land transactions, agricultural activity, farm, agricultural enterprise, rural areas, agricultural market

General problems

DARCY WALMOR ZIBETTI, ALBENIR QUERUBINI (Brazil)	
El derecho agrario brasileño y sus aportes a la concreción de los objetivos previstos en la Agenda 2030 de la ONU	125
ROY RAMÓN PHILIPPÓN (Cuba)	
Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el 2030, como política nacional alineada a los objetivos fijados por las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	133
JUAN CARLOS FERNÁNDEZ (Argentina)	
Sobre la relativización del carácter local del derecho agrario	143
JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (Spain), GLORIA DOMÉNECH MARTÍNEZ (Spain)	
El nuevo proyecto de ley de estructuras agrarias de la comunidad valenciana	151
JUAN JOSÉ STAFFIERI (Argentina)	
El contrato agroindustrial: un contrato en el que se interrelacionan distintas actividades tanto en el ámbito regional, nacional o internacional	159
JESÚS MARÍA MARTÍN SERRANO (Spain)	
Perspectiva jurisprudencial del documento público en la Unión Europea. Libre circulación de decisiones y seguridad jurídica en las operaciones comerciales agroalimentarias en el espacio comunitario	167

Agricultural land transactions

GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN (Peru)	
Propiedad de la tierra y globalización	175

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Poland)	
Acquisition of stakes and shares by foreigners in companies that are owners of agricultural properties	185
ALHOUSSEINI DIABATE (Mali)	
La regulation de l'accès a la terre et a l'aliment en Afrique de l'ouest: entre enjeux de la mondialisation et impératifs locaux	193
GIULIANA STRAMBI (Italy)	
Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani	203
PABLO AMAT LLOMBART (Spain)	
Adquisición y arrendamiento de tierra agrícola en España y la Unión Europea: marco legal, restricciones nacionales y problemas prácticos	211
LAURA ZUMAQUERO GIL (Spain)	
Nuevos retos en materia de arrendamientos rústicos: especial estudio de la legislación española desde la perspectiva de la competitividad de la agricultura	221
JARMILA LAZÍKOVÁ, ANNA BANDLEROVÁ (Slovakia)	
Agricultural land lease in Slovakia	229
LUIS A. FACCIANO (Argentina)	
La regulación de la adquisición de tierras por extranjeros en Argentina como recurso estratégico ante la globalización	237

Agricultural activity

IZABELA HASIŃSKA (Poland)	
Certain legal issues relating to the classification of farming activities	245
KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI (Poland)	
Apicultural activity in the light of the European Union's policies and legal system	253
FILOMENA PRETE (Italy)	
Agricoltura sociale e <i>welfare</i> (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali	261

Farm, agricultural enterprise

BEATA JEŻYŃSKA (Poland), MONIKA A. KRÓL (Poland)	
Generation change in agriculture. <i>De lege lata – de lege ferenda</i> remarks	273
MARÍA ADRIANA VICTORIA (Argentina)	
Respuestas del desarrollo local de la agricultura familiar (AF) ante la globalización	281
MARIANITA GIOIA (Italy)	
La strategia europea di economia circolare nel settore agroalimentare: il potenziale ruolo degli organismi interprofessionali e delle organizzazioni di produttori	289
FRANCI AVSEC (Slovenia)	
Local and global dimensions of farmers' cooperatives and cooperative law	295
ANETA SUCHOŃ (Poland)	
Cooperatives in the face of challenges of contemporary agriculture on the example of Poland	303

DAMIAN PUŚLECKI (Poland)	
The protection for the farmer's assistant at harvest time in the new regulation of Farmers' Social Insurance Act	311
LORENZA PAOLONI (Italy)	
I diritti dei contadini	319

Rural areas

ESTHER MUÑIZ ESPADA (Spain)	
Cohesión territorial y retos de seguridad alimentaria	327
ANDREA SABA (Italy)	
A results-based approach in agri-environmental measures under the (new) EU common agricultural policy: exploring compliance issues with the World Trade Organisation	335

Agricultural market

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Spain)	
Principios de competencia como garantía de los intereses de los participantes en el mercado agro-alimentario	345
IZABELA LIPIŃSKA (Poland)	
Admissibility of state aid in EU law in terms of risk management in agriculture	353
ELOISA CRISTIANI (Italy)	
Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo	361
ROXANA BEATRIZ ROMERO (Argentina)	
La calidad territorial, un instrumento para la valorización de los productos agrícolas. El caso de la yerba mate	369
MÓNICA ZAPPETTINI TORIJA (Argentina)	
Oportunidades para una lechería sostenible a partir de las normas internacionales sobre cambio y variabilidad climática. Caso: Cuenca del Río Santa Lucía – Uruguay	375

B. Agri-environmental law

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poland)	
Land and soil degradation as a global challenge for law	383
CLAUDIA R. ZEMÁN (Argentina)	
Los servicios ambientales de la agricultura como herramienta para el desarrollo sostenible	391
MARÍA SUSANA TABIERES (Argentina)	
Energía asequible no contaminante en el cono sur de las Américas	401

C. Agri-food law

LUC BODIGUEL (France)	
Le developpement des projets alimentaires territoriaux en France: quel droit pour quelle relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation?	409

MARIAGRAZIA ALABRESE (Italy)	
The shape of food security under the multilateral trading legal system	417
IRENE CANFORA (Italy)	
La valorizzazione dei prodotti di qualità sul mercato globale: i produttori agricoli di fronte alle sfide della politica commerciale	423
ALESSANDRA DI LAURO (Italy)	
Lo spreco alimentare: il ruolo della “norma” sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari	431
GIOIA MACCIONI (Italy)	
Spreco alimentare e sviluppo sostenibile	439
GIUSEPPE SPOTO (Italy)	
La sovrapposizione di regole sull'origine dei prodotti agricoli e alimentari	445
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Spain)	
Tutela de DOP / IGP e información al consumidor: conflicto abierto (a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017, C-393/16, Champagner Sorbet) ...	453
WASHINGTON CARLOS DE ALMEIDA (Brazil), ELISABETE ALOIA AMARO (Brazil)	
A importância das indicações geográficas no atual contexto da empresa agrária	463
ALESSIA BUGGEA (Spain)	
La importancia de la tutela de las DOP e IGP en la Unión Europea	473
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Poland)	
Conditions of providing information on the absence of specific substances in food where there is no detailed regulation – are consumers properly protected?	481
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Poland)	
Novel food and contemporary food challenges – selected legal aspects	489
LUCA BELVISO (Italy)	
Sicurezza alimentare e libera circolazione degli alimenti in materia di <i>Novel Foods</i> : il caso dell'entomofagia	497
MONIKA ŻUCHOWSKA-GRZYWACZ (Poland)	
A voluntary “GMO-free” labelling system – opportunities and risks for the consumer	505
GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA (Argentina)	
Armonización normativa agroalimentaria en la República Argentina, desafíos locales y de integración, caso MERCOSUR	513
ALESSANDRA GIOVANNETTI (Italy)	
Interferenti Endocrini: l'approccio europeo ad un rischio globale	521

IV. VARIA

MAŁGORZATA SZYMAŃSKA (Poland)	
Initiatives based on local resources – new challenges of agricultural law	531
MIGUEL ANTONIO BALBER PÉREZ, MARITZA DE LA CARIDAD MCCORMACK BEQUER (Cuba)	
Retos actuales de la calidad en el Derecho Agrario frente a la Globalización; su incidencia en Cuba ...	539

ANA CARRETERO GARCÍA (Spain)	
Impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de la pérdida y el desperdicio de alimentos	547
LAURA COSTANTINO (Italy)	
Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future	557
MANUEL ERNESTO MONTIEL SILVA (Nicaragua)	
Desafíos del productor nicaragüense en el mercado agrícola (regional y local) y alternativas de solución. Parte 1.	563
MIRIAM VELAZCO MUGARRA (Cuba)	
Derecho Agrario: instrumento del desarrollo agrícola y rural	571



Foreword

The issues discussed at the fourteen *Unione Mondiale degli Agraristi Universitari* congresses that have been held to date were not accidental, but fell within the focus of interest of researchers from many countries and different regions of the world. While the first congress in Pisa in 1992 centred around the birth and development of agricultural law, the congresses of subsequent years addressed issues that exceeded the foundations of this branch of law, and ranged from the tendencies in the development of agricultural law (the Second Congress), to the natural sources, agricultural and rural development policies, fairness in agriculture and social peace (the Fourteenth Congress). The current theme *Contemporary challenges facing agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality* fulfils the needs and attributes of a World congress: its character is extremely topical, universal and sufficiently capacious, and may constitute a subject of discussion as well as serve a comparative research.

After all, it is the lawmakers in each country and the science of law that are responsible for meeting the challenges of ensuring food safety and food security, environmental protection or climate protection. These are challenges of contemporary significance and immediate interest, but today we must also address the "challenges of the future" and take some necessary measures now to be prepared for meeting them when they arrive. The measures to be taken now may be of global or regional character (implemented, say, in the European Union) but may also be undertaken at a national (local) scale. Therefore seeking answers to these challenges at each level (global, regional and local) the interdependences and tensions occurring between phenomena such as globalisation, regionalisation and locality must be taken into account. Their reference to agricultural law is obvious since they fall within the scope of agriculture which – simplifying the matter slightly – constitutes the subject of regulation by this branch of law.

This book contains articles presented in three parts. The first part is an introduction to the theme of the Congress. The second consists of articles which, while pointing out to the contemporary challenges of agricultural law, identify the phenomena of globalisation, regionalisation and locality which determine the implementation of these challenges. The last part, the most extensive, contains studies devoted to various aspects of the regulation of agricultural law, that result from the realisation of contemporary challenges in the context of globalisation, regionalisation and locality, such as agricultural land transactions, agricultural activity, agricultural enterprises, rural areas, agricultural market, agricultural-environmental law and agri-food law.

As can be seen, contemporary challenges are an important factor in the development of legislation on agriculture and, more broadly, on the agri-food system. By addressing this issue, the science of agricultural law has the opportunity to support legislative actions aimed at ensuring food security, food safety,

environmental protection, and climate protection. Thus, agrarists from different countries, on different continents, face similar and perhaps even identical problems related to the realisation of contemporary challenges, and everyone must also take into account the phenomena of globalisation, regionalisation and locality. A solution of these problems requires legal and comparative research and there will certainly be plenty of work for agrarists on this issue.

Prof. Roman Budzinowski

President
of the Polish Agricultural Law Association
Dean of the Faculty of Law and Administration
Adam Mickiewicz University, Poznan, Poland

I

INTRODUCTION



ROMAN BUDZINOWSKI

Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations)

ABSTRACT: The purpose of this reflection is to outline the main problems and to provide a framework for a further discussion. It will also be shown that among other things, the challenges facing agriculture and food economy worldwide must always be taken into account. In meeting today's challenges, one cannot ignore the process of globalisation, but the locality must also be taken into account. Likewise, the teaching of agricultural law must not only be of local nature, but should address issues relevant to EU law as well (the regional aspect) and approach it from a wider, international perspective (the global aspect). The research cannot be limited to the domestic law of a given country only, but must also take into account international agricultural law and EU agricultural law (if viewed from the Polish perspective) and the various interdependencies and tensions that exist between the phenomena of globalisation, regionalisation and the locality. The same is true of the traditional relationship between agriculture and production, and of the new relationships, such as agriculture and the market, agriculture and food, agriculture and the environment, or agriculture and the rural areas. Each of them is interesting from a cognitive point of view and, what is more, is of significance in the process of lawmaking and law enforcement. It is also obvious that the meeting of the contemporary challenges of agricultural law requires undertaking and conducting a comparative research for which a wide international cooperation is necessary.

KEYWORDS: challenges of agricultural law, globalisation, regionalisation, locality, agricultural law, the science of agricultural law

1. JUSTIFICATION OF THE CHOICE OF THE SUBJECT

The present considerations are only of an introductory nature, intended to outline the problems and to provide a framework for a further discussion. First, it will be necessary to briefly describe the contemporary challenges of agricultural law and related to them phenomena of globalisation, regionalisation and locality. Next the influence of these challenges on the evolution and shape of contemporary agricultural law, its subject and boundaries will be presented. Against this background, an attempt may be made to present the role and tasks of the science of agricultural law.

Starting substantive considerations it may be worthwhile to precede them with three statements that may be used as starting points of the research, facilitating a smooth development of arguments.¹

¹ Compare the premises and assumptions formulated in R. Budzinowski *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in: *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice 2018, p. 57 et seq.

First of all, by its very nature, agriculture has a local character and is linked to a given territory, a given region or a given country. Agricultural production takes into account the natural conditions of production, such as the possibility of an agricultural use of land including the form and tradition of farming in a particular area, and the cultural or historical conditions of the territory. It is therefore natural that citrus fruits, rice or sugar cane are grown in some parts of the world, while cereals and sugar beets are grown in others; that large (farmer-type) farms dominate in some countries and that relatively small family farms predominate in others; that in some countries the land access regulation (agricultural reform) remains a pressing problem, and that in others the major problem continues to be the regulation of the agricultural market and access to capital. It is also understandable why some regions are known to produce traditional products (e.g. hams and cheeses) of names linked to a given territory, and others are known for the production of a high-quality beef or certain types of wine.

Secondly, thanks to the agricultural products market (a market without borders) agriculture is gaining a global dimension as well. Consumers from one country receive food that may come even from the other side of the world. This obviously enriches and diversifies the range of food products on offer. Sometimes, however, the same products that are produced locally are also imported. This leads to market distortions, falling prices, or other adverse effects on the local market. In other cases, domestic trade is distorted by decisions of a political nature (e.g. embargoes). Shortly speaking, international trade in agricultural products may influence local farming and result in the expansion or reduction of certain crops or breeds, and may in consequence have an impact on the agricultural activity carried out in a given area. The internationalisation of the problems affecting this area of the economy has been reflected in a number of acts of international law. Over the years, the impact of this “supranational agricultural policy translated into legislative acts” on the development of agriculture² has been gaining in significance.

Thirdly, the contemporary challenges of agriculture, and therefore of agricultural law, do not only relate to a given territory but they have a global dimension. It is not only the agricultural policy of the European Union or its Member States, but also that of countries around the world that is faced with challenges relating, for example, to food (above all, ensuring food safety and food security), the preservation of the natural resources and climate protection. These challenges combine the global, regional and local aspects of agricultural policy and law. They also determine the status of agricultural law which can be defined illustratively as situated among globalisation, regionalisation and locality.

2. CONTEMPORARY CHALLENGES OF AGRICULTURAL LAW

2.1. Characteristics of the contemporary challenges

The satisfaction of nutritional needs has always been a “natural” challenge for agriculture, although the way in which individual problems have been resolved has evolved over time alongside with the development of this sector of the economy, which included the accessibility of the factors of agricultural production, the introduction of the technical progress, or the opening up to the external market. It may even be claimed that the removal of some barriers (limitations) to meeting this challenge at one stage of development was accompanied, at the next stage, by the emergence of other challenges which, taken together, have determined the decisions on agricultural policy and the choice of legal instruments to implement them. Today, the list of these challenges is long.

² After A. Carrozza. It characterises the international factor of agricultural law development – A. Carrozza, *Droit agricole comparé*, in: by the same author, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, p. 703.

How to feed the world in 2050 when the population is estimated to grow to over 9 milliard in just over thirty years, increasing significantly the demand for food? This is a principal challenge formulated at a global scale.³ The answer to this question does not boil down to the postulate of increasing the production of food only, probably not at all easy to implement, anyway. It must take into account the current and future socio-economic, environmental and climactic conditions, as well as the limitations of the natural resources that determine agricultural production.

Thus, ensuring food security requires a variety of complementary actions, ranging from the implementation of policies that encourage the growth of agricultural production, the introduction of new technologies, the protection of natural resources, to the reduction of poverty and hunger, the implementation of social services, facilitation of a global scale trade, and so on. Natural resources used in agriculture are shrinking, the area of cultivated land is decreasing and so is water availability, there are also examples of degradation, or threats of the degradation of the biodiversity of the environment. Agriculture must adapt to climate change and, at the same time, mitigate it. Examples of the challenges facing this sector of the economy and the instruments proposed to implement them could probably be significantly expanded, as is also evidenced by their extensive catalogue in the UN Agenda for Sustainable Development.⁴

The European Union, which participated in the drafting of this UN document, takes its provisions into account when deciding upon its internal and external policies. Within the framework of its external policy, the EU conducts a development policy aimed at assisting developing countries to, *inter alia*, eradicate poverty, promote sustainable development and implement environmental and climate protection measures. Ensuring global food security is an important element of this policy as well.

When it comes to EU internal policy it is noteworthy that the contemporary challenges of agriculture have been manifested, among others, in the Communication from the Commission *to the European Parliament* of 18 November 2010 regarding the meeting of the challenges related to the resources and territorial *challenges* of the future.⁵ It was not accidental that the food challenge being a fundamental challenge occupied has been put on top.⁶ The starting point and the general justification of this approach is obvious – the agriculture's main task is the provision of food.⁷ The European Union ought to ensure food security for the Europeans, but it should also contribute to meeting the growing demand for food on a global scale. Two further challenges relate to how the food challenges can be met. These two must be considered together, as meeting food needs in this way is socially accepted and legitimises public interference in agricultural matters.

The latter statement is supported by the fact that the Commission has referred to it in the legislative acts which constitute the legal framework for EU policy for the years 2014–2020. Today, meeting these challenges is accompanied by a reflection on the future of EU agriculture and food production as well as

³ See e.g. *How to Feed the World in 2050*, www.fao.org/fileadmin/.../How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf [access: 15.05.2018] and *Resolution adopted by the Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

⁴ Many of the specific objectives set out in it can be linked to the challenges that are the subject of this reflection (e.g. eradicating hunger, achieving food security and better nutrition, promoting sustainable agriculture, reducing food waste, etc.).

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: The Common Agricultural Policy towards 2020: Meeting the resources and territorial challenges of the future, COM (2010) 672, final Brussels 18 November 2010 hereinafter referred to as the Communication of the European Commission.

⁶ It is a challenge of a fundamental character, as confirmed by the Resolution of the European Parliament of 18 January 2011 on the recognition of *agriculture* as a *strategic* sector in the context of food security. For more see: R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, No 2, p. 13 et seq.

⁷ Communication of the European Commission, p. 5.

a discussion on the Common Agricultural Policy after 2020.⁸ Voices are being heard that the current CAP instruments are only partially effective in responding to today's challenges.⁹ In individual EU Member States, also in the areas not covered by the CAP, certain instruments have already been implemented in order to ultimately ensure food security and food safety.

2.2. Globalisation, regionalisation and locality as phenomena determining the conditions and ways of meeting the contemporary challenges

Globalisation extends to different spheres of the economy, including agriculture.¹⁰ The focus on the global market intensifies the processes of concentration, specialisation and monoculture in this sector of the economy. While in developed countries we observe a clear expansion of agricultural exports and protection of own markets, the agricultural strategy in developing countries is expressed in the pursuit to maintain the domestic market and obtain a better access to the protected markets of developed countries.¹¹ Societies try to counteract the negative processes of globalisation by conducting interventional policies towards agriculture and food economy, opposing so-called "economism" characteristic for the process of globalisation, with certain universal values attributed to agriculture.

The process of globalisation has its own legal dimension, and is carried out by means of international law, which are addressed to particular countries or groups of countries.¹² The Treaty of Marrakech, signed on 15 April 1994, opened the way for further (already under the auspices of the WTO) agricultural negotiations in the course of which the European Union was, and has since been one of the major players. Unfortunately, the WTO negotiations in the Doha Round have now come to a standstill after several years of a deep impasse. They have also become much more complex as it is not only necessary to take into account the commercial needs, but also have regard to the non-commercial aspect such as different demographic, environmental, or socio-economic conditions of particular countries.¹³ Bilateral or regional agreements are increasingly frequently concluded, which also proves that global socio-economic policies, including agro-food policies, are not sufficiently coordinated.¹⁴ The aim of such agreements is to strengthen the economy of a particular state or a group of states (e.g. EU Member States) in order to efficiently cope with global competition, or to protect states against its negative effects.

As an example here may serve the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) which the European Union signed with Canada, or the Transatlantic Agreement negotiated since 2013.¹⁵ Alongside appreciative comments, these agreements have provoked an avalanche of criticism and public protests in which concerns about the preservation of the European model of agriculture were expressed, and those included high requirements regarding food safety, sanitation, or protection of biodiversity.¹⁶ There were

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: The Future of Food and Farming COM (2017) 713 final.

⁹ Ibidem, p. 5.

¹⁰ More on this R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, p. 76 et seq.

¹¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, p. 77 et seq.

¹² Therefore this aspect of the phenomenon is termed legal globalisation. See also L. Costato, *Globalizzazione: perchè, quando, come*, "Rivista di Diritto Agrario" 2001, issue 3, p. 331 et seq.

¹³ E. Adam, *L'impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento*, "Revue du Droit Rural" 2013, No 417, p. 27 et seq.

¹⁴ J. Kulawik, *Globalne i europejskie determinanty WPR*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2015, No 4, p. 41.

¹⁵ The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). The negotiations were suspended in 2017.

¹⁶ See e.g. B. Krüsken, *TTIP – Folgen für die Agrarwirtschaft?*, in: I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Badaen-Baden 2017, p. 157 et seq.; B. Rudloff, *Aufgeweichte Lebensmittelstandards durch Handelsabkommen? Über Regeln, Traditionen und Spielräume bei TTIP und anderen EU-Handelsabkommen*, in the same work, p. 161 et seq. In

also voices in legal and agricultural literature which drew attention to the negative consequences of such measures, besides the positive effects, for agriculture.¹⁷

Regionalisation, on the other hand, which from the perspective of Poland's geographical area of interest is termed integration within Europe (pursued mainly by the European Union) or 'europeanisation' serves to strengthen the power of grouped economies in order to cope with open global competition. However, it also constitutes a form of protection against its negative effects.¹⁸ Integration within Europe encompasses different activities and spheres of economy. One of its forms which is very important because of its place and role in the integration process, is agriculture. It is expressed in the Common Agricultural Policy and in the legal articulation of this policy in EU agricultural law.

Globalisation processes, despite the fact that they primarily affect the market, cause an 'erosion' of traditional national production systems. This is why the EU protects the agriculture of grouped Member States and protects the values which European societies treasure, such as the environment, the quality of production, animal welfare, territory, cultural heritage, etc. Against this background, the CAP appears to be an attempt to strike a balance between these values and the requirements of global competition.¹⁹

Protecting the European model of agriculture, the EU refers to elements that are linked to the territory and to local conditions. Locality, as already indicated, is a feature of agriculture, and a feature of agricultural production that reflects the natural and socio-economic conditions as well as the farming traditions of the area concerned. Agriculture also gains a global dimension through the market and through the country's international commitments. It is not surprising then that Polish agriculture, covered by the common agricultural policy, also has objectives that are consistent with those set out in the aforementioned UN Agenda 2030, which says that doubling the incomes of small food producers is one of the key measures for achieving food security and better nutrition or promotion of sustainable agriculture. This can be done, among other things, through a safe and equal access to land and other resources and factors of production.

3. AGRICULTURAL LAW AND CONTEMPORARY CHALLENGES

3.1. The development of agricultural law as a response to the challenges of the present day

The development of agricultural law is a result of the challenges that agriculture and consequently the policies of states concerned have faced over the centuries and which determined the ways in which to cope with these challenges. It may be said as well that the development of this area of law is connected

Polish literature suggestions are that the benefits from the conclusion of the Transatlantic Trade and Investment Partnership agreement between the EU and the USA for the agricultural sector are illusory while threats may be significant. For more, see J.T. Krzyżanowski, *Znaczenie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym UE-USA dla rolnictwa krajów Unii Europejskiej*, in: A. Chlebicka (ed.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2017, p. 193 et seq.

¹⁷ See e.g. P. Bonnacarrère, *Les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture*, "Revue du Droit Rural" 2016, No 442, pp.10–11; D. Gadbin, *UE-Canada: l'agriculture sur l'autel du libre-échange*, "Revue du Droit Rural" 2017, No 451, pp. 1–2; M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic Trade and Investment Partnership*, «Rivista di Diritto Agrario» 2016, issue 2, p. 210 et seq.; M. Marciniuk, *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE-USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, "Studia Iuridica Agraria" 2013, vol. XI, p. 227 et seq.

¹⁸ R. Sobecki, *Integracja i globalizacja a rozwój polskiego rolnictwa*, in: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego*, p. 33 et seq. Also see W. Szymański, *Globalizacyjne uwarunkowania integracji z Unią Europejską*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa" 2003, issue 3, pp. 56–57.

¹⁹ J. Wilkin, *Polskie rolnictwo wobec procesów globalizacji*, "Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", Poznań–Warszawa–Białystok 2001, vol. III, issue 1 p. 17.

with the challenges of the present day occurring at a given place and time.²⁰ The development of agriculture and its special stages of development²¹ are reflected in the development of certain legal regulations which, at some point, could already be distinguished and described as agricultural law. This law, as a law “relevant” to agriculture and close to politics by being its instrument, responded to the changing challenges of the contemporary times related to a given time and place, and has been changing itself, going through different stages of development.

In order to meet today’s challenges, the European Union must maintain a strong agricultural sector and competitiveness in the processing industry, which requires providing this sector with appropriate support. Therefore, one of the objectives of the Common Agricultural Policy for the years 2014–2020 is to ensure profitable agricultural production by supporting farmers’ incomes, improving the competitiveness of the agricultural sector and strengthening its quality share in the food chain, as well as compensating for difficulties related to production in areas affected by specific natural limitations. The implementation of this objective, among others, underpins the EU regulation of both agricultural markets, direct payments and rural development. Suffice it to mention, for example, the resignation within the framework of the organisation of agricultural markets from the limiting of sugar and milk production, the adoption of instruments for risk management in agriculture or the recognition of the role of contracts in the supply chain. The current regulation of direct payments seems to re-discover the production value of agriculture, and at the same time links their functions to these payments, apart from the income function.²² The support provided for rural development serves local communities and particularly farmers who are the main actors in these areas. At the same time it strengthens significantly the local aspects of development by linking the instruments used to the territory concerned.

This reference to local conditions is a feature of many regulations, including those concerning EU food quality systems, which, like in Poland, are also accompanied by a domestic system in place. Also connected with a given territory are direct sales of agricultural products, sales on local markets (bazaars), agro-tourism, culinary tourism or the Community Supported Agriculture, where farmers produce and deliver agricultural products to order.

At the same time, looking through the prism of contemporary challenges we observe certain shortcomings of the existing legal regulations, or even see the need to introduce new instruments. For example, there may be doubts whether the national legislator protects the stock of land used for agricultural purposes sufficiently, or prevents its devastation and degradation effectively. There is also a question about the actions that should be taken to prevent food wastage. The issue of legal regulation of the access to land, including counteracting the phenomenon of land-grabbing, is still topical and far from being finally resolved. Are legislative measures sufficient to counteract the abuse of the economic advantage in contractual relationships in agriculture and are farmers sufficiently encouraged to join agricultural producer groups in order to reduce the dispersion of agricultural product supply, increasing in this way their incomes? After all, despite various measures undertaken for years, agricultural incomes continue to be much lower than incomes of the non-agricultural population. There are many indications that the existing instruments, including the legal ones, are inadequate and that new solutions need to be introduced.

²⁰ For more on the origin of agricultural law see R. Budzinowski, *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2017, No 2, p. 29 et seq.

²¹ Keeping in mind changes in the technological, social and cultural sphere, three stages of the development of this sector of economy are recognised: pre-industrial agriculture, industrial agriculture and post-industrial agriculture although in each certain elements of the past can still be found. For more see J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, p. 25 et seq.

²² In Poland direct payments approximate 40% of agricultural income.

The comments presented here lead to the conclusion that contemporary challenges are an important factor in the development of legislation on agriculture or – speaking more widely – the agri-food system. This is also true of international agricultural law, EU agricultural law and national agricultural laws. The contemporary challenges that agriculture faces will not be met by economic instruments. After all, there are weaknesses that exist in agriculture itself. They are due to the biological nature of production and associated risks, a long production cycle, increasing production costs and instability of income, or the dispersed and low potential of production units which impairs their efficiency. Moreover, there are also a number of interdependencies and tensions that exist among globalisation, regionalisation and locality that must be overcome. And yet, it cannot be claimed that the legislator's interference in agricultural matters is dictated solely by the interest of agricultural producers. The public interest, including the interest of consumers is taken into account as well. This, in turn, strengthens public acceptance of certain differences in the treatment of agriculture in comparison with other sectors of the economy. Hence the indications that despite various turns of events and developmental contradictions, it is possible to continue to speak of agricultural law (perceiving the continuity) despite its transformations, or to envisage a further development of this area of law.

3.2. New contents and boundaries of agricultural law as a consequence of meeting the contemporary challenges

The meeting of contemporary challenges is reflected in the content of legislative acts and instruments provided in these acts, and consequently influences the shaping of the subject of agricultural law and its current boundaries. After all, the adaptation of legal regulations to new socio-economic conditions and defined objectives is accompanied by a huge increase in the number of legislative acts, a significant expansion of the subject being regulated, widespread of solutions and formation of new legal institutions. Modern law is market oriented, but it takes into account agro-environmental, agri-food and rural development issues. It still contains issues related to land access that are characteristic of traditional agricultural law. Taking into account contemporary challenges, the legislator has extended the “agricultural regime” to those areas of agriculture and related to agriculture, which so far have been beyond its interest. The agricultural activity itself is more broadly treated, and goes far beyond the production process, being, due to its location, linked to rural areas.

This means shifting the boundaries of agricultural law to new areas of social relations. As a result, alongside traditional agricultural law which covers issues such as, for example, forms of farming in agriculture, the trading in land, inheritance of agricultural holdings, etc., agri-food law and agri-environmental law have been distinguished.²³ Close links between agriculture, food and nutrition determine the close relationship between agricultural law and food law, just as the relationship between agriculture and environmental protection is reflected in the relationship of agricultural law with environmental law. One could therefore repeat, after the Italian agrarianist, that agricultural law so defined gains a “multidimensional identity.”²⁴

²³ The same can be found in the 3-volume work of Italian agrarians: *Trattato di diritto agrario*, L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*; vol. II, *Il diritto agroambientale*; vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino 2011.

²⁴ See A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove fide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, “Rivista di Diritto Agrario” 2008, issue 1, p. 3 et seq.

4. THE SCIENCE OF AGRICULTURAL LAW AND CONTEMPORARY CHALLENGES

4.1. Contemporary challenges as a justification of specialist studies and the need for the development of the science of agricultural law

The contemporary challenges outlined above and the development of agricultural legislation justify conducting specialised research in the field of agricultural law. Such studies are undoubtedly, using the terms of a well-known Italian agrarianist, “useful” and “necessary.”²⁵ Specialised (separate) research in the field of agricultural law justifies both the specificity of the subject and of the legal regulation itself in the face of contemporary challenges.²⁶ This law includes, as we know, special and sometimes also specific regulations concerning agriculture and areas related to agriculture. There is, however, a well-founded concern that researchers specialising in other specific legal sciences may not take sufficient account of this characteristic.

By taking up the subject of contemporary challenges, the science of agricultural law has a chance to support legislative actions aimed at ensuring food security, food safety, environmental protection, climate protection, etc. Looking at the numerous reports on works of various nature prepared by experts and the number of their addressees or the wide array of recipients, it is justified to claim that the demand for scientific studies on this issue is constantly growing. And there should be no fear that the effects of the research effort will only be temporary solutions. Given the need to meet the challenges, the development of agricultural legislation will also be strongly justified in the future.²⁷ Moreover, it should be added that the science of agricultural law serves the realisation of a basic human right, i.e. the right to safe food and to living in a healthy environment. The above arguments support the need to develop the science of agricultural law.

4.2. Justification of the issues to be researched

Viewing agricultural law through the prism of contemporary challenges also determines the choice of research issues. The new socio-economic and political realities must not be ignored. It is clear that from this point of view the issues which facilitate the establishment and application of agricultural law should be addressed. The research cannot be limited to the domestic law of a given country, but must also take into account international agricultural law and EU agricultural law (if viewed from the Polish perspective). It must also bear in mind the interdependencies and tensions between the phenomena of globalisation, regionalisation and locality that have been highlighted. The same is true of the traditional relationship between agriculture and production, but also of new relations, such as agriculture and the market, agriculture and food, agriculture and the environment, and agriculture and rural areas. Each of them is interesting from a cognitive point of view and, what is more, it is important in the practice of lawmaking and its application.

²⁵ After A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, issue 4, Milano 2001, p. 1.

²⁶ On the need for such research, see also in Chapter 7 of a handbook by A. Germanò *Manuale di diritto agrario*, Milano 2010, p. 2 et seq. Also see R. Budzinowski, *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, No 1, p. 13 et seq.

²⁷ For more on the methodological issues in the science of agricultural law see R. Budzinowski, *Fundamental methodological assumptions in the science of agricultural law*, “CEDR – Journal of Rural Law” 2015, No 1, p. 14 et seq.

4.3. The need for comparative research and the development of international cooperation

It is also obvious that the meeting of contemporary challenges of agricultural law in the conditions of globalisation, regionalisation and locality requires undertaking and conducting comparative research. Although one might envisage studying only national agricultural legislation, the usefulness of the results obtained from such a study would be very limited. For example, in order to assess the safety of a particular food, food chain regulations (“from farm to fork”) need to be traced. It is not enough to be familiar with national law as such, since for reasons of trade this chain may be not only inter-State but also intercontinental in nature.

A comparative research serves not only to become familiar with foreign laws, but it also allows to formulate assessments as to the effectiveness or usefulness of the application of various legal instruments on a wider scale. This is all the easier because the characteristics of agriculture, the agricultural production and the international factor are all conducive to the harmonisation of legal regulations.²⁸ Agrarianists from different countries, on different continents, face similar if not identical problems related precisely to the meeting of contemporary challenges, and everyone must take into account the areas of globalisation, regionalisation and locality mentioned above.

In order to facilitate comparative research, international cooperation should be widely developed. From this point of view, the activities of the *Comitee Europeen du Droit Rural* and the *Unione Mondiale degli Agraristi Universitari* should be viewed positively. It would be very helpful if the cooperation of these organisations were more visible. A positive trend in this respect is publications that follow the European Congress and the World Congress. The *CEDR Journal of Rural Law*, a journal of European agrarianists, is increasingly used to disseminate achievements in agricultural law. What is also needed though, is a more informal cooperation between agrarianists from different countries, happening in the form of joint scientific conferences, study visits, lectures, research projects and publications.

5. SUMMING UP

The reflections above are just an introduction to the discussion, they merely outline problems the list of which could be much longer. They point to the relationships between the increasingly visible processes of globalisation (including legal globalisation), regionalisation and the ever stronger reference to the local aspects of the development of agriculture and food economy. The world (global) challenges facing these areas of the economy must always be taken into account. The process of globalisation cannot be ignored when it comes to meeting contemporary challenges, but at the same time a reference to the locality must be made. On the agri-food market there is a place for both “global” and “local” food.

As lawyer-agrarianists, we research agricultural law primarily in the country in question. However, agricultural law must not be taught exclusively on a local basis, but must address issues which are important for EU law (the regional aspect) or in a wider international perspective (the global aspect). Acting ‘locally’, we need to solve regional and global problems at the same time. Such are the challenges of today’s agriculture and food economy, as well as legal regulations. This also raises the question of how, in meeting global challenges, not to lose the values associated with the locality, or about the role of legal regulations in ensuring a certain “balance” between globalisation, regionalisation and locality, without prejudicing the meeting of the challenges of the present day.

²⁸ A. Carrozza was writing about it in: *Les sources „jointaines” du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, in the collection of his works: *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, p. 904 et seq.

Bibliography

- Adam E., (2013), *L'impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento*, "Revue du Droit Rural", No 417.
- Alabrese A., (2016), *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Transatlantic Trade and Investment Partnership*, "Rivista di Diritto Agrario", issue 2.
- Bonnecarrère P., (2016), *Les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture*, "Revue du Droit Rural", No 442.
- Budzinowski R., (2018), *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in: *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego*, Katowice.
- Budzinowski R., (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R., (2015), *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego", No 2.
- Budzinowski R., (2017), *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario", No 2.
- Budzinowski R., (2012), *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego", No 1.
- Budzinowski R., (2015), *Fundamental methodological assumptions in the science of agricultural law*, "CEDR Journal of Rural Law", No 1.
- Carrozza A., (2001), *Droit agraire comparé*, in: *Scritti di diritto agrario*, Milano.
- Carrozza A., (2001), *Les sources „lointaines” du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, in: *Scritti di diritto agrario*, Milano.
- Costato L., (2001), *Globalizzazione: perché, quando, come*, "Rivista di Diritto Agrario", issue 3.
- (2016), *Fuentes, política agraria y desarrollo rural, Justicia Agraria y Paz social*, Costa Rica.
- Gadbin G., (2017), *UE-Canada: l'agriculture sur l'autel du libre-échange*, "Revue du Droit Rural", No 451.
- Germanò A., (2001), *Manuale di diritto agrario*, ed. 4, Milano.
- How to Feed the World in 2050*, www.fao.org/fileadmin/.../How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf.
- Jannarelli A., (2008), *Antonio Carrozza e le nuove fide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, "Rivista di Diritto Agrario", issue 1.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: The Common Agricultural Policy towards 2020: Meeting the resources and territorial challenges of the future, COM (2010) 672, final Brussels 18 November 2010 hereinafter referred to as the Communication of the European Commission.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: The Future of Food and Farming Brussels on 29 November 2017, COM (2017) 713 final.
- Costato L., Germanò A., Rook Basile E. (eds.), (2011), *Trattato di diritto agrario*, vol I: *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*; vol. II: *Il diritto agroambientale*; vol. III: *Il diritto agroalimentare*, Torino.
- Krüskén B., (2017), *TTIP – Folgen für die Agrarwirtschaft?*, in: Härtel I. (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Badaen-Baden.
- Krzyżanowski J.T., (2017), *Znaczenie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym UE-USA dla rolnictwa krajów Unii Europejskiej*, in: Chlebicka A. (ed.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa.
- Kulawik J., (2015), *Globalne i europejskie determinanty WPR*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", No 4.
- (1994), *Las grandes tendencias del derecho agrario moderno – características entre tradición y modernidad*, Costa Rica.
- Marciniuk M., (2013), *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE-USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, "Studia Iuridica Agraria", vol. XI.
- (1992), *Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al diritto della produzione agricola*, Pisa.
- Resolution adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015: Transforming our World: the 2030 Agenda for sustainable development 2030.
- Rudloff B., (2017), *Aufgeweichte Lebensmittelstandards durch Handelsabkommen? Über Regeln, Traditionen und Spielräume bei TTIP und anderen EU-Handelsabkommen*, in: Härtel I., (Hrsg.) *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Baden-Baden.
- Sobecki R., (2003), *Integracja i globalizacja a rozwój polskiego rolnictwa*, in: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Strategy for Sustainable Development until 2020 (with a view to 2030), adopted by Resolution No 8 of the Council of Ministers of 14 February 2017 on the adoption of a Strategy for Sustainable Development until 2020 (with a view to 2030 r.), Dz.U. item 260.
- Szymański W., (2003), *Globalizacyjne uwarunkowania integracji z Unią Europejską*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa", issue 3.

Wilkin W., (2001), *Polskie rolnictwo wobec procesów globalizacji*, "Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", Poznań–Warszawa–Białystok, vol. III.
Zegar J.S., (2012), *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa.

Roman Budzinowski – professor in Chair of Agricultural Law, Faculty of Law and Administration, dean of the Faculty of Law and Administration Adam Mickiewicz University in Poznań, president of the Polish Agricultural Law Association, romanob_@poczta.onet.pl.



ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

Desafíos actuales del Derecho Agrario: entre las experiencias locales y las estrategias globales

ABSTRACT: *Current Changes of Agrarian Law: Between Local Experiences and Global Strategies.*

The current challenges of Agrarian Law move between two crucial and complementary phenomena: the first of them is, the location of agricultural production, and the other one referred to the globalization of agricultural markets, thanks to free trade agreements to deploy an open and fair trade that benefits the agricultural producers of the exporting countries while it completes the insufficient local agrarian production of the importing countries. Between, the location of agrarian production and, the globalization of markets, one does not necessarily have to seek contrast but complementarity, looking towards a future in which agrarian activity must be able to combine multifunctionality, productive efficiency, food security and environmental sustainability in the fight against climate change.

KEYWORDS: challenges, agrarian law, local, global

RESUMEN: Los actuales desafíos del Derecho Agrario se mueven entre dos fenómenos cruciales y complementarios: uno, la localización de la producción agraria, otro, el referido a la globalización de los mercados agrarios, gracias a los acuerdos de libre comercio para desplegar un comercio abierto y justo que beneficie a los productores agrarios de los países exportadores a la vez que completa la insuficiente producción agraria local de los países importadores. Entre aquella, la localización de la producción agraria y ésta, la globalización de los mercados, no hay que buscar necesariamente contraposición sino complementariedad, mirando hacia un futuro en el que la actividad agraria ha de ser capaz de combinar la multifuncionalidad, la eficiencia productiva, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental en la lucha contra el cambio climático.

PALABRAS CLAVE: desafíos, derecho agrario, local, global

1. INTRODUCCIÓN

Los actuales desafíos del Derecho Agrario se mueven entre dos fenómenos cruciales y complementarios: uno, la localización de la producción agraria, otro, el referido a la globalización de los mercados agrarios, gracias a los acuerdos de libre comercio para desplegar un comercio abierto y justo que beneficie a los productores agrarios de los países exportadores a la vez que completa la insuficiente producción agraria local de los países importadores. Entre aquella, la localización de la producción agraria y ésta, la globalización de los mercados, no hay que buscar necesariamente contraposición sino complementariedad, mirando hacia un futuro en el que la actividad agraria ha de ser capaz de combinar la multifuncionalidad, la eficiencia productiva, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental en la lucha contra el cambio climático.

En la globalización, ante la apertura de los mercados y la progresiva desaparición de los mecanismos de protección vinculados a la PAC (precios de garantía, ayudas ligadas a la producción, ...), la actividad agraria se sitúa en un contexto de creciente incertidumbre ante una volatilidad de precios que termina afectando a la competitividad de las explotaciones agrarias familiares (EAF).

La creciente apertura de los mercados agrícolas modifica el marco de referencia tradicional que habían tenido presente los productores agrarios para definir sus estrategias productivas: ahora la rentabilidad de las EAF depende, no tanto de su capacidad productiva, cuanto de su inserción en los mercados y en las redes de comercialización.

Existe un gran volumen de intercambios en el comercio agroalimentario debido a varios factores. Por una parte, se han mejorado sustancialmente las tecnologías agrarias de conservación y de transporte. Pero lo que convierte a este proceso de globalización en imparable es el aumento de la población mundial, que conlleva un incremento elevado en la demanda de alimentos – en los próximos treinta años se ha de alimentar a más de 9000 millones de personas, lo que requerirá aumentar la producción de alimentos al menos en un 50% respecto a la producción actual –. Nos enfrentamos a un gran desafío: el de la seguridad alimentaria y el de la sostenibilidad del sistema agroalimentario. El aumento de la demanda de productos agroalimentarios sanos y nutritivos se ha de realizar reduciendo la presión ejercida sobre los recursos naturales, haciendo que los sistemas de cultivo no sólo se adapten al cambio climático, sino que empiecen a revertir el mismo.

En cuanto al segundo fenómeno, la localización o producción agroalimentaria local, parte del hecho consistente en que el mundo rural no se entiende sin la realidad agraria.

El modelo agrario predominante, no solo en la Unión Europea, es el de una actividad agraria desarrollada en el marco de la EAF sostenible, que además de producir alimentos, desempeña otras muchas funciones importantes para la sociedad – retos sociales, medioambientales, cambio climático, ... –, que un modelo agrario de tipo industrial no podría ofrecer. Ese modelo, con una dimensión local ha de encajarse en un sistema agroalimentario global, si bien continuando los productores agrarios teniendo capacidad de decisión y de gestión sobre sus EAF, sin que estén atados a quienes les venden los medios de producción y les imponen la venta de sus productos.

Se hace necesario educar y convencer al consumidor final de las bondades del producto agroalimentario de proximidad, cuyas ventajas objetivas, entre otras, son: mejor maduración del producto, mayor frescura y un menor impacto ambiental en términos de ahorro de combustibles fósiles, almacenamiento y embalaje, el prestigio y calidad diferenciada de los alimentos de razas autóctonas. Por otra parte, en relación con las normativas de higiene de alimentos, las Administraciones Públicas regionales han de establecer normas específicas para las pequeñas producciones de alimentos destinadas al mercado local de proximidad.

Por consiguiente, la EAF, que es local, ha de estar atenta a lo global, aprovechar las oportunidades, atenta a los impulsos de la demanda de los mercados. Se desarrolla una actividad agraria, en una dimensión local, pero con una visión de los mercados globales, capaz de contribuir a asegurar la seguridad alimentaria mundial.

Por otra parte, en concreto la normativa agraria de la Unión Europea regula productos de calidad diferenciados: Denominaciones de Origen Protegidas – DOP –, Indicaciones Geográficas Protegidas – IGP – y Especialidades Tradicionales Garantizadas – ETG –, que tienen una clara base local puesto que está vinculada con el nombre propio de los lugares en que se producen y elaboran, teniendo una clara e inherente dependencia del suelo, del clima, de las razas y variedades autóctonas y del saber hacer de muchas generaciones de agricultores.

Valorizar los productos agrarios con DOP o IGP – u otros sistemas de calidad – genera un valor añadido para el sector agrario, lo que mantiene en vida los sistemas productivos locales, contribuye a la valoración de la identidad rural y de su patrimonio cultural.

Los alimentos que consumimos en el mundo, en gran medida están producidos por las EAF (de menos de 5 hectáreas), que en muchas ocasiones no están suficientemente apoyadas en un escenario productivo atomizado frente a los gigantes de la industria agroalimentaria. Para protegerlas hay que apostar por los productores agrarios locales frente a los intereses de las grandes industrias agroalimentarias y de las grandes cadenas de distribución.

2. UNA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN SECTOR AGRARIO LOCAL ABIERTO AL MUNDO

Las explotaciones agrarias de la UE – y en particular, las familiares – están condicionadas en su planificación por normas comunitarias que regulan aspectos propios de una actividad agraria. El modelo de EAF está comprometido con el desarrollo sostenible que, además de tener presente el impacto ambiental (con indicadores como vg. el consumo energético, tipos de envases, gestión de residuos, ...), tiene en cuenta también otros factores, como son los sociales (con indicadores como los tipos de contratos laborales de los trabajadores, igualdad de hombres /mujeres, contratación de personas con discapacidad...), y también los factores referidos al bienestar animal (con indicadores como vg. tipo de cría y estabulación, tipo de alimentación, sistema de transporte, ...). Por tanto, si bien en la UE contamos con sistemas de producción agroalimentarios basados en las exigencias de estándares elevados de calidad, también incorporan esos sistemas riesgos competitivos, esto es, pérdidas de competitividad por una diferenciación cada vez mayor entre los precios de los productos agrarios de la UE y de los precios de los tales productos de terceros países.

Esa diferencia de coste de producción de los productos agroalimentarios originarios de la UE, para dotarlos de una elevada calidad, tiene que pasar de ser una amenaza para constituir una oportunidad de los productores agroalimentarios de la UE, mediante la puesta en valor, ante los consumidores informados, de la calidad y cualidades diferenciadoras de nuestra producción.

De lo local a lo global, la actividad agraria en la Unión Europea, a través de una normativa agroalimentaria resultado de la PAC, se ha de proyectar necesariamente también en una dimensión global, aun cuando en el ámbito local, la actividad agraria sigue siendo la principal actividad económica, que no sólo proporciona alimentos de alta calidad, nutritivos y a precios asequibles para el consumidor, sino que además mantiene el medio ambiente y el paisaje rural, lucha contra el cambio climático mediante la adecuada gestión de los recursos naturales – vg.: agua y suelo – creando empleo y crecimiento económico. Pero ¿cuáles son los desafíos, tanto en el ámbito local como en el global, de la actividad agraria y de la explotación agraria familiar en particular?

En primer lugar, está la necesaria renovación generacional con la incorporación de jóvenes a la actividad agraria que se han de formar adecuadamente. La Unión Europea favorecerá el necesario relevo generacional, desarrollando políticas de bienestar para evitar la despoblación con los necesarios servicios – sanitarios, educativos, ... –, mejorando las infraestructuras agrarias, todo lo cual reforzará la cohesión social y la igualdad de oportunidades en el mundo rural de cara a evitar la despoblación.

En segundo lugar, hay que asegurar unas rentas adecuadas a los productores agrarios para lo cual, en la gestión del mercado, ante las crisis de precios, ha de asegurárseles unos ingresos mediante mecanismos de garantías – mutuas o seguros –, de manera que cubran, no sólo los riesgos climáticos sobre las producciones, sino también las variaciones de precios de los productos agrarios en los mercados.

Además, ha de facilitarse la comercialización, particularmente en el ámbito local, de la producción. La legislación agroalimentaria, respetando los estrictos criterios de seguridad alimentaria, debe favorecer la elaboración y comercialización local de productos agroalimentarios, en particular en los mercados locales

en los que los productos agrarios se venden directamente a los consumidores, los cuales relacionan la compra de productos agroalimentarios de cerca al lugar en el que viven con alimentos de calidad, siendo conscientes de que con esa adquisición se evita todo el efecto contaminante del transporte y conservación de los mismos.

Los pequeños productores no pueden competir con la gran industria agroalimentaria, en precios de producción debido al pequeño tamaño productivo de la explotación y a la atomización que no permite negociar colectivamente a la baja los costes de los insumos, de producción y de transporte. Además, tienen que enfrentarse con grandes cadenas de distribución sin poder negociar de igual a igual. La gran distribución cuenta con gran poder y los pequeños productores, titulares de una EAF, muchas veces están mal pagados en la venta de sus productos a la gran distribución, incluso se ven obligados a aportar contrapartidas a cambio de servicios de los compradores, poniéndose de manifiesto que la gran distribución desea que los proveedores-productores agrarios participen financieramente en los costes de la comercialización dado el endurecimiento de la competencia en el mercado. En estos términos, los productores agrarios, muchos titulares de las EAF, aceptan este sistema desventajoso al no tener otra elección si quieren vender su producción con un mínimo margen. Para luchar contra estas prácticas, lo mejor es agruparse con el fin de mejorar su poder de negociación frente a la gran distribución, pero sin que se alcance un control de cuota de mercado importante que atente a la libre competencia al estar esa cuota dominada por un operador.

En tercer lugar, los productores agrarios de la Unión Europea han de tener acceso a préstamos y créditos bancarios que les permitan invertir en sus EAF e innovar en las mismas.

En cuarto lugar, los productores agrarios han de tener acceso a las tecnologías de la información y comunicación – TIC –, con, por ejemplo, conectividad a la banda ancha que permita, entre otras cosas, el comercio electrónico de los productos agrarios. Se les ha de transferir los resultados de la investigación y de la innovación para que la actividad agraria resulte más fácil, más eficaz, más productiva, de mayor precisión e inteligente.

En todo caso, se ha de fomentar la investigación de nuevos tipos de cultivo para las zonas en las que los cultivos tradicionales ya no resulten competitivos.

En quinto lugar, sabemos que la actividad agraria tiene un claro componente medioambiental que ha de ser reconocido y valorado económicamente. En el contexto de la amplia variedad de zonas agroclimáticas en un mundo de grandes contrastes humanos, territoriales y climáticos, constituye un soporte para garantizar la seguridad alimentaria: suministro de alimentos en una cantidad y a un precio razonable para la mayoría de la población. Pero la actividad agraria principal y las complementarias deben adaptarse al cambio climático y luchar contra el mismo haciendo que reviertan las condiciones adversas que el mismo ha generado. Estas actividades han de beneficiarse económicamente de ser descontaminantes: la silvicultura, rotación de cultivos, aprovechamiento integral de la ganadería, prevención de incendios, aprovechamiento de la biomasa, correcta gestión de fertilizantes, fijación de dióxido de carbono mediante los cultivos adecuados siendo sumideros del mismo, protección de los suelos, mantenimiento de las masas forestales, los recursos hídricos, la flora y la fauna silvestre, etc. Estas aportaciones han de cuantificarse económicamente.

En suma, la actividad agraria está sujeta a nuevas exigencias y limitaciones en cuanto a la explotación de los recursos naturales para lograr la sostenibilidad ambiental, y por otra parte, existen restricciones en la utilización de insumos – pesticidas, plaguicidas, tratamientos fitosanitarios, ... – en el proceso productivo agrario. Si la actividad agraria es multifuncional, esto es, no sólo tiene que producir alimentos, sino también alcanzar otras finalidades, de este modo se convierte en un asunto de toda la sociedad. Si ha de proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático para producir “bienes públicos”, ha de ser recompensada por la contribución a esas funciones que la sociedad le demanda. Estas nuevas funciones

abren al productor agrario la posibilidad de aprovechar nuevos ingresos, muchos de ellos no vinculados estrictamente a la tradicional actividad productiva agraria. Este nuevo escenario, distinto al que durante mucho tiempo han contemplado los titulares de las explotaciones agrarias, les genera incertidumbre y temores, pero les ofrece también desafíos llenos de nuevas oportunidades.

3. LA GLOBALIZACIÓN COMO RIESGO-OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR AGRARIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Con el inicio de la Ronda Uruguay en 1986 y con su culminación en 1995 creando la OMC, se puso en marcha el proceso de búsqueda y negociación de las nuevas reglas de juego globales. Uno de los principales resultados fue la parcial inclusión de la agricultura en el proceso de liberalización de mercados.

Estamos en un mundo globalizado en el que existe la posibilidad de situar cualquier producto en cualquier país, por lejano que sea. En este contexto, se aborda la dimensión global de la actividad agraria.

En primer lugar, se necesita de los mercados internacionales para dar salida a la producción agroalimentaria. Se ha de explorar nuevas oportunidades para el comercio de los productos agrarios entre la Unión Europea y sus socios comerciales.

Para garantizar la seguridad alimentaria, facilitando el acceso del alimento a toda la población, no parece factible recurrir exclusivamente a la producción de proximidad. Hay que tener presente la incidencia que tiene en el sector agrario el comercio agroalimentario internacional y los grandes canales de distribución. Ahora bien, las condiciones desiguales en las que se producen y comercializan los productos agroalimentarios muchas veces hacen que los precios obtenidos por los agricultores resulten, con demasiada frecuencia, insuficientes o ruinosos. Surgen así una inestabilidad e incertidumbre que hacen muy difícil la situación para las EAF.

Se ha de defender las EAF frente a los productos importados a bajos precios. No se debe olvidar que un mercado libre global, tan desigual, produce más problemas que los que soluciona, debiendo los poderes públicos garantizar el equilibrio y la justa convivencia en el mercado agroalimentario.

En consecuencia, la creciente globalización y apertura de los mercados afectará a los escenarios de competitividad en los que se tienen que mover las EAF, garantizando las rentas de los productores agrarios.

No parece que se puedan mantener exportaciones de productos agroalimentarios a precios inferiores a los costes medios de producción, protegiéndose a la producción agraria de la UE de importaciones a muy bajo precio que menoscaben su capacidad productiva o no se ajusten a la normativa de producción europea. La UE ha de tener presente en sus acuerdos comerciales las amenazas para la producción agraria de la UE que puede resultar vulnerable ante una presión excesiva en los precios, dando un trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales a los productos que sean sensibles a la “liberalización” de los mercados globales.

En este sentido resulta clave potenciar el asociacionismo de las EAF para facilitar el desarrollo de herramientas que faciliten la comercialización en el mercado global, vg. páginas Web u otras aplicaciones informáticas u otras innovaciones tecnológicas que puedan favorecer el contacto entre proveedor y cliente en el mercado globalizado. La asociación agilizaría la entrega de los productos al consumidor en un mercado global, compartiendo costes en transportes, distribución, marketing. En suma, se trataría de rebajar los costes de la comercialización y hacer mucho más competitivos los productos agroalimentarios en un mercado global.

Además, ese asociacionismo permite negociar en condiciones más ventajosas los costes de producción en lo referente a los insumos – semillas, fertilizantes, energía, servicios técnicos, alimentación animal, ... –

4. CONCLUSIONES

1º. El sector agrario se manifiesta como estratégico para garantizar el abastecimiento alimentario a la población, así como para la ordenación territorial, la conservación medioambiental y de los recursos naturales, incluyendo en esta la lucha contra el cambio climático.

Estamos ante un sector económico cada vez más competitivo, capaz de mantener el mundo rural vivo, pero necesitado en estos momentos en la UE de un imprescindible relevo generacional.

2º. El sector agrario de la UE cuenta cada vez más con una proyección internacional.

El mercado global puede ser más o menos eficiente en la distribución de los alimentos, pero la mayor garantía para la seguridad alimentaria se encuentra, sobre todo, en las EAF capaces de garantizar una agricultura sostenible en el tiempo.

3º. La PAC tiene que seguir apostando por una agricultura familiar para que sea dinámica y competitiva, y así, contar con un fuerte posicionamiento en los mercados globales. Las explotaciones agrarias – en particular las familiares – sostenibles son un medio de vida, manteniendo el medio rural vivo con el adecuado nivel de empleo.

No obstante, por si fuere necesario, habrá que incorporar, en la normativa de la UE, mecanismos que aseguren los márgenes económicos necesarios que amortigüen la inseguridad de un mundo globalizado. El apoyo a las EAF ha de alcanzar a asegurar sus rentas agrarias, con pagos y medidas de mercado para el caso de fuertes bajadas de precios, que aseguren los márgenes al productor agrario ante los riesgos de precios y márgenes comerciales. Los productores agrarios de la UE están cada vez más condicionados por el precio más bajo del mercado mundial, soportando una mayor competencia, a pesar de que deben cumplir con normas medioambientales y sanitarias más estrictas.

El futuro de la agricultura familiar pasa por los siguientes retos:

a) Frente al envejecimiento de la población rural se ha de incorporar y formar a jóvenes agricultores.

b) Unos precios de los productos agrarios que dignifiquen el trabajo en la actividad agraria, generando rentas justas. Las EAF desarrollan asimismo importantes aportaciones a la sociedad: equilibrio territorial, el medio ambiente; aspectos estos que no son abonados por el mercado y que la sociedad, que es la beneficiada, debe compensar al productor agrario por otros medios.

La posición de los productores agrarios respecto de la industria agroalimentaria y el sector de la distribución es muy débil, se precisa un mejor reparto de los márgenes de beneficio para que no se capten por la susodicha industria o distribución una parte importante del valor añadido aportado por los productores agrarios: se precisa un mejor reparto dentro de la cadena agroalimentaria entre el sector productor agrario, el sector de la industria agroalimentaria y el sector comercial.

c) Dotar al mundo rural de buenos servicios en educación, sanidad y otros servicios sociales.

d) Las mujeres del mundo rural son clave para su desarrollo sostenible: además de ser imprescindibles para mantener el equilibrio demográfico, fijando población y garantizando el relevo generacional, son claves en la función productiva, reforzando la sostenibilidad económica del territorio y generando riqueza, ya que sus iniciativas generan empleo y oportunidades, dinamizando la economía rural.

e) Para que la agricultura familiar alcance niveles de mayor productividad, ha de recibir innovación y nuevos conocimientos y emplear las nuevas tecnologías.

f) Las peculiaridades de la agricultura familiar se han de tener presente en el Derecho Agrario. Así las EAF han de recibir una regulación especial en relación los contratos (arrendamientos rústicos y aparcerías, seguros agrarios, créditos agrarios,) asociacionismo agrario (organización de productores o cooperativas agrarias, que permitan a los productores agrarios concretar la oferta, reducir costes, prestar servicios y

reforzar su posición y protección en la cadena alimentaria), aprovechamiento sostenible de los montes privados, en estructuras agrarias (concentración parcelaria, tanteos y retractos rústicos), y lucha contra el cambio climático,....

Bibliografía

- Amat Llobart P, Monfort Peris R., (2016), *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*, Navarra.
- Budzinowski R., (2017), *La génesis del Derecho Agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario", n.º 71.
- Cohen B.J., (1996), *Phoenix Risen: the Resurrection of Global Finance*, "World Politics", n.º 48.
- Cole M.A., (2000), *Trade Liberalisation, Economic Growth and the Environment*, Cheltenham.
- Clotet R., Colomer Y., Mayor F., (2010), *Human development and food: a global vision*, en: C.M. Romeo, L. Escajedo, A. Emaldi (eds.), *Global Food Security: Ethical and legal changes*, Wageningen.
- De La Cuesta Sáenz J.M.^a y otros, (2002), *La necesidad de un nuevo Ordenamiento Jurídico en Desarrollo Rural*, en: S. Comíns, M. Vega, M. Lou (eds.), *Necesidad de un nuevo marco jurídico para el desarrollo rural en España*, Madrid.
- Di Lauro A., (2007), *De la política agrícola común europea a la política de desarrollo rural*, en: L. Pastorino (dir.), *La agricultura en el ámbito internacional*, Buenos Aires.
- Dunning J., (1994), *Globalization, Economic Restructuring and Development*, Geneva (USA).
- FAO, (2009), *Cómo alimentar al mundo en 2050*. Conferencia Internacional de expertos. FAO, Roma.
- FAO, (2012), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.
- George S., (1978), *O mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*, Rio de Janeiro.
- von Grebmer K. y otros, (2012), *Índice global del hambre. El desafío del hambre: garantizar la seguridad alimentaria sostenible en situaciones de penurias de agua, tierra y energía*, Bonn–Washington–Dublín.
- Guimarães A.P., (1979), *A crise agrária*, Rio de Janeiro.
- Jannarelli A., (2003), *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, 2ª Edición, ampliata, Bari.
- Houtart F., (1994), *La mondialisation de l'économie*, Louvain-la-Neuve.
- Mercer H., "Complete freedom" to implement community Law?, en: C. Vattier Fuenzalida, Ph. Lowe, J. Murdoch, N. Ward, (1997), *Redes en el desarrollo rural. Más allá de los modelos exógenos y endógenos*, "Agricultura y Sociedad" núm. 82.
- Martínez Gómez F., (2005), *La globalización en la agricultura*, Madrid.
- Massot Martí A., (2000), *La PAC entre la Agenda 2000 y la ronda del milenio. ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?*, "Estudios Agrosociales y Pesqueros", núm. 188.
- Muñiz Espada E., (2012), *El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario", n.º 61.
- Naredo J.M., (2003), *Agricultura y globalización*, "Historia Agraria", n.º 31.
- Neto F.G., (1986), *Questão agrária e meio ambiente: crítica da moderna agricultura*, São Paulo.
- Olszak N., (2009), *La politique communautaire des signes de qualité et d'origine*, en: C. Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, *El Desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Navarra.
- Pastorino L., (2005), *La política europea de Desarrollo Rural sostenible. ¿Obstáculos o modelo para el Mercosur?*, La Plata.
- Pinstrup-Andersen P., (1994), *Alleviating Poverty, Intensifying Agriculture and Effectively Managing Natural Resources*, "Food, Agriculture and the Environment", Discussion Paper 1, Washington D.C.
- Piña Cano M., (2000), *Límites de la agricultura sustentable en el contexto de la globalización*, Texcoco (Estado de México): XIV Congreso Internacional de Administración Agropecuaria ('Los agronegocios y el desarrollo agropecuario ante los retos del nuevo milenio').
- Rello F., (2009), *Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano*, "Economía-UNAM", vol. 6, núm. 17.
- Roudart L., Even M.A., (2010), *Terres cultivables no cultivées: des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité*, París.
- Sánchez Hernández A., (2004), *El desarrollo rural en la legislación española*, "Rivista di Diritto Agrario", fasc. 3.
- Sánchez Hernández A., (2009), *Régimen jurídico de la calidad agroalimentaria en España*, en: C. Vattier Fuenzalida, R. De Román Pérez, *El Desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Navarra.
- Santos Ditto J., (2000), *Desarrollo sostenible y biotecnología*, Guayaquil.
- Segrelles Serrano J.A., (1999), *Globalización, capitalismo y comercio agroalimentario entre el Mercosur y la Unión Europea*, "Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales", n.º 49.
- Simonsen Asociados, Mercosul, (1999), *The Big Emerging Market*, São Paulo.
- Smil V., (2003), *Alimentar al mundo. Un reto del siglo XXI*, Madrid.

- Sumpsi J.M., (2011), *Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria*, “Revista de Estudios Alimentarios y Pesqueros”, n.º 229.
- Teubal M., (1995), *Globalización y expansión agroindustrial: ¿superación de la pobreza en América Latina?* Buenos Aires.
- Ulate Chacón E., (2003), *Integración regional y Derecho agrario comunitario europeo y centroamericano (Por una política agrícola común para el desarrollo rural sostenible)*, Pisa.
- Ulate Chacón E., (2012), *Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria*, San José.
- Vattier Fuenzalida C. (dir.), (2012), *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, Navarra.
- Verheijden S.M., and Verheijden M.W., (1997), *The Impact of Mercosur on Southern Cone Agribusiness*, Utrecht.
- Winograd M., (1995), *Environmental Indicators for Latin America and the Caribbean: Toward Land-Use Sustainability*, Washington D.C..
- World Bank, (2008), *Agriculture for Development. World Development, Report*, Washington DC.
- Zeledón Zeledón R., (1999), *Desarrollo sostenible y derecho agrario*, “Agronomía Costarricense”, 23 (2).
- Zeledón Zeledón R., (2009), *Derecho Agrario contemporáneo*, Curitiba.

Ángel Sánchez Hernández – prof. dr., acreditado como catedrático de universidad; académico correspondiente de la Real Academia De Doctores De España y de la Real Academia De Jurisprudencia y Legislación (España); profesor titular de derecho civil en la Universidad De La Rioja (España); secretario general de la Unión Mundial De Agraristas Universitarios, angel.sanchez@unirioja.es.



ENRIQUE ULATE CHACÓN

Utilidad del estudio del derecho agrario comparado: desafíos del desarrollo rural entre lo global, regional (Centroamericano) y lo local (caso de Costa Rica)

ABSTRACT: *Usefulness of the Study of Comparative Agrarian Law: Challenges of Rural Development Between the Global, Regional (Central American) and Local (Case of Costa Rica).*

The agrarian doctrine has shown the usefulness of the compared method, above all, in the face of the challenges presented by the globalization of the markets of agricultural products. Thus, it is evident that in the integration processes (European and Central American), the aim is to strengthen territorial rural development as a pillar, with emphasis on local productive development projects. In Central America, the strategy of territorial rural development derives from an agreement of the Central American Agricultural Council and begins to generate results at the regional level. For example, in Costa Rica, territorial rural development projects have been implemented through the new Law of the Rural Development Institute, which has in turn created criteria of the Agrarian Tribunal in the application of suitability criteria.

KEYWORDS: agrarian law, comparative law, rural development, common agricultural policy

RESUMEN: La doctrina agrarista ha mostrado la utilidad del método comparado, sobre todo, frente a los desafíos que presenta la globalización de los mercados de productos agrícolas. Así, es evidente que en los procesos de integración (europea y centroamericana) se busca potenciar como pilar el desarrollo rural territorial, con énfasis en proyectos locales de desarrollo productivo. En Centroamérica la Estrategia de Desarrollo rural territorial deriva de un acuerdo del Consejo Agropecuario Centroamericano y comienza a generar frutos a nivel regional. Así, por ejemplo, en Costa Rica se han implementado proyectos de desarrollo rural territorial, a través de la nueva Ley del Instituto de Desarrollo Rural, lo que ha originado, a su vez, criterios del Tribunal Agrario en la aplicación de criterios de idoneidad.

PALABRAS CLAVE: derecho agrario, derecho comparado, desarrollo rural, política agraria común

1. INTRODUCCIÓN

El derecho agrario, desde su nacimiento, ha utilizado el método de la comparación técnico-jurídico¹, por lo que se ha afirmado su vocación por lo “universal”². Efectivamente, sus precursores Giangastone Bolla³ y Ageo Arcangeli⁴, en la rica discusión y programa científico por demostrar su autonomía⁵, intro-

¹ A. Massart, *Síntesis del Derecho Agrario*, 3.ª Ed., Pisa 2001, p. 80.

² A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*, Milano 1988, pp. 118–119.

³ G. Bolla, *Lordinamento giuridico dell'agricoltura*, en: *Scritti di Diritto Agrario*, Milano 1963, pp. 234–235.

⁴ A. Arcangeli, *Istituzioni di diritto agrario. Parte generale*, 2.ª Ed., Roma 1936, p. 140.

⁵ N. Irti, *Le due Scuole del Diritto Agrario*, “Rivista di Diritto Agrario” 1975, I, p. 3 y ss.

dujeron de modo decisivo el método comparado, a fin de realizar una valoración crítica de los diversos sistemas jurídicos de la agricultura, mediante el estudio de todos los materiales (históricos, dogmáticos, legislativos y jurisprudenciales), hoy llamados “formantes”, y la valoración de las fuentes e institutos agrarios que permitieran identificar la diversidad de sistemas y las tendencias de unificación de la materia. Aunque con puntos de vista metodológicos diversos, siempre coincidieron en la importancia de la actividad agraria de producción⁶ para identificar lo agrario.

El Derecho agrario, como disciplina jurídica autónoma⁷ y especial⁸, ha demostrado, desde su origen, gran capacidad de adaptarse y buscar nuevas respuestas jurídicas a los fenómenos económicos, sociales, ambientales y culturales ligados al mundo rural de la agricultura. Esa capacidad deriva de su *jus proprium*⁹ o vocación intrínseca ligada a lo que Carrozza llamó las *forces créatrices*¹⁰ o factores de especificación del d.a., impulsadas por hechos *técnico*¹¹-*económicos*¹² y hechos *políticos* que condicionan las relaciones jurídicas de la *agricultura*, al ser una rama en permanente evolución y formación. En su íntima esencia, caracterizada por el “ciclo biológico”¹³, naturaleza y vida¹⁴, que distingue la actividad agraria de otro tipo de actividades económicas¹⁵, se encuentra el fundamento permanente para justificar una tutela específica y de protección especial a los sujetos (empresarios) agrarios. Ella implica un doble riesgo¹⁶ que debe asumir el productor a fin de poder satisfacer las necesidades y exigencias de los consumidores de productos agrarios dentro del mercado agroalimentario.

El legislador va generando diversas respuestas jurídicas, en las distintas épocas evolutivas, mediante la promulgación de normas jurídicas “agrarias”, cada vez más complejas y desorgánicas; complejas, debido al tecnicismo propio de la materia y todas las implicaciones de los adelantos tecnológicos y desorgánicas por la dificultad del legislador –regional, nacional o comunitario– de dar un contenido uniforme a la materia “agricultura” y por la descomposición del sistema de sus fuentes.

Es al jusagrarista, a quien corresponde organizar en modo sistemático dichas normas, a fin de darles un carácter “orgánico” a través de institutos jurídicos¹⁷ novedosos que respondan a los cambios económicos y sociales del mundo moderno, asumiendo un punto de vista crítico y objetivo. Frente a los fenómenos que pueden afectar el equilibrio de las relaciones jurídicas agrarias, él debe proponer instrumentos jurídicos adecuados a las necesidades y realidades de cada zona. De ahí la pertinencia de abordar el tema del desarrollo rural. Nuestra investigación tiene como fin, justamente, el análisis comparativo de la normativa

⁶ M. Goldoni, *Ageo Arcangeli giusagrarista*, en: *Ageo Arcangeli, l'uomo, la vita, l'impegno scientifico*, AICDA 1996, Año XVII, n. 65–70, p. 35.

⁷ A. Carrozza, R. Zeledón Zeledón, *Teoría general e institutos del Derecho agrario*, Buenos Aires 1990, pp. 41–75.

⁸ G. Bolla, *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche*, en: *Scritti di Diritto Agrario*, Milano 1963, pp. 226–229.

⁹ G. Bolla, *L'jus proprium dell'agricoltura ed il contributo della sociologia alla sua ricostruzione scientifica nell'epoca del "pianismo"*, en: *Scritti di Diritto Agrario*, Milano 1963 pp.814–815.

¹⁰ A. Carrozza, *Lezioni di ...*, op.cit., pp. 230–240.

¹¹ Por ejemplo, agricultura biológica o el uso de organismos genéticamente modificados.

¹² El fenómeno de la “globalización” afecta las estructuras agrarias y la fase de comercialización de los productos agrícolas.

¹³ La llamada “Teoría de la Agrariedad” aparece desarrollada en Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario*, Milano 1975, p. 74.

¹⁴ Los primeros en exponer el criterio “agrobiológico” fueron Rodolfo Ricardo Carrera y Magaburu – posteriormente de Antonio Vivanco – quienes sostenían la especificidad de la materia agraria en dos factores esenciales, naturaleza y vida, que se expresan a través de un proceso agrobiológico realizado en la tierra por el hombre. Su aporte había sido ya conocido por la doctrina italiana en el año 1960 (G. Bolla, *L'jus proprium...*, op.cit., p. 825; A. Carrozza, *Lezioni...*, op.cit., p. 10).

¹⁵ L. Costato, *Corso di Diritto agrario*, Milano 2001, p. 4

¹⁶ Se trata del riesgo biológico (tanto exógenos como endógenos) y del riesgo económico. A. Massart, *Sintesis del derecho agrario*, op.cit., p. 45.

¹⁷ A. Carrozza, *Gli Istituti del Diritto agrario*, Milano 1962.

agraria, en particular la europea y centroamericana, bajo una óptica sistemática, material y evolutiva, a fin de dar posibles respuestas para alcanzar el desarrollo rural sostenible de Centroamérica¹⁸, verificando su implementación práctica en Costa Rica.

2. DESAFÍOS DE LO AGRARIO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN¹⁹. EL DERECHO COMUNITARIO

La tendencia doctrinal, que hemos considerado más *realista*, es aquella que liga la evolución internacional del d. a. fundamentalmente al impacto que tienen los *mercados* de los productos agrícolas en las *estructuras productivas* internas de cada país²⁰. Cada derecho interno debe ajustarse o armonizarse con las exigencias internacionales cuyas normas "...encuentran una aplicación directa en el derecho interno sin intervención del legislador, de parte de la sola voluntad de la administración"²¹, lo que produce para la mayoría de países una posición de desventaja e interdependencia económica, imponiéndoles cambios en las estructuras productivas, porque la industrialización y mundialización de la agricultura no pueden escapar a la internacionalización de las cuestiones ambientales. Este proceso de *internacionalización* e interdependencia de las economías de mercado de productos agrícolas afecta directamente las *estructuras productivas*, los precios y la demanda de productos agrícolas, basadas ya no tanto en niveles de producción sino en la protección del ambiente, lo que impone encontrar nuevos instrumentos jurídicos²², es decir, normas agrarias que formarían parte de un d. a. internacional o comunitario²³.

El d. a. internacional, en su dimensión comunitaria, considera las normas, hechos y valores que, en su óptica internacional, condicionan y transforman el objeto del derecho agrario: la *actividad agraria de producción*. En primer lugar, el impacto que su aplicación podría tener en el mejoramiento de las *estructuras productivas*, mediante el impulso de empresas agrarias eficientes y competitivas, a fin de revalorizar el trabajo agrario y favorecer el desarrollo rural sostenible; en segundo lugar, aprovechando la apertura y nuevas reglas de los *mercados agrarios*, creando mecanismos jurídicos adecuados – sobre todo iusprivatistas – que aseguren la industrialización y puesta al mercado de los productos agrarios. Porque sin agricultura no puede existir industria ni mercados de productos agrícolas²⁴.

Coincidimos con el Prof. Carrozza, en el sentido de que el derecho agrario comparado, más que una ciencia es un método, cuyo presupuesto es la comparación jurídica de diversos ordenamientos o sistemas para determinar los puntos de afinidad y, sobre todo, las divergencias que puedan facilitar la búsqueda de soluciones que permitan la "armonización" o "unificación" de diversos ordenamientos jurídicos.²⁵ En este sentido, tanto el ambiente jurídico de Europa, como de Centroamérica, presentan un gran interés para

¹⁸ E. Ulate, *El futuro del derecho agrario comunitario en Centroamérica: por una política común basada en el desarrollo rural sostenible*, en: *Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano*, Pisa 2001.

¹⁹ E. Ulate Chacón, *Tratado Breve de Derecho Agrario Comunitario e Internacional. Políticas agrarias, desarrollo rural y seguridad alimentaria frente a los retos de la globalización. Estudio comparado*, San José, Costa Rica 2005, pp. 19–57.

²⁰ En este sentido se enmarcan las posiciones de: N. Hamilton, *The future of agricultural law: Six philosophical issues shaping agriculture* (p. 335 y ss.), T. Cetner, *Internationalization and its impact on agricultural law* (p. 439 y ss.), P. Foucher, *Le droit agraire canadien entre la tradition et la modernité: Grandes tendances futures*; J. Jurado, *El Mercado Común Centroamericano y el futuro del Derecho agrario en la región* (p. 389 y ss.). Todos en: *Memorias del II Congreso Mundial de Derecho agrario*, UMAU, 1992.

²¹ P. Foucher, *Le droit agraire canadien...*, op.cit., p. 294–295.

²² T. Cetner, *Internationalization and its impact on agricultural law*, op.cit., p. 452.

²³ J. Jurado, *El Mercado Común Centroamericano y el futuro del derecho agrario en la región*, op.cit., p. 390–393.

²⁴ Schumacher (*Piccolo è bello*, 2.^a Ed., Milano 1980) citado por A. Carrozza, *Il diritto agrario a quindici anni dal duemilla*, en: *Metodo e contenuti...*, op.cit., p. 77.

²⁵ A. Carrozza, *Lezioni...*, op.cit., pp. 133–139.

el iusagrarista a los fines de comparación jurídica en el marco de la integración y de la política agrícola comunitaria, y, particularmente, del derecho agrario comunitario, consolidado ya en Europa²⁶ y en proceso de formación (“in fieri”) en Centroamérica. Esto pondrá en evidencia la gran evolución normativa de los institutos que ponen la atención, sobre todo, en el desarrollo rural sostenible – como pilar primario y central – (donde se incluiría la política estructural y de mercados), en el agroambiente – segundo pilar – y en la agroalimentación – tercer pilar –. En cada uno de ellos se subraya la “cetralidad” del proceso productivo y el interés por nuevos instrumentos jurídico-privados.

3. DESARROLLO RURAL EN LA PAC EUROPEA OBSTÁCULO O MODELO²⁷ PARA LA REGIÓN CENTROAMERICANA

En Europa desde el 2000 se plantea la reforma de la PAC en su perfil institucional y jurídico²⁸, mediante procesos acelerados de simplificación legislativa²⁹. La nueva PAC Europea, que ha pasado por diversas etapas, ofrece alternativas. Por un lado, mediante la simplificación normativa, se busca impulsar la agricultura desde una perspectiva *multifuncional*³⁰ y, por otro, se sientan las bases institucionales de un nuevo pilar: *El desarrollo rural sostenible*³¹, reforzada en la PAC 2014–2020³².

En la formación del derecho agrario en general y del Derecho agrario comunitario en particular se debe dar un acercamiento a las realidades económicas, sociales, ambientales y culturales de cada región, debe constituir un punto de referencia importante a fin de proponer un modelo jurídico “adecuado”, lo mejor posible, a nuestra realidad agraria. No se trata, en este caso, de copiar el modelo europeo, sino de encontrar la mejor alternativa para resolver los graves problemas económicos, sociales y estructurales de nuestro proceso productivo agropecuario.

En su origen la política para el desarrollo rural sostenible se centra en el criterio de la *multifuncionalidad* y por un enfoque *multisectorial*. En efecto, se busca recompensar a los agricultores por los servicios que proporcionan al dar respuesta a las expectativas de los consumidores y de la sociedad en general. Entre tales servicios se incluyen los servicios ambientales, la conservación del patrimonio rural, el paisaje agrario y ambiental, entre otros, los cuales contribuyen a generar fuentes de ingreso alternativos. Por otra parte, se busca desarrollar fuentes de ingresos y de empleo propiciando los servicios rurales. El modelo *multifuncional* de la agricultura europea pone énfasis en la triple función que desempeña el agricultor (económica, social y ambiental) en el ejercicio de sus actividades agrarias y conexas, lo cual permite

²⁶ A. Carrozza, *Lezioni...*, op.cit., p. 140.

²⁷ Esta expresión fue utilizada por L. Pastorino, *La política europea de Desarrollo rural sostenible ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005, pp. 233–234.

²⁸ V. Adam, *La réforme de la politique agricole commune de l'Union Européenne*, París 1998.

²⁹ Comisión Europea, *Simplification de la Legislation agricole*, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 2001.

³⁰ La *agricultura multifuncional* tiene un significado muy amplio: la actividad agraria no tiene como función únicamente producir bienes agrarios para el mercado. Debe cumplir una triple función: económica, social y ambiental, que permita garantizar el mantenimiento del espacio rural, del medio ambiente, y el respeto de la salud de las plantas, de los animales y de los consumidores. En su perfil ambiental, la función es producir bienes y servicios agroambientales.

³¹ La normativa comunitaria dictada con esta nueva orientación se originó básicamente: *El reglamento de desarrollo rural*, 1257/99, *El reglamento de aplicación de las medidas de promoción al desarrollo rural* 1750/99, y la decisión de la Comisión C 2843/99 para la repartición de los recursos del FEOGA. Sobre esta nueva orientación de la PAC véase la *Comunicación de la Comisión* del 19 de junio de 1999 (Publicada en la G.U.C.E. 19 junio 99, n. C 173) sobre *Orientaciones para una agricultura sostenible*. La doctrina habla de un derecho rural comunitario: M.P. Raggionieri, *Diritto rurale comunitario*, Milano 2000.

³² C. Vattier Fuenzalida (dir.), R. Román Pérez, (coord.) *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*. España 2012.

conservar la calidad de vida en el mundo rural. “La *multifuncionalidad* de la agricultura europea queda plenamente reconocida: Además de la producción alimentaria, los agricultores desempeñan una función decisiva en la protección y salvaguardia del medio ambiente, de los paisajes y de un patrimonio cultural rural rico en tradiciones y en conocimientos”.³³ Pero en la política más reciente, los temas son tan vastos y van dirigidos, por ejemplo, a establecer regímenes de ayudas directas a los agricultores, propuestas para prácticas agrícolas beneficiosas para clima y medio ambiente, revalorización de la identidad y diversidad cultural a través del papel de la mujer en actividades agrarias, titularidad compartida en explotaciones agrarias, relevo generacional, energía y economía rural, régimen jurídico del agua para el desarrollo rural, normas de calidad, agricultura ecológica, turismo en el espacio rural, agrupación y cooperativas agrícolas, grupos de acción local, entre otros³⁴. Al respecto Fuenzalida expone estas nuevas tendencias: “En este sentido, las principales novedades del desarrollo rural se dirigen al apoyo de las rentas del sector agrario, que pretenden compensar de algún modo la carga del Greening añadida a los pagos directos. Se trata ciertamente de un apoyo indirecto, pero importante, que se concreta en las medidas encaminadas a potenciar señaladamente las cadenas de distribución cortas, los mercados locales, la concentración de la oferta y las múltiples modalidades y finalidades que puede adoptar la cooperación...”³⁵

Por su parte, la falta de una política agraria apropiada, hasta ahora insuficiente, no solamente en América Latina³⁶, sino específicamente en Centroamérica, los acontecimientos relacionados con la gripe aviar, el cambio climático, la producción de biocombustibles y la seguridad agroalimentaria, sin duda alguna, marcan una nueva etapa hacia el diseño de políticas comunes a nivel regional. Para ello se han planteado tres instrumentos: a) La PACA, o política agrícola centroamericana (2008–2017), b) la Estrategia Regional Agroambiental Sostenible (ERAS) Centroamericana y c) La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

La PACA es el resultado de un largo proceso de diálogo entre diversos sectores vinculados a la agricultura, auspiciado por el Consejo Agropecuario Centroamericano. Presenta una “concepción ampliada” del sector agrícola tomando en cuenta las actividades productivas agropecuarias, las de transformación y comercialización, con enfoque de cadenas agroproductivas comerciales. Alcanza todos los países miembros del SICA y su ejecución prevé resultados concretos para diez años. El objetivo es: “Promover una agricultura centroamericana sostenible, moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente, concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles y oportunidades, así como de fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados”. En el diseño, se tomó en consideración la diferencia entre los países, indicándose que la política regional complementa los esfuerzos que se realizan a nivel nacional y no los sustituye, con lo cual se aleja realmente de la formulación de una verdadera política agrícola común. Solo en la medida que se vayan creando instrumentos jurídicos complementarios o derivados, con efectos directos y aplicación obligada, que orienten a una mayor armonización e integración real, podría hablarse de una política agraria común.

Dicha consideración es de trascendental importancia, si se toma en cuenta “...que la ejecución de las acciones de la política en su conjunto debe contribuir al logro de objetivos superiores, tales como la

³³ Comisión Europea, *La nueva política agrícola común. Una agricultura para la Europa de mañana*. Publicaciones de la Unión Europea, 2000, p. 2; Comisión Europea, *La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*, del 18 de noviembre de 2010.

³⁴ Para todo, véase C. Vattier Fuenzalida (dir.), R. Román Pérez, (coord.), *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, op.cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ R. Barrantes, J. Berdegué, M. Piñero (coord.) y otros, *Agricultura y Desarrollo en América Latina: Gobernanza y Políticas Públicas*. Panel Independiente sobre la agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL), Argentina 2013.

seguridad alimentaria, el desarrollo rural, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad en los pueblos centroamericanos”, pero pareciera que este aspecto es relegado a un segundo plano para dar paso a la competitividad propia de un esquema de regionalismo abierto, y no de un proceso de integración regional.

Actualmente se está en proceso de consulta de la nueva Política Agrícola Regional (2018) de Centroamérica y República Dominicana, por parte del Consejo Agropecuario Centroamericano.³⁷ La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) impulsada por el Consejo Agropecuario Centroamericano en virtud del mandato de la Reunión de Presidentes (XXXIII) del 5 de diciembre de 2008, constituyendo para ello un Grupo Intergubernamental de Trabajo. Parte de un diseño participativo y dinámico, involucrando a la Sociedad Civil organizada y a los diferentes actores políticos. Busca reconstruir un modelo nacional, haciendo de la política de desarrollo rural una política de Estado, que corresponda también a “una visión compartida” en el ámbito regional.

El marco jurídico debe ser la base para la implementación de cualquier Estrategia y especialmente mediante la utilización del instrumento del reglamento comunitario, según las competencias asignadas al Consejo Agropecuario Centroamericano en los artículos 45 y 55 del Protocolo de Guatemala. El Consejo de Ministros, actuando sectorialmente o intersectorialmente con otros Ministerios, está facultado para dictar actos normativos derivados, a saber, resoluciones y reglamentos, mediante los cuales pueda ir estableciendo las bases de esa política agrícola regional común.

Los recientes esfuerzos del CAC en el diseño de la PACA o política agrícola centroamericana (2008–2017 y su rediseño en consulta a partir del 2018–2030), así como las Estrategias elaboradas, deben ir acompañadas, necesariamente, de instrumentos jurídicos normativos que permitan enfrentar los retos derivados de la seguridad alimentaria, el cambio climático y la sostenibilidad agroambiental, agroalimentaria y de desarrollo rural.

El nuevo Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo de Ministros de Agricultura del SICA (aprobado el 25 de octubre de 2017) establece en sus competencias: “Establecer mecanismos de diálogo con las organizaciones regionales del sector privado agropecuario, incluyendo organizaciones representativas de los pequeños/as productores/as, de agricultura familiar y de la sociedad civil sobre la ejecución de la política agrícola regional, así como de otras políticas y estrategias regionales directamente relacionadas con el sector agropecuario y el desarrollo rural”. También el Consejo de Ministros puede “Establecer Comités Técnicos, Grupos de Trabajo o Comisiones Regionales para la ejecución de la política agrícola regional, así como de políticas y estrategias regionales directamente relacionadas con el sector agropecuario y al desarrollo rural”.

La PACA se ha extendido a otros instrumentos en materia de desarrollo rural con enfoque territorial, seguridad alimentaria y nutricional, gestión ambiental y a nivel sub-sectorial de fruticultura,³⁸ y en el subsector de pesca y acuicultura.³⁹

³⁷ CAC. Política Agrícola Regional (Documento para el Diálogo). Marco orientaciones retos. Consultar en: www.cac.int/node/2075. Se lee en el considerando 16. “En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, en la XLIX Reunión de jefes de Estado y de Gobierno del 29 de junio de 2017, se dio por recibida la propuesta de Agenda Estratégica Priorizada del SICA que tiene como referente la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En esta agenda del SICA se refiere a la Política Agrícola Regional 2018–2030 como prioridad del CAC; y tiene como uno de sus indicadores de cumplimiento, en lo pertinente al ODS 8, el documento de la política agrícola concertado y aprobado regionalmente”.

³⁸ Estos instrumentos, actualmente vigentes, son: La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud: 2009–2024 (ERAS), La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial: 2010–2030 (ECADERT), Política Regional del Desarrollo de la Fruticultura: 2011–2025 (POR-FRUTAS), así como la ya citada Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana: 2012–2032 (POLSAN). CAC. Política Agrícola Regional (Documento para el Diálogo). Marco orientaciones retos. Consultar en: www.cac.int/node/2075.

³⁹ Política de Integración de Pesca y Acuicultura 2015–2025, liderada por la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA). CAC. Política Agrícola Regional (Documento para el Diálogo). Marco orientaciones retos. Consultar en: www.cac.int/node/2075.

4. SECTOR PÚBLICO DE LA AGRICULTURA: LA TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO EN INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL⁴⁰

Justamente, con el fin de dar respuesta a esa transformación hacia el desarrollo rural territorial e integral, se publica la Ley N.º 9036, sancionada el 11 de mayo de 2012, denominada “Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”. Establece el desarrollo rural territorial como una política de Estado, a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como rector del sector agropecuario nacional, y su ejecución se confía al Instituto (artículo 1). Incorpora en sus definiciones las actividades agrarias productivas (agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca y maricultura) y el criterio de multifuncionalidad, incluyendo los principios constitucionales de fomento a la producción, distribución equitativa de la riqueza, solidaridad y justicia social (artículo 3).

En el Título II se plantea la transformación institucional del IDA en INDER, fijando su régimen patrimonial y financiero (artículos 14 al 37), pero además se incluyen normas sustantivas para la creación de un Fondo de Tierras, los sistemas de dotación, mediante arrendamiento o asignación, individual y colectiva, en función de los proyectos productivos o de servicios para el desarrollo rural territorial (artículos 38 al 72). Igualmente, se crea un Fondo de Desarrollo rural, regulándose el instituto del crédito rural (artículos 73–77).

5. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES QUE FAVORECEN EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE EN COSTA RICA

El Tribunal Agrario⁴¹ realiza un importante análisis de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo rural Territorial (ECADERT), como política regional, indicando el deber del INDER, como ente rector del desarrollo rural sostenible, de garantizarle a los sujetos beneficiarios de la aplicación de la legislación agraria las condiciones mínimas para que las familias campesinas puedan alcanzar su desarrollo pleno, tales como vivienda digna, infraestructura, servicios básicos. En esta materia, el Tribunal Agrario ha dictado importantes resoluciones en materia de revisión de criterios sobre la idoneidad de los productores para calificar como sujetos en proyectos productivos de desarrollo rural territorial.⁴²

6. CONCLUSIÓN

Sin duda alguna, el derecho comparado incide en el desarrollo de la disciplina *iusagrarista* en temas tan relevantes y actuales, como lo es el desarrollo rural sostenible.

La tensión de los mercados agrícolas genera normas a nivel multilateral, regional y nacional, que comprometen las características especiales de la agricultura, por lo cual los países y bloques económicos más fuertes procuran mantener y priorizar las políticas de planificación del sector agropecuario, adaptándolo a las nuevas exigencias globales. Una muestra de ello lo es la nueva política de la Unión Europea PAC del año 2000, que introdujo el pilar del desarrollo rural y su relanzamiento a partir de 2014.

⁴⁰ Para un análisis más extenso, véase mi obra. E. Ulate Chacón, *Manual de Derecho agrario y Justicia Agraria*, San José 2012, Cap. XXII.

⁴¹ Tribunal Agrario de Costa Rica. Sentencia No. 196-F-13, del 28 de febrero del 2013. “El desarrollo rural debe ser integral, y significar no solo la simple entrega de una parcela o de un lote, sino que debe ir más allá, para garantizarle a los agricultores condiciones mínimas de salud, vivienda digna, asistencia técnica, acceso al crédito, servicios rurales, agroambientales, etcétera”.

⁴² Tribunal Agrario, No 565 del 16 de junio de 2016.

Centroamérica, región que no ha alcanzado un adecuado nivel de desarrollo en lo que se refiere a políticas públicas nacionales, ha comenzado a hacer uso de los mecanismos jurídicos regionales, sobre todo de las competencias del Consejo de Ministros de Agricultura (CAC), para plantear una política agrícola regional 2007–2017, en proceso de rediseño a partir del 2018, y consulta con los sectores más vulnerables. Si bien es cierto existen estrategias regionales sobre desarrollo sostenible, salud, seguridad alimentaria, cambio climático y políticas sectoriales, tales como en el sector frutícola, de pesca y acuicultura, será necesario como reto del Consejo de Ministro, la actuación a través de instrumentos jurídicos comunitarios, tales como reglamentos o resoluciones, orientados a hacer un desarrollo más efectivo de tales políticas en los Estados parte del SICA.

Costa Rica se ha anticipado al nuevo modelo de desarrollo, a partir de la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario al Instituto de Desarrollo Rural, generando nuevas políticas y nuevos instrumentos, sobre todo contractuales, financieros y de coordinación, para lograr la construcción de proyectos productivos desde abajo que permitan la reinserción de los productores y productoras a actividades agrícolas sostenibles que puedan tener un mejor rédito e impacto en el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de la población. Lo cual se ha visto como un modelo a seguir en la región Centroamericana.

Tal orientación es respaldada por la existencia en Costa Rica de Tribunales agrarios, con jueces y juezas especializados en materia agraria que marcan criterios jurisprudenciales en torno al cumplimiento de los objetivos del desarrollo rural sostenible, como política de Estado.

Bibliografía

- Adam V., (1998), *La réforme de la politique agricole commune de l'Union Européenne*, París.
- Arcangeli A., (1936), *Istituzioni di diritto agrario*. Parte generale, 2.ª Ed., Roma.
- Barrantes R., Berdegué J., Piñero M. (coord.) y otros, (2013), *Agricultura y Desarrollo en América Latina: Gobernanza y Políticas Públicas*, Panel Independiente sobre la agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL), Argentina.
- Bolla G., (1963), *Lordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche; L' jus proprium dell'agricoltura ed il contributo della sociologia alla sua ricostruzione scientifica nell'epoca del "pianismo"; Lordinamento giuridico dell'agricoltura*, en: *Scritti di Diritto Agrario*, Milano.
- Comisión Europea, (2000), *La nueva política agrícola común. Una agricultura para la Europa de mañana*. Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea, (2010), *La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*, del 18 de noviembre de 2010.
- CAC. Política Agrícola Regional (Documento para el Diálogo). Marco orientaciones retos. Consultar en: www.cac.int/node/2075.
- Carrozza A., (1962), *Gli Istituti del Diritto Agrario*, Milano.
- Carrozza A., (1978), *L'autonomia del Diritto Agrario*, en: *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino.
- Carrozza A., (1988), *Lezioni di diritto agrario*, Milano.
- Carrozza A., (1975), *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario*, Milano.
- Carrozza A., Zeledón Zeledón R., (1990), *Teoría general e institutos del Derecho agrario*, Buenos Aires.
- Costato L., (2001), *Corso di Diritto agrario*, Milano.
- Goldoni M., (1996), *Ageo Arcangeli giusagrarista*, en: *Ageo Arcangeli, l'uomo, la vita, l'impegno scientifico*, AICDA, Año XVII, n. 65–70.
- Irti N., (1975), *Le due Scuole del Diritto Agrario*, "Rivista di Diritto Agrario", I.
- Massart A., (2001), *Síntesis del Derecho Agrario*, 3.ª Ed., Pisa.
- Pastorino L., (2005), *La política europea de Desarrollo rural sostenible ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata.
- Raggionieri M.P., (2000), *Diritto rurale comunitario*, Milano.
- Tribunal Agrario de Costa Rica, Sentencias N.o 196-F-13, del 28 de febrero de 2013 y N.o 565 del 16 de junio de 2016.
- Ulate Chacón E., (2012), *Manual de Derecho agrario y Justicia Agraria*, San José.
- Ulate Chacón E., (2001), *El futuro del derecho agrario comunitario en Centroamérica: por una política común basada en el desarrollo rural sostenible*, en: *Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano*, Pisa.

Ulate Chacón E., (2005), *Tratado Breve de Derecho Agrario Comunitario e Internacional. Políticas agrarias, desarrollo rural y seguridad alimentaria frente a los retos de la globalización. Estudio comparado*, San José, Costa Rica.

UMAU, (1992), *Memorias del II Congreso Mundial de Derecho agrario*, UMAU.

Vattier Fuenzalida C. (dir.), Román Pérez R. (coord.), (2012), *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014–2020*, España.

Enrique Ulate Chacón – doctor, Universidad de Costa Rica, enulate@yahoo.es.

II

CONTEMPORARY CHALLENGES OF AGRICULTURAL LAW



MAYARA LUIZA PEREIRA

Food Security and Agroecological Public Policies: the Brazilian Case

ABSTRACT: This research aims to answer the following question: based on the Brazilian case, how are (or are not) public policies on agroecology addressing the topic of food security? To answer the proposed question, a bibliographical research was done, based on normative documents and secondary data. First, some considerations will be presented on the connection between food security and agroecology and, after, the Brazilian experience with agroecological public policies, especially regarding food security. The results found indicate that food security is being addressed directly and indirectly by Brazilian agroecological policies.

KEYWORDS: food security, agroecology, public policies

1. INTRODUCTION

After years of declining, it is believed that world hunger is on the rise again. According to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and other authors, the estimated number of chronically undernourished people worldwide in the year of 2016 was 815 million¹, a number considerably higher than in 2015, when about 777 million people were considered undernourished.²

Despite of the several measures that have been taken in the last two decades at reducing hunger and guaranteeing access to food, undernourishment and other forms of malnutrition remain at considerably high levels in different regions all over the world.³ While in some regions the food security situation has worsened, notably in parts of Sub-Saharan Africa, South-Eastern Asia and Western Asia, childhood overweight and obesity are increasing, and in 2016, 41 million children worldwide were overweight.⁴

In this scenario, agroecology was strengthened as an alternative of a sustainable agricultural system that could be an effective answer to many of the world greatest challenges, such as climate change, poverty and hunger.⁵ It has also been convened that the transition to agroecological systems could contribute to

¹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The state of food security and nutrition in the world 2017: building resilience for peace and food security*, Rome 2017, pp. 5–7.

² FAO, IFAD, WFP, *The state of food insecurity in the world 2015: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*, Rome 2015, pp. 8–17.

³ *Ibidem*, p. 10.

⁴ FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The state of food security and nutrition in the world 2017: building resilience for peace and food security*, Rome, 2017, pp. 5–7, 17–18.

⁵ FAO, *FAO's work on agroecology: a pathway to achieving the SDGs*, Rome 2018, pp. 4–6.

accelerate the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals (SDGs).⁶

Nonetheless, only 28 countries have somehow incorporated agroecology in their public policies framework, although this insertion is considered a requisite to the transition from current conventional models to agroecological ones.⁷ While some countries have addressed agroecology only indirectly in their public policies framework (China and Peru for example), other have built an agroecological framework, such as Argentina and Brazil.⁸

Brazil is, in fact, also one of the best examples of disposition on dealing with hunger and poverty.⁹ From 2002 to 2014, Brazil reduced by 82 percent the number of undernourished people.¹⁰ However, due to political and economic changes, some research outcomes¹¹ already indicate the possibility of Brazil returning to the World Hunger Map over the next years, following the new world tendency of rising numbers on hunger that has recently become apparent. Paradoxically, the Brazilian agroecological framework has also recently been reinforced, with new goals and actions, raising doubts on how and if the food security is being addressed by this specific policy.

Therefore, this research aims to answer the following question: based on the Brazilian case, how are (or are not) public policies on agroecology addressing the topic of food security? First, some considerations on the connection between food security and agroecology will be presented and, after, the Brazilian experience with agroecological public policies, especially regarding food security, based on a bibliographical research.

2. THE CONNECTION BETWEEN FOOD SECURITY AND AGROECOLOGY

The absolute number of people in the world affected by chronic food deprivation in 2016 was estimated in 815 million, indicating a rising trend that began in 2014, when the rates showed 775 million people in this condition. These rising numbers can be attributed to a multiplicity of factors, including recent reductions in food availability and increases in food prices, due to climate change effects (for example, the El Niño phenomena), violent conflicts (particularly in Africa and East European countries) and economic slowdowns (mainly in Latin America and Western Asia).¹²

Nevertheless, the world produces sufficient food to feed the growing population. Per capita food availability has risen from about 2220 kcal/person/day in the early 1960s to 2790 kcal/person/day in the period between 2006 and 2008,¹³ with family farmers playing a fundamental role, since they are respon-

⁶ The 17 Sustainable Development Goals were built in the context of the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by more than 150 countries in September 2015. The SDGs are focused on ending poverty, fighting inequalities and tackling climate change. UN General Assembly. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015, A/RES/70/1. Available at: <http://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html> [access: 08.04.2018].

⁷ FAO, *FAO's work on agroecology: a pathway to achieving the SDGs*, Rome 2018, p. 22–23.

⁸ J. Graziano da Silva, *Opening Plenary and Regional Synthesis*, in: *2nd FAO International Symposium on Agroecology: Scaling up Agroecology to achieve the SDGs*, Rome 2018. Available at: <http://www.fao.org/webcast/home/en/item/4642/icode/> [access: 11.04.2018].

⁹ International Food Security Network, *Success in reducing hunger: lessons from India, Malawi and Brazil*, 2011, pp. 26–34.

¹⁰ FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2014: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rome 2014, pp. 23–26.

¹¹ Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero (org.), *Relatório Luz da Agenda 2030: de Desenvolvimento Sustentável – Síntese*, Brasil 2017, p.12.

¹² FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The state of food security and nutrition in the world 2017: building resilience for peace and food security*, Rome 2017, pp. 2–9.

¹³ FAO, *FAO Statistical Yearbook 2012: Part 3*. Available at: <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e03a.pdf> [access: 04.04.2018].

sible for more than 80 percent of the world's food in terms of value.¹⁴ So, food insecurity is not about the quantity of food produced but, mainly, about poverty, conflicts, food waste and distribution, climate change and food and agricultural policy.

Moreover, food security is not only about undernourishment. Malnutrition, the term that the Sustainable Development Goals mention,¹⁵ ranges from severe undernutrition to obesity. In other words, it comprehends, on one side, the deficiencies in macronutrients or micronutrients, and, on the other side, the excessive intake of food and calories and/or limited energy expenditure, that can lead to diet related diseases. These distortions can be due to, for example, difficulties in food accessibility or inadequate nutrient intake, especially considering that global diets have become more homogenous and largely composed of processed foods, affecting negatively the variety and the quality of nutrients and food in general.¹⁶

Agroecology emerges, then, as an important alternative to the conventional food and agrarian system, supporting healthy, diversified and culturally appropriate diets. It is understood that agroecology re-balances tradition and modern food habits, promoting healthy food production and consumption while supporting the right to adequate food, respecting the biodiversity and the multiple crops existent at the different localities¹⁷.

According to the FAO, it is possible to identify 10 main elements on agroecology that are key values to achieve zero hunger and multiple SDGs. They are: diversity, synergies, efficiency, resilience, recycling, co-creation and sharing of knowledge, human and social values, culture and food traditions, responsible governance, circular and solidarity economy. Furthermore, agroecological approaches address the root causes of hunger, poverty and inequality, while focusing on building resilient livelihoods and transforming food systems based on the three dimensions of sustainability (social, economic and environmental).¹⁸

Agroecology is based on bottom-up and territorial processes, founding its expression in family farmer's practices and placing a strong focus on the rights of women, youth and indigenous people,¹⁹ some of the most vulnerable groups in the world.²⁰ Due to the relevance of family farmers in producing food and, also their vulnerability, agroecology may have an important role to play in food security.

In fact, agroecology emerged as an important resource on promoting food security because it respects the biodiversity and values at the same time traditional and more natural production processes and products, being an alternative to the processed products and homogeneous diets, that are leading to malnutrition. Moreover, agroecology has as main actors the family farmers, a deeply vulnerable group but also an important producer of food worldwide, being able to change both, the food produced and its producers.

At the beginning, around 1920, agroecological ideas were a philosophical and anthroposophical thought of political contestation or reaction to industrial standards of food production and consumption.²¹ In the last few years, however, agroecology has entered the discourse among international and UN institutions. From the call for an increase and strengthening of agroecological sciences in 2008 at the

¹⁴ FAO, IFAD, WFP, *The state of food insecurity in the world: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*, Rome 2015, p. 31.

¹⁵ SDG 2, goal 2.2. UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015, A/RES/70/1. Available at: <http://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html> [access: 08.04.2018].

¹⁶ FAO, *Summary for decision-makers: FAO Regional Symposia on Agroecology*, Rome 2016, p. 3.

¹⁷ FAO, *The 10 elements of agroecology: guiding the transition to sustainable food and agricultural systems*, Rome 2017, p.10.

¹⁸ *Ibidem*, p.2.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In Brazil, for example, the rural families are the social group most associated with extreme poverty. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mudanças recentes na pobreza brasileira. *Comunicados do IPEA*, n 111, set. 2011. Available at: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110915_comunicadoipea111.pdf [access: 12.04.2018].

²¹ A. Brandenburg, *Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas*, "Desenvolvimento e Meio Ambiente" 2002, n. 6, p. 12.

International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, to the claim for scaling up agroecological initiatives, in the Second FAO International Symposium on Agroecology the topic of agroecology has consolidated as an alternative food and agricultural system.

Moreover, the need for assuring political and institutional conditions for agroecology to scale up has been recognized, including building public policies that regulate the agrofood systems and the rural development, encouraging the strengthening of alternative food networks, particularly the ones founded on agroecological practices.²²

3. THE BRAZILIAN CASE

The Brazilian case was chosen to be analyzed due to two main factors: the state of food insecurity in the country and the public policy framework developed for agroecology in Brazil which is one of the few countries that have this specific framework.

In 2014, the country left the World Hunger Map, having achieved both, the Millennium Development Goals targeted at halving the proportion of national population who suffer from hunger, and the World Food Summit goals, targeted at reducing by half the absolute number of hungry people in the country. This means that currently Brazil has hunger rates below 5%.²³

A combination of multiple factors and measures taken in the last two decades have contributed to these Brazilian achievements in fighting hunger and included: political priority given to the eradication of hunger and undernourishment agenda, establishment of specific public policies and income transfer programs, economic growth and promotion of family farming especially through government procurement.²⁴

Nonetheless, as pointed out by many organizations in the document prepared for the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development in 2017, Brazil finds itself in an unprecedented political crisis and with fundamental rights receding. Furthermore, the political priority and the financial resources once given to the food security agenda have ceased, raising the chances of Brazil returning to the World Hunger Map.²⁵ In this scenario, agroecological policies may have a more relevant role in reestablishing greater food security in Brazil, mainly regarding family farmers.

In fact, Brazil has been building its agroecological framework since the beginning of the century. One of the first experiences with agroecological public policies occurred in the Brazilian state of Rio Grande do Sul, between 1999 and 2002, promoted by the Association of Enterprises of Technical Assistance and Rural Extension (EMATER). The institution established several sustainable criteria to guide research and extension activity, promoting the centrality of family farming, the attention to rural poverty and the principles of agroecology. Also worthy of note was the National Policy on Technical Assistance and Rural Extension (PNATER) that, since 2003, has already included agroecological principles to guide the action of extension agents.

Subject to the continuity of governments and political forces, both initiatives suffered setbacks that slowed them down and diminished their relevance without firm opposition from the sectors concerned. In fact, until 2012, state initiatives through public policies that promoted the agroecological transition

²² P. Petersen, M. Arbenz, *Aumento de escala da Agroecologia: uma questão política*, "Revista Agriculturas: experiências em agroecologia" 2018, v. 14, n. 1, p. 9.

²³ FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2014: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rome, 2014, pp. 23–26.

²⁴ *Ibidem*, pp. 23–26.

²⁵ Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero (org.), *Relatório Luz da Agenda 2030: de Desenvolvimento Sustentável – Síntese*, Brasil 2017, pp. 3–12.

existed, but they were quite specific and seen as isolated fragments on the universe of agricultural policies and programs.²⁶

In 2012, as a result of a deeply participative process that counted with regional and national debates, the National Policy on Agroecology and Organic Production (PNAPO) was established, with the objective of integrating, articulating and adapting policies to promote the agroecological transition and organic production.²⁷ Months later, the first edition of the National Plan on Agroecology and Organic Production (PLANAPO), set for the triennium 2013–2015, was delivered as a pioneering agroecological policy, with deep technical knowledge, multiplicity of actors and wide thematic range.

The food security agenda, though, was not addressed with sufficient depth. Food security was mentioned literally only when referring to: the importance of biodiversity for food security, the leadership of women in ensuring it, the role of native species of Brazilian flora and, finally, the human right to an adequate diet and food. As to the specific goals, food security was mentioned only regarding the registering of new varieties of eatable plants.²⁸

It goes without saying that food security is addressed by agroecological practices in general, not only when the literal focus is the expression “food security.” However, when building the specific goals towards an agroecological transition, key elements were left aside, such as promoting food habits education for farmers or mapping their existent local practices for food security that could be replied in other locations.

As pointed by Sambuichi, Ávila, Moura et al, after evaluating the execution of PLANAPO, it was observed that its objectives and goals were not built for the duration of this first plan, but aimed at a long-term strategy for continued action. This because of difficulties faced at the execution of some actions, such as: the low percentage of execution of resources allocated to loan, which corresponded to the majority of the resources made available in the plan (due to particularities of the rural system, originally built to support the agribusiness and not agroecology); the low percentage of financial and physical execution of actions to support and regulate the production of supplies and, finally, the regularization of organic production and others. On the other hand, the program was particularly successful at training and educational actions, at supporting extractivism and forest management and at assisting agroecology centers and seed banks and keepers.²⁹

Continuing and improving the work started in 2012, the Interministerial Ordinance n° 1, of May 3rd, 2016, launched a second plan of actions for the triennium 2016–2019. Also with broad participation of civil society, PLANAPO 2016–2019 identifies several Ministries, sectoral units and governmental entities around programs and actions that induce the agroecological transition and organic and agroecological production. The plan includes 194 initiatives, distributed in 30 goals and organized in 6 strategic axes: production; use and conservation of natural resources; knowledge; marketing and consumption; land and territory and socio-biodiversity.

In this new plan, food security was mentioned specifically when: concerning the families settled after agrarian reform; addressing the need for improvements in infrastructure, management, funding and governance of organic and agro-ecological commodity marketing spaces, as well as to encourage consumer cooperatives and public food and nutrition security equipment and, still, regarding the im-

²⁶ F. Caporal, P. Petersen, *Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso Brasil*, “Agroecologia” 2012, v. 6., pp. 66–68.

²⁷ Brasil, *Decreto n° 7.794, de 20 de Agosto de 2012*, available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm [access: 11.04.2018].

²⁸ *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO*, Brasília, MDS; CIAPO, 2013. Available at: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Brasil_Agroecologico_Baixar.pdf [access: 18.04.2018].

²⁹ R.H.R. Sambuichi, M.L. Ávila, I.F. Moura et al., *Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013–2015*, in: R.H.R. Sambuchi et al. (eds.), *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento sustentável*, Brasília 2017, pp. 190–192.

portance of food sovereignty. The specific goals, though, mentioned food security more times than in the previous document: to promote the diffusion of ecological stoves (a renewable energy); to publicize the new varieties of eatable plants previously found; and to set it as one of the objectives of a specific action to promote agroecological projects with indigenous and other traditional communities, focused on food security and increase of income.³⁰

As in the previous document, the PLANAPO 2016–2019 sets relevant guidelines towards food security, such as the promotion of traditional seeds and original species of fauna (investing in biodiversity, a key element on the connection between food security and agroecology); the built of new markets for organic and agroecological products; the inclusion of organic and agroecological products at government procurement; and the technical training in many levels of education. Moreover, an increase in the number of times food security was mentioned and a greater diversification of the topics associated with it has been observed, although but there is still room for deepening the knowledge on this connection and broadening the actions towards it.

4. CLOSING REMARKS

This paper intended to answer the following question whether and how, based on the Brazilian case, public policies on agroecology are (or are not) addressing the topic of food security?

Throughout the research, it was possible to notice that the agroecological framework in Brazil is addressing the topic of food security, directly (literally mentioning food security on goals and strategies) and indirectly (promoting actions for biodiversity and educational training, for example). However, due to the recent threat of a growth of food insecurity in the country, agroecological policies could receive a leadership role in helping to ensure food security, through broadening its actions towards food security specifically (and identifying it clearly), receiving greater financial contribution, among others.

Bibliography

- Brandenburg A., (2002), *Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas*, “Desenvolvimento e Meio Ambiente”.
- Brasil, (2012), *Decreto nº 7.794, de 20 de Agosto de 2012*, available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm.
- Brasil, (2016), *Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica-Planapo: 2016–2019*, Brasília, MDA, 2016. Available at: <http://www.agroecologia.org.br/files/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>.
- Brasil, (2013), *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO* Available at: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf.
- Caporal F.R., Petersen P., (2012), *Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso Brasil*, “Agroecología”.
- FAO, (2012), *FAO Statistical Yearbook 2012: Part 3*, Available at: <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e03a.pdf>.
- FAO, (2018), *FAO's work on agroecology: a pathway to achieving the SDGs*, Rome.
- FAO, (2016), *Summary for decision-makers: FAO Regional Symposia on Agroecology*, Rome.
- FAO, (2017), *The 10 elements of agroecology: guiding the transition to sustainable food and agricultural systems*, Rome.
- FAO, IFAD, WFP, (2015), *The state of food insecurity in the world 2015: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*, Rome.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, (2017), *The state of food security and nutrition in the world 2017: building resilience for peace and food security*, Rome.
- Graziano da Silva J., (2018), *Opening Plenary and Regional Synthesis in: 2nd FAO International Symposium on Agroecology: Scaling up Agroecology to achieve the SDGs*, Rome.

³⁰ *Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica-Planapo: 2016–2019*, Brasília, MDA, 2016. Available at: <http://www.agroecologia.org.br/files/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf> [access: 18.04.2018].

- Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero (org.), (2017), *Relatório Luz da Agenda 2030: de Desenvolvimento Sustentável – Síntese*.
- International Food Security Network, (2011), *Success in reducing hunger: lessons from India, Malawi and Brazil*.
- International Symposium on Agroecology: *Scaling up Agroecology to achieve the SDGs*, (2018), Rome.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), (2011), *Mudanças recentes na pobreza brasileira. Comunicados do IPEA*, n. 111, set. 2011.
- Petersen P., Arbenz M., (2018), *Aumento de escala da Agroecologia: uma questão política*, “Revista Agriculturas: experiências em agroecologia”.
- Sambuichi R.H.R., Ávila M.L., Moura I.F. et al., (2017), *Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013–2015*, in: Sambuichi R.H.R. et al. (eds.), *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento sustentável*.
- UN General Assembly, (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015, A/RES/70/1.

Mayara Luiza Pereira – PhD candidate, Scuola Superiore Sant’Anna – Pisa, mayara_lp@hotmail.com.



LUCAS ABREU BARROSO, MARCELA MÜLLER

El desafío (también del derecho) de alimentar a más de doscientos millones de personas en una democracia de tercer mundo

ABSTRACT: *The Challenge (also from the Legal Standpoint) of Feeding More Than Two Hundred Million People in a Third World Democracy.*

This paper studies the problem of food in Brazil, from the internal normative level (constitutional and infra-constitutional) and from the political, legal and institutional commitments assumed by the country before the national and international community.

KEYWORDS: Brazil, food, public politics, global agenda

RESUMEN: En este artículo se estudia el problema de la alimentación en Brasil, a partir del plano normativo interno (constitucional e infra-constitucional) y de los compromisos políticos, jurídicos e institucionales asumidos por el país ante la comunidad nacional e internacional.

PALABRAS CLAVE: Brasil, alimentación, políticas públicas, agenda global

1. EL PLANO NORMATIVO

En Brasil, relativamente al derecho a la alimentación, se destacan la Ley n.º. 11.346/2006 (Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional – LOSAN) y la Enmienda Constitucional n.º. 64/2010. La primera define en el artículo 2º la *alimentación adecuada* como derecho fundamental del ser humano, inherente a la dignidad de la persona humana e indispensable a la realización de los derechos constitucionalmente asegurados, debiendo el poder público adoptar las políticas y acciones que sean necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población. La segunda, aunque posteriormente, introdujo en el artículo 6º de la Constitución Federal de 1988 la alimentación entre los denominados *derechos sociales*, al lado de la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y a la infancia y la asistencia a los necesitados.

Las políticas y acciones preconizadas en el dispositivo legal de la LOSAN reproducido deberán considerar las dimensiones ambientales, culturales, económicas, regionales y sociales, conforme su párrafo primero. También deberá el poder público respetar, proteger, promover, proveer, informar, monitorear, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad, de acuerdo con su párrafo segundo.

El papel de la LOSAN ha sido imprescindible para la concretización de la seguridad alimentaria en Brasil. En el artículo 3º buscó conceptualizar la seguridad alimentaria y nutricional como realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como bases prácticas de alimentación promotoras de la salud que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles.

En el artículo 4º estableció que la seguridad alimentaria y nutricional abarca: a) la ampliación de las condiciones de acceso a los alimentos por medio de la producción, en especial de la agricultura tradicional y familiar, del procesamiento, de la industrialización, de la comercialización, incluyéndose los acuerdos internacionales, del abastecimiento y de la distribución de los alimentos, incluyéndose el agua, así como de la generación de empleo y la redistribución de la renta; b) la conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos; c) la promoción de la salud, de la nutrición y de la alimentación de la población, incluyéndose grupos poblacionales específicos y poblaciones en situación de vulnerabilidad social; d) la garantía de la calidad biológica, sanitaria, nutricional y tecnológica de los alimentos, así como su aprovechamiento, estimulando prácticas alimentarias y estilos de vida saludables que respeten la diversidad étnica y racial y cultural de la población; e) la producción de conocimiento y el acceso a la información; f) la implementación de políticas públicas y estrategias sustentables y participativas de producción, comercialización y consumo de alimentos, respetándose las múltiples características culturales del país.

La LOSAN no se olvidó de la *soberanía alimentar*, al preceptuar en el artículo 5º que la conquista del derecho humano a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional requiere el respeto a la soberanía, que confiere a los países la primacía de sus decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos, no obstante el Estado brasileño debe empeñarse en la promoción de cooperación técnica con países extranjeros, contribuyendo así para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada en el plano internacional (artículo 6º).

La intención del legislador con la edición de la Ley n.º. 11.346/2006 fue crear el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SISAN. En el artículo 1º dispone que esta ley establece las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del SISAN, por medio del cual el poder público, con la participación de la sociedad civil organizada, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones, con el objetivo de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada.

De este modo, aspira a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional de la población por medio del SISAN, que está integrado por un conjunto de órganos y entidades de la Unión, de los Estados, de Distrito Federal y de los Municipios y por instituciones privadas, con o sin fines lucrativos, dedicadas a la seguridad alimentaria y nutricional y que manifiesten interés en integrar este sistema (artículo 7º).³¹

De acuerdo con su artículo 8º, el SISAN se rige por los siguientes principios: a) universalidad y equidad en el acceso a la alimentación adecuada, sin ningún tipo de discriminación; b) preservación de la autonomía y respeto a la dignidad de las personas; c) participación social en la formulación, ejecución, acompañamiento, monitoreo y control de las políticas y de los planes de seguridad alimentaria y nutricio-

³¹ Ley n.º. 11.346/2006: Art. 11. Integran el SISAN:

- a) la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- b) el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONSEA;
- c) la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- d) los órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional de la Unión, de los Estados, de Distrito Federal y de los Municipios;
- e) las instituciones privadas, con o sin fines lucrativos, que manifiesten interés en la adhesión y que respeten los criterios, principios y directrices del SISAN.

nal en todas las esferas de gobierno; d) transparencia de los programas, de las acciones y de los recursos públicos y privados y de los criterios para su concesión.

El SISAN, con base en el artículo 9º, se orienta por las siguientes directrices: a) promoción de la intersectorialidad de las políticas, programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales; b) descentralización de las acciones y articulación, en régimen de colaboración, entre las esferas de gobierno; c) monitoreo de la situación alimentaria y nutricional, buscando subsidiar el ciclo de gestión de las políticas para el área en las diferentes esferas de gobierno; d) conjugación de medidas directas e inmediatas de garantía de acceso a la alimentación adecuada, con acciones que amplíen la capacidad de subsistencia autónoma de la población; e) articulación entre presupuesto y gestión; f) estímulo al desarrollo de investigaciones y a la capacitación de recursos humanos.

De acuerdo con el artículo 10 el SISAN tiene por objetivos formular e implementar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional, estimular la integración de los esfuerzos entre gobierno y sociedad civil, así como promover el acompañamiento, el monitoreo y la evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

La forma como fue incluida la alimentación en el texto constitucional vigente en Brasil revela su naturaleza de derecho fundamental, un derecho social fundamental a la alimentación adecuada. Sin embargo, su previsión legal apenas en los albores de la segunda década del siglo XXI es lamentable, en un país que de “tierra prometida” para inmigrantes de todos los lados del mundo que escapaban del hambre, también se vería luchando contra la tragedia del hambre.³² Se concluye, pues, por la ineficiencia de las agendas política, económica, social y jurídica en materia de derecho a una alimentación adecuada hasta la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º. 64/2010.

Es verdad que tal derecho ya se encontraba en la Constitución de 1988 por efecto “del art. 1º, III (dignidad de la persona humana), del art. 3º, III (erradicación de la pobreza y de la marginación y reducción de las desigualdades sociales y regionales), del art. 4º, II (superioridad de los derechos humanos), del art. 6º (derecho a la salud), del art. 7º, IV (salario mínimo capaz de atender a las necesidades vitales básicas, entre ellas la alimentación), del art. 23, VIII (fomento a la producción agropecuaria y organización del abastecimiento alimentario) y X (combate a las causas de la pobreza y de los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos), del art. 208, VII (atención al alumno por medio de programas suplementarios como la alimentación), del art. 225 (medio ambiente ecológicamente equilibrado y bien ambiental indispensable a una sana calidad de vida) y, finalmente, del art. 227 (deber asegurar al niño, al adolescente y al joven el derecho a la alimentación)”³³

Así también concluyó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONSEA en el texto en el cual destaca la importancia de la inserción del derecho a la alimentación en el artículo 6º de la Constitución Federal: “Ya hay una serie de normas constitucionales que, de forma no explícita, consagran la alimentación como un derecho constitucional, como, por ejemplo, las normas que determinan la función social de la propiedad, las que disponen sobre la demarcación de tierras indígenas y de los territorios quilombolas, las normas que disponen sobre medio ambiente, agua, salud, derecho a la vida, no tolerancia a la discriminación en cualquiera de sus formas de manifestación, etc. Además, la Constitución Federal establece como uno de los fundamentos de la República Federativa de Brasil la dignidad de la persona humana”³⁴.

³² J. Castro, *Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço*, Rio de Janeiro 2011, p. 32.

³³ G.E.K. Rezek, M. Müller, *O direito social fundamental à alimentação*, in: L.A. Barroso, A.G. Miranda, M.L.Q. Soares (org.), *O direito agrário na constituição*, Rio de Janeiro 2013, p. 51.

³⁴ Disponible en: <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/a-importancia-da-insercao-do-direito-a-alimentacao-no-artigo-60-da-constituicao-federal> [acceso: 28.12.2016].

La elevación del derecho a la alimentación al catálogo de los derechos sociales incluidos en el artículo 6º de la Constitución Federal demuestra, una vez más, que Brasil reafirma ante la comunidad nacional e internacional “su compromiso de cumplir las obligaciones asumidas con la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y con la promulgación de normas nacionales relativas a ese derecho”³⁵, además de reforzar los argumentos políticos y jurídicos en su defensa.

2. EL PROBLEMA GLOCAL

La población brasileña sumó muchos avances en términos de mejorías sociales en las últimas dos décadas, consecuentes del crecimiento económico, del aumento del empleo y de los ingresos, de una base de planes y acciones de combate a la desigualdad social, entre otras decisiones tomadas por el poder público o implementadas por la iniciativa privada.

Fue motivo de mucho orgullo para Brasil su exclusión del *Mapa Mundial del Hambre* de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura – FAO en 2014, puesto que “el país se volvió referencia internacional en el enfrentamiento del hambre y desnutrición, y en la erradicación de la pobreza extrema, para lo cual fue esencial la construcción participativa de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional”³⁶.

Cuando en el año de 2000 fueron propuestos en la sede de las Naciones Unidas los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, las metas presentadas en materia alimentaria para el Objetivo 1 – Reducción de la pobreza, eran las siguientes: a) reducir a la mitad, entre 1990 e 2015, la proporción de la población que sufre de hambre; b) erradicar el hambre entre 1990 e 2015.

La postura de Brasil ante el Objetivo 1 fue extremadamente significativa, “reduciendo la pobreza extrema y el hambre no apenas a la mitad o a un cuarto, sino por lo menos séptimo del nivel de 1990, pasando del 25,5% para 3,5% en 2012”. En otras palabras, “considerando los indicadores escogidos por la ONU para monitoreo del ODM 1, alcanzó tanto las metas internacionales cuanto las nacionales”³⁷. En el actual momento, el país contabiliza más de 206 millones de habitantes, índice de pobreza extrema del 2,8%, IDH de 0,755 e ingresos *per capita* de \$USD 11.067.³⁸

A lo largo de décadas, políticas y acciones fueron siendo ejecutadas por el Estado brasileño, que de a poco y muy sutilmente introdujo la temática del derecho a la alimentación en la agenda pública nacional.³⁹ De todos los programas gubernamentales el “Bolsa Familia” fue el que históricamente alcanzó mayor efectividad.⁴⁰

³⁵ Ibidem.

³⁶ Disponible en: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2016/carta-dos-representantes-da-sociedade-civil-do-consea-a-sociedade-xxii-reuniao-plenaria-do-consea-6-de-julho-de-2016.pdf/view> [acceso: 28.12.2016].

³⁷ Disponible en: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview1/mdg1.html> [acceso: 28.12.2016].

³⁸ Disponible en: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/> [acceso: 28.12.2016].

³⁹ Ver A.M. Santos, *Sociedade de consumo: criança e propaganda, uma relação que dá peso*, Porto Alegre 2009, pp. 66–68.

⁴⁰ G. Cassel, *Apresentação*, in: J.G. Silva, M.E.D. Grossi, C.G. França (org.), *Fome Zero: a experiência brasileira*, Brasília 2010, pp. 8–9: “el lanzamiento del »Proyecto Hambre Cero – una propuesta de política de seguridad alimentaria para Brasil«, en octubre de 2001, por medio del Instituto de la Ciudadanía, hecho por el entonces candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva, expresaba la maduración del tema y su incorporación a la pauta del Partido de los Trabajadores. No se trataba de inaugurar el abordaje del tema, sino de transformarlo en prioridad nacional a ser abordada por la acción planeada y decisiva del Estado, impulsada por la participación social. Con la victoria electoral del Presidente Lula en 2003, el proyecto Hambre Cero se transforma en la principal estrategia gubernamental para orientar las políticas económicas y sociales. Se inicia una inflexión con la superación de la dicotomía entre política económica y políticas sociales, integrando políticas estructurales y emergenciales en el combate al hambre y a la pobreza. Nuevas políticas diferenciadas para la agricultura familiar son implementadas, y es construida una legislación-base para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. [...] Con la instauración del gobierno Lula en

Instituido en el ámbito de la Presidencia de la República por la Ley n.º. 10.836/2004 (por conversión de la Medida Provisoria n.º. 132/2003), el “Bolsa Familia” está destinado a acciones de transferencia de renta condicionados y dirigidos a las familias en situación de pobreza y de extrema pobreza, para asegurar, entre otros, el derecho a la alimentación.⁴¹ Cerca de 14 millones de familias son atendidas por él actualmente en todo el país.

El Bolsa Familia tuvo por finalidad la unificación de los procedimientos de gestión y de ejecución de las acciones de transferencia de renta del Gobierno Federal, especialmente las del Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Educación – *Bolsa Escola*, instituido por la Ley n.º. 10.219/2001, del Programa Nacional de Acceso a la Alimentación – PNAA, instituido por la Ley n.º. 10.689/2003, del Programa Nacional de Renta Mínima vinculada a la Salud – Bolsa Alimentación, instituido por la Medida Provisoria n.º. 2.206–1/2001, del Programa Auxilio-Gas, instituido por el Decreto n.º. 4.102/2002, y del Registro Único del Gobierno Federal, instituido por el Decreto n.º. 3.877/2001.

Por todo ello, es el programa de mayor relevancia orientado al derecho a la alimentación en Brasil, llegando hasta los individuos socialmente invisibles y reduciendo su condición de carencia alimentaria. Más allá del prejuicio de las clases más favorecidas contra este respetado programa de transferencia de renta⁴² los estudios revelaron que sus beneficiarios utilizan los valores de él recibidos prioritariamente para la adquisición de alimentos, factor determinante para reforzar la alimentación y traer mejorías a la salud en el ámbito de las familias beneficiadas.⁴³

Según la exministra Tereza Campello, del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre, “el Bolsa Familia viene presentando resultados relevantes en la reducción de la desnutrición y de la inseguridad alimentaria y nutricional. Superando acciones discontinuadas y parciales, como la distribución de cestas básicas, el programa se integró al esfuerzo de construcción de una política de seguridad alimentaria y nutricional, habiendo proporcionado mejora efectiva en el acceso de los segmentos más vulnerables a los alimentos. El aumento en los costos en alimentación de las familias beneficiarias fueron tanto mayores cuanto mayor era su situación de inseguridad alimentaria. Entre los impactos más relevantes, se puede recordar la reducción del bajo peso al nacer, uno de los principales factores asociados a la mortalidad infantil. Para las familias beneficiarias con menor renta, esta caída es mayor que en los demás grupos.”⁴⁴

2003, se inició la implementación de la propuesta Hambre Cero, bajo la coordinación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, momento en el que fue realizado un gran esfuerzo jurídico de elaboración de los instrumentos de la política de seguridad alimentaria. Se destacan la creación del Programa Tarjeta Alimentación, para la compra de alimentos por las familias, y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), con compras públicas dirigidas para la agricultura familiar. [...] Desde 2004 se realiza hecha una reorganización en la estructura del Gobierno Federal responsable por el área, con el objetivo de dar mayor poder de alcance al Hambre Cero. Se destaca la incorporación del Programa Tarjeta Alimentación al Bolsa Familia, unificando las transferencias gubernamentales a las familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional”

⁴¹ Decreto n.º. 5.209/2004 (Reglamento a la Ley n.º. 10.836/2004): Art. 4º Los objetivos básicos del Programa Bolsa Familia, con relación a sus beneficiarios, sin perjuicio de otros que vengan a ser fijados por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre, son:

- I – promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, de salud, educación y asistencia social;
- II – combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional;
- III – estimular la emancipación sostenida de las familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza;
- IV – combatir la pobreza; y
- V – promover la intersectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del Poder Público.

⁴² Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-10/falta-de-informacao-leva-ao-preconceito-contr-o-bolsa-familia-diz-ministra>[acceso: 29.12.2016].

⁴³ M. Müller, *Direito fundamental à alimentação adequada no contexto das organizações internacionais*, Curitiba 2014, p. 92.

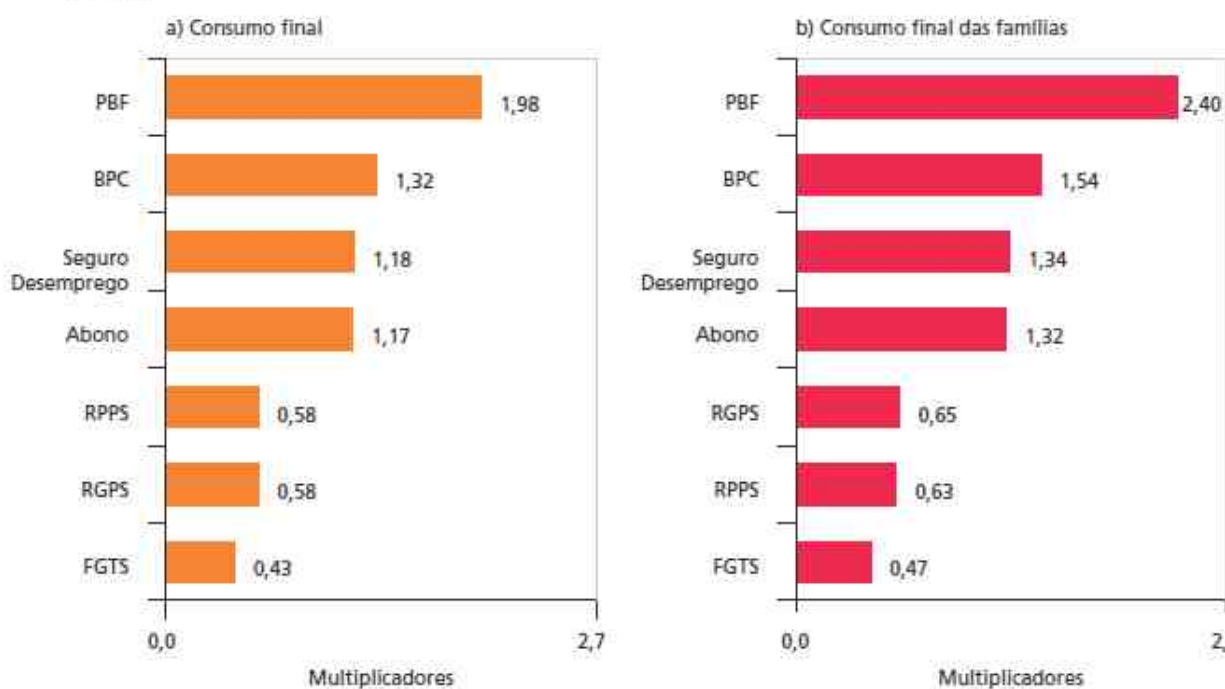
⁴⁴ T. Campello, *Uma década derrubando mitos e superando expectativas*, in: T. Campello, M.C. Neri (org.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília 2013, p. 18.

Sin embargo, para Walquiria León Rego y Alessandro Pinzani, en su competente estudio sobre el Bolsa Familia, “la pobreza es un problema complejo y, como tal, no admite una solución fácil. Por lo tanto, no puede ser resuelta simplemente por medio de un programa de transferencia directa de renta como el Bolsa Familia [...]. Sin embargo, tal programa enfrenta importantes cuestiones ligadas a la pobreza, ofreciéndoles una respuesta por lo menos parcial; mejor aún, enfrenta algunas de sus facetas. Sería un error pensar que el BF [Bolsa Familia] se limita a garantizar la supervivencia material de familias destituidas y extremadamente pobres (aunque eso constituya obviamente uno de sus principales méritos)”⁴⁵.

Del punto de vista de la economía, el programa proporciona una expansión del Producto Interno Bruto – PIB mayor que cualquier otra transferencia social.

Cada R\$ 1,00 invertido en el Bolsa Familia estimula un crecimiento de R\$ 1,78 en el PIB. El mejor resultado del Bolsa Familia fue sobre el consumo final de las familias, con multiplicador de R\$ 2,40.⁴⁶

Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o consumo final (Em R\$)



Fonte: MCS de 2009.
Elaboração dos autores.

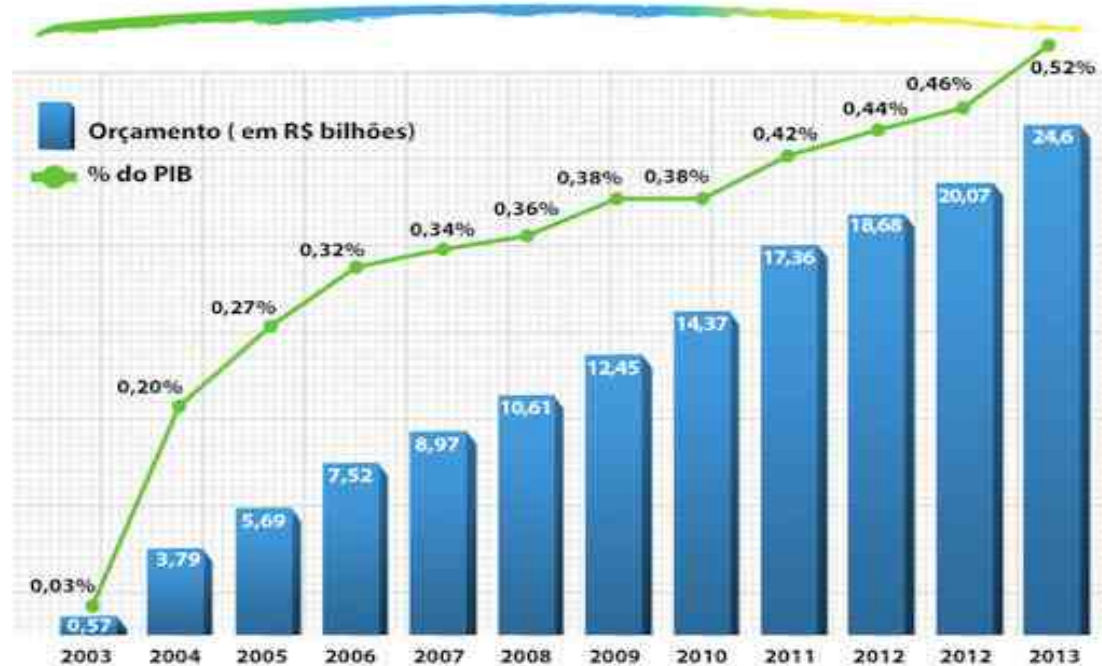
Y todo eso cuesta muy poco: 0,5% del PIB.⁴⁷

⁴⁵ W.L. Rego, A. Pinzani, *Voices do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo 2013, pp. 11–12.

⁴⁶ M.C. Neri, F.M. Vaz, P.H.G.F. Souza, *Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais*, in: T. Campello, M.C. Neri (org.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília 2013, p. 202.

⁴⁷ Disponible en: <http://www.brasildamudanca.com.br/bolsa-familia/impacto-economico> [acceso: 29.12.2016].

Expansão do Programa Bolsa Família



Fonte: Orçamento Geral da União e Ministério da Fazenda

El tiempo es de cambio de paradigmas, “de expectativas positivas, y eso transforma el histórico sentimiento de resignación”⁴⁸. Las políticas públicas como el Bolsa Familia amplían las perspectivas de las nuevas generaciones, confiriendo algún sentido al sufrimiento de la generación de sus padres, pues al final, “el futuro tiene un corazón antiguo”⁴⁹.

El desafío de Brasil ahora es caminar de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM (2000–2015) rumbo a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS (2015–2030), cuyas metas pretendidas para el Objetivo 2 – Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, son:

- Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

- Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

- Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.

⁴⁸ W.L. Rego, A. Pinzani, *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo 2013, p. 229.

⁴⁹ Ibidem.

– Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.

– Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.

– Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.

– Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

– Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.⁵⁰

Sin embargo, delante del actual escenario de grave recesión económica mucho de lo que fue conquistado empieza a desmontarse, sobre todo porque este vino acompañado de una profunda crisis ético-política.

Según datos de la Síntesis de Indicadores Sociales 2017, recientemente publicada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE⁵¹, “un cuarto de la población, o sea 52,168 millones de brasileños, estaban abajo de la línea de pobreza del Banco Mundial en 2016, el año más agudo de la recesión. Ése es el total de brasileños que vive con menos de US\$ 5,50 por día por persona, equivalente a un ingreso mensual de R\$ 387,07 por persona en valores de 2016”⁵².

La Síntesis de Indicadores Sociales 2017 revela, también, que “en la pobreza extrema – ingreso domiciliario *per capita* mensual de R\$ 133,72 o US\$ 1,9 diarios – viven 13,4 millones de personas, 6,5% de la población brasileña”⁵³.

Tales datos generan mucha preocupación en cuanto a posibles pérdidas de derechos, sobre todo en lo que se refiere a la alimentación.

Bibliografía

Campello T., (2013), *Uma década derrubando mitos e superando expectativas*, in: T. Campello, M.C. Neri (org.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília.

⁵⁰ Disponible en: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-2.html> [acceso: 29.12.2016].

⁵¹ Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf> [acceso: 31.12.2017].

⁵² Disponible en: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-em-cada-quatro-brasileiros-vive-abaixo-da-linha-da-pobreza,70002121064> [acceso: 31.12.2017].

⁵³ Disponible en: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-tem-52-milhoes-de-pessoas-na-pobreza-equivalente-to-da-africa-do-sul-22191451> [acceso: 31.12.2017].

- Cassel G., (2010), *Apresentação*, in: J.G. Silva, M.E.D. Grossi, C.G. França (org.), *Fome Zero: a experiência brasileira*, Brasília.
- Castro J., (2011), *Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço*, Rio de Janeiro.
- Müller M., (2014), *Direito fundamental à alimentação adequada no contexto das organizações internacionais*, Curitiba.
- Neri M.C., Vaz F.M., Souza P.H.G.F., (2013), *Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais*, in: T. Campello, M.C. Neri (org.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília.
- Rego W.L., Pinzani, A., (2013), *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo.
- Rezek G.E.K., Müller M., (2013), *O direito social fundamental à alimentação*, en: L.A. Barroso, A.G. Miranda, M.L.Q. Soares (org.), *O direito agrário na constituição*, Rio de Janeiro.
- Santos A.M., (2009), *Sociedade de consumo: criança e propaganda, uma relação que dá peso*, Porto Alegre.

Lucas Abreu Barroso – doctor en derecho por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, profesor en la Universidad Federal de Espírito Santo, profesor en la Universidad de Vila Velha, miembro del Consejo Científico de la UMAU, barroso_la@terra.com.br.

Marcela Müller – máster en derecho por la Universidad de Itaúna, abogada, marcelamuller_adv@yahoo.com.br.



LEONARDO FABIO PASTORINO

Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la región pampeana

ABSTRACT: *Organizational Strategies for Agricultural Production in Scale Facing to the Globalized Market. Experiences from the Pampean Region.*

This paper describes two phenomena that have in common the idea of fighting the weakness position of the primary sector, although capitalized or owner, regarding to the chain's organization systems, technological advances and the dependence generated by the multinationals companies of agricultural supplies and those companies that operate in the world markets of agricultural products, in order to begin a debate in the agrarian law these facts of the economic reality with their pros and cons in order to think intervention forms or other further doctrinal developments.

The first strategy refers to increasing production through the increase of the cultivated area, either by an individual entrepreneur or family groups, usually large areas heirs, or into a growing network to cover different needs of the productive cycle where the organization appears flexible or concentrate in few hands the organizational strategy.

The second strategy refers to another associative modality, but always-unequal referring to the organizational decisions center, in the field of livestock, aimed at adding individual subjects to a management strategy of scale of production.

KEYWORDS: organization, agricultural holdings, strategies, globalization, scale

SUMARIO: Se describen dos fenómenos que tienen en común la idea de combatir esa posición de debilidad del sector primario, aún capitalizado o propietario, respecto a los sistemas de organización de la cadena, a los avances tecnológicos y la dependencia que generan las multinacionales de insumo y las que operan en los mercados mundiales de productos agrarios a fin de empezar a debatir en el derecho agrario estos datos de la realidad económica con sus pro y sus contras en miras a pensar formas de intervención u otros ulteriores desarrollos doctrinarios.

La primera estrategia se refiere a aumentar la producción a través del aumento de la superficie cultivada, sea por un empresario individual o grupos familiares, generalmente herederos de grandes superficies, sea creciendo a partir de una red de vínculos para cubrir distintas necesidades del ciclo productivo donde la organización aparece flexible o concentrándose en algún/os pocos sujetos la estrategia organizacional.

La segunda se refiere a otra modalidad asociativa, pero siempre desigual en lo que refiere al centro de decisiones organizacionales, en el campo de la ganadería, orientada a sumar sujetos individuales a una estrategia de gestión de producción a escala.

PALABRAS CLAVES: organización, empresa agraria, estrategias, globalización, escala

En el presente trabajo intentaré describir dos tendencias que se observan *in crescendo* en las últimas décadas y más allá de los vaivenes de las políticas públicas y que tienen en común la idea de combatir esa posición de debilidad del sector primario, aún capitalizado o propietario, respecto a los sistemas de

organización de la cadena, a los avances tecnológicos y a la dependencia que generan las multinacionales proveedoras de insumos y las que operan en los mercados mundiales de productos agrarios¹. Si bien se trata de una tendencia que se expande en distintas regiones de Argentina e incluso de países vecinos la descripción la haré en base a datos y conocimientos personales de la Pampa Húmeda.

1. ORGANIZACIÓN A PARTIR DEL INCREMENTO DE LA SUPERFICIE CULTIVADA

El primer fenómeno tiene que ver con la pérdida de valor relativo de la tierra en relación al resto de los insumos necesarios en la actualidad y, en mayor medida, en áreas como la pampeana, dedicada casi en forma exclusiva a la producción de *commodities* (granos y carne vacuna)². Este fenómeno obliga a orientar la producción a escala – para la que se necesita aumentar la superficie cultivada³ – es decir en una cantidad tal que pueda contrarrestar el resto de los demás costos si se produce en tierra propia y aún más, sumar superficie, si se produce bajo formas de arrendamiento, aparcerías o contratos accidentales que también implican otro costo importante.

Mucho se podría recordar de la importancia que tiene la tierra para el derecho agrario en cada una de las regiones del planeta, pero no tenemos tiempo ni espacio en este trabajo. El problema de las dimensiones se ha planteado mayormente en nuestra región por el lado de la unidad económica mínima que estaba vinculada inicialmente al reparto de la tierra y por lo tanto se definía buscando su aptitud para producir eficientemente en miras a satisfacer las necesidades de una familia agraria, pero también teniendo en cuenta la idea de satisfacer necesidades de un mayor número de interesados. El fenómeno inverso, el de la reducción de grandes latifundios, se provocó consiente o inconscientemente a través del sistema de sucesiones hasta que el riesgo de pulverización también hizo que la unidad económica mínima aparezca para evitar la subdivisión que hiciera del fundo una parcela deficitaria.

A pesar de la riqueza intrínseca de la tierra de esta región y que la misma, altibajos y fenómenos climáticos de por medio, se hizo famosa por su productividad – incluso en épocas de poca tecnificación –, lo cierto es que la unidad económica pampeana, al contrario de reducirse, debe incrementarse. Esto en forma sintética por dos cuestiones. La primera porque en un período prolongado de tiempo se ha reconocido como fenómeno mundial la disminución del precio de los productos primarios lo que obligó a producir siempre en mayor escala para equiparar el nivel de vida de los productores a los de otros sectores económicos y adaptarse a un creciente y constante aumento del costo de vida general por la aparición de cada vez mayores y más caros bienes y servicios. En tanto que el aumento significativo de los precios, que podría verse como una gran ventaja para el sector productor de *commodities*, se dio en los últimos años cuando el capital propio del productor, la tierra, perdió importancia relativa en comparación con otros insumos: agroquímicos, biotecnología, maquinaria, equipamiento, asesoramiento profesional, etc. Son fenómenos que no pueden dejar de mencionarse aunque sea sucintamente, pero que todos conocemos.

¹ El trabajo complementa y sigue otras elaboraciones ya publicadas, especialmente la ponencia a nuestro XIII Congreso Mundial en Eslovaquia: L. Pastorino, *Fundamentos y dinamismo del orden público en agricultura. El orden público en los contratos agrarios y agroindustriales*, Nitra 2012.

² Esto más allá que en la actualidad una hectárea en la zona núcleo de la mejor calidad puede llegar a pagarse 14.000 dólares americanos.

³ Para los granos en Argentina está estandarizado el “rinde” o rendimiento por hectárea de acuerdo a las zonas agroecológicas lo que implica nulas posibilidades de crecimiento a partir de mejores técnicas y orientación a la estrategia de aumentar superficie cultivada. Esto, además, debido a la difusión de los llamados “paquetes tecnológicos” que ofrecen modelos productivos a partir de una variedad genética de semilla, ciertos agroquímicos complementarios, cierta maquinaria para las distintas etapas de producción – especialmente siembra, fumigación y cosecha – e, incluso, canales de comercialización. Muchas veces todos estos aportes ofrecidos por grupos económicos concentrados que, más allá de su forma jurídica, tienen una entidad económica común.

La carrera de las empresas biotecnológicas para competir ofreciendo cada año semillas de diferencias cualitativas siempre superiores, el avance en la maquinaria y la brevedad del tiempo útil de la misma, la necesidad de servicios y asesoramientos, etc. Pero también la señalada toma de ganancia de otros actores de la cadena: transportistas, acopiadores, exportadores, industriales, etc. Especialmente en el mercado de *commodities* la competencia de la oferta se anula y existen pocas estrategias para negociar precios o resistir en tiempos de baja, si bien existen los mercados de futuro y opciones que le dan una cierta previsibilidad a la negociación, pero todo se orienta a tener que apuntalar la escala para sobrevivir o progresar.

En esa lógica se han visto diferentes estrategias organizacionales. En general se podría decir que quien tiene el conocimiento profesional y de la actividad se convierte en el eje o ideólogo y requiere capitales para subir en la escala de producción o aglutina o convoca para sumar escala. En el primer caso lo típico se da a través de *pools* de siembra que invitan a capitales extra sectoriales a sumarse al “negocio” agrícola, casi siempre exitoso o al menos ganancioso. En el segundo, que se da en menos casos, existen individuos o empresas que más allá de la producción en tierras propias producen en arrendamiento otras unidades ajenas. Estos dos fenómenos, además, aportan una ventaja cada vez más valorada que es la de diversificación del riesgo climático, produciendo en zonas diferentes. También se gana en la diversificación de los tiempos de cosecha, lo que permite regular y tener productos en un margen de tiempo mayor enfrentando así el fenómeno conocido de desvalorización de productos estacionales. El tercer caso, el de la aglutinación, se da mayormente con sujetos “anclados” a sus parcelas los que buscan alternativas asociativas en distintos ámbitos, aunque casi nunca en la producción en sí misma. Así se agrupan tanto para la compra de insumos, como para compartir experiencias o asesoramiento profesional, como también para las formas más clásicas de organizarse en formas cooperativas para la construcción de infraestructura de acopio⁴.

Aún ante situaciones como las de las últimas décadas donde el negocio agrícola aparece en una primera mirada como claramente redituable, especialmente en el caso nuestro con la llamada “sojización” que hasta incluso generó la idealización de un grupo social especial los “sojeros” que superaron en cuanto a representación de poder económico a los viejos “terratenientes”, los precios y ganancias obtenidas se relativizan tanto por los costos de insumos y de vida mencionados, como por la carga impositiva y los riesgos climáticos que cada vez se hacen más evidentes y contundentes por el cambio climático y por efecto de inundaciones. Así, ya se dice en la jerga del sector que busca inversores externos, que la “agricultura” aparece como una actividad de mayor riesgo que la “ganadería” por el anclaje que la tierra base de producción tiene a una zona que puede resultar inundable inesperadamente. La ganadería, en cambio, contrarresta este riesgo porque habiendo capital suficiente se puede afrontar los costos de flete y arrendamiento “accidental” de campos en otra zona para salvar la hacienda o no malvenderla. A su vez, la tierra agrícola tiene el anclaje a las posibilidades reducidas de cultivos posibles según la calidad o vocación del suelo y la dependencia temporal, por tratarse siempre de cultivos de muy breve ciclo pero con un ciclo marcadamente estacional lo que hace que si no se cultiva en el breve tiempo posible, se pierde un año de producción. Todo esto hace que el productor deba prever dichas contingencias y requiera ganancias que permitan, ya no sólo contar con el capital para la resiembra, sino también para compensar posibles años malos.

Este fenómeno de la escala se da tanto bajo la forma de propiedad de la tierra como de arrendamiento o en manera mixta lo que hace perder en parte importancia la idea histórica del “terrateniente – rico”

⁴ También están aquellos que tradicionalmente ligados a un territorio buscan como estrategia de escala capitalizarse y adquirir más propiedad y concentrar todas las actividades que se integran en un ciclo combinado agrícola – pecuario, aunque fundamentalmente a esta modalidad responden pequeños o medianos productores originalmente ganaderos que incluyen la agricultura sobre todo como forraje. Del mismo modo que muchos pasaron a arrendar algunas de sus parcelas para agricultura diversificando riesgo y haciéndose de un ingreso seguro.

y el “arrendatario – débil”⁵. Incluso en ciertos casos la empresa agrícola genera relaciones de dependencia respecto a otros sujetos desde pequeños o medianos propietarios que les arriendan con pocas posibilidades de producir *per se* y también poca capacidad negocial y otros proveedores que por la dimensión que cobra la organización productora terminan en parte dependiendo de su existencia. Como también se desmitifica la idea del empresario exclusivamente propietario o exclusivamente arrendatario.

En un estudio realizado por Manuela Moreno sobre las formas de organización y gestión de grandes unidades de producción en el Noroeste de la Provincia de Buenos Aires⁶, en la que analiza unidades de entre 5000 y 14.000 hectáreas, la autora se centra en éstas por considerarlas en su conjunto exitosas⁷ para enfrentar y adaptarse con la estrategia de escala a las condicionantes y costos actuales analizando cómo están insertos en estructuras relacionales más amplias respecto a otros sectores de la economía y de la escala local-global. Los divide en dos grupos en base mayormente a su origen y formas de gestión. Unas derivadas de los antiguos “terratinentes tradicionales” que han logrado conservar aún unidades grandes y productivas y la otra constituida por lo que llama “empresarios innovadores”, que “buscan erigirse como los exponentes de una nueva burguesía nacional” y crean una forma de organización que la autora describe como “en red”. Los primeros más grandes, más tradicionales, no dejan de sumar estrategias para conservar un patrimonio heredado pero que tiene un fuerte componente emocional o tradicional que en gran medida constituye la idea central de toda la organización, es decir, la conservación del patrimonio fundiario en base a la gestión exitosa del mismo. Para ello, también este grupo debió adaptarse y profesionalizarse⁸ e incluso, cambiar actividades o modelos productivos arraigados, llegando a pasar de la actividad exclusivamente ganadera a incluir la agricultura (muchas veces considerada por el ganadero pampeano como una actividad de menor prestigio). El otro grupo se constituye por empresarios que se centran en el conocimiento de la actividad – muchas veces se inicia con profesionales agrónomos o dirigentes de empresas agrarias de servicios – que aumentan superficie producida en base al arrendamiento o aparcería evitando inmovilizar capital con la compra y disponiendo del mismo para la adquisición de otros insumos. Este grupo se especializa más en la gestión y suele utilizar la contratación de maquinaria para las distintas etapas productivas pagando por estos servicios en sumas fijas o en porcentaje de la cosecha, incluye por tanto muchos otros actores sociales, lo que la autora cataloga de trabajo “en red”⁹. El estudio de este grupo es significativo porque crece en superficie cultivada con modalidades de tenencia de la tierra de poco arraigo, no sólo arrendamientos y aparcerías, sino que muchas veces se trata de contratos accidentales de pocos meses, lo que les permite ir variando de acuerdo a la especulación previa de ganancias previstas según el tipo de cultivo, lo que orienta la selección de tierra a adquirir y permite, como se dijo, apostar a cultivos en diferentes zonas diversificando el riesgo climático, aunque también pueden apostar a diferentes cultivos, diversificando el riesgo económico. Todo ello aleja a este nuevo sujeto de la idea clásica de arrendatario – parte débil, para constituirlo más bien en un sujeto agrario orientado a la lógica de la especulación empresarial de los grandes grupos económicos financieros¹⁰. Como contrapunto,

⁵ Por la importancia dada al factor conocimiento, profesionalismo, y al factor organización, podría hablarse de agricultura mercantilizada, lo que los comercialistas absorben como sujeto comercial bajo la concepción del acto de empresa.

⁶ M. Moreno, *Las formas de organización y gestión en empresas agropecuarias pampeanas: estudio de caso de grandes unidades en el noroeste de la provincia de Buenos Aires*, Viedma 2014, “Revista Pilquen” 2014, Rev. Pilquen. secc. cienc. soc. vol. 17 no.2 Viedma dic. 2014, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232014000200002.

⁷ La autora toma a estos grupos por entender que se trata de aquellos que protagonizan la actual expansión productiva.

⁸ Así es común ver que descendientes de estas familias estudien veterinaria, agronomía, economía u otras disciplinas que pueden contribuir a la empresa familiar.

⁹ Por su parte, el otro tipo de las empresas mencionadas, en general forman parte de grupos, que también actúan en el mercado de insumos, de productos agropecuarios o de acopio (o todos estos). Asimismo, desarrollan casi exclusivamente agricultura, innovan tecnológicamente y establecen vínculos con el capital.

¹⁰ Por un lado, un elemento que diferencia a las unidades es la cuestión de la forma de tenencia de la tierra. Se dan situaciones bien extremas generando dos figuras: la del propietario y el arrendatario (aunque como señalamos hay variedad de situa-

mientras el primer grupo trata de adquirir incluso maquinaria y hacer el total del trabajo por sí reteniendo, obviamente, también mayor parte de ganancia, requiere un poco más de empleo dependiente cuando el otro grupo, por el contrario, utiliza muy poco de este tipo de empleo.

2. ORGANIZACIÓN PARA VINCULAR CAPITAL DISPONIBLE E INCORPORARLO A SISTEMAS DE PRODUCCIÓN VACUNA MANTENIENDO LA INDIVIDUALIDAD DEL PRODUCTOR (INTEGRADO)

El otro fenómeno o tendencia es el de organización en escala de la ganadería vacuna, actividad tradicionalmente ejercida en forma individual¹¹. En este caso también un experto conocedor de la actividad, de las razas y genética, del mercado y de los sistemas productivos, muchas veces representado en la figura del consignatario de hacienda, sujeto que para el derecho nacional no es agrario sino comercial, se constituye en eje organizacional y, conocedor de las idiosincrasias diferentes de cada uno de los sujetos que intervienen y de las necesidades de capital o *know how* técnico o empresarial, “arma” negocios que pueden ir creciendo en complejidad para ascender también a la faz de comercialización y hasta exportación¹².

Por circunstancias debidas a políticas públicas, la Argentina perdió stock ganadero y se produjo una descapitalización del sector, especialmente en tierras poco aptas para la agricultura que no pudieron volcarse a la soja u otros cultivos. Así, más allá de alianzas individuales que también pueden darse, el consignatario de hacienda que conoce tanto a los productores como también a sectores vinculados con la demanda, empresarios y otro tipo de inversionistas, principalmente en base a una confianza ganada en décadas de intervención en la actividad y probado conocimiento en la materia, busca alternativas para sumar capital a los productores¹³. Es de decir que incluso el primero y más importante banco argentino (el Banco de la Provincia de Buenos Aires) intervino en esta actividad. Las relaciones jurídicas son diversas, pero sobresale como más elaborada forma de organización el fideicomiso, en el caso llamado “fideicomiso ganadero”. Se han relevado casos con el fideicomiso común como con el financiero. Se busca canalizar el excedente de capital de inversionistas (de grandes a pequeños) que ven ésta como una alternativa tanto de diversificación (de sus carteras de inversiones y para no recaer totalmente en bancos) y de inversión no especulativa para poblar campos ganaderos cuyos productores tienen superficie y pasturas subexplotadas. Incluso, se hacen verdaderas apelaciones a la posibilidad de que un hombre “común” sin campo o ajeno a la actividad, pueda en este modo acercarse al negocio ganadero, contribuir al repoblamiento de campos y pueblos rurales y a la recuperación de un producto insignia como es la carne argentina tanto para el mercado local como para el internacional. Por otro lado, con los productores (generalmente propietarios,

ciones intermedias). Por otro, desde una visión del comportamiento productivo, se evidencia como en el caso de las empresas de inserción más reciente, una lógica de „negocio agrícola”.

¹¹ Tampoco podemos extendernos aquí para describir como “el ganadero” no sólo se corresponde con un sujeto agrario sino con una forma social o de estilo de vida, marcada también por la tradición en la cultura de un particular modo de realizar la actividad en forma extensiva y enmarcada en estancias que se transforman, por su extensión, en territorios familiares. Como también constituyeron en Argentina dos conformaciones sociales diferenciadas y en mucho antagónicas las de los sujetos especializados en distintas etapas de la producción ganadera vacuna: “criadores” e “invernadores” o “engordadores” o “capitalizadores”. Para profundizar ver, entre otros, H. Giberti, *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires 1985.

¹² Hemos ya comentado como este sujeto ha organizado distintos negocios con diferentes modalidades, actuando como un empresario profesional pero manteniéndose en la situación de organización y dejando la actividad y las responsabilidades en cabeza de productores e inversores: L. Pastorino, *Derecho y política agrarios y agroalimentarios*, 10º Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario 2014, Colegio de Abogados de Rosario, p. 335 y ss.

¹³ Más detalles pueden verse en los trabajos de mi autoría ya citados y otras experiencias se recorren en el análisis jurisprudencial que nos da noticias del funcionamiento de la realidad más allá de los modelos teóricos del derecho agrario positivo, por ejemplo: “Flores, Raúl Lorenzo y otra c/Pozos, Rubén Adrián s/cumplimiento de contrato”, Sala II de la Cámara Primera de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Bahía Blanca, del 4 de noviembre de 2011.

pero también podrían ser arrendatarios) se celebran contratos de aparcería pecuaria con acuerdos por el 50% de ganancia, descontados los gastos. Se ve en la aparcería un verdadero instrumento para “asociar” o hacer “socio” del negocio al productor incentivando su participación.

A través de estas modalidades, cada grupo se fija metas para ampliar el stock ganadero propio y contribuir al crecimiento del stock nacional. Se avanza casi en forma personalizada poblando el “campo” o estancia de cada productor pero se tiene en miras un volumen muy importante de posibles campos a ser “completados”, muchos de ellos considerados a partir de vínculos previos como vendedores de hacienda propia a través del consignatario organizador. Para el consignatario la ganancia está en el aumento del volumen a comercializar con el respectivo cobro de comisiones, aprovechamiento de servicios como el transporte (propio o contratado, que se aprovecha más en volumen), posibles comisiones extra por el armado del negocio; maximización de la utilización del conocimiento propio o del personal contratado, tanto como asesoramiento agronómico o veterinario, como contable y de marketing, etc.

Esta organización de escala permite un cúmulo de capital y negocios. Posiciona al organizador consignatario con un nivel de mayor peso y de acceso a cada vez más importantes vínculos con otros sujetos de la cadena y también lo sitúa en una posición estratégica, que difícilmente alcance el productor individual, para el conocimiento y contactos posibles para realizar nuevas alternativas de negocios. Incluso, el cúmulo de capital invertido puede ser, como se dijo, un primer peldaño para subir a otras escalas de organización, como exportaciones e, incluso, invertir en infraestructura frigorífica o contratación de servicios de este tipo para pasar a comercializar, con el consiguiente mayor valor, el producto carne y no el ganado vivo. No resulta llamativo entonces que en el último tiempo se han visto aparecer normas de bajo escalón jerárquico pero coincidentes en el tiempo y en su funcionalidad con estas alternativas, como ser la Resolución Senasa 703-E/2017 vinculada con el leasing ganadero o la Resolución conjunta de los Ministerio de Agroindustria y Justicia y Derechos Humanos 2-E/2017 de prenda ganadera, esta última útil a los fines de aprovechar el capital invertido en animales, capital inmovilizado aproximadamente durante 18 meses, para adquirir créditos que bien pueden ser usados para compra de más animales o para inversiones de más alta escala como las mencionadas.

3. CONCLUSIONES DESDE EL DERECHO AGRARIO

De las observaciones y lecturas de nuestra realidad reciente surge nítido que aún en el caso de sectores inicialmente capitalizados por ser propietarios del principal factor de producción, la tierra, o por introducirse en el sector agrario desde actividades vinculadas en un proceso que incluso en casos bien podría analizarse desde la lógica de la integración vertical, existe una tendencia orientada a la producción en escala, especialmente señalada para las *commodities*. Esta tendencia se sustenta en un fenómeno mayor que está vinculado a la cada vez mayor dependencia intrínseca del sector productivo agrario a otros sectores de la cadena de producción y comercialización y de un camino cada vez más marcado a la concentración de capital de pocos grupos económicos que tienden a intervenir en el ciclo completo, buscando eficiencia económica y altos rendimientos.

En esta tendencia muchas “verdades” que repite la doctrina agrarista y el discurso político en Argentina quedan históricamente desfasadas. Ya no se puede hablar en términos absolutos de que la posición jurídica como propietario represente un sujeto con más poder económico que un arrendatario; ni que detrás de la figura del arrendatario resida la función social de la propiedad, ni se respete el interés ambiental común ni que el arrendatario represente un sujeto social a proteger. No es tampoco absoluto que un empresario agrario sea sólo arrendatario, aparcerero o propietario, sino que en algunos casos el

mismo empresario puede ocupar en distintos momentos o en distintas parcelas una u otra de estas posiciones jurídicas. Tampoco es verdad que el “rentista”, dueño de la tierra que da en arrendamiento, lo haga siempre por especulación. Hoy muchos lo hacen por incapacidad de afrontar los costos de inversión y modernización, por un cambio de los modos de vida y un recambio generacional que hacen que los hijos “a cargo” pierdan la vocación por la profesionalidad del trabajo del campo para alejarse físicamente y también mentalmente de ella.

Otra conclusión es que existe una dinámica cada vez más acentuada representada por los avances de la tecnología, la biotecnología y la información que requiere una constante gimnasia para actualizarse y demanda siempre más capital de reinversión. Ante esa situación, la posición tradicionalmente individualista del productor agropecuario requiere de la iniciativa organizacional externa la que seduce en tanto ofrezca, dentro de la lógica de una mayor ganancia para el organizador o integrador, una aceptable ganancia para que el productor individual y más chico se sume en cierto modo a la propuesta.

Esta descripción no implica toma de posición. Pero se advierte una tendencia al abandono de la actividad de los tradicionales productores pequeños o familiares y una presencia cada vez mayor por parte de grupos que, si bien no extraños al sector por pertenecer a actividades vinculadas a las cadenas de producción agrarias y agroalimentarias, si lo son por provenir de otras actividades e introducir lógicas más vinculadas con el mundo de las inversiones financieras que con la cultura del trabajo agrario. De ser compartido este diagnóstico, la opción es permitir que avance el proceso en beneficio de la eficiencia y bajo el amparo de la confianza de que el campo pampeano será siempre generador de riquezas, o intervenir en el rescate de los sujetos agrarios, pequeños, medianos e, incluso, grandes, que resisten la tendencia pero que van quedando cada vez más en una situación marginada.

La apuesta a la oferta agroalimentaria de parte del eficaz sello “argentino” debiera ser bandera de todos pero no en la mirada de eterno salvavidas económico sino con la lógica de conducirlo a satisfacer intereses sociales, ambientales y regionales para que, como postuló la Agenda 21, el aprovechamiento de los recursos vuelva al lugar (territorial, ambiental y social) donde se generaron.

Bibliografía

- Giberti H., (1985), *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires.
- Moreno M., (2014), *Las formas de organización y gestión en empresas agropecuarias pampeanas: estudio de caso de grandes unidades en el noroeste de la provincia de Buenos Aires*, Viedma 2014, Rev. Pilquen. secc. cienc. soc. vol.17 no.2 Viedma dic. 2014, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232014000200002.
- Pastorino L., (2011), *Derecho agrario argentino*, Buenos Aires.
- Pastorino L., (2012), *Fundamentos y dinamismo del orden público en agricultura. El orden público en los contratos agrarios y agroindustriales. Aspectos legales de la agricultura sostenible*, en: “XII Congreso Mundial de Derecho Agrario”, Nitra.
- Pastorino L., (2014), *Derecho y política agrarios y agroalimentarios*, 10º Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Colegio de Abogados de Rosario.

Leonardo Fabio Pastorino – prof. titular ordinario de derecho agrario, Cátedra I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, pastorinoleonardo@yahoo.com.ar.



CECILIA I. BORDÁS

Fortalecimiento de la AF a través de políticas públicas con miras a acotar la brecha desde lo local, el MERCOSUR y el mercado global de los productos derivados de este tipo de estructura agraria. Retos y desafíos

ABSTRACT: *Strengthening FA Through Public Policies to Narrow the Gap from the Local, the MERCOSUR and the Global Market for Products of this Kind of Agricultural Structure. Challenges.*

This paper aims to describe the current situation of family farming, highlighting the importance of public policies implemented in the Province of Corrientes to provide this type of agrarian structure with the ability to insert their agricultural products in the MERCOSUR and from there the European Union. Making a brief tour through the history of Family Agriculture in its legal recognition and most important public policies implemented so far to overcome the challenges imposed by the global market.

KEYWORDS: production familiar, globalization, state intervention

RESUMEN: Este trabajo tiene como objetivo describir la situación actual de la Agricultura Familiar, resaltando la importancia de las políticas públicas llevadas a cabo en la Provincia de Corrientes, para brindar a este tipo de estructura agraria la posibilidad de insertar sus productos agrarios en el MERCOSUR y desde allí a la Unión Europea. Haciendo un breve recorrido por la historia de la Agricultura Familiar, en su reconocimiento legal y políticas públicas más destacadas implementadas hasta el momento para sortear los retos y desafíos impuestos por el mercado globalizado.

PALABRAS CLAVES: producción familiar, globalización, Intervención Estatal

1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo los lineamientos propuestos por la UMAU en este Congreso Internacional el presente trabajo tiene como objetivo describir la situación actual de la Agricultura Familiar, resaltando la importancia de las políticas públicas llevadas a cabo en la Provincia de Corrientes para brindar a este sistema productivo la posibilidad de insertar sus productos agrarios en el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y desde allí a la Unión Europea, vistos ambos como los mercados regionales más atractivos para los productos agrarios producidos por la AF (Agricultura Familiar). Dentro de las actividades de la Agricultura Familiar se hallan inmersas varias actividades, algunas ajenas a lo agrario. En este trabajo me referiré a estas últimas.

2. LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA GLOBALIZACIÓN

El reto global es garantizar el acceso a una alimentación segura, saludable y nutritiva para la población mundial en crecimiento y al mismo tiempo que los recursos naturales sean utilizados de manera sostenible, contribuyendo de manera eficaz a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

Este reto global y de integración fija pautas a las cuales la agricultura familiar debe ajustarse para comercializar sus productos en el mercado regional o mundial. Los conceptos de calidad, seguridad, innovación, tecnología y flexibilidad atraviesan este modelo económico global.

Estos conceptos significan nuevos desafíos para los agricultores familiares, imposibles de sortear sin apoyo de una política pública referida a este tipo de estructura agraria, con perdurabilidad en el tiempo, sin importar que gestión de gobierno asume el poder.

3. BREVE RESEÑA SOBRE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

La agricultura familiar en la República Argentina se encuadra en un marco legal que comprende la Ley Nacional N° 27.118, las leyes provinciales de adhesión, resoluciones de la autoridad de aplicación en cada jurisdicción y resoluciones de los distintos organismos estatales vinculados a la actividad de las AF, como ser SENASA (Servicio de Sanidad Vegetal y Animal y Calidad Agroalimentaria), INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera, dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación, entre otros. La Ley Nacional N° 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar” sancionada el 17 de diciembre de 2014 y promulgada el 20 de enero de 2015, publicada 28 de enero de 2015, resultado del trabajo llevado a cabo desde el año 2005 por las diferentes asociaciones de agricultores familiares nucleados por regiones dentro del país. La Ley Nacional, desde su concepción, plantea una reformulación del devenir de la historia de los agricultores familiares, sirviéndose de los modelos favorables anteriores y tratando de mejorar los de las últimas décadas.

Esta ley es una creación reciente de la política agraria nacional a la cual la República Argentina se orientó con más fuerza y convencimiento en la gestión anterior de gobierno; sin embargo, en la actual gestión se siguieron implementando políticas públicas para su fortalecimiento. La mayoría de estas políticas públicas están orientadas a la capacitación de diferentes cuestiones técnicas que agregan valor a la cadena de producción, con vistas a potenciar los productos de la agricultura familiar hacia mercados más competitivos.

Luego de la sanción de la Ley Nacional, que marcó un punto de inflexión en la política agraria que se venía llevando a cabo en el país, se produjo un proceso de adhesión a la misma por parte de las provincias, de acuerdo a nuestro sistema federal de gobierno. Entre ellas la provincia de Corrientes, a fin de poder implementar en su jurisdicción local el reconocimiento jurídico de la actividad llevada a cabo por la Agricultura Familiar de productores correntinos, adhirió por Ley Provincial N° 6.371, promulgada el día 18 de mayo de 2016, la cual otorga a los agricultores familiares locales una protección legal adecuada para su particular forma de producción agropecuaria.

4. HACIENDO UN ANÁLISIS INTEGRAL DE LA LEY NACIONAL N°27.118

Siendo una ley de adhesión, declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena. Modifica leyes nacionales como ser: la Ley Nacional 23.843 (Consejo Federal Agropecuario), la Ley Nacio-

nal 24.374 (Inmuebles del Estado) y la Ley Nacional 26.509 (Emergencia Agropecuaria). Es de aplicación en todo el territorio de la nación argentina con la adhesión pertinente de cada provincia. Los gobiernos locales serán los que, mediante el dictado de sus normas ultimen los detalles de las políticas impuestas por leyes nacionales que estén relacionadas con competencias no delegadas, fundamental en el desarrollo de la agricultura familiar que involucra aspectos concernientes a distribución de tierras y utilización de distintos recursos naturales. Establece objetivos generales y específicos, orientados a la sostenibilidad de la producción de la Agricultura Familiar. Son objetivos generales: promover el desarrollo humano integral, en armonía con la naturaleza; corregir las disparidades del desarrollo regional 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; contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria; fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales por medio de una utilización sustentable; valorar las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional y las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales que ellas aportan; promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la agricultura familiar como sujeto social protagónico del espacio rural y prioritario de las políticas públicas. Son objetivos específicos: lograr el afianzamiento de las familias rurales en pos de la ocupación armónica del territorio, con condiciones favorables integrada con las áreas urbanas; potenciar los atributos específicos de cada territorio para la generación de bienes y servicios diferenciados por sus particularidades ecológicas y culturales; incorporar procedimientos de elaboración en condiciones de sanidad e inocuidad, y cualquier otra característica que lo diferencie agregándole valor a esta forma de producción; eliminar las brechas de estereotipos de género muy arraigadas en la comunidad rural tradicional; desarrollar políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción local en mercados más amplios; fortalecer la organización de la agricultura familiar en forma ascendente, fortalecer la defensa de los derechos y posibilidades promocionando asociativismo y la cooperación; garantizar los derechos de acceso a la tierra, el agua y los recursos naturales en general, semillas y ganado; implementar acciones específicas para los pueblos originarios y sus comunidades valorando la diversidad cultural y las distintas formas de producción; desarrollar y fortalecer estructuras institucionales participativas a todos los niveles orientadas a planificar, monitorear y evaluar las políticas, programas y acciones del desarrollo local.

Los instrumentos de que ha de valerse la ley para cumplir estos objetivos son: El RENAF, Registro Nacional de Agricultores Familiares, el monotributo social agropecuario y el banco de tierras para la agricultura familiar. Los instrumentos de promoción deberán estar vinculados a la sanidad agraria, beneficios impositivos, seguridad previsional, certificaciones de productos con valor agregado, creación de un seguro integral para mitigar los daños o pérdidas por catástrofes naturales, accidentes laborales, pérdida o robo de animales y cualquier otro insumo, implemento rural o producto vinculado a la actividad que desarrollan la agricultura familiar, el otorgamiento de créditos acorde a las posibilidades de los productores familiares, con tasas subsidiadas y garantías compatibles. En cuanto a procesos productivos y de comercialización, las acciones que se establezcan estarán orientadas a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural para fortalecer y elevar el ingreso de los agricultores familiares para lograr las condiciones favorables para ampliar los mercados.

5. LA LEY PROVINCIAL Nº 6371 (CORRIENTES)

A partir de la adhesión a la Ley Nacional los agricultores familiares de la provincia de Corrientes contarán, entre otras cosas, con dos herramientas fundamentales a la hora de insertarse en la economía formal, como primera acción: El Registro Nacional de Agricultura Familiar y el Monotributo Social

Agropecuario. Estas herramientas les permitirán a los agricultores familiares de Corrientes ser identificados por el IDECor (Instituto de Desarrollo de la Provincia de Corrientes) para la coordinación en la implementación de las políticas públicas orientadas a este sector productivo.

Si bien la Ley Provincial consta de ocho artículos, que deberán ser acompañados con su reglamentación, constituye la base del sistema legal que va a enmarcar la Agricultura Familiar en la provincia de Corrientes, fortaleciéndola para insertar sus productos en la economía formal con el objetivo de que el proceso por el cual se promueve el desarrollo social, económico y tecnológico de los pequeños productores familiares agrícolas y de los trabajadores rurales, contribuya a mejorar la calidad de vida, modernizar y elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial. Asimismo da respuestas a la regularización dominial de sus unidades económicas, promoción y condiciones necesarias para el desarrollo rural integral y sostenible, con el fin de generar empleo, garantizar el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo provincial, a través del fomento de la actividad agropecuaria y forestal para un óptimo uso de la tierra, con infraestructura, insumos créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica adecuados a las necesidades del sector.

6. LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

Tal como lo expresa la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar FONAF, se debe concebir a la agricultura familiar como una forma de vida y comprenderla con identidad cultural propia. El principal objetivo es el desarrollo social de la familia que se dedica a estas actividades en condiciones dignas, no considerada como un sector vulnerable o vulnerado, sino como agente indispensable de un desarrollo igualitario, productivo y económico, que debe ser apoyado e impulsado por un Estado democrático, equitativo, multiétnico y pluricultural. El mismo debe crear las condiciones necesarias para el acceso de los productores y las comunidades a la tierra, el agua y otros recursos naturales, con sustentabilidad ecológica, económica y social.

En este panorama general, con la Ley Provincial sancionada con el N° 6371, se inició un camino hacia el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la Ley 27.118 para el sector, con el beneficio de que las políticas públicas que se han venido implementando fueron de gran ayuda para la continuidad en el desarrollo de la agricultura familiar. La normativa junto a las políticas públicas maximizan las cualidades y revalorizan los productos de la agricultura familiar con vista a la comercialización regional.

En las jurisdicciones provinciales los instrumentos utilizados hacia el valor agregado de los productos de la AF son los siguientes:

a) la elaboración de programas y proyectos tendientes a fortalecer la competitividad de los pequeños y medianos emprendimientos agropecuarios, promocionando el acceso a los mercados, el fortalecimiento del potencial exportador, el acceso al financiamiento.

b) promociones de acciones tendientes a aumentar la productividad ganadera bovina, ovina, porcina y avícola, sin afectar la conservación de los recursos naturales, coordinando acciones con otros organismos competentes o involucrados, públicos y/o privados, nacionales, provinciales y municipales.

c) la estrategia de diferenciación y diversificación de productos a modo de incrementar la oferta exportable.

e) la producción orgánica.

f) las certificaciones de calidad y trazabilidad y la inserción en los mercados nacional e internacional.

Cabe resaltar que las políticas públicas implementadas en la provincia y los municipios fueron anteriores a la Ley Nacional, es por ello que de alguna manera este sector productivo tenía la oportunidad de

colocar sus productos en el mercado local a través de las Ferias Francas, reglamentadas por los municipios, acercando sus productos frescos directamente al consumidor sin intermediarios. Con el marco legal se reforzó este tipo de estructura agraria y las políticas públicas se intensificaron con una proyección más ambiciosa: la de brindar una adecuada capacitación y protección a los agricultores familiares locales, con vista a un desarrollo sostenible hacia la integración regional.

La realidad de los agricultores familiares y la forma en que se relacionan con la seguridad alimentaria a nivel regional ponen de manifiesto la necesidad de políticas diferenciadas de otros sectores. Las familias productoras que habitan los pueblos y parajes rurales de la provincia de Corrientes necesitan una participación continua estatal e instrumentos efectivos que superen la asistencia social y que sean capaces de recuperar y desarrollar una cultura del trabajo. Ello aporta a la soberanía y seguridad alimentaria de todos los correntinos y argentinos.

Dentro de la política llevada a cabo por el gobierno provincial se creó un espacio dentro de las instalaciones del INTA, llamado “Estación Experimental Agropecuaria”, para la realización de investigaciones, capacitaciones y encuentros de las organizaciones involucradas con los especialistas, en donde se llevan a cabo jornadas y charlas dictadas por estos últimos sobre manejo de los recursos naturales, seguridad alimentaria, comercialización, etc. También el INTA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Delegación Corrientes), a través del Programa Pro Huerta y otros que tiene como objetivo conformar un equipo de promotores de fomento en materia de producción local, promueven la agricultura familiar en los distintos barrios a través de la realización de huertas comunitarias y producción avícola a nivel familiar. Una de las debilidades de la agricultura familiar para ubicar sus productos en el mercado es la sanidad de sus productos agrarios tanto agrícolas como pecuarios. Los agricultores familiares no cuentan con la tecnología ni capacitación suficiente para superar esta debilidad sin la presencia de las políticas públicas orientadas en ese sentido.

Para favorecer la comercialización de los productos vegetales, animales y subproductos de la AF es necesaria una regulación de la producción de alimentos que garantice la inocuidad y calidad de sus productos y derivados.

El SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Animal y Vegetal y Calidad Agroalimentaria) siguiendo los lineamientos de las políticas del Estado orientadas a este sector productivo toma varias medidas, como ser la ampliación de la conformación de la Comisión de Agricultura Familiar.

SENAF, que fuera formada por Resolución N°759/09, crea la Coordinación de Agricultura Familiar, por Resolución N°186/14 proponiendo un trabajo coordinado entre productores familiares y organismos estatales.

Ambos organismos tienen como objetivo que los alimentos producidos por la agricultura familiar cuenten con las condiciones necesarias de sanidad e inocuidad, mejorando así la inserción de sus productos a los diferentes mercados y minimizando los riesgos para la salud de las personas.

7. LA INCORPORACIÓN DE LA AF AL CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO

Recientemente en el mes de marzo de 2018, producto de un trabajo conjunto del Ministerio de Agroindustria, Salud y SENASA, se aprobó un proyecto que promueve la inclusión de los productos agrarios de la agricultura familiar en el Código Alimentario Argentino, con la simplificación de requisitos en cuanto al tránsito federal de sus productos, permitiéndole así la comercialización de los mismos en todo el territorio nacional, expandiendo el comercio local. El trabajo coordinado entre las distintas jurisdicciones y los distintos organismos del Estado permitirá acotar la brecha, simplificar los trámites y expandir

la frontera comercial de los productos de la agricultura familiar, preservando la sanidad e inocuidad y el mejoramiento de la calidad productiva.

Asimismo se presentó la propuesta final de articulado para la incorporación de las Buenas Prácticas Agrícolas para los productores de frutas y hortalizas en ese mismo cuerpo normativo (CAA).

8. LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL MERCOSUR

El MERCOSUR nace con el propósito de generar una política agrícola que fortalezca el mercado interno y externo con el mejoramiento del acceso a las exportaciones en el mercado internacional preservando las condiciones de acceso al mercado interno. El objetivo se enfoca en la búsqueda de que los beneficios, frutos de la competencia, se traduzcan en el ingreso económico de la población del país, particularmente de los productores agrarios, configurado ello dentro de un marco de respeto por las normas internacionales y acuerdos de integración regional, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la conservación del ambiente.

El Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF-Mercosur) que fuera creado en el año 2004, mancomunadamente con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA), fortaleció el diálogo sobre políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar y la facilitación del comercio de sus productos entre los países integrantes del MERCOSUR. La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) tuvo una gran participación en la creación y el desarrollo del Fondo de la Agricultura Familiar. Desde 2012 también la FAO apoya al FAF en su gestión a través de su experiencia de trabajo en el sector de la agricultura familiar.

La cooperación y facilitación durante la creación y consolidación de la REAF iniciadas por el FIDA en la actualidad fueron asumidas por los gobiernos del MERCOSUR mediante el FAF y con la cooperación técnica y la administración de la FAO.

9. CONCLUSIÓN

Para lograr una producción sostenible apta para competir en el mercado regional hacia la internacionalización, con efectos positivos, el crecimiento de la agricultura familiar debe ser cualitativo y proyectado desde lo interno a nivel nacional o local hacia el MERCOSUR con repercusión en el mercado global. Las políticas agrarias implementadas por los gobiernos provinciales y municipales son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos propuestos por la Ley Nacional 27.118. La política agraria nacional debe estar apoyada en planes estratégicos de coordinación entre los distintos organismos estatales y el sector involucrado. Junto al marco normativo se han ido implementando políticas públicas que potencian a la producción agraria de la agricultura familiar superando las asimetrías con otros sectores productivos hacia la finalidad de construir un modelo agrario sustentable. Sin negar que será necesario seguir generando normas para el planeamiento y organización del desarrollo rural, la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización fomentando distintas acciones orientadas a temáticas relacionadas con el cuidado de los recursos naturales y el ambiente, el desarrollo tecnológico, educación, formación y capacitación, infraestructura y equipamientos rurales e instrumentos de promoción por la legislación actual y la implementación de políticas públicas coordinadas, actualmente se está trabajando en el cumplimiento de los objetivos planteados en la sanción de la Ley Nacional 27.118 con miras a la incorporación de los productos agrarios de la agricultura familiar, al MERCOSUR y de allí al global.

Bibliografía

- Alanda G., (2016), *Algunos Aspectos Referidos a la Comercialización en la Agricultura Familiar*, en: *XI Encuentro de Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario a 20 años del Primer Encuentro*, Santa Fe, Argentina.
- Bordás C.L., (2015), *Agricultura Familiar y la aplicación de políticas agrarias locales diferenciadas en la provincia de Corrientes*, en: III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Neuquén, en Sedici: <http://hdl.handle.net/10915/49712>.
- Bravo Suárez A.R., (2016), *Tendencias Actuales de la Agricultura Familiar Como Política Agraria en la Argentina. Obstáculos y Logros*, en: *XI Encuentro de Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario a 20 años del Primer Encuentro*, Santa Fe, Argentina.
- Documento base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la agricultura familiar, p. 9, <http://www.fonaf.org.ar/index.php/publicaciones/libros>.
- Pastorino L.F., (2009), *Derecho Agrario Argentino*, Buenos Aires.
- Romero R.B., (2017), *Seguridad alimentaria y agricultura familiar en pos de un desarrollo sustentable en ámbitos rurales*, en: R. Zeledón Zeledón (ed.), M.A. Victoria (compilado por), *Derecho Agrario Constitucional: Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario, en constituciones nacionales, estatales y derechos humanos*, Santiago del Estero.
- Victoria M.A., (2013), *Cadenas de valor e instrumentos para el desarrollo regional*, en: *II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial 4 y 5 de octubre de 2013*, La Plata.
- (2015), Ley N°27.118, “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar”, www.infoleg.gov.ar.
- (2012), Ley Provincial N° 6124, “Creación del Instituto de Desarrollo Rural de la Provincia de Corrientes”, Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes.
- (2016), Ley Provincial N°6371 de adhesión a la Ley Nacional N° 27.118.

Cecilia I. Bordás – abogada, profesora, especializada en derecho administrativo. Profesora Libre ad-honorem de la Cátedra B de Derecho Agrario y Ambiental de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE, ceceinbor72@gmail.com.



KONRAD MARCINIUK

Agricultural law and the challenges of regionalization and globalization – selected aspects

ABSTRACT: In recent decades the order of the world has been undergoing rapid change. One of the most distinct economic, cultural, political and social trends at the turn of the 21st century was the processes of globalization and regionalization affecting many areas of life that previously were the domain of, above all, local relations – hitherto regulated at the level of individual states. One of such areas is agriculture.

Globalization and regionalization are two key defining features of the contemporary world politics. Regionalization and globalization are not completely new processes. Nonetheless it can be said there was a (re)emergence of both processes in relevance, influence and intensity since the 1980s and especially during the 1990s after the end of the Cold War. There was then an explosion of new and reinvigorated existing regional organizations, such as the EU, NAFTA, Mercosur, the Arab League, ASEAN and so on. Regarding the relationship between EU law and agriculture, the principle of the primacy of EU law in relation to national law, and the subsidiarity principle, is one of the basic criteria for assessing the relationship between EU law and national agricultural law. Classical concepts (monistic, dualistic, pluralistic) do not allow for a comprehensive assessment of the complexity of legal relations existing between the supranational organization, which is the European Union and its members, including legal regulations concerning agriculture. The complexity of the matter is even more visible in the sphere of relations between the European Union and the Member States with respect to other international entities, such as the WTO or third countries.

The contemporary development of agricultural law regulations is conditioned not only by internal (national) factors but also largely determined by external factors. It can be argued that national solutions are following (as part of the harmonization process) solutions adopted under the Common Agricultural Policy of the European Union. In turn, the solutions under the Common Agricultural Policy must be consistent with the obligations assumed by the European Union in the sphere of external relations – under bilateral and multilateral international agreements, of which the most important role is played by GATT/WTO. The economic world map is changing consistently. In turn, also economic law including agricultural law has gained an international dimension. New systems have appeared in place of existing agreements, such as the WTO and the EU.

KEYWORDS: agricultural law, globalization, regionalization, European integration

In recent decades the order of the world has been undergoing rapid change. One of the most distinct economic, cultural, political and social trends at the turn of the 21st century was the processes of globalization and regionalization affecting many areas of life that previously were the domain of, above all, local relations – hitherto regulated at the level of individual states. One of such areas is agriculture, which for a number of years was excluded from the liberalization process carried out mainly within the GATT. This state of affairs resulted primarily from the opposition of developed countries regarding the issue of liberalization commitments in the field of trade in agricultural products.

It was only as a result of the adoption of the Final Act of the Uruguay Round of GATT that agriculture and trade in agricultural products were formally included in this process. The Uruguay Round brought about the biggest reform of the world's trading system since GATT was created at the end of the Second World War. As a result of the progressing institutionalization, liberalization has intensified and legal rules for this process have been defined. The GATT international agreement has gradually evolved, and as a result of those changes, in 1994, pursuant to arrangements made during the so-called The Uruguay Round finally adopted the institutionalized form of the World Trade Organization (WTO).

The issue of agriculture was first of all included in the Agreement on Agriculture, being one of the agreements attached to the Final Act of the GATT Uruguay Round, and moreover, to a lesser or greater extent agriculture was also addressed in a number of other agreements developed during the Uruguay Round and adopted together with the creation of the WTO. For the sake of clarity, it should be emphasized that these agreements constitute multilateral international agreements creating a separate legal area which is a kind of international commercial code, which most states of the modern world have committed to apply.

Of course, this is not a perfect mechanism, as shown by recent events – tough trade relations, even between – it would seem like well-tried economic partners such as the USA, Canada, Mexico and the EU. An expression of these tensions is, for example, the US's introduction at the end of May this year of drastic unilateral protective tariffs on certain goods, and even termination (TPP) or announcements of termination not only bilateral, but also multilateral trade agreements (NAFTA).

One should also point to another important tendency of the second half of the twentieth century, which also has its reflection in the field of agricultural law, i.e. regional trade liberalization implemented through the creation of many regional free trade areas and customs unions and the conclusion of many bilateral agreements. Apart from the EU, the most important regional organizations (free trade areas) were EFTA and CEFTA, which from the very beginning were closely related to the process of continental integration and were of great importance from the point of view of countries applying for membership in regional integration initiatives (e.g. EU).

Globalization and regionalization are two key defining features of the contemporary world politics. Regionalization and globalization are not completely new processes. Nonetheless it can be said that there was a (re)emergence of both processes in relevance, influence and intensity since the 1980s and especially during the 1990s after the end of the Cold War. There was an explosion of new and reinvigorated existing regional organizations, such as the EU, NAFTA, Mercosur, the Arab League, ASEAN and so on.

The analysis of the legal dimension of global trade liberalization and integration leads to the conclusion that the WTO, to some extent as the EU at the regional level, is a separate and diverse legal system, which includes its own institutional solutions, substantive law and procedural regulations. Both legal orders interact with each other, which also affects legal systems of its member states. For example, the integration of Polish agriculture with the EU agriculture was based on the adaptation of national agricultural law to two different legal areas, which strongly interact and interpenetrate with each other. As a result, the integration of Polish agriculture was a very complex process, as evidenced by the consequences of the Final Act of the GATT Uruguay Round for the Europe Agreement as well as subsequent reforms of Polish agricultural law, which were carried out in order to adapt it to both of the abovementioned legal areas.¹ Polish integration with the EU and harmonization of Polish agricultural law with the EU law is a good example of the impact on the domestic legal order by external factors arising from the complex of the mutual relations of Polish agricultural law (internal) with the international law (mainly EU law, GATT).

¹ K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.

The doctrine is divided by the concepts of the mutual relationship between international law and internal law. In this respect, many different ideas have been formulated, among which one should distinguish the concepts: monistic, dualistic, pluralistic, as well as the concept recognizing the existence of so-called indirect law.²

According to the monistic concept, internal and international law creates a single legal system with the same source. Within this concept, three distinct models of mutual relations between national and international law are distinguished: the concept of the primacy of norms of internal law, the concept of the primacy of international law norms and relativistic theory. According to the first concept, it is up to the national decision whether international standards shall be considered as binding. On the other hand, in the second of the models, the primacy was given to the norms of international law over internal norms. In turn, the third model, or the relativistic concept, concluded that it is not possible to choose between the two previous models, but both positions can be used, while the choice of the appropriate variant may be determined by non-legal criteria, such as the current political situation or moral judgment.³ On the other hand, according to the dualistic concept, national and international law are two separate legal systems that remain unrelated to each other. International law applies to states only in their mutual relations. In internal relations, only internal law applies, regardless of whether national standards comply with international law standards or not.⁴ In turn, the representatives of the pluralist concept believed that both legal orders, national and international are partly independent and remain in legal relation to each other.

Proponents of the concept recognizing the existence of so-called Indirect laws claimed that, apart from international and national law, there is also a transnational indirect law, which was recognized as an innovative approach to the subject, however, with time it may be the beginning of a new legal system gradually displacing traditionally recognized two types of systems: internal (national) and international.

Considerations against the background of theoretical schemes of dependence of various legal orders lead to the conclusion that the law creating the existence of an indirect law is of the greatest importance to the law created by the Union and the WTO.

The above-mentioned concepts are only a theoretical approach to the mutual relations of national and international law, but they have not always been applied in the practice of law-making. Most often, it was accepted that the issue of regulating the relationship between international law and domestic law does not belong to international law, but to the internal practice of individual states. The issue of the application of international law within the country, especially with regard to the impact of international law on the creation of national law standards is addressed in different ways in individual states. Good examples of countries illustrating the diversity of solutions adopted in national legal systems are the United States, Great Britain or France⁵.

² W. Suhecki, *Prawo krajowe, a prawo międzynarodowe w świetle teorii państwa i prawa*, in: S. Ehrlich (ed.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965, p. 125 et seq.

³ Supporters of the monistic concept, especially in the second variant were: H. Kelsen, A. Vedross and J.L. Kunz. The so-called Kelsen school of the primacy of international law considered internal law as derivative of international law and based on its delegation.

⁴ The most prominent representatives of the dualistic school were: H. Triepel in Germany and D. Anzilotti in Italy; see more. W. Suhecki, op.cit.

⁵ The French Constitution of 1946 recognized the primacy of international law over domestic law, deciding that international treaties had the force of a superior law and had priority over domestic law. The French Constitution of 1958 stated that international agreements ratified or approved had, from the time of publication, binding power higher than the act, unless they were contrary to the Constitution. British practice and jurisprudence recognize that international law cannot change internal law and therefore requires an internal act that coincides with the content of an international agreement. In the United States, international law is considered part of the Law of the Land. This rule was formulated already in the eighteenth century Blackstone. The US Supreme Court in the case of *Paguete Hlabana* recognized in 1900 that international law is part of American law and must be applied by the courts whenever they are to settle an issue governed by international law. Examples are provided by C. Berezowski (ed.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1970, pp. 20–21.

In the case of Poland, in accordance with the regulations of the current Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, it can be assumed that they constitute a solution based on a compromise. First and foremost, pursuant to Art. 88.3, Art. 89.1–3 and Art. 90. 1–3 of the Constitution, those provisions imply the primacy of domestic law over international law. On the other hand, the Polish Constitution specifies, in an enumerative manner, the subject of international agreements the ratification (and termination) of which requires consent expressed in a statute or in a national referendum. This catalog includes primarily agreements on peace, alliances, political or military arrangements, freedom of rights or civic obligations set out in the Polish Constitution, membership of Poland in an international organization, a significant burden on the country in financial terms and matters regulated by law, or in which the Polish Constitution requires a statute. After the ratified international agreement has been published in the Official Journal, it forms part of the national legal order and is subject to direct application (unless it is required to that a statute be issued).

Therefore, it should be recognized that, at the level of law-making, national law takes precedence, while an international agreement ratified with prior consent expressed in law or referendum takes precedence over the act, if this act is not compatible with such an agreement. In addition, if in accordance with the ratified international agreement, the international law is directly applicable, it has priority in the event of a conflict with statutes. Thus, at the stage of applying the law, priority has been given to international regulations over national law. It should be thus stated that after the complex ratification process of the WTO/GATT agreements, nowadays, in the light of the current Polish Constitution, regulations of such agreements take precedence over Polish law. Art. 90.1 of the Constitution, created with a view to Poland's accession to the EU, provides that Poland may, on the basis of an international agreement, delegate to the international organization the competence of state authorities in certain matters. Clearly, this means recognition of the primacy of international (EU) law over the national law.

The analysis carried out so far confirms that the EU is an example of a new type of organization that does not fit into the traditional framework of international law, because the law it creates – also in the scope of regulation of the Common Agricultural Policy (CAP) – not only imposes obligations and creates state powers, but also directly affects citizens of the Member States.⁶ However, EU law is not an internal law of the Member States either. The transfer to the international (transnational) organization of part of its competences by sovereign states was determined by the introduction of adequate powers for state authorities in the national laws of the Member States. A supranational organization, as which the EU is considered, can be identified by several features, including, that its sovereign power is in the end confirmed by the states; specific institutional arrangements establishing EU law as independent of the national law of individual members of the Community; the ability to make decisions binding all members (including opposing positions), by a majority of EU member states; owning a judicial body with unlimited (in principle) jurisdiction and financial autonomy expressed in the possession of own sources of income.

Recognition that the EU is a supranational organization and, consequently, its legal norms are indirect rights raises the question of mutual relations between EU law (supranational) and internal law of the Member States of the Community. The mutual relationship between these two legal orders is a complex issue closely related to the principles on the basis of which Community law has been created. In accordance with the view expressed so far, also exposed in the doctrine, the legal system of the EU is a separate and autonomous legal order. What is more, this view was also reflected in the rulings of the European Court of Justice from the first half of the 1960s.⁷

⁶ W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 2003, pp. 12 et seq.

⁷ Case 26/62 Van Gend and Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, Reports of Cases 1963 and 16/64 Costa v. Enel, Reports of Cases 1964; I am quoting S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, in: J. Barcz (ed.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, pp. 229 seq.

The Court pointed out that no provisions of national law can have a primacy over the treaty law, which is the supreme source of law. Therefore, all Community standards deriving from the Treaties and secondary legislation are of pre-eminence, and this principle also covers all norms of national law – no norm can be excluded from the primacy of Community law, including constitutional norms⁸. According to the case law of the Court of Justice, the principle of primacy operates independently of the date of application of the provisions of national law.⁹

The consequences of the adopted principle of the primacy of EU law can be of different nature. According to the first option, national norms that are incompatible with Community law cease to apply, whereas, according to the second one, incompatible standards are in force, but they cannot be applied in specific cases (the so-called priority of use). Therefore, if the norm imposes obligations inconsistent with Community law, the court should refuse to apply such provision of national law that is incompatible with Community law. However, if in doubt, the court should turn to the Court of Justice of the EU. The Court has expressed the view that also administrative authorities of the Member States are obliged to refuse to apply a provision of national law if it is found to be incompatible with Community law, and that this applies also to decentralized (self-governmental) bodies.¹⁰

The primacy of Community law also results in certain obligations for law-making bodies in the Member States. First of all, it is a prohibition of the setting of new rules of national law which would be incompatible with Community law. Secondly, it is the obligation of Member States to eliminate (repeal) national law that is incompatible with Community law.¹¹ However, the finding that a norm of national law does not comply with Community law does not lead to the automatic removal of such a norm from the legal system. Competences in the field of repealing national regulations incompatible with Community law are reserved for specialized bodies or national constitutional courts.

The principle of primacy of the community law being a constitutional principle of EU law is subject to significant modification in connection with the principle of subsidiarity.¹² In accordance with the principle of subsidiarity, the transnational organization can only interfere in a situation where it is necessary and to the extent that lower levels are ineffective, or their operation does not give the desired results. The principle of subsidiarity is an expression of the rule that decision-making should take place at the level as close as possible to the citizen, as such solution guarantees greater efficiency.¹³ The principle of subsidiarity was formally introduced by the Maastricht Treaty, which gave this principle status of a treaty principle, universally binding. In turn, the Treaty of Amsterdam introduced detailed rules for the application of this principle and determined that based on this principle, exclusive competences belonging to the Community cannot be challenged.¹⁴ However, based on this principle, it is possible to extend the scope of its operation (within the limits of shared competences), as well as to narrow this scope. When applying the principle of subsidiarity, the community shall leave to the national authorities as wide scope of discretion as possible, ensuring that the purpose for which the measure has been applied and the application of the Treaty is achieved. On the other hand, EU institutions are obliged to respect national regulations and national legal systems, while fully preserving Community law.

⁸ Caase 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* – Reports of Cases 1970, pp. 1125.

⁹ Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Reports of Cases 1978.

¹⁰ Case 103/88 *Fratelli Constanzo v. Commune di Milano*, Reports of Cases 1989.

¹¹ Case 167/73 *Commission v. France* Reports of Cases 1974.

¹² P. Mathijsen, *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*, in: D. Milczarek (ed.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

¹³ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, p. 4.

¹⁴ Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality – Annex to the Amsterdam Treaty.

Due to the allocation of matters related to agriculture to shared competences, the principle of subsidiarity will also apply to agricultural law.

The principle of subsidiarity became one of the main factors shaping the scope of regulation of agricultural relations at the EU level. The principle of subsidiarity, supplementing and limiting the principle of the primacy of Community law with regard to national law, shall set the limits of application by the Member States of national normative solutions regarding agriculture in the sphere of substantive law, procedural law as well as in the legal and political sphere in general. It should also be noted that areas such as customs union and common commercial policy are the exclusive competence of the Union, which prevents the application of the subsidiarity principle in the Union's external trade relations (including agricultural and foodstuffs). Thus, in this sphere the principle of the primacy of EU law prevails.

To sum up, the principle of the primacy of EU law in relation to national law, and the subsidiarity principle, is one of the basic criteria for assessing the relationship between EU law and national agricultural law. In accordance with the previously discussed legal nature of the community and its law, it is obvious that classical concepts (monistic, dualistic, pluralistic) do not allow for a comprehensive assessment of the complexity of legal relations existing between the supranational organization, which is the EU and its members, including legal regulations concerning agriculture. The complexity of the discussed matter is even more visible in the sphere of relations between the EU and the Member States with respect to other international entities, such as the WTO or third countries.

The problem of relations between legal norms resulting from agreements constituting GATT order (especially the Agreement on Agriculture concluded in Marrakesh) and the Community law in the scope of the implementation of the CAP is only a part of the issue of the participation of the EU in international relations.

Pursuant to art. 281 of the EC Treaty, the Community received legal personality both in intra-state relations as in the international arena. In this respect, as a subject of international law, the Community is bound by the norms of international law. It also results directly from the ruling of the European Court of Justice regarding the subordination of the GATT Community. According to the Court, if the Community is bound by the norm of international law, then this norm obtains primacy towards Community law (21–24/72 *International Fruit Company*). Initially, it was recognized that the Communities were entitled to conclude international agreements to the extent that is defined in the EC Treaty. However, in the ERTA ruling (22/70),¹⁵ it was stated that if the competence covers an area in which legal regulation has already been issued by the EU, Member States lose their competence to conclude international agreements in this area. In addition to exclusive competence agreements, there may also be shared competence agreements, for which it is not necessary to indicate the distribution of competences between Member States and the Community. An example of such an agreement is the Europe Agreement, establishing an association between the Republic of Poland and the European Communities and their members. It included not only economic provisions and customs policy, but also concerned political issues or access to the labor market in the then Member States.

The essence of current economic changes in a global perspective largely oscillates around the broadly understood integration, while from the international point of view the process of European integration is only a part of the much broader phenomenon of globalization, having its normative support under the GATT/WTO legal system. International (as well as local) trade liberalization is primarily an economic issue, but nevertheless finds its normative reflection, both in the general (and EU) law and legal systems of individual WTO members. An example of which is the change in customs duties resulting in the

¹⁵ Case 22–70, Reports of Cases 1971.

change of regulations for customs legislation, while more important provisions affect the directions of agricultural policy and result in the amendment of regulations in this area (for example, the reform of Polish agricultural law in connection with the conclusion of the Agreement on Agriculture – part of the final act of the GATT Uruguay Round).

The integration of Polish agriculture with agriculture of the EU and the harmonization of both legal orders in the field of agricultural law are processes of a high degree of complexity, influenced by factors both internal and external. In addition, these processes are characterized by dynamics and variability resulting from the evolution of legal acts or structural solutions, which also depend on a changing view of the elements underlying the integration. The impact on the volatility of the above processes results mainly from the unstable situation on the international arena, general changes and tendencies taking place in the world in both the economic and political spheres. The constant attempts to deepen ties not only on the economic or political level, but above all in the sphere of normative harmonization constitutes the essence of the integration process.

The above observations can also be applied to the integration of Poland (in particular, the integration of Polish agriculture) with the EU, though it should be stipulated at the same time that the harmonization of Polish agricultural law with EU law is not only a matter for these two entities, but covers a much larger number of countries. Global trade liberalization is one of the most distinctive economic tendencies at the end of the 20th century. As a result of the adoption of the Final Act of the GATT Uruguay Round, agriculture and trade in agricultural products have also been included in this phenomenon.

The Community has been a member of the WTO since 1 January 1995. The considerations conducted allow to formulate the thesis that the participation of the EU in the GATT/WTO system shall be determined in two dimensions. First of all, the Community as a customs union is based on Article XXIV of GATT, and in addition, the functioning of the Community under the GATT/WTO is subject to the provisions of Community law defining the scope of Community competence regarding accepting international obligations and participation in international organizations. The mutual relations of the Community and GATT/WTO are all the more complicated as the Community, being a subject of international law, acts on the basis of competences conferred in the founding treaties and participates in shaping the GATT law while acting on its own behalf and on behalf of the Member States.

For the international-legal relations, the legal position of international agreements in the Community legal order is of considerable importance. In defining this position the case law of the European Court of Justice has played a significant role. The Court held that international agreements entered into by the Community form part of Community law,¹⁶ which is why the Court has the power to adjudicate on all matters relating to the interpretation and application of these agreements. However, the Court did not recognize the absolute primacy of international treaties over Community internal law. It was only emphasized that the Community's external obligations could have direct effect on the Community if this results from the provisions of the treaties themselves or from secondary Community legislation¹⁷.

The ruling in the *Kupferberg* case (104/81)¹⁸ is of crucial importance for the direct application of international agreements concluded by the Community as the Court concluded that although the provisions of FTA can be applied directly, this effect does not have to arise from the agreement itself. It can be adjudicated by the court applying particular provisions of the agreement. The Court transferred the issue of direct validity and effectiveness of the international agreement to the constitutional law of entities of international law. This solution has significant effects, as Community norms are subject to the interpre-

¹⁶ Case 181-73 R. & V. *Haegeman v Belgian State*, Reports of Cases 1974.

¹⁷ Case 87-75, *Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze*, Reports of Cases 1976.

¹⁸ Case 104/81, *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg*, Reports of Cases 1982.

tation and control of the Court, whereas the implementation of international agreements may be subject to control by bodies created on the basis of such agreements.

The Court accepted that the provisions of the GATT/WTO agreements are binding for the EU.¹⁹ This position was influenced by the following factors: the Community expressed its will to be bound by the GATT, participates in the implementation of the agreements resulting from it, and the fact that the signatories have accepted the GATT/WTO agreements and arrangements, when the Community replaces the Member States in fulfilling their obligations under GATT. It should further be recognized that, since the commitments under the GATT / WTO constitute Community commitments, they should be implemented equally by all its members. Thus, a Member State may be sued by the Commission or other Member States before the Court of Justice for failure to comply with the abovementioned agreements, which form an integral part of Community law. In turn, the defective implementation of the agreements under GATT/WTO, or its absence, could be the reason for instituting safeguard proceedings, which the Council, the Commission or Member States can initiate if they consider the act issued by the Community to be incompatible with obligations under the GATT/WTO.

The above considerations lead to the conclusion that the contemporary development of agricultural law regulations is conditioned not only by internal (national) factors but also largely determined by external factors. It can be argued that national solutions are following (as part of the harmonization process) solutions adopted under the CAP of the EU. In turn, the solutions under the CAP must be consistent with the obligations assumed by the EU in the sphere of external relations – under bilateral and multilateral international agreements, of which the most important role is played by GATT/WTO.

The impact of the GATT/WTO legal system on Polish agricultural law, resulted originally from direct influence, based on the Agreement on the establishment of the WTO concluded by Poland, and from the indirect impact, through implementation of the EU law in the course of actions taken in the period preceding Poland's accession to the EU.

It should be noted here that from the legal point of view, the phenomenon of integration itself can be twofold. Formal nature, regarding procedural provisions, on the basis of which integration is carried out, and material integration, where integration is reduced to the harmonization of the right of the subject to the integration process with the integrating entity.

With reference to Polish agricultural law, it should be noted that harmonization takes place at various levels.²⁰ In some legal acts, the adjustment has a full character, which is referred to as “hard” harmonization, which results in the transfer of Community standards to national regulation. However, when certain regulations are covered by a recommendation to be introduced by the Member States, “soft” harmonization is mentioned.²¹ Harmonization itself can also be considered as complete, optional, partial and minimal. In any case however, the scope and volume of the EU law, harmonization shall be considered as a complex process.

Summing up the presented considerations, one can formulate a general observation that the economic world map is changing consistently. In turn, also economic law including agricultural law has gained an international dimension. New systems have appeared in place of existing agreements: the central point is the WTO, established under the Final Act of the Uruguay Round, then the continental ones – recognized primarily as the example of the EU, the macro-regional system covering various free trade areas and customs unions (e.g. EFTA).²² Solutions adopted in each of these areas directly affect national regulations and constitute one of the most important determinants of the contemporary development of agricultural law.

¹⁹ Case 181–73.

²⁰ P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, in: *Prawo polskie a prawo europejskie*, Warszawa 2003.

²¹ A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, in: C. Mik (ed.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

²² K. Marciniuk, *op.cit.*

Bibliography

- Berezowski C., (1970), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa.
- Biernat S., (2002), *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, in: Barcz J. (ed.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa.
- Czapliński W., (2003), *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa.
- Czechowski P., (2003), *Standardy harmonizacji prawa*, in: *Prawo polskie a prawo europejskie*, Warszawa.
- Góralczyk W., Sawicki S., (2003), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa.
- Jurcewicz A., (1998), *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, in: Mik C. (ed.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń.
- Marciniuk K., (2013), *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka prawna*, Warszawa.
- Mathijsen P., (1998), *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych* in: Milczarek D. (ed.), *Subsydiarność*, Warszawa.
- Popławska E., (2000), *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa.
- Suchecki W., (1965), *Prawo krajowe, a prawo międzynarodowe w świetle teorii państwa i prawa*, Ehrich S. (ed.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa.

Konrad Marciniuk – doctor, Uniwersytet Warszawski, marciniuk@millercanfield.com.



HUGO CARLOS WILDE

Convenio MERCOSUR – Unión Europea. Estado actual y consecuencias. Importancia del comercio agrario y calidad alimentaria

SUMMARY: *Trade Agreement Mercosur – European Union. Current Status And Consequences. Importance Of Agricultural Trade And Food Quality.*

The negotiations for a Mercosur agreement and the EU now gave hope to reach the final agreement. Although there is opposition from some European countries regarding quotas for food products and biodiesel, the benefits for both blocks will be significant. The same happened with the entry of European countries to the EU, first with fear of affecting economic sectors and then noticing the important progress represented by the entry into a free trade system of obstacles and taxes. But is the food quality worrisome as some European countries express with regard to the food production of Mercosur? What are the benefits for the production of food and manufactures in the European market? Who will benefit or harm in the different agricultural activities? In Argentina there are laws and procedures that regulate food production and assure the consumer the quality of the food. The present paper tries to notice the positive consequences of the agreement for both blocks, and that the concerns of the European bloc on food quality are not such.

KEYWORDS: Mercosur, European Union, Agreement

RESUMEN: Las negociaciones por un acuerdo Mercosur y la UE dieron ahora esperanza de llegar al acuerdo definitivo. Aunque existe una oposición por parte de algunos países europeos respecto a cupos de productos alimentarios y biodiesel, los beneficios para ambos bloques serán significativos. Lo mismo ocurrió con el ingreso de países europeos a la UE, primero con temor a afectar sectores económicos, y luego advirtiendo el importante progreso que representa el ingreso a un sistema de comercio libre de trabas e impuestos. ¿Pero es preocupante la calidad alimentaria, como expresan algunos países europeos respecto a la producción de alimentos del Mercosur? ¿Qué beneficios importan para la producción de alimentos y manufacturas en el mercado europeo? ¿Quiénes se beneficiarán o perjudicarán en las distintas actividades agrarias? En Argentina existen leyes y procedimientos que regulan la producción alimentaria y aseguran al consumidor la calidad del alimento. El presente trata de advertir las consecuencias positivas que tiene el acuerdo para ambos bloques y que las preocupaciones del bloque europeo sobre la calidad alimentaria no son tales.

PALABRAS CLAVES: Mercosur, Unión Europea, Convenio

1. HISTORIA

Las negociaciones sobre un acuerdo entre Mercosur y la UE se iniciaron en abril de 2000, pero cuatro años después fueron suspendidos por los cambios políticos en los países del Mercosur. Desde 2016 los cambios políticos en Argentina y Brasil abrieron la oportunidad de concluir el acuerdo, ya que ambos

países adoptan postura crítica sobre el proteccionismo del comercio exterior y promueven la afluencia de inversión extranjera mediante la eliminación de reglamentaciones, exenciones impositivas y flexibilizando la legislación laboral. Además, superada la crisis económica de 2008, China consolidándose como potencia global, el Brexit y el cambio de paradigmas en lo que a proteccionismo regional se refiere con la designación Trump como presidente de EE.UU., se han visto en la necesidad de activar el convenio procurando atraer un mercado importante como es el Mercosur y UE. Por ello desde octubre de 2016 se reiniciaron las negociaciones con firme propósito de llegar a un acuerdo, cosa que no se pudo a fines de 2017, pero se espera sea a mediados de 2018.

Uno de los hechos significativos para consolidar el acuerdo es que al fracasar la Ronda de Doha¹ donde se debía acordar el comercializar a nivel mundial sin subsidios ni restricciones, los países comenzaron a celebrar convenios individuales entre países. Pero por el volumen en juego, el convenio Mercosur – UE es significativamente el más importante para ambos bloques.

2. EL OBJETIVO DEL ACUERDO

En este acuerdo Mercosur – UE, que es estrictamente comercial, amplio, no coyuntural, intervienen muchos aspectos. Entre estos, encontramos, la industria manufacturera (con el temor del Mercosur al ingreso de productos a sus países deteriorando las fuentes de trabajo), industria automotriz, patentes, propiedad intelectual, (con alguna preocupación por la seguridad jurídica para inversiones) y la inserción de los servicios (financieros y seguro especialmente). Pero lo que más importa es el intercambio de productos alimenticios y bicom bustibles, ya que este convenio se caracterizaría por una fuerte eliminación, recíproca e inmediata, de aranceles al comercio exterior en general, tanto de productos alimenticios como manufactureros, servicios y patentes.

Los objetivos principales giran en torno de los siguientes ítem;

1) Eliminar las barreras arancelarias y ayudar a las empresas de cada bloque, especialmente a las pymes (pequeñas y medianas empresas) a exportar más y adecuarse a las nuevas reglas de juego comerciales entre ambos bloques.

2) Asegurar y promover los derechos de las personas en el trabajo y la protección del medio ambiente, estimulando a las empresas a actuar con responsabilidad y mantener lo más alto posible los estándares de seguridad y calidad alimentaria.

3) Proteger a los productos alimenticios de calidad determinada, producidos en ambos bloques, de imitaciones, como también de su origen.

3. CONDICIONAMIENTOS

Estos acuerdos no están ajenos a los condicionamientos por ambas partes. En este caso, la UE impone y obliga a aplicar estándares en la producción persiguiendo la seguridad alimentaria, en el caso de Mercosur, asegurar la denominación de origen del producto.

En principio, las causas fueron los transgénicos o la designación de áreas con problemas sanitarios. Hoy, es la inclusión de la seguridad alimentaria por protección de su actividad agrícola. Esto más como traba a las negociaciones si perjudican a su actividad productora que por asegurar la calidad y sanidad

¹ D. Tussi, M. Rotto, *Latin American Trade Network –Negociaciones Comerciales Internacionales. Contexto para Rep. Argentina*, 15.05.2003, p. 16.

del producto. Si bien es correcto y entendible, tampoco se puede obviar el desarrollo que tuvo la industria alimentaria en relación con la calidad del producto y la seguridad de este que existe en la producción y elaboración en los países del Mercosur. Los requisitos de seguridad alimentaria están siendo aplicados, con normas que, en el caso de Argentina, rigen como la trazabilidad de la carne, las denominaciones de origen en productos alimenticios y vino, controles de sanidad, regulación y uso de agua, etc.

Ello lleva a concluir que los condicionamientos por la calidad alimentaria no pueden ser obstáculos para la firma del convenio, ya que en ambos bloques existen normas suficientes para garantizarlo. Al igual que el condicionamiento que opone Mercosur sobre la denominación de origen del producto, ya que muchos no son producidos en Europa, pero pretenden ingresarlos como tales.

4. EL SECRETO NEGOCIADOR – NEGOCIADORES Y PARLAMENTARIOS

Estas negociaciones se caracterizan por el secreto de las mismas, lo que hace difícil conseguir datos u opinión de los miembros negociadores a efectos de analizar las consecuencias de la firma del convenio.

Obviamente este tipo de acuerdo requiere un cierto tiempo para que surjan sus efectos. Primero debe traducirse a los idiomas de los países intervinientes en cada bloque, obteniendo una versión final y oficial. Luego el tratado debe ser convalidado por el poder legislativo de cada país, y ahí también, las negociaciones siguen siendo confidenciales. Sin embargo, se filtran datos que evidencian que estos acuerdos no están exclusivamente dirigidos a liberalizar la economía y el comercio, sino que existen intereses económicos también.

Pese al secreto de las negociaciones, las filtraciones hacen que, al conocerse algunos datos, surjan observaciones de aquellos que aluden ser perjudicados. Así, surgen objeciones por parte de las Cámaras de Industriales de San Pablo y Buenos Aires, como también de productores lácteos y porcinos en Francia y otros países de la UE. En este caso los negociadores se enfrentan a una fuerte oposición al acuerdo porque temen la entrada de productos sudamericanos. Por otra parte, Europa no tiene la intención de reorganizar su régimen de subvenciones para la agricultura. En este sentido, la escala de la liberalización de la agricultura y la ganadería europea es un área donde el Mercosur es el más fuerte.

Todo esto, agregado al secreto de las negociaciones, trae la incertidumbre a los productores de ambos bloques, los que requieren de explicación técnica y de los efectos en su producción que acarrea la firma del convenio.

Por ello la entrada en vigor será progresiva, de 15 años, a fin de evitar cambios bruscos que impidan a las empresas y sectores perjudicados adaptarse a las nuevas normas del convenio asociativo.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE SOSTENIBILIDAD

Para prever los efectos del convenio se realizan evaluaciones del Impacto de la Sostenibilidad, que son una herramienta comercial desarrollada para apoyar las grandes negociaciones comerciales. Es el estudio por medio de evaluaciones llevadas a cabo por consultores externos durante las negociaciones comerciales. Su importancia radica en que evalúan los cambios que probablemente serán producidos como consecuencia del acuerdo comercial, ayudando a identificar a los sectores perjudicados y beneficiados, y contribuir a proponer y garantizar acciones políticas con el fin de optimizar esos resultados. Por ello, no son justificadas a veces ciertas oposiciones a la firma, pues sus consecuencias se pueden prever.

6. ARANCELES Y EXCLUSIÓN DE PRODUCTOS Y ADECUACIÓN DE LEYES

La principal característica de este tipo de convenios es la reducción de impuestos y restricciones al ingreso de productos del otro bloque, lo que produciría sectores ganadores y perdedores en cada bloque. Por ello hay que tratar de que la eliminación sea progresiva y se adapten los mercados lentamente a las consecuencias del convenio.

Es de observar que, pese a los aranceles existentes, el comercio y la relación interbloques es altamente importante. En los últimos intercambios para aunar las propuestas el Mercosur ha simplificado la estructura de su oferta, sin embargo, la UE ha aumentado la cantidad de exclusiones de productos con reducción arancelaria, además de la reticencia a modificar sus subsidios.

En cuanto a los servicios la oferta del Mercosur incluye como una propuesta para todos los estados miembros la liberalización de la compra de tierras en áreas fronterizas y propuestas relacionadas con el tratamiento que se dará a los empleados de las empresas europeas. Ello producirá la modificación legislativa que restringe la adquisición de tierras por parte de extranjeros, como también la modificación a las leyes laborales en el Mercosur.

En el área de compras públicas, dada la falta de un régimen común para el Mercosur, cada país debe hacer su propia oferta. Con respecto a la contratación pública, la oferta de la UE permite la participación de las empresas del Mercosur como si fueran nacionales. Sin embargo, permite a los países miembros imponer limitaciones a dicha participación, tanto en obras públicas como en la compra de bienes y servicios por parte del Estado. Pero, por otra parte, pide trato igualitario para la participación de empresas europeas en las ofertas en Mercosur.

7. LA CALIDAD ALIMENTARIA SU IMPORTANCIA

Para UE la calidad alimentaria es fundamental y Francia propone incluir disposiciones de seguridad alimentaria más estrictas. “... Francia propone ir despacio a la conclusión del convenio y dar garantías a los consumidores europeos, vinculados con el aspecto de la salud, para asegurar que los productos cumplan con los estándares de la Unión Europea...” (secretario de Comercio Exterior, Jean-Baptiste Lemoine).

Sin embargo, hoy existen mecanismos de control, a los que el convenio se puede referir, de perfeccionar y controlar por parte del bloque adquirente del producto.

A efectos de asegurar esos controles en la legislación argentina existen modalidades contractuales que permiten el control de la elaboración del producto como el contrato de maquila o el control de la producción que las empresas importadoras pueden hacer de las exportadoras o productoras y que en gran parte son de capitales de miembros de la UE. Respecto a la producción de carne, el sistema de trazabilidad está legislado en Argentina y ya generalizado. El proceso de elaboración es perfectamente controlable por medio de instituciones estatales y privadas, no siendo en consecuencia un impedimento para concluir el convenio.

Respecto a la modificación en la producción en distintas regiones productoras en los países de los bloques, la reconversión que deberán hacer es de aplicar a ambos bloques². Esto ocurrió en forma similar en los países que fueron ingresando al Mercado Común Europeo. El mismo temor que tenían productores de España o Polonia al ingresar su país al Mercado Común Europeo y que, sin embargo, fueron adaptándose, es el que alegan ahora respecto a las producciones que puedan ingresar desde el bloque

² S.G. Alan, “Diario La Nación”, 10.11.2017, Buenos Aires.

suramericano. Pero las empresas, especialmente las pymes, se fueron adaptando, hecho que se produce en ambos bloques. Por ello se establece un plazo para la puesta en ejecución para ir adaptándose cada país y no debe ello llevar a demorar el acuerdo como está pasando.

8. BIENES AFECTADOS

Como dije, los bienes más conflictivos son de naturaleza agraria y temen los productores europeos que sus productos sean la variable de ajuste a tener en cuenta para negociar los demás productos, como los industriales y de servicio. Los rubros más importantes en acordar son: la carne, lácteos y el combustible de etanol-biodiesel. Y las trabas para estos productos no es tanto el control de calidad, sino las cuotas de distintos bienes a comercializar. Sin embargo, los agricultores europeos preocupados por la competencia sudamericana están ejerciendo presión y no quieren que el sector agrícola, el empleo que proporciona y su producción agraria, sean considerados como variable de ajuste de estos acuerdos comerciales en relación con otros sectores industriales. Cabe advertir que en términos de ayuda interna el Acuerdo Marco Agrícola respeta la Política Agrícola Común (PAC).

Por el contrario, en el Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, son los industriales con altos costos de producción (textiles, proveedores de automóviles) los que temen que la afluencia de productos europeos los afecte. En relación con la competencia de las exportaciones, el Acuerdo Marco establece el principio de la eliminación de las subvenciones directas a la exportación (llámense impuestos a las importaciones, subsidios financieros o toda acción que promueva la traba de la circulación del producto de un bloque a otro) en una fecha que debe fijarse, pero se estima en 15 años, para que permita a los agricultores e industriales de ambos bloques adaptarse en condiciones satisfactorias.

9. LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN DEL PRODUCTO

Esta cuestión es importante y observable por parte del Mercosur, a efectos de evitar que ingresen productos no producidos en los países de los bloques, pero que pretendan ingresar como originarios de los mismos.

Con la globalización establecida hace un cuarto de siglo y con productos elaborados con insumos y partes de muchos países la norma de origen es crucial para evitar el ingreso masivo de artículos fabricados parcial o totalmente en otro continente (China o el sudeste asiático) como si fueran europeos.

“... se pone como ejemplo, la industria del calzado en Alicante, cuyas empresas fueron a instalarse en China y venden el producto como “made in Spain”, pero fueron producidos en aquel país, con salarios de u\$s 150. Similar caso ocurrió con EE. UU. y países latinoamericanos lo que produjo la discontinuidad del tratado de libre comercio (Asociación Latinoamericana Libre Comercio), que dejó de funcionar en 1980...”³

Al respecto se destaca que hay países europeos donde no permiten el ingreso de productos elaborados con esas condiciones laborales. “Con esto quiero decir que no es imposible imponer ciertas restricciones, a todos nos gusta comprar barato, pero hay normas que se tienen que cumplir”⁴

³ M. Batiz, “El Cronista Comercial”, 04.02.2018, Buenos Aires.

⁴ Ibidem.

10. PERDEDORES Y GANADORES

En todo este tipo de negociaciones y tratado de esta naturaleza va a haber perdedores y ganadores en ambos bloques. En nuestro caso, los productores y los consumidores de ambos bloques no tienen los mismos intereses, por ello los gobiernos deben tomar la decisión y actuar, y en su caso compensar, a los perdedores o posibles perdedores, dando tiempo para que vayan adecuándose en sus actividades a las nuevas reglas de juego.

Este convenio constituye un medio idóneo para formar un acuerdo comercial y de inversiones, pero de largo plazo. En efecto, no es un convenio basado en lo coyuntural, es decir de corto plazo, ya que las inversiones y las producciones se orientan y prevén en el largo plazo.

Para la UE se dijo que el acuerdo con Mercosur le aportaría los siguientes beneficios:

1) Sería el único socio protegido por un acuerdo de libre comercio. Pero cabe citar que China en 2012 ha propuesto al Mercosur la celebración de un convenio de libre comercio entre ese país y el bloque de países sudamericanos. Este tratado sería con un solo país, como es China, lo que significa que pueda llegarse a un acuerdo más rápido que con la Unión Europea.

2) Acceso más barato a las materias primas. Ingresarían a la UE productos alimenticios primarios con reducción de precio, lo que hace que la industria alimentaria europea pueda reducir sus costos también y competir mejor con otros países.

3) Acceso preferencial al mercado de servicios: telecomunicaciones, internet, servicios financieros, comercialización y transporte. Aumentaría la penetración de estos productos europeos en el mercado sudamericano.

4) Reducciones arancelarias para los productos de la Unión Europea exportados al mercado de Mercosur.

5) Igualdad con las empresas locales en la contratación pública. Las empresas europeas podrían competir en igualdad de condiciones con las nacionales.

Por otra parte, para Mercosur:

1) Aumentarían las exportaciones de alimentos en forma primaria, pero también elaborados, como especialmente el sector lácteo, biodiesel, jugos, vinos, etc.

2) Se producirá una reducción en los precios de servicios, telecomunicaciones y transporte, lo que redundará en menores costos comerciales. Estos productos son mayoritariamente prestados por países de la UE, lo que permitirá mayor penetración en el mercado sudamericano.

3) El trato igualitario de las empresas de la UE con respecto a las empresas locales del Mercosur en las licitaciones de obras públicas traería beneficio a aquellas, pero en el largo plazo las sudamericanas tendrán el mismo trato y competencia. El acercamiento de los intereses de ambos bloques en este aspecto es lo que se está logrando, pero siempre que la UE haga lo mismo con las empresas del Mercosur.

4) Obligará a los países a adecuar sus legislaciones a fin de hacerlo más competitivo.

Como todo convenio de este tipo, las disposiciones que reglamentan los principios que gobiernan el convenio son las que regulan qué se vende y qué se compra. A las industriales pymes argentinas les preocupa pasar a ser la moneda de cambio en la negociación con los europeos. Por otra parte, los productores agrícolas europeos comparten la misma preocupación.

Cabe mencionar que la intención argentina es la de profundizar la exportación de manufacturas de origen agrario y principalmente en los biocombustibles, donde tiene ventajas comparativas importantes.

Según el informe de evaluación del impacto que el acuerdo UE-Mercosur podría generar elaborado por la Universidad de Manchester junto con firmas privadas europeas y latinoamericanas se deduce que:

- a) Los beneficios en el sector agrícola se concentrarían en el Mercosur
- b) Los beneficios en el sector manufacturero se concentrarían en la UE
- c) Para la UE existiría disminución de la producción agrícola y alimentaria lo que podría reducir el empleo en dichos sectores
- d) Por el aumento de la producción agraria para los países del Mercosur se advierte un riesgo de aumento de la contaminación del agua por lo que se requieren normas legales más estrictas aún para el uso y consumo de dicho elemento.

Para Argentina se puede advertir que:

- a) Los principales beneficiarios inicialmente serán la producción alimentaria (pellets de soja, vinos, golosinas, frutas procesadas, pesca en conserva, jugos, miel, carne sin procesar, cuero y varios productos alimenticios, minerales) y gran intercambio de productos químicos impulsado principalmente por el biocombustible
- b) Los principales perjudicados inicialmente serán la producción de bienes de capital, como grandes maquinarias para la producción, material mecánicas y electrónicas. Otro rubro perjudicado son los insumos para la producción, especialmente químicos, plástico, materiales nuevos, máquinas para producción de alta tecnología. Por último, otro sector afectado es el de textiles y calzado. Pero todos estos rubros pueden reconvertirse y por ende adaptarse a las nuevas reglas que surjan con el convenio. Algunos ya comenzaron.
- c) Otros sectores, que no necesariamente sean perdedores ni ganadores, son la industria automotriz, ya que, si bien en principio se puede ver afectada, si se sigue reconvirtiendo en autos de media o alta gama, y especialmente en camionetas, camiones y utilitarios, puede lograr desarrollarse con mayor facilidad. Esto ya está comenzando a hacerse.
- d) El sector de servicios profesionales puede ser sujeto de desarrollo en ambos sentidos. Argentina tiene competitividad en el sector de software, creación de contenidos para audiovisuales e internet. Hoy estos sectores están limitados a la exportación al resto de América, pero con el convenio puede ampliarse ese ámbito a la Unión Europea.
- e) Un tema especial es para todas las empresas pymes a las que les es siempre difícil competir en el ámbito internacional, pero con el tiempo, asesoramiento y apoyo oficial, pueden adaptarse y reconvertirse para participar activamente en esa veta comercial.

11. CONCLUSIONES

El principio que gobierna a los negociadores como representantes de los intereses de los bloques y sus países, es que el convenio entre Mercosur y Unión Europea es inexorable. Precisamente ese acuerdo es de grandes principios en cada aspecto de la producción que involucra a los países miembros. Luego se irán resolviendo las cuestiones técnicas que son las que preocupan a los productores de ambos bloques.

En ambos bloques se efectuaron estudios de impacto, especialmente socioeconómicos, concluyendo que los mayores beneficios se concentrarían en el sector agrícola en el Mercosur y en el manufacturero en la UE. Es coincidente el principio que gobierna a ambos bloques que, una vez firmado el convenio, se deben proponer medidas de acompañamiento para asegurar que se promueva el crecimiento sostenible y generar empleo, minimizando los impactos negativos. Las empresas pymes podrían verse más afectadas por las regulaciones del convenio que sus competidores más grandes. Por ende, debe preverse un plazo de adecuación o reconversión de esas empresas a las nuevas normas que regirán por el convenio.

La evaluación del efecto del acuerdo sobre los consumidores, en relación con los precios al consumidor, la calidad del alimento y la seguridad alimentaria, deben ser política primordial de los gobiernos de los estados partes. No existe impedimento para que exista un estricto control de la calidad de cada producto alimentario que salga de un bloque e ingrese al otro. Como en todo tratado de este tipo, hay ganadores y perdedores. A los primeros deben dejarlos desarrollarse solos, ya que el mismo convenio es la plataforma de su beneficio. A los segundos, debe ser política de estado la que les ayude a reconvertirse y adaptarse a las nuevas reglas de juego que surjan del convenio para que puedan desarrollarse, solos o asociándose a aquellos del mismo rubro que tengan mejores ventajas comparativas y competitivas.

Estos acuerdos de nueva generación, sobre todo, deben proteger los derechos de productores y consumidores, aun cuando se deban modificar leyes de un Estado soberano.

Bibliografía

- Victoria M.A., (1999), *Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial*, Argentina.
- Sánchez Hernández Á., De Pablo Contreras P., (2001), *Régimen Jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria*, IX Congreso Nacional de Derecho Agrario, La Rioja.
- <http://motoreconomico.com.ar/opinion/mercosur-2017-analizando-detalles-del-tlc-con-la-ue>.
- <http://www.celag.org/alerta-acuerdo-mercosur-union-europea/>.

Hugo Carlos Wilde – doctor en derecho y ciencias jurídicas, Titular cátedra Política y Legislación, Facultad de Ciencias Veterinarias, Universidad Nacional del Litoral, República Argentina, hugowilde2560@gmail.com.



SORAYA SARRÍA CRUZ

Local development in the Cuban agricultural sector – a strategic projection

SUMMARY: The objective of this work is to explain what has been done in the agricultural sector in Cuba in the last two years as a result of the local development strategy.

The power structure of Cuba is exposed in the work by local bodies of popular power and how these have managed to carry out community development projects in rural and urban areas, and explains how this strategy has affected the repopulation of the fields implying a better cultivation and use of the lands located in these rural communities. For the development of this work different techniques and tools were used that allowed to obtain the results that are exposed in it.

KEYWORDS: popular power, board of administration, local development, rural community

1. CONCEPT OF LOCAL DEVELOPMENT

The concept of local development has different definitions offered by some scholars. For example Gallicchio and Winchester consider that local development is an endogenous growth and means obtaining resources from external sources. It is, therefore, a challenge that local actors have in the form of using those resources that are found in their territories and those that reach them in other ways to raise their own living conditions.¹

Di Pietro suggests that local development as a concept is related to a wider space. Local development cannot be analyzed without referring to the most comprehensive space in which it is inserted (municipality, department, province, region, nation). Currently, it is played with the local / global counterpart showing the paradoxes and relations between both terms.²

In both definitions, some elements alike complement each other. This term is used in Cuba because in recent years, there has been a local development strategy established by the government in which in addition to the endogenous growth with the use of internal and external resources, large investments are developed in municipalities which once concluded add benefits for the province and development for the nation.

Another definition comes from Guzón who considers local development as “the process that local actors orient through actions of transformation of the territory in a desired direction and is of a continuous

¹ E. Gallicchio, L. Winchester, *Local territory and development*, Second edition, Uruguay 2004, p. 57.

² L. Di Pietro, *The local development. State of the issue*, Buenos Aires 1999, p. 26.

nature, even when setting partial goals by way of spiral stepping.³ The author is considering Sorhegui and León's definition the closest to her criterion. These authors stated that the local development is a "reactive process of the economy and dynamizer of the local society. With existing endogenous resources in a certain area or physical space is able to stimulate and encourage their economic growth, create employment, income, wealth and above all, improve the quality of life and social welfare of the community".⁴

According to the author's criteria, there exist some elements that cannot be omitted in any conceptualizations, it is possible to perform countless conceptual analysis of the definition of this figure. These elements are:

- 1) It must have a multidimensional and integrative approach,
- 2) This approach is defined by the ability to articulate the local needs with the global and endogenous with the exogenous,
- 3) Requires development actors, which is oriented towards cooperation and negotiation between these actors.

A true local development is achieved by encouraging the work of community organizations, training the population living in those territories, making maximum use of human and material potential and taking into account their strengths and potential. In addition to using exogenous resources optimally, it is necessary to achieve an active participation of all the people involved in the process.

Participation must be an essential element of the development. The right of the entire population to decide what influences their lives, involves the distribution of power in society, and the transformation of the concept of development. It is evident that in order to increase participation in the decision-making "from below", it is necessary for social actors to be sensitized, committed and directly involved in the process of local development of their territory.

The fundamental aspects for promoting local development are closely linked to the elevation of the material conditions of the territory, as well as the training of the actors involved in all the management related to local development. It is obvious that the more prepared the members of the communities are, the greater the participation in the decision-making and in all the activities they carry out.

2. THE CONTRIBUTION TO LOCAL DEVELOPMENT IN THE LAW OF THE CUBAN TAX SYSTEM

In Cuba a contribution for the sustainable development of the municipalities is established, which taxes the income for the commercialization of goods or service provision, obtained by the companies, mercantile societies and cooperatives, by themselves and by their establishments in each territory. The subjects of this are companies, commercial companies with fully Cuban capital and cooperatives, for their establishments, without prejudice to the municipality in which they are located.

The payment of this is provided by the obliged subjects in the municipalities where their establishments operate, when they obtain income from the sale of goods or the rendering of services, regardless of the place where their headquarters are located. This is considered a financial expense of the entity bound to it, which is part of the deductible expenses for determining the Profit Tax.⁵

This popularly known as 1% contribution, came on the scene as an alternative to finance, decentralize and make participatory the conduct of development policies in each municipality. As evidenced by the

³ A. Guzón Camporredondo, *Municipal strategy for development*, in: VV. AA., *Local development in Cuba: challenges and perspectives*, Havana 2006, p.72.

⁴ R. Sorhegui, C.M. León Segura, *Is local development viable in Cuba?*, Havana 2007.

⁵ Published at 53 Ordinary Official Gazette on November 21, 2012 Law 113 Tax systems on July 23, 2012.

first reports, the reins of investments and important expenses have been taken by the real and direct beneficiaries of the development proposed by system. In accordance with Law 113 and the Budget Law of each year, this contribution is levied on companies, mercantile companies and cooperatives with 1% of the total gross income from the sale of goods and the rendering of services. The municipal governments can dispose of 50% of the collection obtained through this channel in their territories, to cover development needs.

3. LOCAL DEVELOPMENT IN THE MUNICIPALITIES

The need for a territorial strategy of local development for Cuba was identified at the celebration of V PCC Congress. In its Economic Resolution it was stated:

The territorial economy should assume an increasingly active role in the search and implementation of related solutions with local development, particularly from the resources, culture and tradition of each territory. In the same time it will complement the national activities on the basis of the same premises.

However, the progress made in this regard was not enough.

Since 2001, the Ministry of Economy and Planning (MEP) has been working under the Municipal Initiative for Local Development (IMDL). As part of the initiative, 97 municipalities were selected and work began on five of them. As of January 2010, the IDML was extended to the entire country. IDML is aimed at budgeted units and state companies. They try to implement local development projects capable of substituting imports and or promoting exports, based on their economic self-sustainability; and has financing granted by the Development Fund administered by the Bank of Credit and Commerce (BANDEC) throughout the country, with the exception of Havana province, in charge of the Metropolitan Bank.

The Local Development Center (CEDEL), attached to the Ministry of Science, Technology and Environment (CITMA), is currently carrying out a Local Development Program (PRODEL) that covers a broader spectrum and accompanies the awareness and advisory work that performs the CEDEL. It also has a financing fund, designed for three years. The PRODEL Board of Directors, in coordination with the municipal authorities, decides the financing projects presented.

From year to year the Budget introduces changes in the contribution, in an attempt to avoid the contradictions it generates. Over years, it was attempted to make it more flexible until it assumed that capital in 2017 as an addition to the local budget to finance projects outside the plan, in line with a claim from municipal governments. But it led to a feared problem: the beginning of construction works and other investments that did not have financial resources opportunely planned and insured. Faced with the dilemma, the rule has returned to a formula close to that of previous years: guide the collection of the tax to activities and services necessary and unpostponable that cannot be covered within the Budget. In addition, support with these funds the continuity of local development programs, with coverage in the economy plan.

Since 2009, the MEP also supports the Councils with the Municipal Initiatives of Local Development, in the elaboration of their own strategies of development with self-sustainable economic projects, which extend the local production, complete productive chains and elevate the community welfare.

The VI Congress of the PCC⁶, in its model of economic management, defines the role of the territories in economic policy, and mentions, in particular, the development of local projects. The decisional link so far is provincial, which could become an obstacle to municipal strategies.

⁶ Communist Party of Cuba (PCC), *Guidelines of the economic and social policy of the Party and the Revolution*, Havana 2011.

4. THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE LOCAL GOVERNMENT IN CUBA

Cuba has a state organization based on the political and administrative division that leads to the existence of three levels: nation, province and municipality. For more than 40 years, a centralist and top-down policy prevailed in the country today, towards more horizontal government relations, which allow talk about a local development.

When a local development analysis is carried out, it is necessary to refer to different existing institutions in the country, within which we can point out the Council of Municipal Administration, which is the highest local administration body that builds, implements and monitors the development strategy local of a territory. This structure is formed from the conformation of the Municipal Assemblies of the People's Power that are the organs of power in each municipality and those in charge of establishing the priorities of the local development strategy.

It was not until the V Congress of the PCC that the Cuban concept of development considered the local initiative as an integral part of the national development plans.⁷ The serious economic situation of the country in the Special Period made us turn our eyes more strongly towards the economies of the territories. Vázquez-Barquero suggests that, "in crises, the predominant approach tends to be territorial"⁸, because it allows being more efficient in the administration of resources and in obtaining results. One more element in the chain to facilitate the action of the territories was the creation of the Popular Council, established in the Constitution of the Republic; Law 91⁹ defined its functions in detail.

In the current scenario, the centrality of the municipal/local development in the strategies of economic and social development drawn from the VI Congress of the PCC has been added. The strategic conception of the development of the Economic and Social Policy Guidelines of Party and Revolution establishes a new notion about the role and place that the local / territorial occupies in the economic and social life of the country. The territory and local societies are placed as key elements in the structural transformation of the economy and in the enhancement of productive capacities. The localities are recognized, that is, the provinces and municipalities as specific planning spaces, directly responsible for the corresponding strategies, programs and projects for economic and social development. It is aimed at promoting the initiative of the territories to sustainably promote their economic development.

The new paradigm of globalization generates challenges, challenges and opportunities that must be faced from novel and rational conceptions that allow stimulating local development as a dynamic process of the economy and society, based on the efficient and effective use of endogenous resources and its complementarity with exogenous resources. Cuban society, led by the Party and the Government, is committed to the above from the updating of its economic model to achieve greater dynamism of the economy, while retaining its social character and respect for the environment. As a main limitation, however, it has been verified that local governments do not have the necessary tools to strategically manage local municipal development. These tools should preferably be constructed, validated and accepted at the local level with the active and proactive participation of local actors, and fully consider the economic, social, environmental and institutional dimensions of development.

⁷ Communist Party of Cuba, *Economic Resolution of the V Congress of the PCC*, Havana 1997.

⁸ J.A. Vázquez-Barquero, *Local economic policy*, Madrid 1993, p. 127.

⁹ Official Gazette of the Republic of Cuba 91 Law of the Popular Councils at July 13, 2000.

5. RELATIONSHIP BETWEEN AGRICULTURAL COOPERATIVES AND LOCAL DEVELOPMENT

In Cuba, agricultural cooperatives contribute to the strengthening of local development, especially in rural areas, although in urban areas the self-sufficiency of agricultural products in each municipality has been traced as part of the local development strategy. Cooperatives have the faculty to produce well-being and to be able to increase the standard of living of their members and other people who live in the territories near them, through their productions and alternative services. Cooperatives are important agents that stimulate local development.

Closely linked to the local development of the country's territories are the Popular Councils, a structure directly linked to the population and close to neighborhoods and districts that are aware of the characteristics and needs of the population. These reside in cities, towns, neighborhoods, towns and villages, rural zones. These councils work in the development of production activities and services and strive to cover the economic, cultural, educational and social needs of the population. They promote the participation of local actors in the solution of their problems and coordinate actions among the entities of their territory. Become a valuable instrument in the performance of local development in the different territories of the country.

Currently among the great challenges presented by the relationship between local development and agricultural cooperatives are the following: Continue the strengthening of local governments through training in the necessary topics, achieve the obtaining, by different means, of the material and financial resources for the development of the territory, improve the quality of life of the population, stimulate innovation and the search for solutions to the problems of the territory, promote the entire process of endogenous development in each territory and continue with the decentralization process in decision-making by those involved in the local development of each territory, in order to facilitate greater autonomy for local governments.

It is necessary for people to realize that local development is a way for the use of local resources, the empowerment of endogenous development and the successful use of external resources. Above all, the challenges of the link between cooperatives and local development must be overcome if synergies are to be achieved between all the local actors involved in the development process. There is no doubt that local development is a strategy that stimulates the reactivation of the economy, favors the participation of people in decision making and promotes the proper use of endogenous resources.

At present, the self-sufficiency of agricultural products in the municipalities is promoted through local development; this strategy has been manifested in a very positive way in some territories. More than 100 Municipal Initiatives of Local Development (IMDL) are carried out in Cuba, with a view to increasing the production mainly of food in the territories of the country.

These projects constitute the locomotive of development in Cuban localities, having as premises to efficiently exploit endogenous resources, improve services and provide greater welfare to the population.¹⁰

Since 2009, the Cuban government has been promoting the management of these economic programs, capable of self-financing, generating income that enables the effective substitution of imports

¹⁰ V. Pérez Izquierdo, specialist at the National Economic Research Institute, VIII International Meeting on Accounting, Finance and Auditing, Havana Convention Center, 2012.

and improving local well-being in a sustainable manner. The projects must be oriented primarily toward agricultural and industrial activities, with a view to exploiting the municipal potential, according to the demands and productive priorities of the local and national economy.

There is a Local Agricultural Innovation Program (PIAL) in the country, 45 municipalities in 10 provinces of the country are integrated¹¹, but future initiatives will take their good practices to more territories. Audiovisuals that disseminate the PIAL have been made, as an ecological agriculture project and peasant participation that since 2000 coordinates the National Institute of Agricultural Sciences (INCA) with the support of the Swiss Agency for Development and Cooperation. These materials reflect good practices related to the production of high quality food, female empowerment, youth participation and joint work of multiple social actors, among other areas of the project.

An example of this local agricultural development is in Pinar Del Río province where a young farmer is successful in the business of selling juices, which covers the entire production chain, from production to marketing. The fruits are grown in La Cabaña farm, after that, they are processed in a mini-industry and then the juice is offered in different parts of the city. Initially there was only one juicer in the provincial hospital, but it has already been extended to three other points of sale: the university, the sports school and the maternal hospital bringing great benefit to the population through local agricultural development as well as generating more than 70 new jobs, mostly for women.

Also, it “the Network of PhD students was created, through which the development of studies in areas such as Agricultural Sciences and Forestry, Education, Veterinary Medicine, Social Communication and Sociology linked to the municipality is promoted. The research addresses issues related to project experiences, which shows the integrality of the program. In PIAL, topics related to the empowerment of women, the use of the methodology of Popular Education, the alliance between farms and educational centers and the organization of dissimilar exchange spaces are dealt with.

Currently PIAL is in all municipalities, with a multiactoral management platform, composed of all those who, in one way or another, have to do with agricultural production. Although the municipal university centers lead this work, they are anchored in local governments. Therefore, the actors can change, but the platform exists, backed by resolution of the municipal administration councils.

PIAL opens labor and economic opportunities and improves the quality of food for women and men, who depend on agricultural production as a way of life, in 45 Cuban municipalities. PIAL, promoting a decentralized and participatory process of agricultural innovation with an emphasis on the local, form a part of the 2011–2019 Strategy of the Swiss Cooperation in Cuba. In accordance with national priorities, it is aimed at: Strengthening capacities in the municipalities for the definition, planning and implementation of local development strategies, encourage the increase of sustainable agricultural production and generation of renewable energy through local solutions and reduce the housing deficit, increasing the efficiency of housing management and promotion of new production forms. Unprecedented in the Cuban context, producers, researchers, representatives of governments and institutions linked to production, processing and marketing, come together to seek and approve solutions to problems of agricultural processes.

The delivery of idle state lands for the exploitation are some measures adopted by the state, having directly influenced in the increase of local production. At the beginning, this usufruct institution was regulated by the 259-Decree Law¹² and its regulation by 282-Decree.¹³ But these two rules underwent by

¹¹ R. Ortiz Pérez, L. Angarica, F. Guevara-Hernández, presentation: *Benefits obtained in participating farms in the “program of local agricultural innovation (PIAL)” in Cuba*, vol. 35, No. 3, July-September, 2014, pp. 107–112.

¹² Decree Law 259 dated July 10, 2008 “On the delivery of idle land in usufruct”, Official Gazette of the Republic of Cuba No. 24 dated July 11, 2008.

¹³ Decree 282 dated August 27, 2008 “Regulation for the implementation of idle lands in usufruct”, Official Gazette No. 30 of the Republic of Cuba, August 29, 2008.

modifications that were contained in 300-Decree law ¹⁴and 304 Decree.¹⁵ The usufruct relationship with the development agricultural local is given in several points of view, firstly affects the use and production of land, it should be noted that it is the municipal authorities of the MINAG who deliver these lands and do just looking to raise agricultural development in the territory.

Once, the usufructuary receives the land must be linked to a production form of those that legally exist in the country. It will bring with it an increase in production and implies a population growth in these rural areas as the last standard issued allows construction of housing in the lands delivered with the approval of the competent authorities, considering a welfare. The delivery of idle state lands in usufruct, with the modifications approved by the Council of Ministers, has among its essential objectives, an achievement of a greater production of food for the people, and encourage those who produce the land.

What is important is that since 2012 with the Decree Law 300 the country has adopted measures such as the granting of bank loans to depopulate the areas of marabou, which can be repaid up to 20 years and with very low interest rates. Another program to stimulate production is one dedicated to the improvement of the soil, to which some 50 million pesos are destined. The incorporation of modern technologies in the field favors the usufructuaries, protagonists also of the growth in almost all the lines of agriculture in recent years contributing to the local agricultural development of each community.

However, there are still needs, in terms of knowledge shown by usufructuaries, the articulated work in other factors of the localities and even a remarkable political will make this project reach significant dimensions. The producers' testimonies who say that PIAL changed them life, are the best example of how knowledge can influence in an unlimited way the life of the human being and thus develop the community. Nonetheless, complacency is not a characteristic of those who coordinate the local agricultural development project, although there has been some progress, much remains to be done.

6. CONCLUSIONS

First: Local development in Cuba begins to be generated from the crisis that paralyzed the centralized development model of the economy and imposed the beginning of a process known as the special period of the 90s, in which the State begins to delegate power to its intermediate and base structures.

Second: Economic and financial autonomy is a necessity to be able to promote the local development of Cuban municipalities.

Third: The Law of the Tax System (Law 113/2012), taxes the income of companies, mercantile societies and cooperatives with a view to that such contributions finance part of the local development projects in the Cuban municipalities.

Fourth: Within the priorities of local development in Cuba is related to agricultural activity, trying to make each municipality self-sufficient food.

Fifth: The Local Agricultural Innovation Program (PIAL) has played a significant role in the territories, not only for the production obtained, but also for the sources of employment and technological development achieved with its use.

¹⁴ Decree Law 300 dated September 20, 2012 "On the delivery of idle land in usufruct", Official Gazette of the Republic of Cuba No. 45, October 22, 2012.

¹⁵ Decree No. 304 of September 25, 2012 "Regulation of Decree-Law number 300, on the delivery of idle state lands in usufruct", Official Gazette of the Republic of Cuba Number 45, October 22, 2012.

Bibliography

- Boisier S., (2007), *Territory State and Society in Chile. The Dialectic of Decentralization. Between Geography and Governance*, Alcalá de Henares.
- De Sousa Santos B., (2004), *Democracy and Participation. The example of the Participative Budget of Porto Alegre*, Quito.
- Díaz Legón O., Pérez Hernández L., (2015), *Fiscal decentralization and local development in Cuba. Preliminary ideas from the Law for the articulation from the process*, Havana.
- Esparcia J., Escribano J., (2014), *Relational social capital in rural areas: a study based on the analysis of social networks*, in: Cortizo J., Redondo J.M., Sánchez M.J., *From Rural Geography to Local Development, Homage to Antonio Maya*, León.
- Enríquez A., (2002), *Local development: towards a new form of national and Central American development*, in: "Alternatives for development", No. 80, San Salvador.
- Finot I., (2001), *Decentralization in Latin America: theory and practice*, "Public Management Series" No. 12 (LC / L.1521-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Gallicchio E., (2004), *Local development: how to combine governance, economic development and social capital in the territory*, "CLAEH Notebooks", No. 27.
- Gallicchio E., (2010), *Is Local Development in Fashion?* In "Universitas Forum", Vol. 2, No. 1.
- Gallicchio E., Camejo A., (2005), *Local Development and decentralization in Latin America*, Montevideo, Uruguay.
- Ganuzá Fernández E., Gómez Fortes B., (2008), *Political Control and participation in democracy. Participatory budgets*, Lisbon.
- Guzón Camporredondo A., (2006), *Municipal strategy for development*, in: *Local development in Cuba: challenges and perspectives*, Havana.
- Ortiz Pérez R., Angarica L., Guevara-Hernández F., (2014), presentation: *Benefits obtained in participating farms in the "program of local agricultural innovation (PIAL)" in Cuba*, vol. 35, No. 3, July-September.
- Sorhegui R., León Segura C.M., (2007), *Is local development viable in Cuba?*, work presented at the Faculty of Economics, Havana University.
- Vázquez-Barquero J.A., (1993), *Local economic policy*, Madrid.

Legal acts

- Constitution of the Republic of Cuba, Political Editorial, Cuba, 2010.
- 91 Law of the Popular Councils at July 13, 2000.
- 113 Law Tax system dated July 23, 2012.
- Decree Law 259 dated July 10, 2008 "On the delivery of idle land in usufruct".
- Decree 282 dated August 27, 2008 "Regulation for the implementation of idle lands in usufruct".
- Decree Law 300 dated September 20, 2012. "On the delivery of idle state lands in usufruct".
- Decree No. 304 of September 25, 2012. "Regulation of Decree-Law number 300, on the delivery of idle state lands in usufruct".

Soraya Sarría Cruz – assistant professor at the Faculty of Law, University of Havana, Cuba. Senior Lecturer at the National Sugar Training Center, Vice President of the Cuban Agrarian Law Society, Member of the World Union of University Agrarian Workers. Member of the American Agrarian Law Committee, soraya@cnca.azcuba.cu.



ANTONELA INÉS VALENTE

El impacto de la globalización en las explotaciones agrícolas familiares

ABSTRACT: *The impact of the Globalization in the family farms.*

In this paper the concept of agrarian family, components, and how the emergence of the globalization process affected them, to then see how this concept of family farming in the region has been regulated, and the political decisions that are considered adequate for its continuity and development.

KEYWORDS: family farms, globalization, alternative of survivor

RESUMEN: En este trabajo se estudiará el concepto de agricultura familiar, sus componentes, y cómo el surgimiento del proceso de globalización las afectó, para luego ver como se ha regulado este concepto de agricultura familiar en la región, y las decisiones políticas que se consideran adecuadas para su continuidad y desarrollo.

PALABRAS CLAVE: familia agraria, globalización, alternativas de supervivencia

1. DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA MODERNIDAD. CAMBIO DE PARADIGMAS

En el presente trabajo abordaré el análisis de las familias agrarias, factores claves a lo largo del desarrollo de la historia del derecho agrario en Argentina, mi país, y que ha ido sufriendo numerosos embistes conforme el avance de los años y las diversas políticas adoptadas por los sucesivos gobiernos.

Comenzaré haciendo aproximaciones a la definición de familia agraria, dado que en cada país se ha regulado de diversas maneras teniendo en cuenta su idiosincrasia y relevancia para la producción, además de otros factores objetivos como ser por ejemplo, la extensión de tierras empleadas por las familias agrarias para llevar a cabo su actividad.

Se ha observado que hay elementos comunes en las diversas acepciones de agricultura familiar adoptadas por los países de la región, como ser la mano de obra predominantemente familiar, que en algunos casos exige que esta fuerza de trabajo sea aportada exclusivamente por la familia, y en otros casos acepta la posibilidad de trabajadores ajenos a la familia que han sido contratados para el desarrollo de la actividad agraria.

Otro factor predominante en las definiciones es el de la administración de la unidad económica familiar por parte del jefe o jefa de la familia, requisito que se hace indispensable en algunos países para conseguir el acceso a las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar.

Y finalmente otro factor es el tamaño de la explotación, que debe ser de pequeño tamaño, si bien este requisito fáctico no toma en cuenta si estamos hablando de una unidad económica o no, si es productiva esta explotación, dado a que habrá numerosas variables dependiendo de la extensión de la explotación, el cultivo que se desarrolle, las condiciones climáticas, la fertilidad de la tierra, entre otros factores, dado que la amplitud de climas y características de las tierras puede hacer que una determinada cantidad de hectáreas, con un cierto cultivo, sea totalmente rentable en un determinado sector del territorio de un país y totalmente improductivo o insuficiente en otro. Y la cantidad de hectáreas serán consideradas muchas o pocas según la nación que se analice.

En nuestro país, no se define a la agricultura familiar pero en cambio, la Ley 27118 que establece el Régimen de Reparación Histórica para la Agricultura Familiar, define al agricultor y a la agricultura familiar como a aquel (o aquella) que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los requisitos de gestionar el emprendimiento en forma personal, ser propietario en su totalidad o parte de los medios de producción, cumplir con el trabajo utilizando mano de obra familiar en forma principal, residir en el predio junto a su familia, o en una localidad próxima, que esta explotación en cuestión sea su ingreso económico principal y se puede incluir en esta definición a los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar, campesinos y productores rurales sin tierra, productores periurbanos y las comunidades de los pueblos originarios¹, si bien aclaro que esta ley aún no ha sido reglamentada.

La doctrina destacó que “la agricultura familiar presenta un alto grado de flexibilidad, destinando esfuerzo en trabajo según situación y especialmente de acuerdo a los precios. El manejo de sus sistemas productivos bajo la lógica de la diversificación de cultivos permite aquello, y constituye un factor que contribuye a la estabilidad económica del sector...el equilibrio entre emprendimiento y familia es una de sus principales características dado que posee el control sobre sus recursos: tierra, animales, material genético y maquinarias, y sabe cómo pueden ser combinados entre sí”²

A su vez, esta familia agraria forma parte de la sociedad volcando sus productos al mercado como así también adquiriendo otros, desarrollando su centro de vida en el ámbito rural y transmitiendo conocimientos, tradiciones y costumbres a lo largo de las generaciones.

En nuestro país, la familia agraria fue de una gran importancia a principios del siglo pasado, donde gran parte de la región pampeana se dedicaba a la producción de granos y teníamos un modelo agroexportador admirado, siendo conocidos como “el granero del mundo” cuya gran parte de la mano de obra era aportada por inmigrantes arribados al país, en gran parte de Italia y España, que se instalaban a trabajar nuestras tierras y a residir con sus familias allí.

Este modelo comienza a entrar en resquebrajarse luego de la crisis mundial de 1930, pero a su vez a posteriori de la segunda Guerra Mundial, las políticas adoptadas por EEUU y lo que hoy conocemos como Unión Europea, deja a países productores de materias primas como Argentina sin sus tradicionales mercados, sumado a una nueva demanda de alimentos más elaborados, sometidos a numerosos procesos industriales y con mayor valor agregado, sumado a la invasión de supermercados o cadenas de comida rápida que disponen la forma en que se procesan, almacenan y distribuyen estos alimentos o en el otro extremo, productos orgánicos que no son producidos en ninguno de los dos casos, en forma masiva en nuestro país.

Si bien Argentina de cierto modo se pudo adaptar a algunos cambios modificando sus cultivos y volcándolo a la soja como cultivo principal, el cual se exporta en su gran mayoría a China. Se ha aplicado tecnología al agro a través del uso de semillas transgénicas, productos fitosanitarios y maquinaria agrícola.

¹ Tomado del Art 5 de la Ley 27.118, la cual se aclara, no ha sido reglamentada aun.

² S. Salcedo, A.P. De la O, L. Guzmán, *El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, en: S. Salcedo, L. Guzmán (eds.), *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, Santiago, Chile 2014.

“Argentina ocupa el segundo lugar entre los países productores de cultivos transgénicos, con una superficie de alrededor 16 millones de hectáreas para el cultivo de la soja, representando más de la mitad de la superficie sembrada con granos”³, con lo cual el elevado precio internacional sumado a la disminución de los riesgos propios de la actividad agraria fruto de la aplicación de la tecnología, han conseguido expandir las fronteras agrarias, ya sea desmontando, cultivando en tierras que con anterioridad no eran destinadas a la actividad agropecuaria o simplemente suplantando cultivos típicos regionales (algodón, caña de azúcar, sorgo, etc) por este cultivo que aporta mayor rentabilidad. Pero también recordemos que estos precios le son impuestos al productor por lo cual está sujeto a las modificaciones que puedan surgir en los mercados internacionales sin poder prever los resultados económicos de su actividad al cierre de la cosecha.

2. IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA FAMILIA AGRARIA A NIVEL LOCAL

A continuación, y como correlato de lo expuesto anteriormente, se verá el impacto de todas estas modificaciones sufridas por la familia agraria como consecuencia del proceso de globalización, el cual es un vocablo multívoco.

La RAE define a la globalización como: 1.f. Acción de globalizar (Integrar cosas diversas) 2. F. Extensión del ámbito propio de instituciones sociales, políticas y jurídicas a un plano internacional. 3. F. Difusión mundial de modos, valores o tendencias que fomenta la uniformidad de gustos y costumbres. 4.f. econ. Proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos.⁴

El término *globalización* ha de utilizarse, comúnmente, como para dar cuenta del proceso que hace que “todos estemos conectados con todos” consecuencia del desarrollo de las tecnologías que hacen posible que se pueda ver que es lo que ocurre en todo el mundo en el mismo instante en que algo sucede, como asimismo no sólo comunicarnos sino también efectuar transacciones, traslados, informarnos, acortando en gran medida las distancias y los tiempos, generando este acceso para millones de personas de latitudes completamente distintas y distantes de manera instantánea y sin necesidad de trasladarnos a ningún lugar para ello.

Sin embargo la globalización genera una serie de expectativas diversas pero que se caracterizan por ser uniformes y consideradas como deseables para todo el mundo, es decir como objetivos de vida a alcanzar para ser considerados felices, exitosos, etc. (que debemos comer, cómo debemos vestir, que música debemos escuchar, a dónde debemos viajar, cómo debe ser nuestro trabajo) que muy poco tiene que ver con el estilo de vida y la idiosincrasia llevados a cabo por la mayoría de las familias agrarias, que suelen estar alejadas de los grandes centros urbanos donde hay mayor acceso a este estilo de vida considerado “ideal”, desprovistos de este acceso inmediato a comunicaciones, comidas, vestimentas, etc, dado que en la generalidad de los casos poseen escasos servicios de comunicación como ser antenas de telefonía móvil o internet a través de wi fi.

A su vez, “la globalización se apoya en una serie de cambios en las políticas, vinculados con una perspectiva de comercio y de la inversión de capital, para la cual un mercado mundial único es la salida más eficiente (y por lo tanto, deseable); y hacia ello encamina las decisiones económicas”⁵

³ L. Díaz Rönner, *Transformaciones de producción agraria en Argentina y de la agricultura familiar*, publicado en: http://www.grupodereflexionrural.com/articulos/transformac_agriculturafamiliar.htm.

⁴ Extraído de www.dle.rae.es.

⁵ S. Murphy, *Puntos de vista en evolución: agricultura a pequeña escala, mercados y globalización*, La Paz, Bolivia 2012.

Con lo cual, mediante este proceso que ha ampliado los mercados a nivel global y exige productos manufacturados, hace que vayan perdiendo importancia muchos de los cultivos producidos por la agricultura familiar, lo que ha tenido como correlato en la generación de una crisis en el modelo productivo de nuestro país, esencialmente al adoptarse políticas neoliberales en la década de 1990, factor que sumado a la necesidad de los productores agropecuarios de adoptar las nuevas tecnologías destinadas al agro para adaptarse a esta nueva realidad mundial, la desregulación por parte del Estado (que eliminó todos los entes regulatorios del sector, como ser La Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Instituto de Vitivinicultura, etc) más la igualación del peso frente al dólar y el bajo acceso al crédito, cuya finalidad por parte del gobierno al adoptar estas medidas fue impulsar la producción para la exportación, pero ante la eliminación de la intervención estatal, las consecuencias a estas políticas de desregulación hicieron que se produzca un proceso de expulsión de los pequeños y medianos productores agropecuarios hacia los centros urbanos y la desaparición de las pequeñas y medianas empresas, entre otras consecuencias. Por lo que ante esta nueva realidad “los agricultores a pequeña escala enfrentan desventajas obvias en este incipiente sistema centralizado y globalizado: les falta el capital y la organización que exige el sistema, les resulta difícil responder a las demandas de volumen y calidad y, a menudo, están lejos de los mercados a los que necesitan acceder y por lo tanto se encuentran en una situación de relativa impotencia”⁶.

Se debe destacar que a pesar de ello, hubo supuestos donde algunos agricultores familiares que contaban con accesos a agroindustrias han conseguido adaptarse a estas nuevas realidades o han sabido generar insumos destinados al mercado interno para consumidores de altos niveles de ingreso.

Mientras que quienes han podido beneficiarse de este tipo de políticas han sido los productores capitalistas modernizados, dado que contaban con los recursos económicos suficientes para acceder a las nuevas tecnologías y así insertarse en nuevos mercados, en muchos casos aumentando sus tierras o explotando predios aún mayores, como consecuencia de la absorción de los pequeños productores que no han logrado adaptarse. Surgen así por ejemplo, nuevas figuras dentro del espectro agrario en nuestro país, los llamados *pool* de siembra, cuyas ideas son las de “hacer agricultura sin agricultores”, es decir concentrando grandes cantidades de tierras que son trabajadas en forma exclusiva por grandes empresarios que acceden a mejores precios dado el volumen de productos (soja en casi su totalidad) que obtienen.

Frente a este panorama “algunos plantean que sólo podrán adecuarse a las nuevas reglas de juego las explotaciones agropecuarias que posean altos montos de capital, capacidad para obtener financiamiento y no tengan una situación de endeudamiento crítico, así como posibilidades de capacitación de sus recursos humanos y alto grado de gerenciamiento”⁷

Con lo cual hay quienes creen que si las familias agropecuarias aspiran a un mejor nivel de vida, deberían de radicarse en los grandes centros urbanos y ceder sus tierras a grandes empresarios agrícolas para que el desarrollo de la actividad sea rentable y ellos puedan mejorar su nivel de vida, (es ésta la opinión de los economistas, que entienden que menos fincas, de tamaño menor y de capital intensivas, resultan más productivas)⁸ y en el polo opuesto, están aquellos convencidos en que la reducción de la pobreza y el desarrollo dependen de la inversión en los agricultores a pequeña escala (entre ellos Michael Lipton, DFID 2004)⁹

⁶ Ibidem, p. 16.

⁷ A.G. Villafaña, *Las formas familiares de producción en el agro, características y persistencia en el contexto local. El caso de la pampa bonaerense*, “Intersecciones en antropología” 2000, n. 1, publicado en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-373X2000000100006.

⁸ S. Murphy expone esta situación en su op.cit., p. 22.

⁹ Para la ponencia de Maxwell: <http://dfid-agriculture-consulation-nri.org/launchpapers/simonmaxwell.html>. Para la ponencia de Lipton: <http://dfid-agriculture-consulation-nri.org/launchpapers/michaellipton.html>.

En un sector se encuentra esta primer corriente que considera que debe haber gran inversión por parte del sector privado destinado al agro, mercados abiertos para colocar estos productos y aumento de las exportaciones (a pesar de los costos en términos de eliminación de la agricultura familiar en su gran mayoría, en pos de una mayor producción con aumentos de réditos económicos para quienes se adapten a estas nuevas condiciones de mercado) y por el lado contrario, adoptando la segunda postura, encontramos a quienes plantean una necesidad de políticas públicas favorables al sector de la agricultura familiar a través, por ejemplo, de la preferencia a los mercados locales y nacionales por encima de los globales, con la consecuente protección de los mismos, de un mejoramiento en las perspectivas de trabajo de aquellos que se quieran vincular a la producción agropecuaria a pequeña escala, acompañado de una gestión más eficiente de los recursos naturales con los que se cuenta para así lograr posibilitar la subsistencia y el desarrollo del sector.

3. SITUACIÓN EN LA REGIÓN

Ahora se verá que es lo que sucede en los países de la región, que también han sufrido estos embistes por parte del advenimiento de la globalización, y han comenzado en primer lugar, por reconocer y regular a la agricultura familiar para luego intentar la conservación de la misma. Se propondrán algunas alternativas que se estiman acordes o recomendables a los fines de la protección y el incentivo para su continuidad y desarrollo, cuya finalidad es erradicar la pobreza rural

el mayor número de pobres rurales de la región está constituido por las comunidades indígenas campesinas que comprende las comunidades andinas de Bolivia, el norte de Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y las tierras ejidales de las comunidades indígenas mexicanas. También se incluyen aquí las comunidades mayas de Guatemala y las comunidades mapuches del sur de Chile. Se estiman en 24,3 millones los miembros de esta categoría.¹⁰

Se plasman estos números para demostrar la gran relevancia que tiene este sector para toda Latinoamérica y la imperiosa necesidad de políticas destinadas a un sector que conforme se vio previamente, está siendo perjudicado por los cambios globales de mercado a los cuales no logran adaptarse.

Cabe hacer mención a que si bien en Argentina la agricultura familiar data desde hace unos 150 años, al igual que Uruguay o Brasil, en otros países es mucho más reciente y surge para la segunda mitad del Siglo XX como consecuencias de reformas agrarias y expansión de las fronteras agrícolas.

En base a ello, en primer lugar se ha empezado por reconocer la existencia actual de dos tipos de agriculturas en América Latina: las empresas agrarias o agricultura comercial y la agricultura campesina familiar

las empresas persiguen maximizar la tasa de ganancia y las utilidades y emplean a trabajadores asalariados, mientras que las unidades campesinas tienen como objetivo principal la reproducción de la unidad familiar y de la unidad de producción, sobre la base del trabajo familiar¹¹

Siendo en su gran mayoría de tipo campesinas y con recursos insuficientes para su subsistencia, a pesar de ellos hasta hace poco no eran reconocidas más que para aplicarse políticas compensatorias y de subsidios para este sector, garantizando un mínimo nivel de subsistencia pero coartando la posibilidad de crecimiento e inversión de las mismas, a pesar de que aportan gran cantidad de alimentos básicos y regionales en la mayoría de los países sudamericanos.

¹⁰ J. Chonchol, *Globalización, Pobreza y Agricultura Familiar*, "Ruris" 2008, vol. 2, n. 1, p. 184-196.

¹¹ Extraído de: <http://www.fao.org/3/a-i4955s.pdf>.

en Sudamérica... la agricultura familiar de Argentina maneja el 82% del rebaño caprino y el 64% del rebaño porcino. En Brasil, la agricultura familiar produce el 87% de la mandioca, el 70% de los frijoles y el 50% de la leche. En Paraguay, este sector produce el 97% de los tomates y el 94% de la mandioca y el frijol¹².

Afortunadamente en el año 2007 se ha logrado un reconocimiento por parte del Grupo Mercado Común (MERCOSUR) que ha definido criterios comunes para identificar a las poblaciones rurales que conforman el conjunto de la agricultura familiar: i) la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados, ii) la familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima, iii) los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la agricultura familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los hombres y mujeres que son productores rurales sin tierra, beneficiarios de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores que hacen uso común de la tierra.¹³

El objetivo de este reconocimiento es hacerlos destinatarios de políticas públicas diferenciadas de compensación, promoción y estímulo para que aumente su productividad y competitividad. Incluye asistencia técnica, servicios financieros rurales, desarrollo social y la mejora de la calidad de vida, las cuales han tenido una mayor receptividad en Brasil, Uruguay y Paraguay que en Argentina.

Se ha visto a lo largo de este trabajo que la abstención del Estatal o las políticas neoliberales no disminuyen la pobreza del sector, por el contrario, lo debilita de cara al mercado, por lo que en consecuencia se debe generar desde el Estado, a los fines de proteger y posibilitar el crecimiento de la agricultura familiar, políticas de mayor acceso al crédito para el sector, con tasas de intereses más bajas que faciliten la renovación tecnológica necesaria (semillas, fitosanitarias, maquinarias, etc) que hagan posible el “aggiornamiento” de la producción para reducir los costos y aumentar ganancias, aprovechando que en este tipo de explotaciones además, el costo de mano de obra es más bajo dado que son los propios miembros de la familia quienes desarrollan la totalidad o gran mayoría de las tareas.

También se debe fomentar la organización de productores bajo la forma de sindicatos y cooperativas, de gran auge estas últimas en Argentina, que protegen al productor, lo representan y le proporcionan distintos servicios a costos razonables.

En algunos países del Mercosur y el resto de Latinoamérica, se ha visto que hay comunidades indígenas campesinas, las cuales deben ser destinatarias de estas políticas también.

En el Mercosur debemos celebrar la creación del FAF (Fondo de la Agricultura Familiar) creado en 2008 y con una dotación de 320.000 US\$ destinados a financiar programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar del Mercosur.

Asimismo, facilitar el acceso a las comunicaciones y la tecnología también debe ser un propósito, para favorecer el derecho a la información y así hacer posible una mejor toma de decisiones del agricultor familiar dado los mayores conocimientos respecto de alguna cuestión que resulte de su interés.

También se debe promover las políticas que hagan interesante y factible la posibilidad de que surjan jóvenes agricultores, ya sea que continúen emprendimientos familiares o no, y que ésta constituya una alternativa sustentable y redituable que genere nueva mano de obra en el sector.

¹² S. Salcedo, A.P. De la O, L. Guzmán, op.cit., con referencia de J. Olascuaga, *Rol e importancia de la agricultura familiar en la región y su contribución al desarrollo rural sostenible: Experiencias desde el Cono sur*, presentación en Seminario “Diario Regional sobre agricultura familiar: hacia el año Internacional de la AF”. FAO-WRF-ICA-WFO, Santiago, Chile 2013.

¹³ Extraído de la Resolución del Grupo Mercado Común 25/07.

Además es indispensable contar con legislaciones que faciliten la continuidad de la empresa agraria familiar luego del deceso de quien se encontraba a cargo de la misma, a través de un régimen sucesorio especial que favorezca a aquellos que participaron de la explotación o quieran dedicarse a la misma, tengan preferencia frente a otros herederos y así prosiga la explotación dedicada a la agricultura familiar en manos de aquellos que desean su continuidad.

Se deberán aplicar en nuestra región numerosas políticas destinadas al sostén y crecimiento de la agricultura familiar, dado que

permanecen o sobreviven, las explotaciones familiares que aunque no tienen recursos naturales en calidad y cantidad, realizan inversiones que les permiten mantener los bienes de capital y mantienen su nivel de endeudamiento acorde con su capacidad de pago. Comercializan su producción a nivel local, además del ganado vacuno, venden cerdos, corderos, aves, huevos, etc.¹⁴

donde pueden permanecer viviendo en el predio rural conservando su modo de vida y encontrando diversas alternativas de adaptación y crecimiento de cara al nuevo contexto global.

Bibliografía

- Chonchol J., (2008), *Globalización, Pobreza y Agricultura Familiar*, "Ruris", vol. 2, n. 1.
- Díaz Rönnér L., *Transformaciones de producción agraria en Argentina y de la agricultura familiar*, publicado en: http://www.grupodereflexionrural.com/articulos/transformac_agriculturafamiliar.htm.
- Murphy S., (2012), *Puntos de vista en evolución: agricultura a pequeña escala, mercados y globalización*, La Paz, Bolivia.
- Salcedo S., De la O A.P., Guzmán L., (2014), *El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, en: S. Salcedo, L. Guzmán (eds.), *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, Santiago, Chile.
- Villafañe A.G., (2000), *Las formas familiares de producción en el agro, características y persistencia en el contexto local. El caso de la pampa bonaerense*, "Intersecciones en antropología", n. 1.

Antonela Inés Valente – especialista en derecho agrario, Universidad Nacional de Rosario, antonelavalente88@gmail.com.

¹⁴ A.G. Villafañe, op.cit., p. 21.



FLAVIA TRENTINI

Acordo de Paris: reflexos nas políticas ligadas ao setor agrícola brasileiro

ABSTRACT: *Paris Agreement: Reflections on Policies Linked to the Brazilian Agricultural Sector.*

The article examines the effects of the Paris Agreement on policies related to the agricultural sector in Brazil. Normative documents and secondary data were used as main sources. The development of the paper analyzes the trajectory of international agreements on climate change and the impact on Brazilian policies, especially those with implications in the agricultural sector. The results point to two main policies: the ABC program which, through credit, aims at introducing less polluting technologies in rural areas and Renovabio, a specific policy for biofuels, which inserts certification as an instrument to verify the difference between the carbon intensity of the substitute fossil fuel.

KEYWORDS: Paris Agreement, agricultural policy, Brazil

RESUMO: O artigo verifica os reflexos do Acordo de Paris nas políticas ligadas ao setor agrícola no Brasil. Para isso, foram utilizados como fontes principais documentos normativos e dados secundários. O desenvolvimento do trabalho analisa a trajetória dos acordos internacionais sobre mudanças climáticas e o impacto nas políticas brasileiras, sobretudo as com implicações no setor agrícola. Os resultados apontam para duas políticas principais: Programa ABC, que por meio do crédito visa a inserir tecnologias menos poluentes no meio rural e a Renovabio, política específica para os biocombustíveis, que insere a certificação como instrumento de verificação da diferença entre a intensidade de carbono do combustível fóssil substituído.

PALAVRAS-CHAVE: acordo de Paris, política agrícola, Brasil

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é verificar os reflexos do Acordo de Paris nas políticas relacionadas ao setor agrícola brasileiro. Num primeiro momento é analisada a trajetória dos acordos internacionais de mudanças climáticas e principalmente as particularidades do Acordo de Paris. Na segunda parte do artigo será verificada a sua implementação nas políticas brasileiras desde o Protocolo de Quioto para a redução dos gases causadores de efeito estufa (GEE).

Posteriormente, será estudado o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura e o Programa ABC, que visam a minimizar emissões de GEE na agropecuária, principalmente por meio de uma linha de crédito rural destinada a incorporação de tecnologias menos emissoras de GEE na produção agrícola. Encerra-se o artigo com a análise da recente Política Nacional de Biocombustíveis que possui como principal objetivo a melhoria do desempenho ambiental dos biocombustíveis em relação aos combustíveis fósseis, focando na eficiência energética e na diminuição de emissões de GEE, utilizando como instrumento principal a certificação.

2. ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Desde a década de 1980 vêm aumentando as evidências científicas relacionando as emissões de GEE provenientes das atividades humanas à mudança do clima global. Isso começou a despertar a preocupação pública. Em 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas respondeu aos apelos públicos estabelecendo o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). A Convenção foi aberta à assinatura em junho de 1992 na Cúpula da Terra no Rio de Janeiro e entrou em vigor em 21 de março de 1994¹.

Desta forma, as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável entraram para o centro de uma política global a partir da Convenção da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento. A convenção-quadro sobre mudança climática reconhece primeiramente que os feitos adversos das alterações do clima são uma preocupação comum a toda a humanidade. Mas, ao mesmo tempo, assinala que para evitar negativos das mudanças climáticas há a necessidade de cooperação de todos os países para conseguir resultados apropriados e efetivos, estabelecendo responsabilidades comuns mas diferenciadas, de acordo com suas responsabilidades e condições sociais e econômicas.

O objetivo principal da UNFCCC é a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”. Esse nível deverá ser “alcançado em um prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável”².

Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades, devem: elaborar inventários nacionais de emissões de GEE; implementar programas nacionais e/ou regionais com medidas para mitigar a mudança do clima e se adaptar a ela; promover o desenvolvimento, a aplicação e a difusão de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões de gases de efeito estufa causadas por ações humanas; promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e outras, em observações sistemáticas e no desenvolvimento de bancos de dados relativos ao sistema do clima; promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima.

O objetivo era estabilizar a concentração do gás associado ao aquecimento global, o gás carbônico (CO₂), mas a convenção não especificou o limite das concentrações. Diante dessa lacuna, surgiu o Protocolo de Quioto, que estabeleceu metas de redução dos gases causadores do efeito estufa para os países que assinaram e ratificaram o acordo, ou seja, constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Na conferência das partes da convenção UNFCCC (COP21) foi aprovado um novo acordo global, o Acordo de Paris³. O novo acordo visa fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza. Apresenta, no artigo 2, os objetivos, que são eles: manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais; aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de

¹ Conforme Convenção sobre Mudança do Clima, Brasil 2017.

² Ibidem.

³ O Acordo de Paris, entrou em vigor em 4 de novembro de 2016. No total, estima-se uma redução de 55% do total das emissões globais de gases de efeito estufa conforme os documentos apresentados de ratificação. A primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de Reunião das Partes no Acordo de Paris realizou-se em Marrakech, Marrocos, de 15 a 18 de novembro de 2016. Acordo de Paris, Organização das Nações Unidas, 2015.

uma forma que não ameace a produção de alimentos; promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima.

O referido acordo reforçou no seu artigo 2º a importância do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em razão das mais variadas circunstâncias. Desta forma, os governos se envolveram na construção de seus próprios compromissos, a partir das chamadas Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas (iNDC)⁴. Cada nação apresentou sua contribuição de redução de emissões dos GEE, seguindo o que cada governo considerou viável a partir do cenário social e econômico local.

Em 2018, as partes analisarão os esforços coletivos em relação ao progresso alcançado no cumprimento do objetivo estabelecido no Acordo de Paris. Haverá também uma avaliação global a cada 5 anos para verificar os progressos coletivos no sentido de alcançar o objetivo do acordo e para informar outras ações individuais das Partes⁵.

3. IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE PARIS NAS POLÍTICAS BRASILEIRAS

3.1. Programa Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)

Para alcançar os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima no Protocolo de Quioto, o Brasil lançou em 2009 o Programa Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), no qual se comprometeu de maneira voluntária a ações de mitigação das emissões de GEE, com vistas em reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020. Para alcançar esta meta, o Brasil se comprometeu a fazer o Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal e a avaliar o *status* das emissões de gases de efeito estufa geradas pelas diferentes fontes, além da progressão dessas emissões ao longo do tempo, a fim de subsidiar políticas públicas que objetivem sua redução e controle ⁶.

⁴ Veja-se: A contribuição nacionalmente determinada para consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, Brasil, 2016. O Brasil, em 21 de setembro de 2016, se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030: “O Brasil pretende adotar medidas adicionais que são consistentes com a meta de temperatura de 2°C, em particular: i) **umentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030, expandindo o consumo de biocombustíveis, aumentando a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração), e aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel;** ii) no setor florestal e de mudança do uso da terra: – fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal; – fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030; – restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos; – ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georeferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis; iii) no setor da energia, alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, incluindo: – expandir o uso de fontes renováveis, além da energia hídrica, na matriz total de energia para uma participação de 28% a 33% até 2030; – expandir o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar; – alcançar 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030. Além disso, o Brasil também pretende: iv) no setor agrícola, fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (ILPF) até 2030; v) no setor industrial, promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono; vi) no setor de transportes, promover medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas.” (Grifo nosso).

⁵ Conforme o Acordo de Paris. Convenção Quadro sobre Mudança do Clima. Conferência das Partes, 2015.

⁶ Conforme Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.

O decreto 7.390 de 2010⁷, que regulamentou o PNMCM, lançou, dentro outros, o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, tendo em vista principalmente a redução de 730 milhões de ton CO₂eq no setor agropecuário. Para cumprimento da redução o decreto prevê:

(...) V – ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares; VI – expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares; VII – expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados; (...) IX – ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais.

3.2. Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura e Programa ABC

O Plano pretende especificamente reduzir emissões de GEE na agropecuária entre 1.168 milhões de tonCO₂eq e 1.259 milhões de tonCO₂eq. Essa redução deve ser alcançada via: a) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; b) ampliação em 4 milhões de hectares da adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF); c) expansão da adoção do Sistema Plantio Direto (SPD) em 8 milhões de hectares; d) expansão da adoção da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN) em 5,5 milhões de hectares em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados; e) expansão do plantio de florestas em 3,0 milhões de hectares; e f) ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos animais.

Para reduzir as emissões de GEE ligadas à produção agrícola, o Brasil criou um Programa Nacional de Agricultura com Baixo Carbono. Este programa oferece empréstimos subsidiados anuais destinados a aumentar a produtividade agrícola, reduzindo as emissões de GEE associadas e apoiando a restauração florestal, restringindo, por exemplo, a área de terra ocupada pela pecuária extensiva⁸.

O Programa ABC é a linha de crédito rural associada ao Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura oferecida ao produtor que desejar incorporar em sua propriedade as tecnologias de produção menos emissoras de GEE. Na safra 2017/2018, serão disponibilizados dois bilhões de reais. Os juros cobrados são de 7,5% ao ano⁹. A implementação do programa enfrenta ainda alguns desafios, como a dificuldade de encontrar técnicos qualificados que possam analisar os projetos e mensurar seus riscos, além do conhecimento limitado sobre o Programa ABC por parte de gerentes de agências bancárias e produtores. As exigências do BNDES também têm inviabilizado o trabalho de alguns bancos privados e cooperativas de crédito com esta linha de financiamento¹⁰.

⁷ Conforme Decreto n. 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMCM, e dá outras providências.

⁸ “O plano agrícola e pecuário de 2011/2012 previa a alocação de R\$ 107,2 bilhões em crédito agrícola. Em torno de 75% desse valor destinava-se a custeio e comercialização, enquanto que 19% eram destinados a investimento. Deste montante R\$3,15 bilhões eram especificamente destinados à Agricultura de Baixo Carbono, por meio do Programa ABC. O Programa ABC é o componente de crédito do Plano ABC. No primeiro ano (2010/2011) de operação do Programa ABC, somente cinco projetos foram contratados, totalizando R\$3,1 milhões. Em seu segundo ano de operação (2011/2012) e com um orçamento de R\$ 3,15 bi, até o fim de fevereiro de 2012, 2144 projetos foram contratados num valor de R\$ 501 milhões. Os estados com maior acesso ao programa foram: MG, PR, RS, SP, GO e MS, respectivamente. Menos de R\$ 13,8 bilhões de recursos foram contratados até o final do ano-safra 2015/2016” segundo dados do Observatório ABC, 2017.

⁹ Dados disponíveis no Ministério do Meio Ambiente, 2017.

¹⁰ Análise realizada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia IPAM, 2012. O programa “agricultura de baixo carbono” do Brasil: barreiras para sua implementação, Brasília 2012.

O primeiro relatório do Observatório do ABC revelou os potenciais benefícios da agricultura de baixa emissão de carbono para o país, seja na intensificação da produção com redução da pressão sobre os recursos naturais, seja nos desdobramentos econômicos positivos para a sociedade. Assim concluiu que as tecnologias do Plano ABC devem ser fomentadas e expandidas na agropecuária brasileira, com vistas a contribuir para a sustentabilidade do agronegócio brasileiro e para a segurança alimentar futura da sociedade. Merece destaque dentre as linhas de crédito existentes o Plano ABC, que envolve um conjunto de medidas, entre as quais destacam-se:

- i) redução de 80% da taxa de desmatamento na Amazônia e em 40% no Cerrado; ii) execução intensiva na agricultura de ações que promovam a recuperação de pastagens atualmente degradadas; iii) incentivo à adoção de sistemas de organização da produção agrícola baseados na integração lavoura-pecuária; iv) aumento do plantio direto e da fixação biológica de nitrogênio.

O estudo de Antônio Buainain e outros¹¹ aponta o Plano ABC como uma importante iniciativa do governo, embora apresente objetivos muito ambiciosos que requerem outros instrumentos além do crédito. Dentre os problemas do plano, aponta que o único instrumento de execução é o crédito, além da ausência dos recursos suficientes nessa área no Ministério da Agricultura (MAPA). Dado esse contexto, o estudo sugere a institucionalização de um programa de pagamentos por serviços ambientais, o que afetaria de maneira positiva a produção agropecuária, pois seria o estabelecimento de um programa que remunera os produtores pela realização de atividades que contribuam para a ampliação de serviços ambientais e poderia promover o desenvolvimento de ações nessa área.

3.3. Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)

Especificamente no setor de biocombustíveis, a redução para o cumprimento das metas de redução de GEE da recente Política Nacional de Biocombustíveis denominado RenovaBio¹² foi aprovada em 26 de dezembro de 2017. Pretende-se com a nova política contribuir no atendimento dos compromissos do país no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima¹³. O RenovaBio possuía, no projeto que tramitava na Câmara dos Deputados, dois instrumentos principais: a) estabelecimento de metas nacionais de redução de emissões para a matriz de combustíveis, definidas para um período de 10 anos; b) certificação da produção de biocombustíveis, atribuindo-se notas diferentes para cada produtor. A nota refletirá exatamente a contribuição individual de cada agente produtor para a mitigação de uma quantidade específica de gases de efeito estufa em relação ao seu substituto fóssil. A ligação desses dois instrumentos será dada com a criação do Crédito de Descarbonização por Biocombustíveis. Por sua vez, o artigo referente ao estabelecimento de metas nacionais de mistura de combustíveis renováveis aos fósseis foi retirado na votação pela Câmara dos Deputados¹⁴.

¹¹ Veja-se o estudo de A.M. Buainain, E. Alves, J.M. Da Silveira, Z. Navarro, *O mundo rural no Brasil do século 21 – a formação de um novo padrão agrário e agrícola*, Brasília, 2014, p. 32.

¹² Conforme nota explicativa sobre a proposta de criação da política nacional de biocombustíveis. Renovabio, 2017.

¹³ De acordo com o Projeto de Lei (Câmara dos Deputados) n. 9086, de 2017 “aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030, expandindo o consumo de biocombustíveis, aumentando a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração), aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel”.

¹⁴ O artigo retirado do texto final: “Art. 6 [...] Parágrafo único. A definição das metas compulsórias anuais deverá contemplar, entre outras medidas: I – a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, observados os seguintes percentuais mínimos, em volume: a) 15%, até 1º de janeiro de 2022; e b) 20%, até 1º de janeiro de 2030; II – a adição obrigatória de etanol anidro à gasolina vendida ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, nos seguintes percentuais mínimos, em volume: a) 30%, até 1º de janeiro de 2022; e b) 40%, até 1º de janeiro de

A RenovaBio procurará estimular a melhoria do desempenho ambiental dos biocombustíveis em relação aos combustíveis fósseis, focando na eficiência energética e na redução de emissões de GEE. A auditoria analisará a correção dos dados técnicos referentes aos processos de produção de biomassa e de produção industrial do biocombustível que alimentam a RenovaCalc¹⁵. O RenovaBio baseia-se na Avaliação de Ciclo de Vida (ACV), uma metodologia já padronizada pelas normas ISO 14040 e 14044. Embora uma ACV completa inclua a proteção de recursos naturais, de sistemas ecológicos e da saúde humana, na fase inicial do RenovaBio foi considerada apenas a categoria “Mudança do Clima”.

O Brasil contará com um *standard* de certificação, cujo objeto é a redução das emissões de GEE. Será a primeira vez que um conceito de certificação será inserido num texto normativo brasileiro, a saber:

conjunto de procedimentos e critérios em um processo, no qual a Firma Inspectora avalia a conformidade da mensuração de aspectos relativos à produção ou à importação de biocombustíveis, em função da eficiência energética e das emissões de gases de efeito estufa, com base em avaliação do ciclo de vida¹⁶.

O conceito se aproxima do conceito de Elena Bellisario¹⁷, pois é a avaliação, por um organismo terceiro – organismo de certificação (Firma Inspectora¹⁸)– dos conjuntos de procedimentos e critérios em um processo (*standards*) de um sistema produtivo (produção ou importação de biocombustíveis). O documento intitulado “nota explicativa – RenovaBio” faz menção à adoção de um procedimento de certificação ter como objetivo conferir credibilidade e transparência à avaliação de desempenho ambiental do Programa RenovaBio.

Após a verificação pela certificadora será emitido um “Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis” que terá validade de 4 anos, o qual deverá incluir a “Nota de Eficiência Energético-Ambiental”, que se trata de um valor atribuído, individualmente, ao produtor ou importador de biocombustível, que representa a diferença entre a intensidade de carbono de seu combustível fóssil substituto e a intensidade de carbono estabelecida no procedimento de certificação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a década de 80 acordos internacionais se sucedem com o mesmo objetivo, o de reduzir a emissão de GEE. O último deles, o Acordo de Paris, prevê responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Desta forma, os governos se envolveram na construção de seus próprios compromissos, a partir das chamadas Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas (iNDC).

2030; III – a participação de etanol total na matriz de combustíveis para veículos leves, inclusive considerando os automóveis com motorização elétrica, observados os seguintes percentuais mínimos, em conteúdo energético: a) 40%, até 1º de janeiro de 2022; e b) 55%, até 1º de janeiro de 2030; IV – a participação de bioquerosene no querosene de aviação comercializado em território nacional, observados os seguintes percentuais mínimos, em volume: a) 5%, até 1º de janeiro de 2025; e b) 10%, até 1º de janeiro de 2030. V – a participação de biometano (biogás purificado) no gás natural de origem fóssil comercializado em território nacional, observados os seguintes percentuais mínimos, em volume: a) 5%, até 1º de janeiro de 2025; e b) 10%, até 1º de janeiro de 2030”.

¹⁵ Ferramenta de apoio que calcula a intensidade de carbono deste biocombustível (em g CO₂eq/MJ).

¹⁶ De acordo com a Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências.

¹⁷ Veja-se E. Bellisario, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata. Diritti Nazionale e Comparazione*, p. 1055.

¹⁸ “Art. 5 [...] IX – Firma Inspectora: organismo credenciado para realizar a Certificação de Biocombustíveis e emitir o Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis e a Nota de Eficiência Energético-Ambiental”, Art. 5 [...] I – Emissor Primário: produtor ou importador de biocombustível, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarboxinação em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento de acordo com a Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017.

O Brasil, em 21 de setembro de 2016, se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. O Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura pretende especificamente reduzir emissões de GEE na agropecuária entre 1.168 milhões de tonCO₂eq e 1.259 milhões de tonCO₂eq e conta com o apoio unicamente do crédito, que destoa dos seus objetivos ambiciosos, os quais requereriam outros instrumentos além do financiamento.

A recentemente aprovada política nacional de biocombustíveis aponta como uma forte colaboração no atendimento dos compromissos do país no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aumentando a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030 e incluindo como instrumento de verificação a “certificação”, já utilizada pela União Europeia.

Referências bibliográficas

- Bellisario E., (2005), *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata. Diritti Nazionale e Comparazione*.
- (2010), Decreto n. 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/decreto/d7390.htm [acesso: 08.12.2017].
- (2016), Contribuição nacionalmente determinada para consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima. 2016 Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf [acesso: 02.08.2017].
- (2017), Convenção sobre Mudança do Clima. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf [acesso: 02.08.2017].
- (2017), Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências, disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13576.htm [acesso: 11.01.2018].
- Buainain A.M., Alves E., Silveira J.M., Navarro Z., (2014), *O mundo rural no Brasil do século 21 – a formação de um novo padrão agrário e agrícola*, Brasília.
- IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia), (2012), *O programa “agricultura de baixo carbono” do Brasil: barreiras para sua implementação*, Brasília, IPAM, , disponível em: <http://ipam.org.br/> [acesso: 08.12.2017].
- MMA, (Ministério do Meio Ambiente), (2017), disponível em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural> [acesso: 08.12.2017].
- Observatório ABC, (2017), *Impactos econômicos e ambientais do Plano ABC*, Disponível em: <http://observatorioabc.com.br/publicacoes> [acesso: 08.12.2017].
- Observatório do Clima, (2014), *Análise das emissões de GEE no Brasil (1990–2012): setor agropecuário*, São Paulo: Observatório do Clima, , disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/analise-das-emissoes-brasileiras/> [acesso: 08.12.2017].
- ONU. Acordo de Paris, (2015), Convenção Quadro sobre Mudança do Clima. Conferência das Partes, 2015, disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf> [acesso: 02.08.2017].
- RenovaBio, (2017), Nota explicativa sobre a proposta de criação da política nacional de biocombustíveis, disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/32426543/RenovaBio+-+Nota+Explicativa/52ef58fa-ae4d-43d0-b5a4-c658e3660825;jsessionid=9B0CC2FAD5CF6053296CC7057FF5421D.srv155> [acesso: 08.12.2017].

III

AGRICULTURAL LAW AND CONTEMPORARY CHALLENGES



DARCY WALMOR ZIBETTI, ALBENIR QUERUBINI

El derecho agrario brasileño y sus aportes a la concreción de los objetivos previstos en la Agenda 2030 de la ONU

ABSTRACT: *The Brazilian Agrarian Law and Its Endeavors to the Effectiveness of the Goals Set by the 2030 UN Agenda.*

This paper proposes to analyze the efforts of the Brazilian Agrarian Law for the development and sustainability of the agrarian sector, to comply with the objectives set by the 2030 UN Agenda for Sustainable Development.

KEYWORDS: Brazilian agrarian law, 2030 UN Agenda, sustainable development

RESUMEN: El presente trabajo pretende analizar los aportes del Derecho Agrario brasileño al desarrollo y la sostenibilidad del sector agrario, en observancia de lo dispuesto por los objetivos establecidos en la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de la ONU.

PALABRAS CLAVE: derecho Agrario brasileño, Agenda 2030 de la ONU, desarrollo sostenible

1. INTRODUCCIÓN: LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LA AGENDA 2030 DE LA ONU Y EL DERECHO AGRARIO BRASILEÑO

Durante las conmemoraciones del septuagésimo aniversario de la ONU – Organización de las Naciones Unidas, de 25 a 27 de septiembre de 2015, fue aprobada una declaración previendo la llamada “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹, que posee como inspiración el legado de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio lanzados en el año 2000, buscando la concreción de una serie de derechos humanos y de la pauta de desarrollo sostenible a nivel mundial, tanto para las poblaciones de las ciudades como del campo.

La Agenda 2030 de la ONU dispone sobre 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas a ser cumplidas por los países a nivel mundial hasta el año 2030. En ese sentido listamos los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible contemplados en la Agenda 2030:

Objetivo 1. Acabar con la pobreza en todas sus formas en todos los lugares.

Objetivo 2. Acabar con el hambre, alcanzar la seguridad alimenticia y mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

¹ Los documentos de la Agenda 2030 se hallan disponibles en la siguiente dirección electrónica: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

Objetivo 3. Asegurar una vida saludable y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Asegurar la educación inclusiva y equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos.

Objetivo 5. Alcanzar la igualdad de género y proporcionar empoderamiento a todas las mujeres y niñas.

Objetivo 6. Asegurar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y saneamiento para todos.

Objetivo 7. Asegurar el acceso confiable, sostenible, moderno y a precio accesible de la energía para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras persistentes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad al seno de los países y entre ellos.

Objetivo 11. Volver las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, persistentes y sostenibles.

Objetivo 12. Asegurar estándares de producción y de consumo sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.

Objetivo 14. Conservación y uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, recuperar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, administrar de forma sostenible los bosques, combatir la desertificación, frenar y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar el acceso a la justicia a todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar las formas de asociatividad global para el desarrollo sostenible.

Adviértese que muchos de esos objetivos y metas están directamente relacionados a una explotación de la actividad agraria y, en consecuencia, relacionados con los institutos de Derecho Agrario y con las Políticas Agrícolas, tales como la erradicación de la pobreza y del hambre, seguridad alimenticia y nutricional, uso sostenible de los recursos naturales, etc. Sin lugar a dudas, el principal mensaje traído por la Agenda 2030 ha sido resaltar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, o sea, el equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental. A propósito, cabe constar que el 5º Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, realizado en Puerto Alegre, del 19 al 22 de mayo de 1998, tuvo como tema “*Derecho Agrario y Desarrollo Sostenible*” (UMAU, 1999), razón por la cual es posible destacar que muchos de los objetivos previstos en la Agenda 2030 de la ONU ya eran objeto de estudio de los agraristas². Vale recordar, en ese sentido, la definición creada por el Prof. Dr. Darcy Walmor Zibetti, Presidente de la Unión Brasileña de Agraristas Universitarios – UBAU, de que

² Citamos algunas obras agraristas editadas en Brasil que tratan sobre el referido tema: D.W. Zibetti, *Teoría Tridimensional de la Función de la Tierra en el espacio rural – económica, social y ecológica (Teoria Tridimensional da Função da Terra no espaço rural – econômica, social e ecológica)*, Curitiba 2005; R. Zeledón Zeledón, *Derecho agrario y derechos humanos*, [s.l.] 2006; A.I. Querubini Gonçalves, C.P. Ceresér, *Función ambiental de la propiedad rural y de los contratos agrarios (Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários)*, São Paulo 2013; R.A. Parra, *Función social de la propiedad rural – nociones generales del aspecto ambiental y el derecho de propiedad (Função social da propriedade rural – noções gerais do aspecto ambiental e o direito de propriedade)*, Jundiaí 2017.

el agrarismo es una doctrina que se caracteriza por su trascendencia, su transversalidad de conocimientos y por su universalidad”, siendo que “el agrarismo tiene por objetivos primordiales la producción de alimentos y materias primas de origen animal y vegetal, así como la defensa del planeta Tierra, poseyendo función económica, social y ambiental.

El presente estudio busca resumidamente demostrar que el Derecho Agrario en Brasil, el cual nació como rama autónoma de la Ciencia Jurídica a partir de la promulgación del Estatuto de la Tierra – Ley n° 4.504, de fecha 30 de noviembre de 1964, ya trajo incorporado en su *ratio essendi* una preocupación por la sostenibilidad, en especial a través de la previsión de la llamada función social de la propiedad rural, que acaba en la práctica irradiando tal concepción valorativa a toda la actividad agraria.

Además, la legislación agraria brasileña posee una serie de instituciones y normas que están en conformidad con los objetivos lanzados por la Agenda 2030 de la ONU, inclusive para las leyes anteriores a 2015. Dicho de otra manera, a nuestro juicio, las normas de Derecho Agrario deben ser estudiadas y aplicadas como herramientas a servicio de la promoción del desarrollo sostenible de la explotación de la actividad agraria, una vez que definen las relaciones jurídicas que de ella derivan y orientan las acciones de Política Agrícola (Zibetti & Querubini, 2016 e 2017).

Así, tras discursar sobre el Derecho Agrario brasileño y su preocupación ontológica y axiológica por el desarrollo sostenible, vamos a catalogar las normas brasileñas que traen reglamentos y políticas públicas relacionadas con los objetivos trazados por la Agenda 2030. Y, conforme será demostrando con datos, en el sector agrario brasileño en muchos puntos se encuentra muy avanzado el cumplimiento de muchos de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos a nivel mundial por la Agenda 2030 de la ONU (por ejemplo del incentivo de prácticas como el sistema de integración agropecuaria-forestal para el uso racional de los ecosistemas y como medida de combate al cambio climático y sus impactos), en que a pesar de haber muchos problemas por resolverse en Brasil, dadas sus dimensiones continentales y cuestiones de naturaleza históricas asociadas a su formación territorial – tales como la regularización de tierras, todavía pendientes en determinadas Regiones del país (COSTA; CHIVARI; LOPES, 2017).

2. EL DERECHO AGRARIO BRASILEÑO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO PREMISA VALORATIVA DE SUS NORMAS

A lo largo de las últimas décadas Brasil ha sufrido grandes transformaciones en su sector agrario, consolidándose como una de las principales potencias mundiales en la producción de alimentos y demás productos agrícolas de procedencia vegetal y animal³. Para tener una idea, Brasil es hoy el mayor productor mundial de azúcar, café y jugo de naranja; el segundo mayor productor mundial de soya, carne de pollo y carne bovina; el tercer productor mundial de maíz. Pero no siempre ha sido así, hasta la década de 1960 el país sufría con problemas de abastecimiento ocasionados por la demanda de alimentos y materias primas como resultado del crecimiento de la población urbana y de la expansión industrial, mientras la estructura del sector agrario de aquella época era marcada por la tenencia de tierras en pocas manos, por la baja productividad de los inmuebles agrarios, el éxodo rural y desigualdades sociales en el acceso a la

³ Sobre el sector agrario brasileño: A.M. Buainain, E. Alves, J.M. Silveira, Z. Navarro, *El mundo rural en el Brasil del Siglo 21: la formación de un nuevo estándar agrario y agrícola*. (O mundo rural no Brasil do Século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola), Brasilia 2014; E. Miranda, *Agropecuaria en Brasil: una síntesis*. (Agropecuária no Brasil: uma síntese), São Paulo 2017; S. Schneider, B. Ferreira, F. Alves, *Aspectos Multidimensionales de la Agricultura Brasileña – diferentes versiones del Censo Agropecuario*. (Aspectos Multidimensionais da Agricultura Brasileira – diferentes visões do Censo Agropecuário 2006), Brasilia 2014; J.E.R. Vieira Filho, J.G. Gasques, *Agricultura, transformación productiva y sostenibilidad* (Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade), Brasilia 2016.

tierra. El inicio de la transformación de ese cuadro también se debe a los aportes de las normas e instituciones de Derecho Agrario, que en Brasil tienen como marco fundamental la edición del Estatuto de la Tierra – Ley n° 4.504, de fecha 30 de noviembre de 1964. A lo largo de las últimas décadas, observamos que las normas del Estatuto de la Tierra y la legislación agraria no codificada han agregado nuevos valores, adaptándose a los cambios experimentados por la sociedad brasileña y mundial, en términos sociales, económicos y ambientales.

A raíz de lo anterior, las constantes evoluciones ocurridas en el sector agrario acaban reflejándose directamente en el objeto y contenido del Derecho Agrario, a partir de la necesidad de regulación de las nuevas relaciones jurídicas y de la necesidad de presentar soluciones a los problemas jurídicos que de ellas derivan. Con ello, observamos que desde su aparición, el Derecho Agrario ha pasado a incorporar una serie de nuevos contenidos axiológicos que, por consecuencia, repercuten en la ampliación de su objeto de estudio. Podemos mencionar como ejemplo de esa ampliación de su contenido: cuestiones involucrando el medio ambiente (suelo, uso del agua, vegetación nativa, uso racional de pesticidas, tratamiento de residuos, etc), crédito rural, títulos de crédito rural, comercialización, almacenamiento, certificación de productos agrícolas, producción orgánica, materias referentes a organismos manipulados genéticamente, seguridad alimentaria, propiedad intelectual en la agroindustria, cambios climáticos, comercio internacional de productos agrarios, etc.

Es importante destacar que la preocupación por el desarrollo sostenible es una premisa ontológica y teleológica del Derecho Agrario brasileño, ya que a través del llamado principio de la función social de la propiedad (previsto en el art. 2° del Estatuto de la Tierra y art. 186 de la Constitución Federal de 1988), en la explotación de la actividad agraria, los propietarios deben atender, simultáneamente, a los siguientes requisitos: (a) aprovechamiento racional e adecuado de los inmuebles agrarios; (b) utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y preservación del medio ambiente; (c) observancia de las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo; y (d) explotación que favorezca al bienestar de los propietarios y de los trabajadores. Por ello es correcto afirmar que la promoción del desarrollo agrario y de la sostenibilidad siempre ha sido un fin a ser observado por el Derecho Agrario, siempre partiendo de un diálogo interdisciplinario y de carácter técnico, que se extiende más allá del derecho de tenencia, uso y propiedad de bienes raíces rurales y alcanza a la actividad agraria y a sus demás instituciones como un todo.

A ese respecto, la Unión Brasileña de Agraristas Universitarios – UBAU ha defendido ante la FAO en la reunión institucional ocurrida en Roma el día 05 de junio de 2015 la importancia del Derecho Agrario como instrumento de desarrollo agrario sostenible a nivel local, regional y global. En ese sentido, cítase pasaje del documento entregado a la FAO:

La Unión Brasileña de Agraristas Universitarios – UBAU (www.ubau.org.br), organización no gubernamental y sin filiación política-partidaria, con sede administrativa y legal en el Municipio de Puerto Alegre, Estado de Río Grande del Sur, Brasil, que posee como objetivos sociales asociar y congregar a los agraristas brasileños y ahondar en estudios relativos al Derecho Agrario, Ambiental y temas relativos a la agroindustria empresarial y familiar, viene, por medio de esta carta, a presencia de Vuestra Excelencia a buscar el apoyo de la FAO en la promoción y divulgación del Derecho Agrario en el ámbito internacional.

El Derecho Agrario, como campo del Derecho que regula las relaciones jurídicas resultantes de la explotación de la actividad agraria posee como principal meta el desarrollo agrario sostenible, garantizando la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la preservación del medio ambiente, a través del cumplimiento de la función social de la propiedad rural.

Es por medio de sus normas e instituciones jurídicas que el Derecho Agrario busca orientar la Política Agrícola, velando siempre por el fortalecimiento de los productores rurales, por medio de la asistencia técnica, de la profesionalización de la explotación agraria, del acceso al crédito y demás acciones dirigidas al progreso económico, social y preservación del medio ambiente.

En ese sentido, solamente con el estudio del Derecho Agrario y la formación de agrarista podrán elaborarse leyes y políticas agrícolas más eficaces que diseminen estrategias nacionales para el desarrollo rural y, así, se puedan alcanzar las metas de reducción de la pobreza, combate a las desigualdades, erradicación del hambre y proporcionar la seguridad alimentaria a nivel mundial.

Por tales motivos, la UBAU requiere el apoyo de la FAO para la divulgación e incentivo al estudio del Derecho Agrario en el ámbito internacional, especialmente con vistas a favorecer la formación de profesionales especializados en materia agraria, impulsando con “asesoramiento” a los Gobiernos para incluir en sus Universidades e Instituciones de Enseñanza la disciplina de Derecho Agrario, inclusive para formación de una mentalidad y consciencia agrarista.⁴

Es importante señalar que la motivación de la UBAU para instar a la FAO tuvo como fuente de inspiración impulsar la reanudación del estudio del Derecho Agrario como herramienta de desarrollo agrario y sostenibilidad. Inclusive muchos de los agraristas de hoy desconocen que la FAO ya contemplaba y difundía la importancia estudiar el Derecho Agrario y la adopción de normas agraristas por los países desde hace mucho tiempo, ejemplo de ello es la obra “*Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola – Estado Actual y Perspectivas en América Latina*”, publicada en 1976, la cual dejó constancia de una creciente consciencia acerca de la importancia del Derecho Agrario como poderoso instrumento de desarrollo (FAO, 1976). Además, existe una serie de publicaciones de la FAO en materia de Derecho Agrario, lo que refrenda la importancia del agrarismo como una doctrina universal⁵.

3. NORMAS AGRARIAS BRASILEÑAS QUE TRAEN REGLAMENTOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LOS OBJETIVOS TRAZADOS POR LA AGENDA 2030

El Derecho Agrario puede definirse como el conjunto de normas de derecho privado y público que regulan las relaciones resultantes de la actividad agraria (abarcando la producción, el procesamiento, la comercialización y la agro-industrialización de los productos agrícolas), con miras al desarrollo agrario sostenible en términos sociales, económicos y ambientales (Zibetti & Querubini, 2016). En ese sentido, se resalta que es papel del Derecho Agrario normalizar y orientar acciones de Política Agrícola, a partir de un diálogo interdisciplinario y de carácter técnico. Por ese motivo, será realizada una síntesis de algunas normas agrarias brasileñas que se encuentran en conformidad con las metas traídas por la Agenda 2030 de la ONU, previendo acciones para el desarrollo sostenible de la actividad agraria, en términos sociales, ambientales y económicos.

La primera normativa agrarista a destacar es la Ley de Política Agrícola – Ley nº 8.171, de enero de 1991, la cual fija los fundamentos, define los objetivos y las competencias institucionales, prevé los recursos y establece las principales acciones e instrumentos de política agrícola en el ámbito nacional referente a las actividades agropecuarias, agroindustriales y de planificación de las actividades pesquera y forestal. La Ley de Política Agrícola, al reglamentar las disposiciones que constan en el art. 187 de la Constitución Federal de 1988⁶, se orienta por la constante modernización tecnológica de las cadenas

⁴ La reunión institucional contó con la presencia de Guilherme Brady, Coordinador del Equipo de la Unidad de Asociaciones de la Sociedad Civil de la FAO, del Prof. Dr. Carlos Mielitz Netto, Consultor de la FAO, y del Prof. Dr. Darcy Walmor Zibetti, Presidente de la UBAU. La versión *fac-simili* del documento presentado a la FAO se halla publicada en: <http://www.ubau.org.br/site/direito-agrario-fao/>.

⁵ “Para el Derecho Agrario el desarrollo sostenible representa un nuevo orden económico que tiene por objetivo la mejora de renta y vida para toda la población rural, preservando el medio ambiente para presentes y futuras generaciones” (D.W. Zibetti, *En Brasil: estudiar Derecho Agrario es necesario (No Brasil: estudar Direito Agrário é preciso)*, disponible en: <http://direitoagrario.com/no-brasil-estudar-direito-agrario-e-preciso/>).

⁶ Así dispone el art. 187 de la Constitución Federal de 1988: “Art. 187. La política agrícola será planificada y ejecutada de conformidad a la ley, con la participación efectiva del sector de producción, involucrando productores y trabajadores rurales, así como de los sectores de comercialización, de almacenamiento y de transportes, tomando en cuenta especialmente: I – los

productivas, trayendo entre sus principales objetivos eliminar las distorsiones que afectan al desempeño de las funciones económica y social de la agricultura, así como la preocupación por la protección del medio ambiente. Además, la Política Agrícola brasileña tiene preocupación por la calidad de los productos agrícolas, la mejora de la renta y la calidad de vida en la zona rural, mediante el incentivo de la adopción por los productores rurales de prácticas, gestión, profesionalismo de la explotación de la actividad agraria, innovación y uso de la tecnología. Con ello, la Ley de Política Agrícola brasileña contribuye directamente a los objetivos 1, 2, 8, 9, 10, 11, 12 y 15 de la Agenda 2030.

También vale destacar al vigente Código Forestal – Ley n° 12.651, de 25 de mayo de 2012, que recientemente ha tenido su constitucionalidad reafirmada por el Supremo Tribunal Federal. El Código Forestal brasileño trae disposiciones sobre la protección de la vegetación nativa en los inmuebles agrarios, previendo áreas de protección a ser respetadas por los propietarios y poseedores (las llamadas Áreas de Preservación Permanente – APP⁷ y área de Reserva Legal⁸), contando con instrumentos económicos y financieros para el alcance de sus objetivos.

El principal mecanismo traído por el Código Forestal ha sido la creación del Catastro Rural Ambiental – CAR, que es un registro público electrónico en el ámbito nacional, de inscripción obligatoria para todos los bienes raíces rurales, el cual nació con la finalidad de integrar las informaciones ambientales de las propiedades y tenencias rurales, formando una base de datos para control, monitoreo, planificación ambiental y económica y combate a la deforestación (PARRA, 2018).

También vale destacar la Ley de la Política Nacional de Integración Agropecuaria y Forestal – Ley n° 12.805, de 29 de abril de 2013.

La Ley de la Política Nacional de Integración Agropecuaria y Forestal se encuentra directamente vinculada a la Ley de la Política Nacional sobre el Cambio Climático – Ley n° 12.167, de 29 de diciembre de 2009, la cual prevé la llamada Agricultura de Bajo Carbono. Todavía, con relación a acciones que buscan la preservación de los suelos agrícolas y también el uso racional de los recursos hídricos, destacamos la Ley de la Política Nacional de Combate a la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía – Ley n° 13.153, de 30 de julio de 2015.

Las referidas leyes obedecen directamente a los objetivos 12, 13 y 15 de la Agenda 2030.

También vale destacar en términos de políticas públicas la Ley de la Agricultura Orgánica – Ley n° 10.831, de 23 de diciembre de 2003, la cual busca incentivar las prácticas de cultivo mediante el sistema orgánico de producción.⁹

En ese sentido, a guisa de ejemplo de incentivo de las prácticas de cultivo mediante el sistema orgánico de producción, cabe constar que los productores familiares enmarcados en la Ley de la Política Nacional

instrumentos crediticios y fiscales; II – los precios compatibles con los costos de producción y la garantía de comercialización; III – el incentivo a la investigación y a la tecnología; IV – la asistencia técnica y extensión rural; V – el seguro agrícola; VI – el cooperativismo; VII – la electrificación rural y riego; VIII – la habitación para el trabajador rural. § 1° Se incluyen en la planificación agrícola las actividades agroindustriales, agropecuarias, pesqueras y forestales. § 2° *Serán compatibilizadas las acciones de política agrícola y de reforma agraria*”.

⁷ Las Áreas de Preservación Permanente – APP, según el inc. II del art. 3° del Código Forestal, abarcan el “área protegida, cubierta o no por vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica y la biodiversidad, facilitar el flujo genético de fauna y flora, proteger el suelo y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas”. Son ejemplos de APP las franjas marginales de las corrientes fluviales, de las áreas de entorno de reservorios de agua, entorno de las vertientes que presentan una inclinación superior a 45°, entre otros previstos en el art. 4°.

⁸ Por Reserva Legal se entiende el “área situada al interior de una propiedad o posesión rural, delimitada en los términos del art. 12, con la función de asegurar el uso económico de modo sostenible de los recursos naturales del inmueble rural, ayudar a la conservación y a la rehabilitación de procesos ecológicos y promover la conservación de la biodiversidad, así como el cobijo y protección de la fauna silvestre y de la flora nativa”, según lo previsto en el inc. III del art. 3° del Código Forestal.

⁹ La Ley n° 13.158, de 04 de agosto de 2015 incluye el inc. VIII en el art. 48 de la Ley de la Política Agrícola (Ley n° 8.171, de 17 de enero de 1991), previendo entre los objetivos del crédito rural “estimular el desarrollo del sistema orgánico de producción agropecuaria”. Con ello, la producción orgánica en Brasil pasa a ser estimulada como acción de Política Agrícola, la cual va a favorecer a la expansión de ese sistema.

de la Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales – Ley nº 11.326, de 24 de julio de 2006, han pasado a ser beneficiarios de programas de adquisición de alimentos en las compras realizadas por el Poder Público para fines de escuelas, hospitales y unidades militares. Como ejemplo de tal programa el Programa de Adquisición de Alimentos – PAA, creado por el art. 19 de la Ley nº 10.696, de 02 de julio de 2003, con el objetivo de afrontar el hambre y la pobreza, así como fortalecer la agricultura familiar, por lo cual el Gobierno Federal realiza la adquisición directa de productos de agricultores familiares o de sus entidades para la formación de reservas estratégicas y la donación de alimentos para poblaciones en situación de vulnerabilidad social. También vale destacar al Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE, que a partir de la edición de la Ley nº 11.947, de 16 de junio de 2009, determina que por lo menos 30% del valor destinado por el PNAE debe ser invertido en la compra directa de productos provenientes de la agricultura familiar o de sus organizaciones (con base en el art.14), con el objetivo de estimular el desarrollo económico y sostenible de las comunidades locales, de conformidad con los objetivos 1, 2, 8, 10 y 12 de la Agenda 2030.

Por fin, cabe destacar la edición de la Ley nº 13.576, de 26 de diciembre de 2017, que dispone sobre la creación de la Política Nacional de Biocombustibles – RenovaBio. La referida ley se ajusta a los objetivos 7, 12 y 13 de la Agenda 2030.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La Agenda 2030 de la ONU deja claro que la sostenibilidad es un trípode de equilibrio entre lo ambiental, lo social y lo económico. De acuerdo con aquello que ha sido analizado a lo largo del presente trabajo queda demostrado que la preocupación por el desarrollo sostenible siempre estuvo presente como premisa ontológica y teleológica de las normas del Derecho Agrario brasileño.

Las normas agrarias siempre han buscado orientar sobre el ejercicio de la actividad por parte de los productores rurales mediante el equilibrio entre lo ambiental, lo social y lo económico. Inclusive esa es la determinación impuesta por la función social prevista en el Estatuto de la Tierra, en el art. 186 de la Constitución Federal y en la Ley nº 8.629/1993, que acaban influenciando valorativamente todas las demás normas referentes a la exploración de la actividad agraria. Como ha sido visto, la legislación orienta la actividad agraria en Brasil a la protección de los recursos naturales, de la diversidad biológica, la búsqueda de una agricultura sostenible, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, así como hacer frente a los retos hoy causados por los cambios climáticos, de la escasez de recursos naturales y del combate a la desertificación, inclusive con ejemplos de éxito en la recuperación de áreas degradadas.

En los términos del documento presentado por la Unión Brasileña de Agraristas Universitarios a la FAO anteriormente referido, solamente con la promoción del estudio del Derecho Agrario en el ámbito internacional como instrumento de desarrollo agrario sostenible es que será posible alcanzar las metas de reducción de la pobreza, combate a las desigualdades, la erradicación del hambre y proporcionar la seguridad alimenticia a nivel mundial.

Nunca debe olvidarse que el Derecho Agrario siempre ha de ser estudiado de forma técnica, pragmática y práctica, recordando que es el productor rural quien cuida del suelo, del agua, del aire, de la flora y de la fauna que constituyen los recursos naturales esenciales al desarrollo de la actividad agraria en la producción vegetal, en la crianza de animales, producción forestal y también en la industria de la extracción.

Con ello, se ha demostrado a través de algunos ejemplos que la legislación agraria brasileña, inclusive anterior a 2015, incorpora una serie de disposiciones que obedecen a los objetivos previstos por la Agenda 2030 de la ONU para el desarrollo sostenible.

Referencias bibliográficas

- Buainain A.M., Alves E., Silveira J.M., Navarro Z., (2014), *El mundo rural en el Brasil del Siglo 21: la formación de un nuevo estándar agrario y agrícola (O mundo rural no Brasil do Século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola)*, Brasilia.
- Chiavari J., Lopes C.L., (2017), Políticas de uso de la tierra y bosques en tierras privadas: una comparación internacional – Argentina, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania y Estados Unidos (Informe completo), ENTRADA/Iniciativa de la Política del Clima. (*Forest and land use policies on private lands: an international comparison – Argentina, Brazil, Canada, China, France, Germany, and The United States* (Full report), INPUT/Climate Policy Initiative).
- Costa R.D., Chivari J., Lopes C., (2017), *Derechos de propiedad en el Brasil rural: historia, problemas y caminos (Direitos de propriedade no Brasil rural: história, problemas e caminhos)*, Río de Janeiro.
- Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), (2017), *NASA confirma datos de Embrapa sobre área plantada en Brasil (NASA confirma dados da Embrapa sobre área plantada no Brasil)*, Brasilia, disponible en: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/30972114/nasa-confirma-dados-da-embrapa-sobre-area-plantada-no-brasil>.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), (1976), *Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola – Estado Actual y Perspectivas en América Latina*, Roma.
- Miranda E., (2017), *Agropecuaria en Brasil: una síntesis (Agropecuária no Brasil: uma síntese)*, São Paulo.
- Naciones Unidas, (2015), *Transformando nuestro mundo: Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)*.
- Parra R.A., (2018), *Derecho aplicado a la agroindustria – un abordaje multidisciplinario (Direito aplicado ao agronegócio – uma abordagem multidisciplinar)*, Londrina.
- Parra R.A., (2017), *Función social de la propiedad rural – nociones generales del aspecto ambiental y del derecho de propiedad (Função social da propriedade rural – noções gerais do aspecto ambiental e o direito de propriedade)*, Jundiá.
- Portal direitoagrario.com, (2017), *Ley del Distrito Federal instituye la Política Distrital de Ecología Agraria y Producción Orgánica – PDAPO (Lei do Distrito Federal institui a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica – PDAPO)*, disponible en: <http://direitoagrario.com/lei-do-distrito-federal-institui-politica-distrital-de-agroecologia-e-producao-organica-pdapo>.
- Querubini A., Ceresér C.P., (2013), *Función ambiental de la propiedad rural y de los contratos agrarios (Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários)*, São Paulo.
- Schneider S., Ferreira B., Alves F., (2014), *Aspectos Multidimensionales de la Agricultura Brasileña – diferentes versiones del Censo Agropecuario (Aspectos Multidimensionais da Agricultura Brasileira – diferentes visões do Censo Agropecuário 2006)*, Brasilia.
- UMAU (Unione Mondiale degli Agraristi Universitari), (1999), *Derecho Agrario y Desarrollo Sostenible – Anales del 5º Congreso Mundial de la UMAU (Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável – Anais do 5º Congresso Mundial da UMAU)*, Puerto Alegre.
- Vieira Filho J.E.R., Gasques J.G., (2016), *Agricultura, transformación productiva y sostenibilidad (Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade)*, Brasilia.
- Zeledón Zeledón R., (2016), *Derecho agrario y derechos humanos*, Curitiba.
- Zibetti D.W., (2015), *En Brasil: estudiar Derecho Agrario es necesario. (No Brasil: estudar Direito Agrário é preciso)*, disponible en: <http://direitoagrario.com/no-brasil-estudar-direito-agrario-e-preciso>.
- Zibetti D.W., (2005), *Teoría Tridimensional de la Función de la Tierra en el espacio rural-económica, social y ecológica (Teoria Tridimensional da Função da Terra no espaço rural – econômica, social e ecológica)*, Curitiba.
- Zibetti D.W., Querubini A., (2017), *El derecho agrario brasileño y su relación con el agronegocio*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario”.
- Zibetti D.W., Querubini A., (2016), *El Derecho Agrario Brasileño y su relación con el agronegocio (Direito Agrário brasileiro e sua relação com o agronegócio)*, “Direito e Democracia”.

Darcy Walmor Zibetti – doctor en derecho, Universidad Del Museo Social Argentino – UMSA, miembro de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios – UMAU. Presidente de la Unión Brasileña de Agraristas Universitarios – UBAU, www.ubau.org.br, darcyzibetti@gmail.com.

Albenir Querubini – profesor de derecho agrario y derecho ambiental, Instituto Universal de Marketing en Agroindustria – I-UMA, máster en derecho por la Universidad Federal de Río Grande del Sur – UFRGS. Miembro de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios – UMAU. Vicepresidente de la Unión Brasileña de Agraristas Universitarios – UBAU, www.ubau.org.br, albenir@gmail.com.



ROY RAMÓN PHILIPPÓN

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el 2030, como política nacional alineada a los objetivos fijados por las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

ABSTRACT: *The Bases of the National Economic and Social Development Plan of Cuba until 2030 as a national policy aligned with the objectives set by the United Nations in the 2030 Agenda for Sustainable Development.*

This is an exposition of the Bases of the Economic and Social Development Plan of Cuba up to 2030 based on 3 important documents, which were discussed in an expanded manner in all sectors of Cuban society, before being approved by the highest bodies of to be able to serve as a programmatic platform for the sustainable development of Cuba, where the strategic objectives are reflected, the principles are sustained and the main transformations provided by the model related to agrarian, agro-food and agri-environment law reflecting the objectives set by the United Nations in the 2030 Agenda for Sustainable Development, for which 274 guidelines have been approved, which will be implemented and implemented through legal instruments harmonized with the Constitution of the Republic.

KEYWORDS: sustainable, environment, guidelines, plan, agrarian

RESUMEN: Se trata de una exposición de las Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el 2030 sustentado en 3 importantes documentos que fueron debatidos de manera ampliada en todos los sectores de la sociedad cubana, antes de ser aprobados por los máximos órganos de poder como una plataforma programática del desarrollo sustentable de Cuba, donde están reflejados los objetivos estratégicos, los principios se sustentan y las principales transformaciones que prevé el modelo relacionado con el Derecho agrario, agroalimentario y agroambiental donde están reflejados los objetivos que se han fijado las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para los cuales se han aprobado 274 lineamientos que se implementan y se implementarán mediante instrumentos jurídicos armonizados con la Constitución de la República.

PALABRAS CLAVES: sostenible, medio ambiente, lineamiento, plan, agrario

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 en lo adelante (Plan) donde están reflejados los objetivos que ha fijado las Naciones Unidas en el documento titulado Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a partir de 3 impor-

tantes documentos,¹ que fueron debatidos de manera ampliada en todos los sectores de la sociedad, antes de ser aprobados por los máximos órganos de poder como una plataforma programática del desarrollo sustentable donde están contenidas las políticas que se han aprobado o que se aprobarán relacionadas con el Derecho agrario, dígase: empresas, cooperativas, territorios, medio ambiente, agroindustria, viviendas rurales, recursos naturales y recursos hidráulicos, entre otros, y finalmente nos referiremos a algunos instrumentos jurídicos puestos en vigor en cumplimiento de esas políticas nacionales.

2. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

Plan Nacional de desarrollo

es aquel instrumento que establece los pasos a seguir para lograr el desarrollo social de un país. Es un Proyecto diseñado por las autoridades estatales que delimita sus políticas y estrategias, con la intención de ofrecer las soluciones que se mantengan en el tiempo y sean sostenibles²

El desarrollo económico se define como “la capacidad de países o regiones para crear riqueza a fin de mantener la prosperidad o bienestar económico social de sus habitantes”³

Política Nacional es el

conjunto de las actividades gubernamentales que realizan los órganos del Estado, desplegada en el tiempo en cuanto ese conjunto obedece a un determinado cuadro o sistema de ideas, directivas, es decir, a un programa o proyecto político⁴

que es la acción política que se desarrolla en una colectividad organizada como Estado, respondiendo a su particularidad, realidades y aspiraciones, sustentadas en sus bases históricas y culturales, que orienta sus capacidades disponibles a la consecución de sus fines u objetivos como resultado de un estudio de la realidad nacional, bajo las pautas metodológicas de concepción estratégica que culmina con la emisión de la “Directiva de Gobierno” la que debe orientar y normar el planeamiento del desarrollo y de la defensa nacional. Exponemos estas consideraciones porque en el caso de Cuba se han seguido estas pautas metodológicas.

Desarrollo sostenible. Se define como las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a satisfacer sus propias necesidades.

A partir de la Cumbre de Río en 1992 se comienza a hablar de “desarrollo sostenible” entrelazando el desarrollo y la protección del ambiente para aprobar los lineamientos del desarrollo futuro, en Cuba 16 años antes en el Artículo 27 de su Constitución se había declarado que

El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras⁵

lo que pone de manifiesto la preocupación y ocupación que ha tenido el Estado cubano por el cumplimiento de los derechos humanos y en especial de los llamados de tercera generación.⁶

¹ Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 y Lineamientos de la política económica y Social para el periodo 2016–2021.

² <https://definicion.de/plan-nacional-de-desarrollo>.

³ <https://www.definiconabe.com/economía/desarrollo.económico.php>.

⁴ Citado por W. Mercado, *Pasos para la formulación de la política nacional*, www.monografias.com.

⁵ Constitución de la República de Cuba, GOE N.º 3 de 31 de enero de 2003.

⁶ R. Ramón, *El Desarrollo Económico y Social Sostenible para hacer más racional la vida humana. Memorias del VIII Congreso del CADA*, León, Nicaragua 2013, p. 296.

3. CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL CUBANO DE DESARROLLO SOCIALISTA⁷

La conceptualización del Modelo se fundamenta en objetivos estratégicos y se sustenta en principios que deben dar como resultado las transformaciones que están relacionadas con la propiedad, pequeños negocios del trabajador y su familia, empresas privadas mediana, pequeña y a microescalas; la descentralización de facultades a los niveles territoriales y locales con énfasis en el municipio; las previsiones de eventos de desastres y de las consecuencias del cambio climático; las posibles fuentes de energías y recursos naturales; el tratamiento diferenciado a las zonas montañosas y demás ecosistemas frágiles; así como las diferencias entre las zonas urbanas y rurales, todo ello en correspondencia con las condiciones contemporáneas, donde se reflejan las temáticas relacionadas con el Derecho agrario, agroalimentario y ambiental en Cuba en concordancia con el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

El Modelo se fundamenta en objetivos estratégicos para garantizar la irreversibilidad y continuidad del proyecto cubano afianzado en los principios que lo sustentan, que se centran en “el ser humano, la igualdad y libertad plenas, la laboriosidad, la responsabilidad, el humanismo, el respeto a los demás y al medio ambiente y el derecho al trabajo, a la seguridad alimentaria y a un medio ambiente sano”⁸; el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida con equidad, y abarca las esferas de producción, distribución, cambio y consumo impactando todos los ámbitos, como un proceso multidimensional e integral.

En Cuba a partir de la Reforma Agraria en 1959 la propiedad privada se mantuvo en el sector agropecuario incluidas las tierras que eran trabajadas por campesinos convertidos en propietarios. En el año 2009 se realiza una proyección económica que puso al descubierto la necesidad de abordar los problemas de la economía en organicidad con lo social, a la cual se denominó Lineamientos de la Política Económica Social del Partido y la Revolución que después de una amplia consulta con el pueblo fue enriquecida y aprobada en el 6to Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en abril de 2011 y posteriormente refrendada por la Asamblea Nacional del Poder Popular, siendo uno de los temas más debatidos el de la propiedad.

En abril de 2016 fue analizado el estado del cumplimiento de los lineamientos los que fueron actualizados en 2017 a partir de las fortalezas y oportunidades del país para avanzar llegándose a las conclusiones de que actualizar el Modelo es imprescindible y posible a partir de las potencialidades, preservando y consolidando el socialismo entre los cuales destacaremos los relacionados con el Derecho agrario y medioambiental.

Las principales transformaciones⁹ que prevé el Modelo reconocen y diversifican las diferentes formas de propiedad, perfeccionan la participación democrática en todos los niveles y el control popular, en especial el involucramiento ciudadano en la solución de los problemas que se presentan en cada territorio, centro de trabajo o comunidad con el objetivo general de consolidar los principios e impulsar el desarrollo económico social sostenible para acrecentar la riqueza y su distribución de manera justa y equitativa y prevén como formas de propiedad dominantes:

A) La propiedad socialista de todo el pueblo, entre los cuales se encuentran “las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por estos, el subsuelo, las minas, los recursos naturales esenciales para el desarrollo del territorio nacional incluida la zona económica

⁷ Folleto pdf. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017* 02 14 2(I), disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf>, pp. 2–13.

⁸ Ídem, p. 22.

⁹ Ídem, pp. 5–6.

exclusiva del país, como bosques y aguas¹⁰ que pertenece a todos los ciudadanos por su condición de propietarios comunes, donde el Estado actúa en su representación y beneficio y está integrada por el sistema empresarial y unidades presupuestadas y de conjunto con el Gobierno crea las condiciones para la participación competitiva, ventajosa y dinámica de los actores de la economía cubana en el mercado internacional de forma directa e indirecta, estimulando la exportación y la sustitución de exportaciones.

B) Las formas de propiedad y de gestión no estatales, que tienen como objetivos posibilitar que el Estado y el Gobierno se concentren en las principales tareas que les son propias, en relación a la eficiencia integral de la economía, generar empleos, desplegar iniciativas, impulsar las fuerzas productivas, incrementar los ingresos al Presupuesto del Estado y contribuir al bienestar de los ciudadanos, en función de los objetivos de desarrollo incluyendo la inversión extranjera directa y estas son:

a) La propiedad cooperativa, es socialista y objeto de atención especial, sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo; tales propiedades son constituidas como unidades económicas de carácter empresarial, producen bienes y servicios con fines económicos sociales, con énfasis en satisfacer necesidades de la localidad, entre las cuáles se encuentran las cooperativas agropecuarias.

b) La Propiedad Mixta. Son las entidades para la producción y la comercialización de bienes y servicios y la obtención de utilidades, constituidas entre entidades nacionales de diferentes formas de propiedad o con inversionistas extranjeros, que incluyen las agropecuarias. El Estado y Gobierno dan seguimiento a su desempeño dinamizador del desarrollo y al cumplimiento de las regulaciones establecidas, incluidas la estimulación y salvaguarda de los derechos de los trabajadores, la protección de los recursos y el medio ambiente.

c) La propiedad Privada¹¹. Se reconoce en determinadas actividades que cumple funciones sociales con un papel complementario al contribuir a la satisfacción y las necesidades integrales de la economía, sus propietarios pueden ser personas naturales¹² o jurídicas¹³ cubanas o extranjeras, quienes son responsables de sus obligaciones, entre las personas naturales se encuentran los agricultores pequeños.

El Sistema de entidades de carácter empresarial cubano está compuesto por todas las formas de propiedad estipuladas en la ley y funciona bajo similares condiciones en los mercados, dentro de los cuales se incluyen las empresas agropecuarias y agroindustriales, están encargadas de desempeñar de manera efectiva el papel principal en la producción de los bienes y servicios de carácter mercantil, a partir del principio general de cubrir sus gastos con sus ingresos, obtener utilidades y cumplir sus responsabilidades sociales.

En la conceptualización se describe que la infraestructura social de los Recursos Naturales es clave para sostener un crecimiento social a largo plazo con efectos positivos indirectos vinculados al crecimiento, el rendimiento y la productividad empresarial, la disminución de los costos de transacción y logística, la articulación de encadenamientos productivos y la generación de empleos, para estimular la participación de la inversión extranjera y nacional en el desarrollo y la aportación de las instalaciones para garantizar un

¹⁰ Ídem, p. 7.

¹¹ Ídem, p. 8.

¹² *Ibidem*. Pueden constituir pequeños negocios que se realizan en lo fundamental por el trabajador y su familia, no constituyen entidades empresariales ni tienen personalidad jurídica.

¹³ *Ibidem*. Se promueve y autoriza la constitución de empresas de propiedad totalmente extranjera por los periodos acordados entre las partes, en especial para desplegar modernas capacidades productivas en función del desarrollo económico social como una modalidad de la inversión extranjera y empresas que realizan actividades autorizadas a mediana o inferior escala que tributan a la estrategia del desarrollo territorial y local.

suministro energético diversificado en condiciones de sostenibilidad ambiental, aumentando las fuentes renovables de la biomasa, eólica y fotovoltaica y desarrollar las infraestructuras hidráulicas con el propósito de incrementar la disponibilidad, la protección y la gestión adecuada del recurso agua.

También es interesante la valoración que se realiza en la Conceptualización del Modelo de las capacidades potenciales y ventajas naturales de Cuba, tanto por su ubicación geográfica, como por sus posibles fuentes renovables de energía y recursos naturales de relevancia nacional o local para convertirse en un centro logístico regional.

4. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL HASTA EL 2030

El prólogo de este Plan se refiere a la propuesta de Visión de la Nación, como soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible,¹⁴ la que tiene implícita la necesidad de estructurar un enfoque de desarrollo capaz de enfrentar, al mismo tiempo los principales problemas y dificultades que exhibe la sociedad cubana en los ámbitos social, económico, demográfico, tecnológico, ambiental y los restos que depara el futuro asociado a la compleja situación internacional y a los constantes cambios en términos tecnológicos y climáticos y a los sectores y ejes estratégicos.¹⁵

La Bases definen que

El diseño del plan de desarrollo tiene que ser un ejercicio de construcción participativa y consciente de toda la sociedad, que garantice el consenso acerca de los objetivos a cumplir en cada etapa, para alcanzar y fortalecer la nación que se desea tener en el año 2030 y las transformaciones integrales y coherentes necesarias para lograrlo¹⁶

enunciando seis ejes estratégicos y 22 objetivos generales para lograr las metas propuestas a largo plazo; entre los ejes están la transformación productiva e inserción internacional de infraestructura, recursos naturales y medios ambiente.

Los Sectores económicos estratégicos¹⁷ para la transformación estructural de la economía cubana imponen la necesidad de identificar y desarrollar acciones en aquellas actividades con potencial económico para alcanzar este propósito y focalizar el esfuerzo tecnológico, financiero y organizativo, considerando como más significativos los que representan una importante proporción dentro del nivel de actividad económica del país, tales son los casos de la agroindustria agropecuaria y cañera y sus derivados con énfasis en la reconversión energética y la integración industrial del sector primario agropecuario y la elevación del valor agregado de los productos alimenticios.

¹⁴ *Ibíd.* Para alcanzar la visión de una nación con una adecuada distribución territorial de las fuerzas productivas, conjugando la dimensión nacional y sectorial con la local y el desarrollo de ciudades modernas, zonas rurales y montañosas prósperas, ordenadas y sostenibles.

¹⁵ Los define como los pilares y las fuerzas motrices que permiten estructurar y concretar el Plan y en consecuencia alcanzar la Visión de la nación, que en tal sentido expresan el contenido cualitativo de la estrategia a seguir apuntando hacia la transformación productiva y la inserción internacional. *Ídem*, p. 16.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Permiten desarrollar el tejido productivo del país generando encadenamientos hacia atrás (desarrollo de proveedores) y hacia adelante (agregando valor a los insumos utilizados) propiciando el fortalecimiento de la integración interna de la economía y su diversificación. *Ídem*, p. 22.

5. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL PERÍODO 2016–2021¹⁸

Al cumplirse el primer quinquenio del Modelo se habían implementado totalmente el 21% de los lineamientos aprobados en el año 2011 y el 78% se encontraban en diferentes fases de implementación y si no se avanzó más se debe en cierta medida a la innegable influencia de las crisis económicas internacionales y en particular a los efectos del bloqueo económico contra Cuba. Los nuevos 274 lineamientos correspondientes al período 2016 a 2021 fueron sometidos previamente a consulta de la ciudadanía, varios de los cuales guardan relación con el tema de nuestra ponencia que referenciaremos.

En el Capítulo Gestión Económica¹⁹ reconoce las propiedades cooperativas, mixta, privada de personas naturales y jurídicas cubanas o totalmente extranjeras, al necesario impulso del desarrollo de los territorios para fortalecer los municipios como instancias fundamentales con autonomía y sólida base económica-productiva y se reduzcan las desproporciones entre lo urbano y lo rural.

En el Capítulo Innovación y Medio Ambiente²⁰ los lineamientos del 99 al 102, del 104 al 105 y el 107 se refieren al marco jurídico regulatorio y la implantación de políticas que propicien la introducción sistemática y acelerada de los resultados de la ciencia, la innovación tecnológica en los procesos productivos y el cumplimiento de las normas de responsabilidad social y medioambiental; desarrollar y sostener los resultados alcanzados en las ciencias agropecuarias, el empleo de las fuentes renovables de energías, la nanotecnología, así como la prevención y mitigación de impactos medioambientales; la promoción de formas productivas ambientalmente sostenibles; a las políticas sectoriales y territoriales, con prioridad en los sectores agropecuarios e hidráulicos.

En el Capítulo Política Social²¹ los 28 y 29 se refieren a garantizar las condiciones higiénicas epidemiológicas para evitar las enfermedades de transmisión hídrica y por alimentos y al cumplimiento de acciones para el desarrollo y consolidación de la Medicina Natural Tradicional.

En el Capítulo Política Agroindustrial²² los lineamientos están íntimamente relacionados al Derecho agrario, tal es caso que los del 150 al 175 que se refieren a lograr una producción agroindustrial que contribuya al desarrollo del país y a una mayor oferta de alimentos; a que la empresa agropecuaria se constituya en el gestor principal del desarrollo tecnológico y de la estrategia de producción y comercialización, al servicio bancario especializado y a la introducción de cooperativas de servicios en la actividad agroindustrial; al establecimiento de una política de comercialización de productos agropecuarios que tenga en cuenta los precios, calidad; a la estabilidad y estimulación a la incorporación permanente y estable de la fuerza laboral en el campo, en especial jóvenes y mujeres; a la recuperación de las comunidades rurales; a los servicios de asistencia técnicas, capacitación y el extensionismo agrícola; a la conservación y mejoramiento de los suelos, de los recursos naturales, zoo y filogenéticos, las semillas, la genética animal y vegetal; al empleo de productos biológicos nacionales; al control estatal sobre la tierra y su entrega de tierras en usufructo; a la creación de polos productivos para abastecer las ciudades; a la organización de la producción agropecuaria con un enfoque territorial integrándose a minindustrias; al desarrollo ganadero vacuno, porcino, avícola, del arroz, frijoles, maíz, a las actividades cafetaleras, del cacao, apícola, tabacalera, cítrica y de frutales; al aseguramiento del acopio; a las plantaciones forestales y la protección a las cuencas hidrográficas, las franjas hidroreguladoras, las montañas y las costas; al programa nacional de agricultura urbana, suburbana y familiar y a los sistemas de gestión de calidad y la inocuidad de los alimentos.

¹⁸ Ídem. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016–2021, pp. 23–32.

¹⁹ Ídem, p. 23.

²⁰ Ídem, p. 26.

²¹ Ídem, p. 27.

²² Ídem, pp. 28–29.

Los lineamientos 176 y 177²³ a que la agroindustria de la caña de azúcar, como sector estratégico, deberá continuar incrementando su eficiencia agrícola e industrial, aumentar la producción gradual de caña y de azúcar, modernizar el equipamiento y mejorar el aprovechamiento de la capacidad de molienda, diversificar las producciones teniendo en cuenta las exigencias del mercado internacional e interno, priorizando las destinadas a la obtención de alcohol, alimento animal y los bioproductos y continuar incrementando la entrega de electricidad al Sistema Electroenergético Nacional.

En el Capítulo para las construcciones, viviendas y recursos hidráulicos,²⁴ se refieren a priorizar la construcción, conservación y rehabilitación de las viviendas en el campo; a la eficiencia y el consumo del agua; al programa hídrico con inversiones para enfrentar el cambio climático, la reutilización del agua, la captación de las lluvias y desalinización del agua de mar; al sistema de alerta temprana para la mitigación y enfrentamiento a los eventos extremos del clima; la erradicación de fuentes contaminantes y a la introducción de tecnologías eficientes que permitan la automatización de operación y control de los sistemas de área bajo riego.

6. NACIONES UNIDAS EN EL DOCUMENTO “TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO: LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad y fueron aprobados por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015 que aprueba la Agenda 2030 como un Plan de Acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia y se compone de 17 Objetivos y 169 metas, que los estados miembros han convenido tratar de alcanzarlos para el año 2030 y centra su atención en los 3 elementos interrelacionados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente y tienen como antecedentes más próximos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 al 2015.

El Estado cubano para el enfrentamiento al cambio climático tiene previsto ejecutar un programa de inversiones denominado “Tarea Vida”²⁵. Su implementación requiere de un programa de inversiones progresivas que se irán ejecutando a corto (año 2020), mediano (2030), largo (2050) y muy largo (2100) plazos que contemplan desde la reforestación hasta la máxima protección de los suelos, los embalses, canales y franjas hidroreguladoras de las cuencas tributarias a las principales bahías.

¿Cuál es el estado del cumplimiento de los 17 Objetivos en Cuba?

En la celebración del Día de las Naciones Unidas en el año 2017 fue resaltado por las máximas autoridades de la FAO²⁶ en el país, el estado del cumplimiento de la Agenda. Theodor Friedrich expresó que

²³ Ídem, p. 29.

²⁴ Ídem, p. 32.

²⁵ Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático sustentado sobre una base científica multidisciplinaria que da prioridad a 73 de los 168 municipios cubanos, 63 de ellos en zonas costeras y otros 10 en el interior del territorio, fue aprobado el 25 de abril de 2017 por el Consejo de Ministros y constituye una prioridad para la política ambientalista del país. Disponible en: https://www.ecured.cu/Tarea_Vida.

²⁶ De la FAO Theodor Friedrich representante; del PMA, Laura Melo; del PNUD, Soledad Bauza; de UNFPA, Rafael Cuestas; de UNICEF, María Machicado, del Sistema de las Naciones Unidas en Cuba, Katherine Müller-Marín, representante de la Oficina de Cultura de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Disponible en: <http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/presscenter/articles/2017/10/24/>.

desde mucho antes de que aparecieran los ODM, Cuba había alcanzado grandes metas sociales. Tales logros crecieron y se multiplicaron, de manera tal que el país llegó al 2015 con la mayoría de sus metas cumplidas”. Indicó que “hoy las autoridades nacionales impulsan sus esfuerzos en mantener la sostenibilidad y la calidad de los logros alcanzados. El país, a través de sus Lineamientos de la Política Económica y Social, ha incentivado un proceso de actualización y de transformaciones internas que se alinean con las prioridades de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.²⁷

Müller-Marín explicó que

la cooperación con el Gobierno cubano fluye a través del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) ... y se alinea con el proceso de actualización del modelo económico y acompaña al país en sus estrategias de desarrollo, que buscan de manera sostenible mejorar el desempeño económico y la calidad de vida de la población²⁸,

que tienen como centro a las personas, el bienestar y calidad de vida y finalizó diciendo que se enfocaban a que se reconozcan las diversidades y necesidades diferenciadas entre mujeres y hombres; entre niñas, niños, personas jóvenes, adultas y mayores que coinciden con las prioridades de la Agenda, lo que evidencia que Cuba tiene planificado, implementado y cumple con los ODS de la Agenda 2030.

7. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PUESTOS EN VIGOR EN CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES VINCULADAS A LA SOBERANÍA NACIONAL SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

A raíz de la implementación de los lineamientos se habían aprobado 130 políticas y se emitieron 344 nuevas normas legales de diferentes rangos, se modificaron 55 y se derogaron 684, de ellas varias son de contenido agropecuario y medioambiental siendo el más significativo y de mayor impacto el Decreto Ley 300²⁹ puesto en vigor para garantizar la sostenibilidad de la tierra entregada en usufructo y el asentamiento de la fuerza de trabajo y familiar en el campo, el que además ha sido objeto de actualizaciones por el Decreto 311³⁰ y pronto se volverá a actualizar por la nueva política aprobada que contempla la posibilidad de que los usufructuarios se vinculen a una empresa estatal, extenderá la vigencia del contrato de 10 a 20 años, se autorizará hasta el 3% del área entregada para la construcción de bienhechuría y aumentará el área a entregar por primera vez de 13,42 ha a 26.84. Esta norma ha significado un despegue en el aumento de la producción agropecuaria.³¹

Una muestra de la implementación de los lineamientos con entidades extranjeras son los negocios que se han concertado en el sector agroindustrial, como se mostró en la Feria Internacional de La Habana, FIHAV 2017, donde se presentó la nueva empresa mixta Nescor S.A., la tercera que se concreta con la multinacional Nestlé para la fabricación de galletas saladas y dulces, sopas, cremas, café tostado y molido, condimentos culinarios y bebidas en polvo, dirigidos al mercado cubano y a las exportaciones. En este evento se informó sobre los avances en las negociaciones para la creación de nuevas empresas mixtas para la elaboración de cerveza, confituras, aguas y refrescos y que Coralsa participa como accionista

²⁷ Disponible en: <http://onu.org.cu/>.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Gaceta Oficial número 45, publicada el 9 de octubre de 2012.

³⁰ Gaceta Oficial número 4. Extraordinaria de 17 de enero de 2014.

³¹ E. Soca, Director de Suelos y Control de la Tierra ejemplificó con algunos datos: “el frijol, los frutales, el arroz han crecido establemente en un 6 por ciento; la producción de leche en un 2,6 por ciento, aunque la sequía no deja de golpearlos y no llegamos a cubrir la demanda; la producción de maíz ascendió a 113 mil toneladas en 2016, el ganado vacuno también ha tenido un despegue”. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/08/16/>.

en empresas de capital mixto de la industria alimentaria que agrupa ocho negocios en operaciones con inversión extranjera directa con Los Portales S.A., Cervecería Bucanero S.A., Bravo S.A., Coracan S.A., Coralac S.A., Stella S.A. e IMSA, y la sociedad mercantil cubana Papas & Co.³². Por otra parte, el Grupo Azucarero (AZCUBA) ya se ha establecido negocios para la construcción de 25 bioeléctricas a partir de la biomasa cañera.

8. CONCLUSIONES

1) Que en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 para la actualización del Modelo económico de Cuba están reflejados los objetivos que han fijado las Naciones Unidas en el documento titulado Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2) Que los sujetos e institutos del Derecho agrario, empresas, cooperativas, territorios, medio ambiente, agroindustria, viviendas rurales, recursos naturales y recursos hidráulicos entre otros, están plenamente reflejados en la Política Nacional de Cuba a través de las Bases de sus planes a corto, mediano y largo plazos; así como en la conceptualización del nuevo Modelo Económico Social de Desarrollo, lo que debe contribuir al desarrollo de la disciplina tanto desde el punto de vista conceptual como científico.

Bibliografía

- Constitución de la República de Cuba, GOE N.º 3 de 31 de enero de 2003, La Habana, Cuba.
- Cortez G., (2013), *Memorias del VIII Congreso del CADA*, León, Nicaragua.
- Mercado W., *Pasos para la formulación de la política nacional*, www.monografias.com.
- Zaracho H., (2009), *La Política Nacional y los Objetivos Nacionales*, ttps://eleoloo.com/2009.
- (2017), *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC*, La Habana, Cuba.
- (2017) <http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/presscenter/articles>.
- (2017) <http://onu.org/cu/news/f32df5c0b84f11e7838900163e211c9e/objetivos-de-desarrollo-sostenible-centran-celebracion-en-cuba-por-el-dia-de-las-naciones-unidas/>.
- (2017) <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/08/16/cuba-modifica-politica-para-la-entrega-de-tierras-en-usufructo-video/#.Wu9MoTfB8dU>.
- (2018) <http://www.acn.cu/cuba/32780-xxi-feria-internacional-agroindustrial-alimentaria-fotos>.
- <http://definicion.de/gestion>.
- http://www.definiconabe.com/economía/desarrollo_economico.php.

Roy Ramón Philippon – asesor jurídico del Grupo Azucarero (AZCUBA), miembro de la UMAU y del Consejo Nacional de la Unión Nacional de Juristas de Cuba. Miembro fundador y expresidente de la Sociedad Cubana de Derecho Agrario, exmiembro del Consejo Directivo del CADA, profesor instructor de la Universidad de La Habana, profesor principal del Centro Nacional de Capacitación Azucarera, roy.philippon@azcuba.cu.

³² Para mayor información consultar <http://www.acn.cu/cuba/32780-xxi-feria-internacional-agroindustrial-alimentaria>.



JUAN CARLOS FERNÁNDEZ

Sobre la relativización del carácter local del derecho agrario

ABSTRACT: *On the Relativization of the Local Character of Agrarian Law.*

In the present work, after remembering the doctrinal positions that have understood that agrarian law is strongly local and influenced by the social and economic particularities of each geographical site, we warn of the existence of different tendencies that relativize – without eliminating it – this aspect, such as the constitution of an international public order of human rights, the expansion of the environmental paradigm, the proliferation of agro-food technical standards which effect goes back to the stage of strict agrarian activity, and the contractual homogenization of several agricultural practices. In particular, this article focuses on the incidence produced by international human rights law in the inter-American system and the environmental perspective in agrarian activity.

KEYWORDS: agrarian law, globalization, human rights law

RESUMEN: En el presente trabajo, luego de recordar las posiciones doctrinarias que han entendido que el derecho agrario es sustancialmente local e incidido por las particularidades sociales y económicas de cada sitio geográfico, advertimos de la existencia de distintas tendencias que relativizan – sin eliminarlo – dicho aspecto, tal como la constitución de un orden público internacional de derechos humanos, la expansión del paradigma ambiental, la proliferación de normas técnicas agroalimentarias cuyo efecto se retrotrae hasta la etapa de actividad agraria estricta, y la homogeneización contractual de varias prácticas agrícolas. Particularmente, se profundiza en este artículo sobre la influencia del derecho internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano y la perspectiva ambiental en la actividad agraria.

PALABRAS CLAVE: derecho agrario, globalización, derechos humanos

1. INTRODUCCIÓN

En ocasión de celebrarse el X Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario en el año 2017, en la ciudad de Guadalajara, México, y a raíz de la conmemoración de los cien años de la constitución política de ese Estado, fuimos instados a analizar el carácter históricamente situado del derecho agrario.¹

Sostuvimos en esa oportunidad que el nacimiento mismo del derecho agrario como disciplina científica está asociado cronológicamente al proceso de constitucionalización de algunos de sus institutos típicos. Y que si bien es cierto que es posible rastrear normas con contenido agrario en períodos históricos anteriores a los inicios del siglo XX, es solamente en este último siglo que resulta posible sostener su existencia como disciplina jurídica.

¹ Cfr. J.C. Fernández, *La constitucionalización del derecho agrario contemporáneo*, en: M.A. Victoria (compilado por), *Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario*, Guadalajara 2017, p. 315 y ss.

Recordamos que, en esa línea, Zeledón Zeledón sostuvo que las condiciones históricas particulares que permitieron el nacimiento del derecho agrario como rama jurídica autónoma, o como derecho histórico², sólo se dieron en el ya aludido comienzo del siglo XX. En esta línea³, las condiciones históricas que habrían permitido el nacimiento del derecho agrario habrían sido el capitalismo, la ruptura de la unidad del derecho privado, y la evolución de los sistemas jurídicos constitucionales.

De modo tal que el derecho agrario que conocemos no resulta concebible fuera de esta particular estructura histórica.

Y hoy, un año después, ya no es el carácter históricamente situado del derecho agrario el que nos convoca, sino su espacialidad territorial. Nos preguntamos: ¿es posible sostener que la realidad geográfica y social que determina la tipicidad agraria de una región define igualmente los contornos del derecho agrario que regula dicha actividad? O, por el contrario, ¿existe una tendencia a la globalización u homogeneización de las prácticas agrarias y de los institutos jurídicos que la regulan que paulatinamente difuminan dicho carácter local?

2. LA TENDENCIA A LA GLOBALIZACIÓN

La doctrina agrarista ha enfatizado el carácter geográficamente localizado del derecho agrario, sin perjuicio de remarcar el esfuerzo de esta rama jurídica por crear principios universales.⁴

Sin embargo, por nuestra parte, advertimos que existen tendencias que tensan el carácter local del derecho agrario, imponiéndole un rasgo globalizador, incidiendo directamente en la actividad agraria en sí misma o en sus dimensiones ambiental y alimentaria, dimensiones éstas que, a tenor de calificada doctrina, amplían el contenido del derecho agrario⁵. Algunas de esas tendencias se enuncian a continuación:

1) el derecho internacional de los derechos humanos. En cuanto se conciba al derecho internacional de los derechos humanos como un orden público internacional –tal como ha sido ya postulado tanto en el sistema europeo como en el sistema interamericano de derechos humanos –⁶, y más aún en cuanto los grupos sociales locales y regionales se empoderen y encarnen la axiología del sistema de derechos humanos, las normas y prácticas locales agrarias no podrán desconocer este paradigma, generándose en consecuencia soluciones comunes para problemas agrarios diversificados geográficamente. Ejemplo de ello sería el criterio de acceso al agua para la agricultura familiar – como derivación del derecho humano al agua – y los criterios de producción agraria para el consumo – como derivación del derecho humano a la alimentación .

2) las normas técnicas de control agroalimentario. En segundo lugar, en cuanto se imponga un orden internacional de normas técnicas que se consideren por los actores sociales, económicos y jurídicos como único parámetro de control de calidad de los alimentos de origen agrario, está claro que las normas municipales, provinciales y nacionales que regulen la producción agraria deberían adaptarse a este paradigma técnico, so pena de ser consideradas invalidables jurídicamente. Ejemplo de ello es el recurso a las normas

² Cfr. R. Zeledón Zeledón, *Derecho agrario contemporáneo*, San José, Costa Rica 2015, p. 81 y ss.

³ Adoptamos en esta sistematización el criterio seguido por R. Zeledón Zeledón, op.cit., p. 84 y ss.

⁴ Cfr. L.F. Pastorino, *Derecho agrario argentino*, Buenos Aires 2009, p. XXXIV.

⁵ N. Malanos, *El impacto de los derechos de tercera generación en la actividad agraria*, en: M.A. Victoria (compilado por), *Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario*, Guadalajara, México 2017, p. 357 y ss.

⁶ Dictamen de Comisión Europea en “Austria vs Italy”, Application Nro 788/60, “European Yearbook of Human Rights” 1961, vol. 4, p. 140, Opinión Consultiva Nro 02/82 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – y sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en “Loizidou c/ Turquía” de 23 de marzo de 1995.

de la Organización Internacional de Epizootias para controlar la validez jurídica de las normas emitidas por los organismos sanitarios estatales en el marco de la lucha contra la aftosa.⁷

3) la uniformización de modelos contractuales agrarios. Del mismo modo que tradicionalmente se ha sostenido que el mercado de los hidrocarburos es esencialmente internacional, y ello habilitaría a la imposición de formatos contractuales estandarizados de uso internacional – pergeñado por las operadoras privadas del sector aún por encima de los Estados en donde practican su actividad –, es posible advertir en el derecho agrario en forma incipiente una pretensión de homogeneización de contratos agrarios impuestos por actores internacionalizados y que por ende tienen la aptitud de uniformar prácticas agrarias en distintas regiones geográficas. Un ejemplo relevante lo constituye el uso de los productos derivados de la biotecnología por parte de sectores agrarios cada vez mayores y, en consecuencia, la necesidad de adaptarse a las prácticas contractuales impuestas por éstos.

4) el imperativo ambiental. Por último, la imposición a nivel global del imperativo del desarrollo sostenible obliga a la implementación en toda región geográfica de prácticas agroambientales sustentables, lo que implica ya conceptualmente reorganizar las prácticas agrarias incorporando la dimensión ambiental que es definida globalmente.

Los cuatro ejemplos indicados demostrarían la relativización del carácter local del derecho agrario, sin perjuicio de que – en principio – ello no implicaría la extinción de dicho carácter en tanto aquéllos postulados globales necesariamente se aplicarían conforme a las condiciones geográficas, socioeconómicas y técnicas de la actividad y la estructura agraria propia de una región.

De ellas, nos proponemos detallar puntualmente la incidencia que el sistema interamericano de derechos humanos, unido a la perspectiva ambiental, podría tener sobre la conformación de cada derecho agrario local o regional.

3. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

La concepción de que el derecho internacional de los derechos humanos constituye un orden público internacional a través de cuyo cedazo debe analizarse la validez jurídica de toda norma de derecho estatal interno, o incluso regional o interestatal, implica obviamente que el derecho agrario también debe sujetarse a dicho tamiz.

Una derivación de lo expuesto es el desarrollo del control de convencionalidad, institucionalizado en el sistema interamericano desde el caso ALMONACID⁸ y que obliga a los Estados a juzgar la validez de las normas estatales internas a la luz no sólo de la letra del Convenio Interamericano de Derechos Humanos, sino de la particular interpretación que sus órganos de aplicación han hecho del mismo.

En ese marco, por una parte, las regulaciones agrarias locales que establecieran un criterio divergente del previsto en el sistema interamericano devendrían nulas. Y por otra, se imponen prestaciones positivas a cargo de los Estados para el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, cuya omisión generaría responsabilidad internacional.

Un ejemplo relevante en nuestra materia es la provisión de agua para la práctica de agricultura de subsistencia. A tenor de los códigos de agua locales, la necesidad podría cubrirse a través del instituto del uso común del recurso hídrico – en la medida que los agricultores logren cercanía con las fuentes de

⁷ “Santángelo Juan Carlos y otros c/ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) S/ amparo ley 16986” (Expte N FGR 19821/2016) y “Provincia de Neuquén c/ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) S/ amparo ley 16986” (Expte N FGR 18883/2016), ambos del Juzgado Federal de Neuquén, República Argentina.

⁸ “Almonacid Arellano y otros vs Chile” de 26 de septiembre de 2006, CorteIDH.

agua naturales –, o de uso privativo – en la medida que los agricultores tengan accesibilidad física a las fuentes de aprovisionamiento de agua y a la vez cumplan los requisitos técnicos y económicos para obtener el aprovisionamiento y luego mantenerlo –. Sin embargo, dicha ingeniería legal omite considerar la satisfacción de las necesidades del productor agrario alejado de las fuentes de aprovisionamiento de agua o que no cumple los requisitos técnicos o económicos para acceder a un uso privativo.⁹

En estas hipótesis, y conforme ha sido sostenido por el Informe General N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho humano al agua obliga a la provisión por parte del Estado del agua necesaria para la práctica de la agricultura de subsistencia, indicando textualmente que:

El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (...). Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo “de sus propios medios de subsistencia”, los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas.

Los códigos de agua locales debieran reformularse a efectos de merituar la satisfacción de esta necesidad. En su caso, y ante la omisión, la jurisprudencia debería establecer reglas para el desarrollo progresivo de este derecho.

4. LOS CÁNONES AMBIENTALES REINTERPRETADOS EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El paradigma del desarrollo sostenible también impone una perspectiva que obliga a redefinir las prácticas agrarias, a efectos de tornarlas socioambientalmente sustentables.

Si bien desde dicho paradigma la actividad agraria que no se adaptara progresivamente a sus previsiones no sería de recibo, lo cierto es que la configuración de los cánones ambientales en forma de “soft law” en el derecho internacional¹⁰, y luego la conformación de los derechos ambientales nacionales a través de principios jurídicos – y no de reglas –¹¹ ha permitido que los requerimientos agroambientales se hayan configurado mayormente como un manual de buenas prácticas más que como imperativos jurídicos.

Sin embargo, a raíz de la emisión de la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹² (CorteIDH), es posible presumir que hacia el futuro esta situación se modificará. Ello así en tanto esta opinión consultiva ha postulado que el paradigma ambiental debe ser reinterpretado en términos del derecho internacional de derechos humanos, lo que a los efectos de nuestra materia implica que la modulación de la perspectiva ambiental en la actividad agraria dejará de basarse en el soft law y en

⁹ Para profundizar respecto de la evolución desde el paradigma del servicio público de agua y saneamiento al paradigma del derecho humano, cfr. M. Liber et al., *El derecho humano al agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Buenos Aires 2008.

¹⁰ Para profundizar sobre el nacimiento y evolución del derecho ambiental internacional, cfr. L.F. Pastorino, *El daño al ambiente*, Buenos Aires 2005, cap. III.

¹¹ Para profundizar respecto a los conceptos de regla jurídica y principio jurídico y sus modalidades de aplicación, cfr. R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid 1993.

¹² Opinión Consultiva Oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por La República de Colombia. “Medio Ambiente Y Derechos Humanos. (Obligaciones Estatales En Relación Con El Medio Ambiente En El Marco De La Protección Y Garantía De Los Derechos A La Vida Y A La Integridad Personal – Interpretación Y Alcance De Los Artículos 4.1 Y 5.1, En Relación Con Los Artículos 1.1 Y 2 De La Convención Americana Sobre Derechos Humanos)”.

principios jurídicos que al obligar a la ponderación en cada caso concreto admite variadas alternativas de solución.

Por el contrario, es de presumirse que de aquí en más contemos con reglas jurídicas en lugar de principios, elaborados minuciosamente en el sistema interamericano de derechos humanos, que determinen con claridad las prácticas agrarias que se entenderían opuestas al orden público internacional de derechos humanos.

En esta senda, me permito transcribir los siguientes párrafos de la OC-23/17 por la directa aplicación que tiene para nuestra materia. Textualmente dijo la CorteIDH que:

la Corte ha reiteradamente señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación dispuestas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Aunado a lo anterior, es preciso considerar que la presente Opinión Consultiva tiene como objeto interpretar el efecto de las obligaciones derivadas del derecho ambiental en relación con las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana. Existe un extenso *corpus iuris* de derecho ambiental internacional. Conforme a la interpretación sistemática contemplada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “las normas deben ser interpretadas como parte de un todo cuyo significado y alcance deben fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenecen.” **Este Tribunal estima que, en aplicación de estas normas, debe tomar en consideración la normativa internacional de protección ambiental al momento de especificar el contenido y alcance de las obligaciones asumidas por los Estados bajo la Convención Americana, en particular al precisar las medidas que deben adoptar los Estados.**

En el marco de la presente Opinión Consultiva, **la Corte desea subrayar que, aunque no le corresponde emitir una interpretación directa de los distintos instrumentos de derecho ambiental, indudablemente los principios, derechos y obligaciones allí contenidos contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de la Convención Americana.** (...)

En suma, al dar respuesta a la presente consulta, la Corte actúa en su condición de tribunal de derechos humanos, guiada por las normas que gobiernan su competencia consultiva y procede al análisis estrictamente jurídico de las cuestiones planteadas ante ella, conforme al derecho internacional de los derechos humanos teniendo en cuenta las fuentes de derecho internacional relevantes. **Al respecto, corresponde precisar que el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos se compone de una serie de reglas expresamente establecidas en tratados internacionales o recogidas en el derecho internacional consuetudinario como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho, así como de los principios generales de derecho y de un conjunto de normas de carácter general o de *soft law*, que sirven como guía de interpretación de las primeras, pues dotan de mayor precisión a los contenidos mínimos fijados convencionalmente.**

– la negrita nos pertenece –.¹³

Conforme a lo citado, es previsible que la CorteIDH, al interpretar evolutivamente el contenido de diversos derechos fundamentales, otorgue imperatividad a determinados principios ambientales internacionales hasta hoy conformadores de un mero “soft law”. Resulta obvia la importancia que dicha tesitura tendría en materia agroambiental.

Adicionalmente a la importancia que para el derecho agrario tiene la reformulación del sistema interamericano de derechos humanos en clave ambiental, es pertinente recalcar que en la misma opinión consultiva la CorteIDH se expidió sobre un aspecto que resulta nuclear para la actividad agraria, y que es la relación entre la especie humana y las especies no humanas.

Sin que resultara estrictamente atinente a la convocatoria realizada, la Corte sostuvo:

¹³ Opinión Consultiva 23/17 Corte IDH, párrafos 43 a 45.

Esta Corte considera importante resaltar que **el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos**, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. **Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente** no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino **por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos**. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales.

– la negrita nos pertenece –.¹⁴

En forma alternativa a la perspectiva ambiental internacional de definida visión antropocéntrica, la CorteIDH ha dicho que se debe proteger la naturaleza por la importancia que tiene para los demás seres vivos con quienes se comparte el planeta, que son merecedores de protección en sí mismos.

Dicha postulación habilita la vía para la posterior determinación por el sistema interamericano de aspectos relevantes de la actividad agraria y el derecho agrario.

Refiero solamente dos. El primero es el relacionado con el ordenamiento del territorio y el cambio de uso del suelo, habida cuenta de que la determinación de la ampliación o reducción de la frontera agraria, y las normas estatales que regulen dicho proceso, quedarían sujetos a estándares de convencionalidad que de no ser cumplidos tornarían en antijurídico el acto. En la medida que todo proceso de cambio de uso del suelo para afectarlo a la actividad agraria implica la extinción del hábitat de determinadas especies no humanas – que conforme ha sostenido la CorteIDH son merecedoras de tutela jurídica por sí mismas –, cabría reflexionar sobre las condiciones en que este proceso sería convencionalmente aceptable.

El segundo, relacionado con las condiciones de juridicidad de la actividad ganadera, habida cuenta de que aún desconocemos cuál sería la extensión del derecho de protección que tendrían las especies bovina, caprina y ovina por ejemplo, y en concreto si su faena afectaría el nivel de protección que convencionalmente corresponde otorgarle.

Los problemas planteados no son más que la aplicación a la actividad agraria y al derecho agrario del modelo neoconstitucionalista que, valorizando en grado sumo el recurso a los principios jurídicos constitucionales y supraconstitucionales en su caso, ha ido redefiniendo todas las ramas jurídicas y entre ellas el derecho agrario.

Así, la rama jurídica más revestida de localía, sin perder dicho carácter, se ve redefinida y reorganizada en virtud de los imperativos jurídicos regionales y globales referidos.

5. CONCLUSIONES

El desarrollo expuesto nos permite postular las siguientes conclusiones:

1) Si bien la doctrina agrarista ha enfatizado el carácter histórica y geográficamente situado del derecho agrario, es posible advertir en la actualidad tendencias que relativizan, sin eliminarlo, dicho carácter local.

2) Las tendencias que imprimen un progresivo carácter homogeneizante a las prácticas agrarias, y como derivación al derecho agrario, son: el derecho internacional de los derechos humanos, las normas técnicas de control agroalimentario, la uniformización de modelos contractuales agrarios y el paradigma ambiental.

¹⁴ Opinión Consultiva 23/17 CorteIDH, parágrafo 62.

3) El derecho internacional de los derechos humanos, concebido como un orden público internacional, que impone a los Estados y sus ciudadanos la adopción de un aseguramiento mínimo de determinadas prestaciones a favor de las personas humanas, se convierte en un instrumento de homogeneización de prácticas agrarias. Un ejemplo lo constituye el otorgamiento de agua para la agricultura de subsistencia considerado como un derecho humano fundamental.

4) El modelo del desarrollo sostenible, generado en sede internacional y luego incorporado en los sistemas nacionales, obliga a los sujetos agrarios a adoptar prácticas social y ambientalmente sustentables, lo que también insta a la homogeneización de las estructuras agrarias.

5) Particularmente, en el sistema interamericano de derechos humanos y a través de la Opinión Consultiva 23/17, se ha traducido el paradigma ambiental en términos de protección internacional de derechos humanos, de modo tal que el derecho ambiental generado como un “soft law” es interpretado ahora conforme al sistema de generación de responsabilidad por violación a los derechos humanos fundamentales. Ello imprime mayor coercitividad a la aplicación de imperativos ambientales en la práctica agraria.

Bibliografía

- Alexy R., (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid.
- Bellorio Clavot D., (2007), *Derecho del cambio climático*, Buenos Aires.
- Bidart Campos G., (2001), *Manual de la Constitución Reformada*, t. I, Buenos Aires.
- Devia L., (2011), et al., *Cambio climático. Una mirada argentina con relación al comercio internacional y a la gestión de bosques*, Buenos Aires.
- Drenas De Clement Z., (2014), *Los Principios Tradicionales Del Derecho Internacional Ambiental Frente Al Cambio Climático. Los Efectos Sobre Los Glaciares y Escasez De Agua en: Primeras Jornadas sanrafaelinas de derecho ambiental*, Córdoba.
- Fernández J.C., (2017), *La constitucionalización del derecho agrario contemporáneo*, en: M.A. Victoria (compilado por), *Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario*, Guadalajara, México.
- Gherzi C.A. et al., (2012), *Daños al ecosistema y al medio ambiente*, Buenos Aires.
- Martín L. et al., (2008), *El derecho humano al agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Buenos Aires.
- Martín L., (2010), *Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*, Buenos Aires.
- Lorenzetti R.L., (2009), *Derecho ambiental y daño*, Buenos Aires.
- Malanos N., (2017), *El impacto de los derechos de tercera generación en la actividad agraria*, en: M.A. Victoria (compilado por), *Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario*, Guadalajara, México.
- Pastorino L.F., (2005), *El daño al ambiente*, Buenos Aires.
- Pastorino L.F., (2009), *Derecho agrario argentino*, Buenos Aires.
- Pastorino L.F. (coord.), (2014), *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua*, Buenos Aires.
- Pastorino L.F., (2016), *Daño del ambiente. ¿Quién responde por la fauna silvestre? ¿Cómo afecta la declaración de dominio originario provincial de los recursos naturales a la titularidad sobre la fauna silvestre?* en: “Revista de Derecho Ambiental” 45.
- Pigretti E. et al., (2010), *Derecho ambiental de aguas*, Buenos Aires.
- Terrazas Ponce J.D., (2012), *La tutela jurídica del agua en el derecho romano*, “Revista Chilena de Derecho”, vol. 39 N.º 2.
- Trentini F., Batieri B.D., (2016), *A jurisprudencia como fonte do direito: o papel das decisões do Superior Tribunal de Justiça na atualização do direito agrario brasileiro* en: E.N. Ulate Chacón (coord. y compilado por), *14 Congreso Mundial de Derecho Agrario*, San José, Costa Rica.
- Vergara Blanco A., (1999), *El derecho de la sequía: la distribución de aguas*, “Revista de Derecho Administrativo Económico”.
- Victoria M.A., (2016), *Políticas diferenciadas para la agricultura familiar en Argentina y el Mercosur* en: E.N. Ulate Chacón (coord. y compilado por), *14 Congreso Mundial de Derecho Agrario*, San José, Costa Rica.
- Zeledón Zeledón R., (2015), *Derecho agrario contemporáneo*, San José, Costa Rica.



JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE,
GLORIA DOMÉNECH MARTÍNEZ

El nuevo proyecto de ley de estructuras agrarias de la comunidad valenciana

ABSTRACT: *The New Project of the Law of Farm Structures of the Valencian Community.*

The current challenges of agrarian law go beyond the particular relationship with food and its links with food security, food quality and food safety. This new dimension concerns the defense of the territory, from the perspective of safeguarding natural resources, without neglecting the phenomenon of climate change. This approach, in the territory of the Autonomous Community of Valencia, lies within the competences attributed by its Statute of Autonomy. The development of sustainable farming has been object of protection through the normative project entitled “Law of Farm Structures of the Valencian Community”. From its text it is possible to stand out that: the objectives of the structural policy are established in the integration of the economic, social, territorial and environmental functions of the agricultural activity; the figure of the dynamizer agent for the management of the territory is created; an agronomic map information tool for policy analysis is created; the scope of complementary farm activities is widened; the underused agricultural land is defined; the land network is created as a mechanism to guide structural policies in favor of professional farmers, young workers and women; the sectoral action plan and the agricultural green park are promoted; measures of public support for land restructuring and consolidation are proposed; and fiscal incentives are promoted for the acquisition and allocation of land plots.

KEYWORDS: farm structures, land abandonment, joint management initiatives for land consolidation, land banks

RESUMEN: Los retos actuales del derecho agrario van más allá de la relación particular con la alimentación y su vinculación, entre otros, con la seguridad alimentaria y la calidad y la seguridad de los alimentos. Esta nueva dimensión atañe a la defensa del territorio, desde la perspectiva de la salvaguarda de los recursos naturales, sin descuidar el fenómeno del cambio climático. Ámbito que, desde el territorio de la Comunidad Autónoma de Valencia, dentro de las competencias atribuidas por su Estatuto de Autonomía, ha sido objeto de protección a través del proyecto normativo bajo el título de “Ley de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana”. De cuyo texto cabe destacarse que: se establecen los objetivos de la política de estructuras desde la integración de las funciones económicas, sociales, territoriales y ambientales de la actividad agraria; se crea la figura del agente dinamizador de la gestión del territorio; se crea un mapa agronómico – herramienta de información para las políticas agrarias –; se impulsa y amplía el alcance de las actividades agrarias complementarias; se define el suelo agrícola infrautilizado; se crea la Xarxa de Terres como mecanismo para trasladar políticas estructurales a favor de agricultores profesionales, jóvenes y mujeres; se promueve el plan de actuación sectorial y el parque agrario; se plantean medidas de apoyo público a la reestructuración parcelaria; y se promueven incentivos fiscales a la adquisición, cesión de fincas rústicas.

PALABRAS CLAVE: estructuras agrarias, abandono de tierras, iniciativas de gestión en común, bancos de tierra, Xarxa de Terres

1. INTRODUCCIÓN

Los retos actuales del derecho agrario van más allá de la relación particular con la alimentación y su vinculación, entre otros, con la seguridad alimentaria y la calidad y la seguridad de los alimentos. Esta nueva dimensión atañe a la defensa del territorio, desde la perspectiva de la salvaguarda de los recursos naturales, sin descuidar el fenómeno del cambio climático. Ámbito que, desde el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, ha sido objeto de protección a través del proyecto normativo bajo el título de “Ley de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana”, y dado lo avanzado del trámite parlamentario su aprobación se espera en breve por parte del pleno de Les Corts.

Como punto de partida, diremos que en la sociedad valenciana, los sistemas agrarios¹ son estratégicos por su contribución a la creación de empleo, a la vertebración del territorio, al medio ambiente, a la adaptación y la mitigación del cambio climático y a modelos sostenibles de producción de alimentos. Su viabilidad se ha visto comprometida por problemas estructurales derivados del abandono de tierras, la fragmentación de la propiedad, la falta de una cultura de la gestión común de la producción, la escasa movilidad del mercado de tierras y la falta de planificación de la producción o al menos de herramientas que faciliten dicha planificación a profesionales del sector.

A través de este Proyecto de Ley se pretende establecer un marco general que impulse la mejora de las estructuras agrarias en la Comunitat Valenciana con el fin de alcanzar como objetivo la mejora de las estructuras agrarias que permitan obtener rentas agrarias que como mínimo cubran los costes de producción de los productos agrarios.

2. EL TÍTULO COMPETENCIAL DE LES CORTS PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMA

En nuestro país, la Constitución Española (CE) distingue entre aquellas competencias exclusivas del Estado, en el art. 149 y aquellas que pueden asumir las distintas Comunidades Autónomas que así lo decidan a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía (EA) a tenor del contenido del art. 148 del mismo texto legal. La Comunidad Autónoma Valenciana, a través de su Estatuto de Autonomía (EACV)² se ha dotado del marco competencial para poder aprobar a través de las Cortes de la Comunitat Valenciana, a iniciativa de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, el proyecto de “Ley de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana”, objeto de nuestro análisis.

A través de esta propuesta normativa no se rompe el encaje del sistema constitucional entre la propia Constitución (CE) y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (ETCV). Engranaje objeto de la consideración del Tribunal Constitucional Español, a través de sus Resoluciones, entre otras, la Sentencia 82/2016, de 28 de abril de 2016, en la que se recuerda que nuestro ordenamiento jurídico se reduce a la unidad en la Constitución y que los Estatutos de Autonomía confieren al ordenamiento una diversidad que la Constitución permite. Consecuentemente, existen razones suficientes que permiten

¹ Entendiendo este según se formula por la FAO, en Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe, en el que aboga al tratar el concepto de sistema alimentario por la necesidad de ampliar la perspectiva desde una dimensión más integral de las implicaciones derivadas de la idea de que los alimentos pueden estar disponibles y accesibles en todo momento, para todas y todos. Sustituyendo los estudios y análisis de los conceptos de cadena de valor, agrocadena o cadena productiva de una región desde una sola perspectiva por una posición integradora. <http://www.fao.org/3/a-i7053s.pdf>.

² Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, posteriormente modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

prever la culminación con éxito del trámite parlamentario de dicho proyecto normativo y la aprobación de la Ley de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana.

3. LOS RETOS PLANTEADOS EN LA NUEVA REGULACIÓN

La Ley de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana pretende impulsar procesos de reestructuración que ofrezcan explotaciones viables en el territorio de la Comunidad Valenciana, respetuosas con la población, el territorio y el medio ambiente. Con esta finalidad, los problemas que trata de atender, principalmente, son: el abandono de tierras, la excesiva fragmentación de la propiedad, la carencia de una cultura de gestión en común de la tierra, la falta de dinamismo que favorezca la venta y alquiler de la tierra, la falta de herramientas de planificación para la toma de decisiones sobre alternativas de cultivo, y la falta de condiciones para una inversión pública y privada en beneficio de una actividad agraria sostenible y generadora de empleo.

3.1. El abandono de tierras

En primer lugar, el abandono de tierras, cuyo origen debemos situarlo en su falta de rentabilidad³, conlleva la desaparición de casi la mitad de las explotaciones agrarias existentes hace 10 años. En el nuevo texto normativo se reconoce que la causa principal y directa del abandono es la falta de rentabilidad del cultivo, pero también influyen factores sociológicos e institucionales que las anteriores normativas sobre estructuras agrarias no han podido resolver. En el texto se definirá con claridad el **suelo agrario infrautilizado** y ofrecerá alternativas para su uso sostenible, incluyendo la creación de una Red o **Xarxa** de oficinas gestoras de tierras que consolide y respalde las experiencias de **bancos de tierras** que ya son una realidad en la Comunitat Valenciana y que tuvieron un antecedente en la Orden de 21 de mayo de 1999, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se crea un Banco de Tierras en la Comunidad Valenciana, que no llegó a aplicarse. Si bien dicha experiencia es distinta y debe diferenciarse de los actuales Bancos de Tierra de la Provincia de Valencia impulsados por la Diputación de Valencia⁴ cuya puesta en práctica⁵ no está dando los resultados esperados.

3.2. La excesiva fragmentación de la propiedad

En segundo lugar, la excesiva fragmentación de la propiedad, origen de la imposibilidad para agrupar la oferta y de los altos costes de los cultivos. En la actualidad más del 80% de las más de cien mil explotaciones agrarias de la Comunitat Valenciana tiene menos de 5 hectáreas de superficie agrícola útil. A través del texto legal, se pretende buscar modelos social y territorialmente sostenibles para agrupar las explotaciones y reestructurar las parcelas en modelos de gestión que permitan la viabilidad de la agricultura,

³ R. Compés López, F. Martínez Arrollo, L. Camareno, *Territorios rurales, la evolución de las políticas de desarrollo rural y la aplicación del segundo pilar de la PAC 2014-2020 en España*, en: R. Compés López, J.M^a García Álvarez-Coque, J. Aguilar-Ávila (coords.), *Redes de innovación y desarrollo local en el medio rural*, Madrid 2015, p. 30. Aluden a este fenómeno como amenaza para la viabilidad de las zonas rurales.

⁴ La Comunidad Valenciana tiene tres provincias (Castellón, Valencia y Alicante), los Bancos de Tierra a los que nos referimos se promueven a través de la Diputación de la Provincia de Valencia.

⁵ G. Domenech Martínez, *Los Bancos de Tierra en la Comunidad Valenciana*, en: *Fuentes, Política Agraria y Desarrollo Rural, Justicia Agraria y Paz Social*, Costa Rica 2016, p. 250.

respetando los valores culturales y ambientales del suelo agrario. La Ley moderniza la acción pública en favor de la reestructuración parcelaria, como concepto que supera a la clásica concentración parcelaria para la consecución de explotaciones de dimensiones viables, siempre integrando la evaluación ambiental en los procesos de reestructuración.

3.3. La carencia de una cultura de gestión en común de la tierra

Un tercer problema se deriva de la carencia de una cultura de la gestión en común de la tierra. Se reconoce que las acciones para apoyar el cultivo en común y de explotación en común requieren, para lograr el éxito esperado, de una eficiente gestión de incentivos que responda a una lógica de evaluación, asistencia técnica y seguimiento a los proyectos seleccionados. En esa acción la Generalitat tiene que poner al servicio de la mejora de estructuras agrarias las capacidades técnicas necesarias sobre nuevos modelos de organización, su divulgación a los titulares de explotación y su aplicación para lograr explotaciones viables en forma de iniciativas de gestión común. Este concepto complementa el marco de actividad de las explotaciones de carácter asociativo con el objetivo de impulsar modelos innovadores de gestión común (IGC) orientados a resultados⁶.

3.4. La falta de dinamismo que favorezca la transmisión y el arrendamiento de tierras

En cuarto lugar, el mercado de tierras no es suficientemente dinámico por la carencia de una política de tierras que favorezca las transmisiones, el arrendamiento u otras fórmulas que faciliten la reestructuración de las explotaciones. Están emergiendo mecanismos de intermediación y en este sentido deben ser entendidos los bancos de tierra (BT) que pueden desempeñar un papel importante en la búsqueda de alternativas social y ambientalmente sostenibles al abandono. Existen experiencias, a nivel Provincial, como por ejemplo la de la Diputación de Valencia⁷, pero no existen herramientas a nivel Autonómico que favorezcan la transparencia en el mercado de tierras y respalden las experiencias locales. La presente Ley crea la Xarxa de Terres como mecanismo de intermediación; además, se establecen diversos incentivos que pretenden promover la movilidad de la tierra, ampliando los supuestos de exención que ya están previstos en la normativa estatal del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD). Beneficios dirigidos a los profesionales de la agricultura y de las iniciativas de gestión común. (IGC) a la que ya nos hemos referido con anterioridad. Deben regularse este tipo de transmisiones y contratos de forma que las personas titulares que se acojan a este beneficio fiscal no tengan que tributar por la reordenación de sus tierras como si llevaran a cabo una compraventa.

⁶ Resulta interesante la iniciativa de la Cooperativa de Benaguasil (Valencia). En este proyecto se aboga por la innovación en la gestión y modernización de la producción para potenciar la planificación comercial y la gestión en común. L. Tudela Marco, J.M. García Álvarez-Coque, (coords.), *Innovación en la gestión y modernización de la producción en una cooperativa citrícola*, España 2016, p. 21, en este trabajo se lleva a cabo una aproximación al proyecto piloto de gestión de la producción llevado a cabo en la Rural San Vicent Ferrer de Benaguasil COOP.V, situada en Valencia. Y algunos de los elementos son objeto de análisis en G. Doménech Martínez, *La Integración de las Cooperativas y su competitividad: La Cooperativa de Benaguasil, la realidad de un sueño*, "Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia" 2017, vol. 17, <https://w3.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoc-trinayJurisprudencia>.

⁷ A nivel autonómico en Comunidad Valenciana existen tres Diputaciones, una por cada provincia que la integran: la Diputación de Castellón, la Diputación de Valencia y la Diputación de Alicante.

3.5. La falta de herramientas de planificación para la toma de decisiones sobre alternativas de cultivo

En quinto lugar, ha existido históricamente una falta de herramientas de planificación para la toma de decisiones sobre alternativas de cultivo, tanto a nivel de planificación sectorial como de agricultor. Ante la necesaria adaptación comercial de nuestros cultivos y las presiones climáticas a las que se ve sometida nuestra agricultura, las herramientas de información son necesarias para la adopción de medidas preventivas, existiendo tecnología disponible que permita integrar herramientas de gestión basada en sistemas de información geográfica. La Ley define instrumentos de impulso a los cultivos de secano y de regadío y su integración ambiental como son las figuras de plan sectorial y parque agrario, siendo esta última figura adecuada para la dinamización de modelos productivos en áreas periurbanas.

3.6. La falta de condiciones para una inversión pública y privada en beneficio de una actividad agraria sostenible y generadora de empleo

En sexto lugar, deben crearse las condiciones para una inversión pública y privada en beneficio de una actividad agraria sostenible y generadora de empleo. En este contexto, la Ley aclara algunos aspectos de la normativa que actualmente limitan la inversión como es una interpretación restrictiva de la definición de actividades complementarias a la actividad agraria a efectos de la exigencia de declaración de interés comunitario. La promoción de inversiones sostenibles es también fundamental en lo concerniente a la eficiencia en el uso del agua y la energía, por lo que la Generalitat sigue apostando por un regadío sostenible. Finalmente, una actividad a promover es la producción de energías renovables a partir de la actividad agraria, como parte de una estrategia de economía circular y eficiencia energética.

4. LAS PRINCIPALES NOVEDADES DEL PROYECTO NORMATIVO

En línea con lo anteriormente señalado, desde estas líneas como novedades a destacar de este proyecto pueden establecerse las siguientes:

1) Una de las principales características de la norma es que se **establecen los objetivos desde una lógica integradora de las funciones económicas, sociales, territoriales y ambientales de la actividad agraria, con una lista de acciones prioritarias**, destacando el papel de los **agricultores profesionales**, de los jóvenes y las mujeres, y de las iniciativas de gestión en común del territorio agrario.

2) Como segunda de las características de la norma, tendremos que aludir a la **figura del agente dinamizador**, como persona que impulsará técnicamente la gestión del territorio en el marco de la implementación de procesos de reestructuración, Iniciativas de Gestión Común y Xarxa de Terres.

3) En tercer lugar, se crea un **mapa agronómico** que constituirá una herramienta de información para las políticas agrarias de la Generalitat y, en general, para la gestión del suelo agrario de todos los agentes del sector. Más que planificar verticalmente la producción, el Consell proveerá de herramientas de integración de datos que facilitarán la gestión de la producción por parte de los agricultores, así como la discusión de alternativas a nivel empresarial y sectorial.

4) En cuarto lugar, se impulsa y amplía el alcance de las **actividades complementarias** previstas en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias⁸. Estas actividades comple-

⁸ En el párrafo segundo del propio art. 2 de la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, se remite al contenido del art. 38 del Tratado de Funcionamiento de la UE, pero sólo a los efectos de encuadrar a los agricultores y agricultoras

mentarias se fomentan para estimular la inversión y la vertebración territorial del sector, con el fin último de aumentar las rentas del mismo.

5) En quinto lugar, se define el **suelo agrícola infrautilizado** con el objetivo de poder inventariar la magnitud del problema de las parcelas abandonadas y hacer un seguimiento de las mismas, aportando como alternativa la cesión a terceros o a oficinas gestoras de la Xarxa de Terres. Se trata de situaciones en las que puede existir un verdadero problema ambiental o fitosanitario que ponga en peligro el ecosistema agrario de un territorio, pero no penalizar en ningún caso explotaciones que sufran problemas de falta de rentabilidad.

En los supuestos de suelo agrario infrautilizado se abre un procedimiento para su declaración, su inclusión en el inventario correspondiente y un abanico de alternativas que evite o corrija las condiciones que motivaron la iniciación del expediente. En casos extremos de abandono total del suelo agrario se abre la posibilidad de la declaración de que la función social de la tierra queda incumplida, pudiendo conducir el expediente en la obligación de la cesión de uso a terceros o a la propia Xarxa de Terres. Será la vulneración del fin o de la utilidad social de la tierra la que active el abanico de posibilidades que ofrece nuestro legislador autonómico, en línea con la normativa vigente, dado que en la propia Constitución de 1978 se reconoce la función social de la propiedad privada en su art. 33, declara que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, citando de forma expresa a la agricultura y la ganadería en su art. 130. En la regulación propuesta a través del proyecto legislativo existe, como no podía ser de otro modo, un respeto total y absoluto a la propiedad privada reconocida en la propia Constitución, al art. 33, pero al igual que se recoge en el ordinal 2 del mismo artículo, el fin social de la misma la limita, y esta a su vez a la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE.

El legislador autonómico, al señalar las condiciones que deben exigirse para que una determinada parcela rústica se pueda calificar de „suelo infrautilizado”, está determinando las características a partir de las cuales va a considerar eventualmente vulnerado el fin o utilidad social del dominio que recae sobre la parcela rústica.

El TC ha señalado que la propiedad **no puede identificarse con la definición decimonónica** que se contiene en el art. 348 del Código Civil, porque en dicha concepción no se tienen en cuenta las modulaciones y cambios que ha venido sufriendo desde entonces la propiedad privada en general y la propiedad agraria en particular. Existe un rechazo expreso de la concepción abstracta, puramente civilista de los derechos de tipo económico en general y de la libertad de empresa y propiedad en particular. La interpretación de los mismos ha de ser una interpretación concreta, histórica, en la que las limitaciones a los mismos se incorporan como elementos esenciales de su propia definición, de la delimitación del derecho.

Establece el TC que la „rentabilidad económica” del bien es un elemento indisociable del núcleo esencial de la propiedad privada, indisponible, por tanto, para el legislador. En tal sentido afirma en la Sentencia 37/1987, en su FJ 2.º que el empresario y el propietario han de soportar las restricciones impuestas hasta el límite de la salvaguarda de la rentabilidad, o dicho en otros términos, el empresario agrícola ha de tolerar cuantas obligaciones y deberes establezcan los poderes públicos a sus facultades esenciales, esto es, de iniciar y sostener la actividad económica, siempre que resulte salvaguardada la rentabilidad económica derivable del derecho.

Por lo expuesto el concepto de **suelo agrícola infrautilizado** contenido en el proyecto de Estructuras Agrarias de la CV, una vez aprobada la norma, podrá desarrollar plenamente las consecuencias que del mismo se deriven por ser acorde con el sentir contenido en la Constitución.

cuyos productos finales estén incluidos en el anexo I del artículo 38, en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia agrarios y por ende en el régimen de autónomos.

6) Se crea una Xarxa de Terres, o red de oficinas gestoras de tierras sobre la base de un marco innovador que se beneficia de la experiencia que los bancos de tierras empiezan a adquirir en la Comunitat Valenciana. La Xarxa se plantea en esta Ley como una herramienta destinada a movilizar parcelas a favor de agricultores profesionales y de iniciativas de gestión en común. La Xarxa constituirá un mecanismo para trasladar medidas de política estructural a favor de agricultores profesionales, jóvenes y mujeres, así como de objetivos medioambientales, además de otros fines sociales. La Xarxa de Terres tiene un carácter administrativo. Si bien se pospone para un momento posterior la determinación del modelo de los contratos que deban suscribirse, dentro de las competencias autonómicas en materia de agricultura, con total sumisión al marco jurídico que establece el Código civil y demás normas sustantivas comunes. La Xarxa gestionará la información recogida en coordinación con otros registros públicos. Se otorga un valor destacado a los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario, dado que a efectos técnicos son más actuales que los que constan en el Registro de la Propiedad, con reconocimiento de los esfuerzos que actualmente se están llevando a cabo para homologar los datos incluidos en ellos⁹.

7) En séptimo lugar, se crea la figura de la **Iniciativa de Gestión Común (IGC)**, calificación a la que pueden acogerse todas las explotaciones asociativas o las agrupaciones de explotaciones que bajo distintas fórmulas jurídicas¹⁰ manifiesten su voluntad de ser consideradas como una unidad a efectos de la puesta en marcha de un plan de gestión tendente al cultivo en común o al desarrollo de actividades complementarias agrarias relacionadas. La política del Consell respaldará proyectos innovadores de estas iniciativas, desde una lógica lejana a una filosofía meramente subvencionadora. Se promoverán proyectos siguiendo un procedimiento de selección, seguimiento y evaluación basado en resultados. Las IGC reconocidas se verán beneficiadas por las medidas de reestructuración y los beneficios fiscales reconocidos en la Ley.

8) En octavo lugar, se promueven herramientas de gestión sectorial, como el **plan de actuación sectorial**, que permite sistematizar la planificación integral en cultivos de regadío y secano, y el **parque agrario**, para la defensa de sistemas agrarios locales en zonas periurbanas. Se establecen mecanismos de consulta y participación de los agentes implicados en la formulación de dichos planes. Se define el parque agrario.

9) En noveno lugar, se plantean medidas de apoyo público a la **reestructuración parcelaria** con apoyo del Consell. La reestructuración es un concepto que supera a la clásica concentración parcelaria, para la consecución de explotaciones de estructura y dimensiones viables. En la Ley se amplían las opciones de reestructuración y la iniciativa de las mismas a instancias públicas y privadas, siguiendo procedimientos que introduzcan la integración ambiental en los planes de reestructuración, la priorización de iniciativas de gestión común en la asignación de parcelas, la agrupación de parcelas y las permutas voluntarias. Se plantean nuevos procedimientos que amplían y clarifican el marco normativo actual, en coherencia de las competencias en materia de estructuras agrarias asumidas por la Generalitat.

10) En décimo lugar, se introducen **incentivos fiscales** a la adquisición y al arrendamiento de fincas rústicas que amplían considerablemente los beneficios contemplados en la normativa estatal, con una atención prioritaria a la consolidación de explotaciones a favor de agricultores profesionales y de las iniciativas de gestión en común.

⁹ De la Ley Hipotecaria y el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tras su reforma por la Ley 13/2015, de 24 de junio establecen un sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, para que éste incorpore la descripción gráfica georeferenciada de las fincas registrales, utilizando como base la cartografía catastral.

¹⁰ La Cooperativa de Benaguasil en su iniciativa de producción y gestión de la producción tiene la cualidad de ICG.

5. CONCLUSIONES

1) Los retos actuales del derecho agrario van más allá de la relación particular con la alimentación y su vinculación, entre otros, con la seguridad alimentaria y la calidad y la seguridad de los alimentos. Esta nueva dimensión, atañe a la defensa del territorio, desde la perspectiva de la salvaguarda de los recursos naturales, sin descuidar el fenómeno del cambio climático.

2) El territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana ha sido objeto de protección a través de un nuevo proyecto normativo bajo el título de “Ley de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana”.

3) El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana es el título competencia que habilita dicho proyecto normativo.

4) De cuyo texto cabe destacarse como principales novedades que se:

- establecen los objetivos de la política de estructuras desde la integración de las funciones económicas, sociales, territoriales y ambientales de la actividad agraria;
- crea la figura del agente dinamizador de la gestión del territorio;
- crea un mapa agronómico herramienta de información para las políticas agrarias;
- impulsa y amplía el alcance de las actividades agrarias complementarias;
- define el suelo agrícola infrautilizado;
- crea la Xarxa de Terres como mecanismo para trasladar políticas estructurales a favor de agricultores profesionales, jóvenes y mujeres;
- promueve el plan de actuación sectorial y el parque agrario;
- plantean medidas de apoyo público a la reestructuración parcelaria;
- promueven incentivos fiscales a la adquisición, cesión de fincas rústicas.

Bibliografía

- Compés López R., Martínez Arrollo F., Camareno L., (2015), *Territorios rurales, la evolución de las políticas de desarrollo rural y la aplicación del segundo pilar de la PAC 2014–2020 en España*, en: R. Compés López, J.M. García Álvarez-Coque, J. Aguilár-Ávila (coords.), *Redes de innovación y desarrollo local en el medio rural*, Madrid 2015.
- Doménech Martínez G., (2016), *Los Bancos de Tierra en la Comunidad Valenciana*, en: *Fuentes, Política Agraria y Desarrollo Rural, Justicia Agraria y Paz Social*, Costa Rica.
- Doménech Martínez G., (2017), *La Integración de las Cooperativas y su competitividad: La Cooperativa de Benaguasil, la realidad de un sueño*, “Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia”, vol. 17, <https://w3.ual.es/revistas/RevistaInternacional-deDoctrinayJurisprudencia>.
- Tudela Marco L., García Álvarez-Coque J.M., (coords.), (2016), *Innovación en la gestión y modernización de la producción en una cooperativa citrícola*, España.
- Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe, <http://www.fao.org/3/a-i7053s.pdf>.

José María García Álvarez-Coque – catedrático de economía aplicada, Departamento de Economía y Ciencias Sociales, Universitat Politècnica de València.

Gloria Doménech Martínez – profesora derecho administrativo, Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València, glodomar@urb.upv.es.



JUAN JOSÉ STAFFIERI

El contrato agroindustrial: un contrato en el que se interrelacionan distintas actividades tanto en el ámbito regional, nacional o internacional

ABSTRACT: *Agro-Industrial Contract: a Contract in Which Different Activities Are Interrelated Both in the Regional, National or International Scope.*

This paper analyzes the agro-industrial contract conceptualizing it as the transitory union between the producer and the industrial entrepreneur, whereby the sale of the product to the industrial entrepreneur is agreed for the pre-established price, the producer accepting the directives, inputs, etc. that the industrial entrepreneur will give him, tending to obtain a product in the quantity and quality desired by the industrial entrepreneur.

The advantages of this contract are that the producer is sure to locate all his production and, on the other hand, the industrial entrepreneur ensures a final product in the quantity and quality desired. The price is pre-agreed by both parties which also constitutes a peace of mind for them.

When we mention that there is an agreement between the contracting parties in this contract, we mean that this agreement constitutes a vertical integration, since two parties that have different activities are interrelated, as opposed to the horizontal integration in which the contracting parties must engage in the same activity

We believe that this interrelation can be done within what is called in our legislation “transitory agreement of companies”, thus allowing the interrelation either within the same region or nationally between different regions and even international.

This integration will allow to use rules/norms/policies/regulations from each of the jurisdictions of the contracting parties as agreed, with the consequent enrichment of the contract, which will undoubtedly result in an advantage for the entire community that will receive the final product of the contract of optimal according to the guidelines given by the industrial entrepreneur.

KEYWORDS: integration, vertical, agrarian, contract

RESUMEN: La presente ponencia analiza el contrato agroindustrial conceptualizándolo como la unión transitoria entre el productor y el empresario industrial, por el cual se acuerda la venta del producto al industrial por el precio pre establecido, aceptando el productor las directivas, insumos etc. que el industrial le dará, tendientes a obtener un producto en la cantidad y calidad deseada por el industrial.

La ventaja de este contrato es que el productor se asegura ubicar toda su producción y por otra parte el industrial se asegura un producto final en la cantidad y calidad deseada. El precio es pre acordado por ambas partes lo que también constituye una tranquilidad para los mismos.

Al hablar en este contrato del acuerdo entre las partes contratantes, se hace referencia a que dicho acuerdo constituye una integración vertical, ya que se interrelacionan dos partes que tienen distintas actividades, en contraposición a la integración horizontal en que las partes contratantes deben de pertenecer a la misma actividad.

Consideramos que esta interrelación puede hacerse dentro de lo que en nuestra legislación se llama “acuerdo transitorio de empresas”, permitiendo de esta manera la interrelación ya sea dentro de una misma región o a nivel nacional entre distintas regiones e incluso internacional.

Esta integración permitirá utilizar en la contratación, normas provenientes de cada una de las jurisdicciones de las partes contratantes según acuerden las mismas, con el consiguiente enriquecimiento de la contratación, que sin duda redundará en una ventaja para toda la comunidad que recibirá el producto final de una calidad óptima de acuerdo a las pautas dadas por el empresario industrial.

PALABRAS CLAVES: integración, vertical, agrario, contrato

1. DESARROLLO

La complejidad del mundo moderno ha llevado, tanto al productor como al industrial, a agudizar su ingenio en pos de lograr una mayor competitividad.

Esta situación ha llevado a que, en el mundo de los contratos agrarios tomara cada vez más fuerza lo que en doctrina se llama la integración vertical en contraposición a los de integración horizontal, en los que la unión es entre productores o empresas que pertenecen a la misma actividad.

Ahora bien, ¿en qué consiste esta integración vertical? Nada más ni nada menos en que se interrelacionan dos actividades que ab inicio no tienen nada en común. En nuestro caso se ensamblan en este contrato por un lado el productor agrario y por el otro el industrial.

De esta manera la nueva agricultura permite la integración entre empresas agrícolas y empresas industriales o comerciales. Por otra parte esta integración entre actores de distinta actividad no ha impedido la unión o agremiación de agricultores que tienen intereses comunes, para lograr de esta manera un mayor protagonismo en defensa de sus intereses.

También la integración, como señala Pavone La Rosa,¹ puede ser externa y parcial, cuando no existe un fenómeno de fusión entre las empresas con la creación de una estructura de gestión unitaria, tratándose de vínculos externos, no eliminando la individualidad y autonomía de las empresas que participan.

Los denominados contratos agroindustriales pertenecen como lo mencionamos ut supra a los de “integración vertical” siendo en realidad una especie de ésta.

Los italianos Confortini y Zimatore nos dicen que los contratos agroindustriales “son acuerdos entre agricultores y empresarios comerciales que tienen por finalidad, a través de una integración de las actividades agrícolas y comerciales realizar un intercambio de productos de características cualitativas determinadas, por una suma determinada de dinero”².

No hay duda que la dinámica del mundo moderno nos lleva cada vez más que los fenómenos que lo mueven se encuentren más conectados y relacionados. Prueba de lo dicho es precisamente este tipo de contratos agroindustriales en que, como lo hemos expresado, la interrelación es entre actores de distinta naturaleza, léase agricultores y empresario comerciales, que se interrelacionan mediante una integración de sus distintas actividades, buscando un mayor beneficio para ambas partes contratantes.

De esta manera no cabe duda de que es conveniente aceptar y fortalecer el fenómeno de la interdisciplinariedad.³

Las fórmulas de integración vertical son variadas y se “acomodan” a los intereses de las partes que se interrelacionan, siendo muy frecuente las relaciones contractuales o la unión transitoria de empresas como una vía posible de coordinación vertical que afectan al sector agrario.

¹ A. Pavone La Rosa, *Profeti della nuova disciplina dei contratti agroindustriali*, “Rivista Del Diritto Commerciale” 1989, N° 209, cit. por F. Brebbia, N. Malanos en: *Tratado teórico práctico de los contratos agrarios*, p. 362.

² M. Confortini, A. Zimatore, *Contratti agroindustriali*, en: *Dizionario del Diritto Privado*, Vol. IV, p. 207. Cit. por F. Brebbia, N. Malanos, op.cit., p. 362.

³ L. Pastorino en: A. Perrot (ed.), “Derecho Agrario Argentino” 2009. Cit. por G. Doménech en: *Los contratos de integración agroindustrial*, p. 23.

Consecuencia de esta interrelación entre las partes surgen inevitablemente obligaciones que deben cumplir ambas partes.

Las obligaciones para el agricultor enajenante de sus productos:

1) Realizar los cultivos, o la cría de animales, según el caso, de acuerdo con las normas técnicas de una u otra actividad (agrícola o pecuaria) que aseguren la producción de una cantidad y calidad determinada de productos;

2) Entregar en el tiempo establecido al empresario industrial o adquirente la cantidad de frutos pactada en el contrato;

3) Emplear los granos, abonos, plaguicidas, fertilizantes etc., que le suministre el adquirente;

4) Permitir que el adquirente controle el cultivo o la cría y

5) Aceptar las directivas o especificaciones de carácter técnico que se le impartan.

Por otra parte el empresario comercial o industrial asume las siguientes obligaciones:

1) Adquirir toda la producción establecida en el contrato, y

2) Pagar el precio establecido.

Nos encontramos como bien lo dicen Confortini y Zimatore con “una densa trama de obligaciones recíprocas” ya que además del efecto traslativo de la propiedad sobre los productos objeto del contrato, hace nacer múltiples obligaciones de hacer.

Si vemos con detenimiento las obligaciones de una y otra parte contratante no podemos dejar de observar que el productor, como bien hace referencia Saavedra⁴, sacrifica en mayor o menor medida el poder de dirección de su empresa (agraria) en beneficio del empresario industrial, pero por otra parte el primero obtiene la colocación de sus productos de un modo más seguro con un precio establecido a priori anulándose los riesgos de la comercialización.

Por otra parte el empresario industrial se asegura los productos necesarios en la cantidad y calidad por él determinada.

Es decir, nos encontramos ante lo que podemos graficar con una antigua balanza con dos platillos. Por un lado el platillo A del productor o empresario agrario, que deberá realizar sus tareas ateniéndose a las directivas y colocando los productos que le determine el empresario industrial y el platillo B del empresario industrial que se compromete a comprar los productos en la cantidad y precio pre acordado.

Esta interrelación nos lleva a que ambas partes obtienen tranquilidad y ventajas evidentes. Por un lado el productor o empresario agrario sabe que una vez agotado el ciclo, su producto ya está ubicado y con un precio pre acordado que evidentemente le va a resultar satisfactorio y el empresario industrial adquiere una doble tranquilidad: se asegura determinada cantidad de producto con un precio que también para él será satisfactorio, ya que fue pre acordado y sabe que dicho producto tendrá la calidad establecida en el contrato, dado que las directivas sobre las técnicas de producción o cría serán dadas por él.

2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONTRATOS AGROINDUSTRIALES

Todos los autores coinciden en señalar que nos encontramos ante un contrato de integración vertical. Ahondando en las distintas doctrinas, vemos que en España el Profesor Amat Escandell⁵ los define como “aquellos contratos concluidos entre una firma industrial o comercial y uno o varios agricultores

⁴ F. Brebbia, N. Malanos, op.cit., p. 364.

⁵ L. Amat Escandell, *La Legislación Española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación de mercado*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 1987, N° 8. Cit. por G. Doménech, op.cit., p. 120.

que conservan sus medios de producción y se obligan a entregar su cosecha futura por precio determinado a la empresa industria, la cual se obliga a anticipar medios técnicos necesarios y se reserva la facultad de supervisar la producción”.

Por otra parte el Profesor Vattier Fuenzalida⁶ señala que la denominación de los contratos agroindustriales es variada, desde el nombre descriptivo de “siembra y cultivo” o de “cultivo” simplemente, pasando por el esquema asociativo del contrato de “colaboración”, hasta el contrato de compra venta de cosa futura. A todas estas figuras debemos agregar que, normalmente, el contrato celebrado entre las partes contratantes tiene características específicas del mismo, como por ejemplo, qué aportes se compromete a efectuar el industrial, qué controles acepta el productor que efectúe el industrial etc., es decir, es un entramado entre ambas partes contratantes, tendiente a aunar esfuerzos, procurando la mejor calidad posible del producto a obtener.

Evidentemente nos encontramos frente a un contrato de complicado encasillamiento legal ya que posee caracteres de varias figuras, con las cuales no se confunde.

Lo que sí es aparentemente claro que se trata de un contrato de naturaleza agraria, con el aval de la más prominente doctrina italiana que así lo consideran.⁷

Muy claramente el Profesor Galloni nos habla de contratos en sentido restringido y contratos en sentido amplio. Coloca entre los primeros a aquellos contratos que dan vida a la empresa, a los que llama contratos para la empresa. Los contratos en sentido amplio son los que surgen dentro de una empresa ya constituida para cubrir una etapa de la misma, a los que llama contratos de empresa y aquí precisamente es donde colocamos a los contratos agroindustriales ya que se celebran dentro de una empresa agraria ya en funcionamiento, para determinar la comercialización de sus productos.

Ahondando un poco más en la naturaleza jurídica de estos contratos, vemos que si los queremos assimilar a los dos grandes y clásicos contratos agrarios de nuestra legislación argentina, que son los de arrendamiento y de aparcería indudablemente el contrato que nos convoca no tiene las mismas características.

La condición fundamental de los contratos de arrendamiento que es la cesión del predio rural, no existe en los contratos agroindustriales, en donde el predio siempre está en posesión del productor y permanece con él durante toda la vigencia del contrato.

En el contrato en estudio no hay cesión del uso y goce del predio, como ya lo hemos referido, el mismo permanece siempre en posesión del productor, el que si recibe instrucciones, insumos etc. del industrial, hecho que no ocurre en el contrato de arrendamiento, en el que el arrendatario se maneja en cuanto a la explotación del predio con total autonomía, siempre que sea racional y de acuerdo a las buenas técnicas de la explotación.

Con el contrato de aparcería, de acuerdo con lo determinado en nuestra legislación argentina, tampoco encontramos similitud ya que en el mismo el objeto del contrato es: si se trata de un contrato de aparcería agrícola, la entrega del predio con o sin plantaciones, enseres y elementos de labranza para la explotación agrícola con el objeto de repartirse los frutos y si es un contrato de aparcería pecuaria, el objeto es la entrega de animales con la finalidad de repartirse los frutos (crías) o con la finalidad de repartirse el mayor valor que la hacienda adquiere en el caso del contrato de capitalización de hacienda.

Como podemos ver en estos contratos de aparcería la característica es el carácter asociativo entre ambas partes contratantes ya que estarán asociadas en el resultado de la explotación. Estos hechos no aparecen en el contrato agroindustrial: no hay cesión como se ha mencionado ut supra del predio ni

⁶ C. Vattier Fuenzalida, *Los contratos Agroindustriales en el Derecho Español*, “Revista de Derecho Privado” 1989, p. 316. Cit. por G. Doménech, op.cit., p. 121.

⁷ F. Brebbia, N. Malanos, op.cit., p. 365.

ambas partes contratantes están asociadas en el resultado final, solamente el productor debe entregar los productos pre acordados y el industrial le debe abonar el precio pre establecido.

Lo mismo cabe para el contrato accidental, en donde también hay cesión del uso y goce del predio pero por breve término.

Tampoco lo podemos asimilar al contrato de trabajo subordinado. En el caso del contrato en estudio ambas partes, como ya lo hemos mencionado, mantienen su total autonomía, si bien es cierto que el productor se compromete a aceptar y ejecutar determinadas directivas del empresario industrial tendientes a obtener un producto con las características de calidad pre acordadas. Este hecho no le quita autonomía al productor, quien es el encargado de velar durante todo el ciclo agrícola hasta obtener el resultado final. Es él el que corre con los riesgos de la producción si bien, es cierto, el factor oferta y demanda, que en muchos casos determinará el precio, en este caso se encuentra morigerado, ya que el precio ha sido pre acordado entre ambas partes contratantes.

Otro tipo de contrato que sí tiene bastantes puntos en común y que en cierta forma se nos hace más difícil diferenciarlo, es el contrato de compraventa de cosa futura. Es cierto que en estos contratos se pacta la compra de un producto futuro, pues al momento de formalizarse la contratación ese producto a entregar en muchos casos aún no existe o está en el mejor de los casos en un proceso productivo.

Es cierta la contratación a futuro, pero no es menos cierto que este contrato tiene características muy propias que no vemos en la compraventa de cosa futura. En el contrato agroindustrial el productor se compromete a recibir y cumplir las directivas del empresario industrial, aceptar y utilizar insumos etc., hecho que no se da en la compraventa de cosa futura, lo que le da a este contrato una real autonomía.

La doctrina ha sido unánime en señalar que una característica de este contrato es la integración entre ambas partes contratantes, en que el industrial tiene injerencia durante el ciclo biológico que dará como resultado final el producto que el mismo recibirá.

Consideramos que si no se produce esta integración entre el productor y el industrial, estaría faltando una de las características fundamentales de este contrato ya que el mismo se caracteriza precisamente por pactar la entrega a futuro de un determinado producto agrario, con determinadas características de calidad, las que en gran medida se lograrán con las directivas que el productor se compromete a aceptar del empresario industrial.

Este hecho claro y fundamental para caracterizar y tipificar este contrato entendemos lo distingue del contrato de compraventa de cosa futura.

El profesor Amat Escandell⁸, señala que nos encontramos ante una compraventa de cosa futura a la que se le suelen añadir pactos adicionales de otros tipos contractuales, como el crédito (cuando se conceden anticipos) o el de obras o servicios (cuando las parte se obligan a realizar determinadas actividades) en concreto.

Sostenemos una vez más que al tener este contrato características tan específicas lo hacen indudablemente un contrato agrario, ya que el objeto es la comercialización de un producto agrario, pero con características tan particulares que consideramos que es un contrato autónomo distinto de los nombrados.

Por los mismos motivos entendemos que tampoco sería un contrato de locación de obra, ya que si bien se encarga la producción de determinado producto, el proceso, como ha quedado expuesto, lleva a aceptar directivas, insumos etc. no propios de este tipo de contratos, en el que el locador y locatario se manejan con total autonomía.

Si vamos al derecho comparado la misma problemática de encasillar a este contrato se ha encontrado allí.

⁸ L. Amat Escandell, op.cit., p. 7. Cit. por G. Doménech, op.cit., p. 127.

Esta situación ha llevado, en países como Francia Italia, España y Alemania, por citar algunos ejemplos, a buscar la solución mediante la tipificación legal de este contrato que hasta ahora solamente tenía tipificación social.⁹

En materia de contratos agroindustriales debemos distinguir principalmente dos tipos: Por un lado, los contratos referidos al aprovisionamiento de los medios de producción o a la canalización de los productos agrícolas y por el otro, los contratos de carácter salarial, en los que el agricultor elabora productos concertados sobre la base de una remuneración fija estipulada por el contrato y algunas veces tiene también una participación en los beneficios¹⁰. Lo encontramos en el ámbito de la producción animal, recibiendo el nombre de contrato de engorde a título de pensión. La esencia de este contrato es el trabajo dependiente del productor conforme las instrucciones del industrial.

3. CONCLUSION

El objeto de esta ponencia apunta a visualizar someramente este contrato agrario que en cierta forma podemos llamarlo “nuevo”, con relación a los contratos agrarios tradicionales, (arrendamiento y aparcería), aunque vienen siendo de uso frecuente sobre todo en Europa desde hace más de cinco décadas.

Consideramos que este tipo de contrato es un instrumento muy importante para ensamblar de una manera clara y eficiente distintas actividades, en beneficio de ambas partes contratantes.

Por otra parte este “ensamble” puede realizarse, como reza el título del presente trabajo a nivel local, nacional e incluso internacional, dinamizando de esta forma todo el movimiento agrario.

¿Cómo puede plasmarse este acuerdo? Consideramos que la forma más adecuada que permite la legislación argentina es lo que el actual Código Civil y Comercial de la República Argentina llama “unión transitoria” el que lo conceptualiza en el art 1463 del referido cuerpo normativo diciendo: “Hay contrato de unión transitoria cuando las partes se reúnen para el desarrollo o ejecución de obras, servicios o suministros concretos, dentro o fuera de la República. Pueden desarrollar o ejecutar la obras y servicios complementarios y accesorios al objeto principal.”

En la nueva normativa se suprime la alusión a las sociedades constituidas en la República y a los empresarios individuales (comerciantes o no, según su habitualidad) domiciliados en ella, como principales partícipes de este negocio, lo cual no debe de interpretarse en modo alguno como una exclusión. Al contrario, seguirán siendo éstos los actores principales de este tipo de negocio.

Las notas centrales destacadas de esta figura jurídica son dos a) la transitoriedad de su duración, limitada al tiempo necesario para desarrollar el proyecto común y b) la especificidad del objeto para el cual se constituye, en nuestro caso será la entrega de la materia prima para su elaboración y pago consiguiente. De acuerdo a nuestra normativa actualmente podrán entregarse varios productos para su elaboración, posterior pre acordándose el precio por las referidas entregas.

La transitoriedad de su duración estará dada por el tiempo necesario para que el productor siembre el o los productos a entregar y el cumplimiento del ciclo biológico necesario para su cosecha y entrega al industrial.

En el referido acuerdo se especificarán los insumos que el empresario se compromete a entregar, las directivas que el mismo le haga llegar al productor y la obligación de éste de acatarlas, procurando llegar al producto final con las características requeridas por el industrial, como así el precio pre acordado que el empresario se compromete a pagar al productor .

⁹ F. Brebbia, N. Malanos, op.cit., p. 369.

¹⁰ G. Doménech, op.cit., p. 211.

Estas “uniones transitorias” plasmadas a través de un contrato agroindustrial podrán realizarse entre nacionales ya sea de una misma región o de distintas regiones, así también entre nacionales y empresas extranjeras.

Son en definitiva negocios de colaboración, en las que cada parte mantiene su individualidad ajenos a todo tipo de subordinación, salvo lo pre acordado en cuanto a acatar las directivas del empresario industrial atinentes y con el solo fin de lograr el producto deseado, en todos los otros aspectos las partes mantienen una total autonomía y responsabilidad .

Consideramos que el contrato agroindustrial ensamblado en la “unión transitoria” de ambas partes contratantes constituye una figura muy interesante, dinámica que sirve para aunar esfuerzos de personas o sociedades que actúan en principio en distintos ámbitos pero que en definitiva persiguen un mismo fin, que es el obtener un producto de muy buena calidad que en definitiva redundará en beneficio de toda la sociedad.

Por otra parte la posibilidad de que este contrato sirva como nexo de unión a nivel internacional, sin duda servirá para hermanar regiones y naciones enriqueciéndose ambas con las normativas vigentes de uno y otro país.

Nada más cierta que la frase mencionada por nuestro querido Profesor el Dr. Fernando Brebbia en su libro “Introducción al Derecho Agrario Comparado” de Ihering quién dijo “Al que no quiere por prejuicio imitar leyes extranjeras, ello sería tan contrario al buen sentido, como dudar sobre la importancia del consumo de naranjas porque no hayan crecido en nuestro país.”

Bibliografía

- Brebbia F., Malanos N., (1997), *Tratado teórico Práctico de los Contratos Agrarios*, Buenos Aires.
Brebbia F., (2002), *Introducción al Derecho Agrario comparado*, Rosario.
Doménech G., (2010), *Los contratos de integración agroindustrial*, Buenos Aires.
Rivera J.C., Medina G., (2014), *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, Buenos Aires.

Juan José Staffieri – magister dr., abogado especializado en derecho agrario (UNL). Vicepresidente Instituto de Derecho Agrario. Profesor de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro Comité Académico y Profesor Carrera de Post Grado en Derecho Agrario (UNL). Master en Asesoramiento Jurídico de Empresa (Univ. Austral). Miembro Instituto Arg. de Derecho Agrario y Miembro Unión Mundial Agraristas Universitarios (UMAU), juanjose@arnet.com.ar.



JESÚS MARÍA MARTÍN SERRANO

Perspectiva jurisprudencial del documento público en la Unión Europea. Libre circulación de decisiones y seguridad jurídica en las operaciones comerciales agroalimentarias en el espacio comunitario

ABSTRACT: *Jurisprudencial Perspective of the Public Document in the European Union. Free Circulation of Decisions and Legal Security in Community Commercial Operations.*

The Community authorities, together with the case law of the Court of Justice of the European Union, have been able to provide a specific legal regime to the public documents issued by the authorities of the member countries of the EU. With the creation of a European legal system that regulates its extraterritorial effectiveness, the aim is, on the one hand, to save the diversity of legal regimes and, on the other hand, to give these instruments a validity beyond their borders, by creating autonomous concepts outside the state regulation, providing legal security to the relationships between the subjects that operate in the field of the agri-food sector in the EU.

KEYWORDS: public documents, free movement of documents within the European area, European area concept of public document, executive effectiveness of public documents, agri-food law

RESUMEN: Las autoridades Comunitarias, junto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han conseguido dotar de un régimen jurídico específico a los documentos públicos dictados por las autoridades de los países miembros de la UE. Con la creación de un régimen jurídico europeo que regula su eficacia de extraterritorial, se pretende, por un lado, salvar la diversidad de regímenes jurídicos y, por otro, dotar a estos instrumentos de una validez **más allá de sus fronteras**, mediante la creación de conceptos autónomos al margen de la regulación estatal, dotando de seguridad jurídica y fomentando las relaciones entre los sujetos que operan, entre otros, en el ámbito del sector agroalimentario en la UE.

PALABRAS CLAVE: documentos **públicos**, libre circulación de documentos en el espacio comunitario, concepto comunitario de documento público, carácter ejecutivo de documentos públicos, derecho agroalimentario

1. INTRODUCCIÓN

Cada sistema jurídico regula de forma independiente el concepto, contenido así como los efectos y consecuencias jurídicas que despliegan los documentos públicos. En consecuencia, el sistema jurídico comunitario, en aras de perseguir los fines que le son propios, ha de establecer mecanismos que permitan uniformizar las distintas normativas estatales o, en su caso, dotar de un régimen jurídico capaz de promo-

ver de forma eficaz que documentos públicos dictados por un órgano comunitario, desplieguen efectos jurídicos en el resto de Estados miembros, a fin de garantizar la continuidad en el espacio las relaciones, consecuencias y efectos jurídicos en el sector agroalimentario.

Desde sus orígenes, la normativa comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea – en adelante TJUE – han ido diseñando un sistema para que los documentos públicos puedan circular libremente por el espacio comunitario desplegando plenos efectos jurídicos en todos los Estados miembros de la Unión Europea. No se trata de un sistema perfecto, completo y uniforme. Sirva a título ejemplificativo la dispersión normativa que existe para homologar documentos públicos en el ámbito comunitario dependiendo del contenido o eficacia que se pretenda del mismo; contratos, derecho de familia, carácter ejecutivo o a meros efectos probatorios, etc. En otros casos, la precaria o casi nula regulación para determinados supuestos, entorpece la eficacia extraterritorial de los mismo – sobre todo aspectos que afectan a la forma del documento público. Sin embargo, estas dificultades no pueden cuestionar la existencia un sistema sólido y en constante avance que permite y garantiza en todos los ámbitos, incluido el sector agroalimentario, la libre circulación de documentos públicos en la UE.

Así se pone de relieve con la aparición de nuevos instrumentos normativos que, facilitando la burocracia al ciudadano, permiten una verdadera libre circulación de documentos públicos en el espacio comunitario con eficacia extraterritorial inmediata sin necesidad de proceso de homologación alguno¹.

2. CONCEPTO GENERAL DE DOCUMENTO PÚBLICO

Para salvar la diversidad de regímenes jurídicos en aras de dotar a estos instrumentos de una eficacia más allá de sus fronteras, la Unión Europea crea conceptos autónomos al margen de la regulación de cada Estado². Esta técnica adoptada ya por la Conferencia de La Haya se ha ido implantando en la normativa comunitaria tanto por la labor legislativa como, sobre todo, mediante la jurisprudencia del TJUE³.

A través de las cuestiones prejudiciales planteadas por los Tribunales nacionales al TJUE, éste, mediante sus resoluciones, crea conceptos autónomos que con posterioridad son introducidos por el legislador en la normativa comunitaria⁴. Así, desde su origen, la normativa de la Unión Europea en general y, en

¹ Si bien es cierto que existe normativa comunitaria acerca de la libre circulación de documentos públicos en el espacio europeo ésta se limita a agilizar la circulación de documentos públicos sin fuerza ejecutiva que afectan, básicamente, a la esfera del Derecho de familia. Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1024/2012. (DOUE L 200/1 de 26 de Julio de 2016). Para un análisis del mismo, vid. M. Guzmán Zapater, *La libre circulación de los documentos públicos en materia de estado civil en la UE*, “Revista General de Derecho Europeo” 2017, núm. 41, p. 161–179 y M. Font i Mas, *La autenticidad formal de los documentos públicos en España como obstáculo a las relaciones internacionales y la propuesta de Reglamento sobre la simplificación de la aceptación de documentos públicos en la UE*, en: M. Font i Mas (dir.), *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea. Estudios sobre las características y efectos del documento público*, Barcelona 2014, p. 70 y ss.

² Cfr. C. Parra Rodríguez, *El concepto de documento extrajudicial con fuerza ejecutiva en la Unión Europea*, en: M. Font i Mas (dir.), *El documento público...*, op.cit., p. 263 y M.A. Rodríguez Vázquez, *La eficacia de los documentos públicos extranjeros en el Espacio judicial europeo*, en: J.M. Fugardo Estivill (coord.), *Extranjería: función notarial y derecho documental (II)*, Madrid 2009, p. 99.

³ En este sentido vid. A. Borrás Rodríguez, *La creación de un espacio de justicia en materia civil*, en: *Lecciones sobre justicia internacional*, Zaragoza 2009, p. 211 y ss.

⁴ En las conclusiones del Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer de la Sentencia del TJUE de 11 de noviembre de 2015, As. C-223/14, señalaba unos rasgos comunes mínimos al objeto de identificar el concepto de documento público extrajudicial en el ámbito comunitario. Debían de ser “documentos intervenidos por una autoridad pública o por un acto público, en concreto una autoridad pública ajena a los órganos jurisdiccionales del Estado emisor en el ejercicio de funciones públicas. Que los documentos surtan efectos jurídicos específicos y diferenciados por el hecho de someterse a una formalidad y que el documento extrajudicial en liza tiene que sustentar una pretensión en un eventual proceso judicial”. Cfr. M. Medina Ortega, *El documento público en la Unión Europea*, “Noticias la Unión Europea” 2012, núm. 328, p. 31 y ss.

el ámbito de documentos públicos en particular, ha ido experimentando un proceso de comunitarización hasta la actualidad⁵.

De una primera aproximación a la normativa comunitaria y a la jurisprudencia del TJUE cabe señalar unos requisitos mínimos que ha de cumplir todo documento extrajudicial⁶. En primer término, es necesaria la intervención de una autoridad pública o de cualquier otra habilitada por el Estado a fin de garantizar la seguridad jurídica y la legalidad⁷. De otra parte, el documento ha de ser formalizado y tener carácter ejecutivo⁸. Por último, es preciso que el instrumento haya cumplido con todos los trámites para su autenticación⁹.

3. INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD PÚBLICA

Conforme al artículo 4 del Tratado de la Unión Europea¹⁰ (en adelante TUE) los Estados miembros articulan de forma independiente su régimen de Administración pública con base en el principio de autonomía organizativa y procedimental¹¹. Partiendo de esta base, cada estado determina de forma exclusiva y con total autonomía su propio sistema administrativo al margen de la normativa comunitaria. Esto supone un problema a la hora de determinar la noción de autoridad pública a efectos de relaciones intracomunitarias¹².

El origen de la necesidad de intervención de autoridad pública se encuentra en el Informe explicativo Jenard-Möller al Convenio de Lugano de 1988¹³ (en adelante CL 88). Para la homologación de documentos públicos, se señalaba que la fuerza ejecutiva de los mismos debería ser establecida por una autoridad pública. Este concepto sería incorporado por la jurisprudencia del TJUE¹⁴ al Convenio de Bruselas de 1968¹⁵ (en adelante CBr 68), antecedente del actual Reglamento (UE) 1215/2012 sobre competencia, reconocimiento y ejecución de decisiones en el ámbito civil y mercantil¹⁶. Así pues, el documento público requería de la intervención de una autoridad pública a efectos de garantizar no sólo su autenticidad, sino también el contenido del documento¹⁷.

⁵ Vid. C. Parra Rodríguez, *El concepto de documento...*, loc.cit., p. 265 y ss. En última instancia, dependiendo de los efectos que se deriven del documento público, el legislador comunitario a través de la jurisprudencia del TJUE, ha ido configurando un concepto autónomo de documento público comunitario al punto de otorgarle, incluso en los casos en que estos instrumentos gocen de fuerza ejecutiva, un trato similar al dispensado a las resoluciones judiciales al punto de poder ejecutarse en el espacio comunitario sin necesidad de procedimiento previo de homologación. Cfr. M. Font i Mas, *Documentos públicos no judiciales extranjeros. Excursus en la regulación europea y su adaptación en la legislación interna española*, en: A. Borrás Rodríguez, G. Garriga (eds.), *Adaptación de la legislación interna a la normativa de la Unión Europea en materia de cooperación civil*, Barcelona 2012, p. 162.

⁶ Así la noción comunitaria de documento público se sustenta en “la competencia de su autor, su contenido definido y sus efectos” cfr. P. Blanco-Morales Limones, *La función notarial desde la perspectiva de la Unión Europea*, en: *El documento público extranjero...*, op.cit., p. 125 y ss.

⁷ Sentencia del TJCE de 24 de mayo de 2011, Asunto C-50/08, Comisión Europea c. Francia.

⁸ Sentencia del TJUE de 17 de junio de 1999, Asunto C-260/97, Unibank A/S c. Fleming G. Christensen.

⁹ Sentencia del TJUE de 25 de junio de 2009, Asunto C-14/08, Roda Golf & Beach Resort S.L.

¹⁰ Tratado de la UE, versión consolidada, DOUE, C-202, 7 de junio de 2016.

¹¹ Vid. P. Blanco-Morales Limones, *La función notarial...*, op.cit., p. 135 y ss.

¹² Cfr. M. Schlag, *Comentario al art. 45*, en: J. Schwarze (ed.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2009, m. 2, p. 4 y ss. En este sentido, en la Sentencia Aff. 2/74 del TJCE de 21 de junio de 1974, As. Reyners “La autoridad pública es aquella que deriva de la soberanía, del imperium del Estado; implica, para el poder que la ejerce, la facultad de usar prerrogativas que exceden del Derecho común, privilegios de poder público, poderes coercitivos que se imponen a los ciudadanos”.

¹³ Vid. apdo. 72 Informe Explicativo Jenard-Möller al Convenio de Lugano de 1988, D.O. núm. C-189, 27 de Julio 1990, cuyo artículo 50 estaba redactado en los mismo términos que el Convenio de Bruselas de 1968.

¹⁴ Sentencia del TJUE de 17 de junio de 1999, Asunto C-260/97, Unibank A/S c. Fleming G. Christensen.

¹⁵ DO L 299 de 31.12.1972, p. 32.

¹⁶ DOUE L 351-1 de 20 de diciembre de 2012.

¹⁷ Cfr. P. Jiménez Blanco, *Valor probatorio de los documentos públicos en la Unión Europea*, en: *El documento público en España...*, op.cit., p. 436 y ss.

En principio, el concepto de documento público comunitario gira fundamentalmente entorno a las escrituras notariales¹⁸. La mayoría de resoluciones del TJUE resuelven cuestiones relativas a problemas interpretativos suscitados por el concepto, funciones y naturaleza jurídica de la institución Notarial y la subsunción de éstos en las normas comunitarias¹⁹. Así, a pesar de que el concepto de documento público es autónomo, la diversidad normativa de los Estados miembros de la UE implica una doble consecuencia: por una parte, esa diversidad normativa supone, sólo desde la perspectiva del documento público notarial²⁰, una diferenciación de funciones hasta el extremo de no disponer determinados Estados siquiera del instrumento de la fe pública con eficacia probatoria y ejecutiva²¹. En segundo extremo, se ha de analizar caso por caso el cumplimiento de los requisitos establecidos para que los documentos dictados por autoridades públicas diferentes a los notarios puedan tener cabida en el concepto autónomo de documento público elaborado por la jurisprudencia de la UE. Consecuencia de lo anterior, cabe señalar que no sólo van a tener la consideración de documentos públicos aquellos que hayan sido autenticados única y exclusivamente por los notarios²².

La Jurisprudencia del TJUE, sin llegar a enumerar de forma taxativa qué órganos, trabajadores, funcionarios, etc. tienen la consideración de autoridad o poder público, si ha venido al menos señalando el concepto de poder público que no el de autoridad pública. El concepto de autoridad pública viene dado por el país de origen²³. La diferenciación entre documentos dictados por el poder público o particulares e incluso por autoridades públicas pero sin tener la consideración de tales, ha de hacerse acorde con los principios que inspiran el sistema jurídico comunitario. No cabe una simple alusión a la *autoritas* o el *imperium* propios de la Administración²⁴.

Tampoco basta delimitar desde una perspectiva finalista (interés general/interés particular) el concepto de poder público. Se hace necesario, conforme a los principios propios de la UE así como a la concepción de Estado moderno una ordenación de la detentación del poder público²⁵.

No obstante, el TJUE limita aún más el concepto de autoridad pública que el desarrollado por el Abogado General en sus Conclusiones al establecer que “el hecho de actuar en aras de un objetivo de interés general no basta por sí mismo para considerar que una actividad concreta está directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público”²⁶. Niega por tanto, que las actividades notariales estén integradas en el ejercicio del poder público al no participar directamente y de manera específica en el ejercicio de la autoridad pública. Todo ello no significa en modo alguno un cambio jurisprudencial de la línea sentada a partir de la sentencia *Unibank*²⁷. Lo que hace el TJUE es delimitar el concepto de

¹⁸ Vid. G.A.L. Droz, *Compétence judiciaire et effets des jugements dans le Marché commun*, París 1972, p. 391.

¹⁹ Vid. M. Medina Ortega, *El documento público...*, loc.cit., p. 35.

²⁰ Cfr. M. Medina Ortega, *El documento público europeo*, en: *Consejo General del Notariado: Función notarial: permanencia y evolución*, 10º Congreso Notarial Español, Tenerife, 9 a 11 de octubre de 2008, p. 309.

²¹ Vid. M. Medina Ortega, *El documento público...*, loc.cit., p. 41.

²² Así lo pone de relieve en sus Conclusiones de 14 de septiembre de 2010 el Abogado General Sr. Cruz Villalón, As. C-47/08, As. C 50/08, As. C-51/08, C-53/08, C-54/08 y C-61/08. Para un análisis de su alcance Vid. R. Stürner, *Der Notar im europäischen Binnenmarkt*, en: R. Stürner, H. Matsumoto, W. Lüke, M. Deguchi (Hrsg.), *Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag*, Tübingen 2009, p. 835–849. F. Rome, *L'Europe et les notaires: même pas peur*, “Recueil Dalloz” 2011, p. 1401. M.Ch. Fuchs, *EuGH*, 24.05.2011. C-54/08: *Kein Staatsangehörigkeitsvorbehalt für den Zugang zum Notarberuf. Kommission/Deutschland*, “Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2011, p. 468–477.

²³ Conclusiones de 14 de septiembre de 2010 el Abogado General Sr. Cruz Villalón, As. C-47/08, As. C 50/08, As. C-51/08, C-53/08, C-54/08 y C-61/08, considerando 93.

²⁴ *Ib*, considerandos 97–98. En este sentido, vid. P. Blanco-Morales Limones, *Las nociones de función pública y de autoridad pública en la Unión Europea*, “Noticias de la Unión Europea” 2012, núm. 328, p. 25–38.

²⁵ *Ib*, considerandos 102 y 103.

²⁶ Sentencia del TJUE de 24 de mayo de 2011, As. C-47/11.

²⁷ El TJUE asume que los notarios, si así se prevé en su país de origen, tienen la consideración de autoridad pública a los efectos de que sus actos puedan tener la consideración de documentos públicos con fuerza probatoria y ejecutiva y, por tanto,

poder público y libertad de establecimiento a los efectos previstos en los arts. 43 y 45 del TUE. Acota este concepto a autoridades tales como órganos jurisdiccionales o Administraciones Públicas dejando al margen al colectivo notarial. Esto, no supone en ningún caso que autoridades que no detenten el poder público del Estado no puedan elaborar documentos públicos en sentido comunitario²⁸. Esto resulta de especial interés en el sector del Derecho Agroalimentario. Todos aquellos pactos, negocios jurídicos que se lleven a cabo en el marco de autoridades públicas pueden gozar del régimen de libre circulación en todo el espacio comunitario.

4. REQUISITOS DE EJECUTIVIDAD Y AUTENTICIDAD DEL DOCUMENTO PÚBLICO

De nuevo se impone el criterio de concepto autónomo a nivel comunitario para determinar el concepto de carácter ejecutivo de un documento público. La UE pretende así uniformizar soluciones de una parte y, en cierta medida de otro, las diferentes normativas de los Estados miembros.

Es a partir del asunto *Unibank* y la correlación establecida por el TJUE entre el artículo 50 del CBr 68 y el informe explicativo Jenard-Möller del Convenio de Lugano de 1988²⁹ (en adelante CL 88) donde se comienza a perfilar el concepto de documento público con fuerza ejecutiva.

Por una parte, el Abogado General Sr. La Pégola en sus conclusiones, justifica la necesidad de intervención de una autoridad pública o cualquier otra autoridad habilitada por el Estado con la finalidad de dotar al mismo de una formalidad que tendrá como consecuencia que se deriven importantes efectos jurídicos: el valor probatorio y la eficacia ejecutiva del documento³⁰.

En segundo extremo, tanto el Abogado General como el propio TJUE precisan que los documentos públicos a efectos de dicha disposición (art. 50 del CL 88 y, por tanto, art. 50 del CBr.68) son aquellos que cumplan con las siguientes condiciones³¹:

- La fuerza ejecutiva del documento deberá establecerla una autoridad pública.
- Dicha fuerza ejecutiva deberá abarcar el contenido del documento y no sólo, por ejemplo, a la firma.
- El documento deberá ser ejecutivo en sí mismo en el Estado en el cual haya sido establecido³².

Este carácter ejecutorio viene determinado de conformidad a lo establecido en la legislación del Estado de origen, tal y como se desprende del informe *Jenard* explicativo del CBr 68³³.

Existe por tanto una correlación directa entre intervención de una autoridad pública y efecto ejecutivo. La actuación de la autoridad pública se convierte así en requisito indispensable para que el documento pueda desplegar efectos ejecutivos³⁴.

susceptibles de tener eficacia extraterritorial en el resto de países de la UE. En este sentido, vid. M. Medina Ortega, *El documento público...*, loc.cit., p. 36–37.

²⁸ J. Maseda Rodríguez, *El concepto de documento público: jurisdicción territorialmente competente para la ejecución en el marco del Convenio de Bruselas de 1968*, “Diario La Ley” 1999, 3, p. 2114–2150.

²⁹ Antecedente del actual Convenio de Lugano II (competencia y reconocimiento de resoluciones entre la UE, Islandia, Noruega y Suiza), Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, hecho en Lugano el 30 octubre 2007 [Convenio de Lugano II] (DOUE L 339 de 21 diciembre 2007).

³⁰ Vid., considerandos 6 y 7.

³¹ Punto 72 del Informe explicativo Jenard-Möller.

³² Así lo recoge la sentencia del TJUE en el asunto *Unibank*, considerando 17.

³³ Cfr. Informe sobre el Convenio relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, hecho en Bruselas el 27 de septiembre de 1968, “DOCE” núm. C189, 28 de junio de 1990, p. 171. En este sentido, vid. M.A. Rodríguez Vázquez, *Comentario a la sentencia del TJCE de 17 de junio de 1999, AS. C-260/97*, “Revista Española de Derecho Internacional” 1999, vol. LI, 2, p. 730 a 732.

³⁴ Vid. C. Azcárraga Monzonís, *Impulso de la mediación en Europa y España y Ejecución de acuerdos de mediación en la UE como documentos públicos con fuerza ejecutiva*, “Revista Electrónica de Estudios Internacionales” 2003, p. 20.

Con carácter general, la autenticidad de un documento extranjero es un requisito indispensable en aras de evitar el uso fraudulento de los mismos. Frente a esto, es necesario agilizar la comprobación de la veracidad del documento extranjero cuyos efectos jurídicos se pretende desplegar. Así pues, ha de existir un equilibrio entre la comprobación por parte de las autoridades competentes de la autenticidad del documento extranjero y que ese proceso de valoración no suponga un freno o un obstáculo a la tramitación de un proceso judicial, registral, administrativo, etc³⁵.

Es la Jurisprudencia del TJUE quien sienta las bases para la comprobación por de la autenticidad de los documentos públicos ejecutivos por parte de las autoridades comunitarias. El TJUE en el asunto *Unibank* pone de relieve que para que un documento pueda desplegar efectos ejecutivos en un Estado miembro éste ha de tener el carácter de documento público. Para ello, es indispensable que el documento sea autenticado, esto es, que exista una formalización del mismo por parte de una autoridad cuya competencia venga atribuida por la normativa del Estado de origen³⁶. Así, su autenticidad ha de ser establecida por “una autoridad pública o por cualquier otra autoridad habilitada a tal fin por dicho Estado”.

En primer lugar, ha de existir un procedimiento para formalizar el documento. El documento público, por tanto, exige de un procedimiento de autenticación³⁷. Esta autenticación ha de abarcar el contenido. No basta, tal y como se ponía de relieve en el Informe Jenard-Möller, con la firma de la autoridad competente³⁸. En segundo término, la autoridad que encargada de llevar a cabo la formalización ha de tener atribuida dicha competencia. Por tanto, cada Estado, conforme a su propia normativa, será quién determine qué autoridad deberá llevar a cabo la autenticación del documento. Como consecuencia de lo anterior, dos serán los efectos que pueden derivarse de los documentos públicos debidamente formalizados: efecto probatorio y efecto ejecutivo. Se trata de una explicación *tautológica* si se toma en consideración que son documentos auténticos al necesitar de un acto de autenticación por parte de una autoridad pública. Sin esa formalización conforme a la legislación del Estado de origen, el documento no producirá efecto alguno³⁹.

5. CONCLUSIONES

El marco normativo comunitario para la homologación de documentos públicos plantea no pocas dificultades para el operador jurídico en el ámbito del Derecho agroalimentario. No obstante, existen mecanismos que salvan las diferentes y en ocasiones más que dispares regulaciones, a fin de facilitar una libre circulación de documentos públicos en la UE, promoviendo así las relaciones y transacciones comerciales, entre otros, en el sector agroalimentario. No obstante, la dispersión normativa, la diferente regulación para el mismo tipo de documentos públicos en atención a la materia que se trate, así como la reticencia última de hacer valer en el Estado propio documentos foráneos que no han sido intervenidos por autoridades nacionales, dificultan en mayor o menor medida esa pretendida libertad de circulación.

Cabe discutir si un pleno reconocimiento automático, verdadero y sin ningún tipo de límite procesal o condición alguna, se convierte en la solución para conseguir los fines propios que persigue la UE. O, por

³⁵ Cfr. A. Borrás Rodríguez, *Eficacia ejecutiva internacional de los títulos extrajudiciales*, “Anales de la Academia Matritense del Notariado” 2004, t. XLII, p. 61.

³⁶ La intervención de la autoridad pública es, por tanto, un *elemento constitutivo* del documento público. Vid. M.A. Rodríguez Vázquez, *Comentario a la sentencia del TJCE de 17 de junio...*, loc.cit., p. 731.

³⁷ Vid. M. Medina Ortega, *El documento público...*, loc.cit., p. 37.

³⁸ En igual sentido sigue manteniéndose la jurisprudencia del TJUE. Vid. Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2017, Asunto C-484/15, *Ibrica Zulfikarpasic*, estableciendo en su considerando 54 que “el documento público con fuerza ejecutiva como un documento formalizado o registrado como documento público con fuerza ejecutiva, y cuya autenticidad, referida a la firma y al contenido, haya sido establecida por una autoridad autorizada con este fin”.

³⁹ Cfr. B. Pasa, *La propuesta de Reglamento sobre libre circulación de los documentos públicos en la Unión Europea y el notariado latino*, en: *El documento público extranjero...*, op.cit., p. 163.

el contrario, es necesario un sistema de reconocimiento u homologación tradicional que, aunque limitado y ágil, permita una verdadera ponderación de los efectos jurídicos que se derivan de aceptar como propio, un documento público que provenga de otra autoridad comunitaria. La reciente normativa de la UE parece apostar por la eliminación del sector del reconocimiento, o en última instancia, por la implantación de un sistema de reconocimiento automático que elimina, en su práctica totalidad, las condiciones para validar los documentos públicos entre los Estados miembros de la UE. También es cierto, que dependiendo del efecto jurídico pretendido – ya sea ejecutivo, probatorio, registral, declarativo, etc., en incluso de la materia en cuestión, ese sistema de reconocimiento automático gozará de un mayor o menor número de requisitos o condicionantes para poder desplegar plenos efectos en otro Estado miembro.

En todo caso, partiendo de la premisa de la complejidad que conlleva el reconocimiento de documentos públicos en el ámbito comunitario, se hace necesario un control de los mismos, aún eliminando el tradicional sistema del reconocimiento. Este sistema ha de ser de mínimos, ágil y que garantice una real libertad de circulación ya no sólo de documentos, sino de ciudadanos, implementando normas que favorezcan y simplifiquen el tráfico intercomunitario de documentos públicos.

Bibliografía

- Azcárraga Monzonís C., (2003), *Impulso de la mediación en Europa y España y Ejecución de acuerdos de mediación en la UE como documentos públicos con fuerza ejecutiva*, “Revista Electrónica de Estudios Internacionales”.
- Borrás Rodríguez A., (2014), *De la exigencia de la libre circulación de documentos*, en: M. Font i Mas (dir.), *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea. Estudios sobre las características y efectos del documento público*, Barcelona.
- De Götzen E., (2014–2015), *La propuesta de Reglamento relativa a la libre circulación de documentos públicos en la Unión Europea: ¿es el camino a seguir para mejorar la vida de los ciudadanos?*, “Anuario español de Derecho internacional privado”, t. XIV-XV.
- Droz G.A.L., (1959, 2000), *La législation des actes officiels étrangers*, doc. preliminar núm. 1, Marzo 1959 y Ib., *L’activité notariale internationale*, “Recueil des Cours”, t. 280.
- Font i Mas M., (2014), *La autenticidad formal de los documentos públicos en España como obstáculo a las relaciones internacionales y la propuesta de Reglamento sobre la simplificación de la aceptación de documentos públicos en la UE*, en: M. Font i Mas (dir.), *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea. Estudios sobre las características y efectos del documento público*, Barcelona.
- Fuchs M.Ch., (2011), *EuGH, 24.05.2011. C-54/08: Kein Staatsangehörigkeitsvorbehalt für den Zugang zum Notarberuf. Kommission/ Deutschland*, “Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”.
- Medina Ortega M., (2012), *El documento público en la Unión Europea*, “Noticias la Unión Europea”, núm. 328.
- Parra Rodríguez C., (2014), *El concepto de documento extrajudicial con fuerza ejecutiva en la Unión Europea*, en: M. Font i Mas (dir.), *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea. Estudios sobre las características y efectos del documento público*, Barcelona.
- Rodríguez Vázquez M.A., (2009), *La eficacia de los documentos públicos extranjeros en el Espacio judicial europeo*, en: J.M. Fugarido Estivill (coord.), *Extranjería: función notarial y derecho documental (II)*, Madrid.
- Rodríguez Vázquez M.A., (1999), *Comentario a la sentencia del TJCE de 17 de junio de 1999, AS. C-260/97*, “Revista Española de Derecho Internacional”, vol. LI, 2.
- Rome F., (2011), *L’Europe et les notaires: même pas peur*, “Recueil Dalloz”.
- Sánchez Lorenzo S., (2006), *La eficacia registral de las escrituras públicas de compraventa de inmuebles otorgadas ante notario extranjero a la luz de la doctrina reciente de la Dirección General de los Registros y del Notariado*, “Diario la Ley”, núm. 6425, de 20 de febrero de 2006.
- Stürner R., (2009), *Der Notar im europäischen Binnenmarkt*, en: R. Stürner, H. Matsumoto, W. Lücke, M. Deguchi (Hrsg.), *Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag*, Tübingen.



GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN

Propiedad de la tierra y globalización

ABSTRACT: *Land Ownership and Globalization.*

Globalization is the system of integration of national economies in a world market, under the parameters of economic freedom, deregulation, promotion of investments, legal security, normative uniformity. In the field of land market, globalization implies that land be treated as an asset, just like any other. In Peru, after 25 years, the liberal opening has generated: growth of the agrarian GDP, but of the large-scale agriculture; return of the *latifundio*; excess of smallholdings; deforestation, among others. Therefore, the promotion of sustainable agriculture, as an attempt for social development with environmental preservation, cannot be confronted with the liberal norms of the land market, yet with a policy of promotion, protection and support for small-scale agriculture.

KEYWORDS: land ownership, re-distributive agrarian reform, liberal agrarian reform; globalization; small agriculture

RESUMEN: La globalización es el sistema de integración de las economías nacionales en un mercado mundial, bajo los parámetros de libertad económica, desregulación, fomento de inversiones, seguridad jurídica, uniformidad normativa. En el ámbito del mercado de tierras la globalización conlleva que se trate como un activo, igual que cualquier otro. En el Perú, luego de 25 años, la apertura liberal ha generado: crecimiento del PBI agrario, pero de la gran agricultura; retorno del latifundio; exceso del minifundio; deforestación, entre otros. Por tanto, la promoción de la agricultura sostenible, en tanto pretensión de desarrollo social con preservación ambiental, no puede enfrentarse con las normas liberales del mercado de tierras, sino con una política de fomento, protección y apoyo a la pequeña agricultura.

PALABRAS CLAVES: propiedad de la tierra, reforma agraria redistributiva, reforma agraria liberal, globalización, pequeña agricultura

1. EL PROBLEMA DE LA TIERRA EN LOS ORÍGENES DEL DERECHO AGRARIO

La actividad económica de la agricultura se regía durante el siglo XIX por las normas codificadas del derecho civil, que, en ese momento, constituía el paradigma de la legislación racional, integral y sistemática. El Código Civil era el centro del sistema, pues regulaba prácticamente todas las relaciones jurídicas entre privados¹; mientras las leyes especiales se reputaban excepciones anómalas, pues el derecho administrativo casi no existía, y la intervención estatal en la economía era una mala palabra, además, las Constituciones carecían de valor normativo. Por tanto, no es de extrañar que, en ese contexto, sea impensable la existencia de un derecho propio de la agricultura.

¹ La definición de propiedad, dentro del ámbito de los derechos humanos, ha redimensionado la noción civil, liberal y propia de las codificaciones, por tanto, de un “derecho-voluntad” (que implicaban una insolencia), se ha pasado a un “derecho-función”: G. Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, trad. M. Gascón, Madrid 2009.

Sin embargo, el inicio del siglo XX implica la consolidación de las circunstancias sociales y económicas que venían gestándose desde tiempo atrás, tales como el capitalismo mundial o imperialismo; la creciente fuerza laboral, sin derechos y en pobreza extrema; el desmesurado avance de las ciudades, en desmedro del campo; pero todo ello, en forma simultánea, trae consigo una serie de luchas y enfrentamientos, antes desconocidos, que surgen precisamente por la reivindicación de derechos sociales, frente a la pobreza, marginación y discriminación; además, las crisis económicas generan desconfianza en el valor del mercado, no solo por los monopolios y abusos de la libertad, sino por el cuestionamiento que nace desde perspectivas económicas heterodoxas, lo que hace nacer la intervención estatal en la economía. En este punto, los Códigos Civiles se revelan insuficientes para afrontar los nuevos desafíos, lo que origina nuevos hechos y nuevas disciplinas jurídicas, con influjo social, en específico, el derecho laboral, el derecho económico, el derecho administrativo y el derecho agrario. El nuevo Estado Social reclama, por cierto, una normativa distinta, tanto en lo cuantitativo (inflación de leyes), como en lo cualitativo (decadencia de los códigos, que empiezan a ser reemplazados por leyes especiales administrativas). Por tanto, no es casualidad que en el año 1922 naciera la cátedra de derecho agrario, por obra del notable jurista italiano Giangastone Bolla, muy atento a la realidad de su tiempo, y que supo leer la importancia de la nueva disciplina, sea autónoma o especial, a tono con los cambios sociales.

Pero el surgimiento del derecho agrario no solo se vincula con las preocupaciones sociales, la economía heterodoxa o la disparidad de fuerzas en el mercado, sino también, y en muchos casos, de manera decisiva, con el problema de la tierra². En efecto, la inadecuada distribución de la riqueza puso en jaque la legitimidad de muchos regímenes políticos, por lo que tuvo que ser enfrentado más temprano que tarde.

En tal sentido, el derecho agrario, en buena medida, adquiere carta de ciudadanía de la mano de reformas agrarias vinculadas con la necesidad de redistribuir la tierra entre los campesinos, lo que a su vez generó la creación de una normativa especial, totalmente separada de las disposiciones liberales contenidas en los códigos, y que exigía, para su aplicación, de una nueva institucionalidad judicial y administrativa. Por tanto, en muchos países, desde las primeras décadas del siglo XX, se aprueban leyes de reforma de la propiedad y posesión de la tierra, signadas con el principio de reasignación de la tierra, bajo criterios sociales de justicia distributiva, incompatibles con la justicia conmutativa de los códigos; así como la creación de entidades gubernamentales para llevar a cabo el reparto, o que asumen funciones promotoras y protectoras en torno del agricultor, y que son poco congruentes con los dogmas del mercado; o la instalación de jueces y tribunales agrarios, con procesos nuevos y más rápidos, con principios diferentes a los clásicos que imperaban en los procesos civiles, inspirados en el formalismo y en el juez imperturbable frente a las diferencias de poder entre las partes. En suma, las características generales del suelo agrario se materializan en regulaciones normativas específicas que se inspiran en la función social de la propiedad³.

El derecho agrario surge en ese contexto⁴.

² “Con la promulgación de las leyes de reforma agraria en casi todo el continente, en el siglo pasado, se amplía considerablemente el contenido del derecho agrario” – R. Zeledón Zeledón, *Sistemática del Derecho Agrario*, México 2002, p. 254.

³ C. Vattier Fuenzalida, I. Espín Alba, *Derecho Agrario*, Madrid 2005, p. 15.

⁴ Posteriormente, la normativa agraria se ha expandido, por regular temas tan diversos como la propiedad agraria, la sanidad alimentaria, las semillas y los animales, las aguas, los recursos forestales, el trabajo en el campo, el crédito agrícola, las experiencias asociativas y cooperativas, la agroindustria, entre otras actividades conexas y derivadas de la agricultura, y últimamente se incluyen en su estudio los peligros derivados de los alimentos transgénicos: R. Zeledón Zeledón, *Sistemática del Derecho Agrario*, op.cit., p. 190. En la actualidad, el derecho agrario no se circunscribe a la tierra o los medios de producción, sino a la empresa agraria. Empero, siempre mantienen relevancia las cuestiones referentes a su activo o recurso esencial.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TIERRA

2.1. Constitución de 1979

La Constitución de 1979, en virtud de la correlación de fuerzas que existió en la asamblea, no solo mantuvo algunos de los principios de la reforma agraria, sino que además los elevó de rango normativo, pues ahora pasaron a convertirse en enunciado constitucional. Es el caso, por ejemplo, de la conducción directa, o el concepto de la propiedad como obligación del titular con la sociedad; sin embargo, algunos de los excesos fueron revertidos, como la expropiación con bonos.

Es obvio que dicha Constitución fue un paso intermedio entre la reforma redistributiva y la reforma propiamente liberal que vendría poco después.

2.2. Decreto Legislativo 653

El régimen político inaugurado en el año 1990 no podía sentirse a gusto con la Constitución de 1979, a la que reputaba socialista, intervencionista, contraria a la inversión, por lo que se le consideraba causante de la situación de crisis económica y violencia que en ese momento afectaba a la sociedad peruana.

Por tal motivo, el Poder Ejecutivo, por medio de las facultades delegadas del Congreso, aprobó el D.L. 653, de fecha 30.07.1991, que derogó el D. Ley 17716, con lo que se inició el fin de la reforma agraria redistributiva.

El cambio fue parcial, pues la Constitución de 1979 contenía algunos principios de la reforma agraria, tales como la conducción directa que se mantuvo, pero disfrazada, mediante la admisión del contrato de arrendamiento como una modalidad de “disfrute directo”, pero sin el propietario; o las causales de afectación de la tierra, pero con un sensible aumento en la extensión permitida de los predios; además, se estableció: “el acceso a la propiedad de la tierra a cualquier persona natural o jurídica; la regulación de los derechos reales sobre las tierras rústicas por las disposiciones del Código Civil y supletoriamente por las del Decreto Legislativo 653”⁵.

2.3. Constitución de 1993 y norma de desarrollo

Los resabios de la reforma agraria redistributiva quedaron definitivamente cancelados con la Constitución de 1993, por lo que se inaugura una nueva etapa, que aún continúa vigente, y que puede denominarse como: “la reforma liberal de la tierra”.

En resumen, la propiedad es inviolable, mientras que la expropiación solo puede operar por causas restrictivas y con pago previo dinero (art. 70); garantía sobre la propiedad de la tierra (art. 88), aunque la ley puede establecer límites en cuanto a la extensión de los predios, pero tal norma nunca se dictó (latifundio y minifundio); eliminación de la conducción directa, por lo que se reconoce un libre mercado de tierras, sea para que las sociedades comerciales puedan adquirirlas, o para que puedan arrendarse o hipotecarse.

La Ley 26505, que regula las tierras según el nuevo marco constitucional, todavía fue más radical:

- La única finalidad de la ley es “promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras” (art. 1).
- El régimen jurídico de las tierras se rige por el Código Civil y la presente ley (art. 2).

⁵ *Ibidem*, p. 75.

- Las únicas limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras son las establecidas en la presente ley (art. 3).
- Garantía a toda persona natural, jurídica, nacional o extranjera para el libre acceso a la propiedad de las tierras (art. 4).
- Interpretación del abandono de tierras como el incumplimiento en los términos y condiciones de las adjudicaciones otorgadas por el Estado en concesión (art. 5).
- Derogación de la expropiación por reforma agraria (Primera Disp. Comp.).
- Derogación de todas las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas periféricas y cambio de uso o propiedad de tierras agrícolas (Cuarta Disp. Final).

La conclusión es que la reforma agraria liberal fue tan extremista que casi pudo significar un retorno a la situación del derecho civil decimonónico.

3. GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA DE TIERRAS

3.1. Postulados de la globalización

La globalización es el proceso de integración de las economías a nivel mundial, bajo principios y políticas comunes, en la que se comprende, tanto a las empresas que se expanden a través del comercio internacional o de la actuación transnacional; por lo que se pretende construir un mercado mundial de bienes y servicios, regido por normas basadas en la economía de mercado, inspirados en el reconocimiento de las libertades económicas y de la iniciativa privada.

Los sistemas jurídicos nacionales son impactados por la globalización, en tanto existe la tendencia a la uniformidad, a la generalidad y a la universalidad, bajo parámetros económicos, lo que choca con la particularidad, la individualidad y el regionalismo.

La globalización se obsesiona con el crecimiento económico cuyos pilares son las siguientes: libertad económica, desregulación, circulación de capitales sin controles, fomento de las inversiones y extracción de recursos naturales.

La política de tierras, inspirada en la globalización, conlleva varias consecuencias: i) que se trate de un activo más de la economía (mercancía), insertada en el proceso productivo de las empresas, por lo que se reconocerá la libertad de acceso, disfrute y disposición para lograr el uso más eficiente de los recursos; ii) la derogación de la legislación intervencionista en la economía para privilegiar las soluciones de mercado; y, finalmente, iii) la apertura económica que permita las inversiones, el traslado del capital y el comercio internacional.

3.2. Consecuencias de la globalización en el caso peruano

En el caso peruano la política de tierras, especialmente a partir de la Ley 26505, responde exactamente a los fines de la globalización: libertad del propietario, desregulación normativa, permiso para la explotación de recursos naturales, flexibilidad en los controles estatales.

La reforma liberal de la propiedad, contado a partir de la Constitución de 1993, que surge por virtud de los fenómenos de globalización y derrumbe de la economía socialista, así como en la necesidad de superar la crisis económica y violencia política que sufrió la sociedad peruana, puede concluirse en el siguiente balance en el sector de la agricultura⁶, luego de veinticinco años:

⁶ M. Valcárcel Carnero, *Perú: una mirada actual al mundo rural*, Lima 2015, pp. 117–121.

– Crecimiento del sector agrario en promedio de 3.3% anual, durante los últimos quince años (2001–2016)⁷, además el sector representa el 11% del PBI y concentra el 25% de puestos de trabajo. Sin embargo, el crecimiento ha sido determinado por la agroexportación, mientras los ingresos de los agricultores individuales no han aumentado, con tasas de pobreza muy altas⁸, tanto de los que se dedican al mercado o a la subsistencia.

– Incremento en el número de productores, que actualmente bordean 600,000 agricultores, sin embargo, en paralelo, un buen porcentaje de ellos realizan otras actividades en la industria, comercio, turismo o como asalariados de las explotaciones agrícolas más grandes.

– Inserción parcial en el mercado, pues un 40% de los productores destina el resultado de su labor a fines comerciales.

– Existen avances modernizadores (uso de teléfono celular, mayor difusión de innovaciones tecnológicas, relación con mercados), pero existen amplios bolsones de pobreza extrema en departamentos como Huancavelica, Huánuco, Cajamarca y Apurímac.

– Baja asociatividad, pues solo el 25% de los productores agrarios pertenece a una organización social.

– Mayor acercamiento entre el campo y la ciudad, producto de un mayor gasto público, como 50,000 kilómetros de carreteras, 80% de cobertura eléctrica, mayor porcentaje de personas con educación secundaria y flujo de información por cobertura del internet y telefonía.

Por su parte, la reforma agraria liberal ha producido las siguientes consecuencias en el mercado de tierras:

– Reparación del latifundio, mediante la concentración de la propiedad en algunos grupos económicos, especialmente en la costa, hasta el punto que la actual situación excede los grandes complejos agroindustriales que se constituyeron en forma previa a la reforma agraria redistributiva de 1969. Por ejemplo, un solo grupo económico acumula actualmente 100,000 hectáreas, fundamentalmente en la costa peruana⁹. Según el Censo agrario de 2012, solo hay 1,905 unidades agrarias de más de 3,000 hectáreas, que constituyen el 0.1% del total de los predios¹⁰, sin embargo, acumulan más de 21'331,976 de hectáreas que representan el 55.06% del total de la tierra agrícola en el Perú¹¹. Por su parte, el latifundismo ha venido incentivado por la facilitación del comercio internacional de productos agrícolas, especialmente con el mercado norteamericano¹².

– Aumento indiscriminado del minifundio, producto de la fragmentación de la tierra por herencias y aumento de la población, hasta el punto que desde el Censo agrario de 1994 a 2012 se ha duplicado el número de unidades agrícolas, de 423,132 a 831,843 predios, que representa el 37.6% del total; mientras que las unidades de 1 a 4.9 hectáreas, pasaron en ese mismo período de 805,210 a 922,572 predios, que constituye el 41.7%, por lo que las unidades de menos de 5 hectáreas suman el 79.3% del global.

– Pésima distribución de la tierra, con lo que se revirtieron los efectos de la primera reforma agraria, pues el Perú cuenta con 2'292,772 unidades agrarias (predios), según el Censo agrario de 2012, pero de ellos 1'754,415 unidades no superan las 5 hectáreas, con una extensión de 2'268,752 hectáreas,

⁷ Sin embargo, el crecimiento promedio de la economía peruana en el periodo 2000–2014 fue de 5.3% anual, por lo que el ingreso per cápita se duplicó en términos reales, en consecuencia, el Perú alcanzó un nivel de ingreso medio alto en 2008: Grupo Banco Mundial, *Tomando impulso en la agricultura peruana*, Lima 2017, p. 6.

⁸ *Ibidem*, pp. 130–131.

⁹ F. Eguren, *Concentración de la propiedad de tierras agrícolas* en: L. Eguren, F. Eguren, F. Durand, *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*, Lima 2018, p. 103. El llamado “Grupo Gloria” controla las siguientes empresas, antes haciendas: Casagrande, Cartavio, Chiquitoy, Sintuco, San Jacinto, Laredo, entre otras.

¹⁰ *Ibidem*, p. 97.

¹¹ *Ibidem*, p. 98.

¹² *Ibidem*, p. 89.

que apenas suma el 5,86% de la superficie total agropecuaria, es decir, el 79.3% del total de las unidades cuenta en promedio con 1.2 hectárea. Por el contrario, 1905 predios, es decir, solo el 0,1% del global, cuentan con más de 3,000 hectáreas, lo que significa una acumulación del 55.06% del total de esa superficie.

– Alto nivel de conflictividad entre la agricultura tradicional y otros sectores (minería, eléctrico, industrial), en especial por el uso de la tierra, el agua y la potencialidad contaminante de las otras actividades, a lo que se aúna la desconfianza en la débil institucionalidad, que normalmente se asocia proclive a los intereses del gran capital. Es conocido que la principal causa de conflicto social en el Perú se origina por los problemas vinculados con el uso del agua.

– Pérdida de tierras agrícolas por malas prácticas, como la erosión, que proviene, por ejemplo, del uso erróneo de tierras de protección para fines agrarios, que en forma moderada podría afectar a 40 millones de hectáreas, según información no actualizada del año 1982; o como la salinización, por el exceso de uso de agua, que es el caso de los cultivos de arroz o por obra de los proyectos de irrigación, por ejemplo, en el de Chavimochic, pues el valle de Virú ha sido testigo de la ampliación de tierras agrícolas en miles de hectáreas, pero al mismo tiempo ha salinizado otras tantas¹³.

– Acelerada deforestación, pues en el período 2001–2016 se ha producido la pérdida de casi 2 millones de hectáreas de bosques húmedos amazónicos, que constituyen el 94% del total de bosques en el Perú, pues los otros son: bosques secos costeros, andinos y bosques húmedos andinos relictos; debiéndose precisar que, según el índice de 2016, los departamentos de Loreto (23%), Ucayali (18%), San Martín (13%) y Huánuco (11%)¹⁴, son los que encabezan la deforestación. En total, según cifras conservadoras, este proceso abarca en las últimas décadas 9.5 millones de hectáreas (casi tres veces el departamento de Lima), sin embargo, el especialista Marc Dourejeanni señala que hasta 2012 la cifra llegaba a 13.8 millones, pues la discrepancia se debe a que en la década de los sesenta el Estado extendía la selva a 77.9 millones de hectáreas, mientras que en la actualidad solo se reconocen 72 millones, sin que exista causa justificativa para esa disminución. En cualquier caso, las razones de la deforestación provienen de la acción humana, como la minería ilegal, la tala ilegal de árboles o la agricultura desordenada¹⁵, sea para cultivos ilegales, sea para cultivos que demanda el mercado internacional, como la palma aceitera que es el insumo de los biocombustibles¹⁶ o el pastoreo indiscriminado del ganado que elimina los pastos naturales. Las fórmulas propuestas para superar la degradación de la tierra son: restauración en forma ecológica o con actividades productivas sostenibles como la agroforestería. La importancia de los bosques excede el uso de la madera, pues el mayor beneficio que dispensa es capturar el carbono de la atmósfera para mitigar los gases de efecto invernadero, sin perjuicio de conservar el suelo de la degradación¹⁷. La gravedad del asunto ha determinado que la Defensoría del Pueblo apruebe el Informe de Adjuntía N° 001–2017-DP/AMASPPI.MA: “Deforestación por cultivos agroindustriales de

¹³ *Ibíd.*, pp. 90–91.

¹⁴ La información y cuadros estadísticos: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=46292> [acceso: 22.04.2018]. Pero la deforestación también se produce en los bosques secos de Piura, a costa del algarrobo, con una afectación de 13,000 hectáreas por año, cuyo objetivo es producir carbón para los negocios de “pollos a la brasa”: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=17314> [acceso: 22.04.2018].

¹⁵ R. Marapi, *La deforestación de los bosques: un proceso indetenible*, en: <http://infobosques.com/portal/wp-content/uploads/2016/05/La-deforestacion-de-los-bosques2.pdf> [acceso: 22.04.2018].

¹⁶ En este momento existen 60,000 hectáreas en la selva con plantaciones de palma, pero los proyectos agroindustriales en trámite llegan a 113,000 hectáreas adicionales: <https://www.oxfam.org/es/peru/el-aumento-de-cultivos-de-palma-aceitera-amenaza-la-amazonia-peruana> [acceso: 22.04.2018]. Pero el problema no se presenta solo en la selva, sino también en la costa.

¹⁷ Ministerio del Ambiente, *La conservación de bosques en el Perú (2011–2016)*, en: <http://www.minam.gob.pe/informes-sectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/11-La-conservaci%C3%B3n-de-bosques-en-el-Per%C3%BA.pdf>, pp. 15–16 [acceso: 22.04.2018].

palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad e ineficiencia del Estado”, de junio de 2017, en el que, entre otras cosas sorprendentes, por ejemplo, señala que el cambio de uso de bosques a la agricultura no implica sanción administrativa¹⁸.

3.3. Tensión entre globalización y política de tierras

La globalización manifestada en la política liberal de tierras ha producido un sostenido crecimiento económico en el sector agrario, pero fundamentalmente en el ámbito de la gran agricultura, ligada con el negocio de agroexportación cuyos predios son de considerable extensión, y que ha significado la concentración de tierras, hasta el punto que 1900 predios de más de 3,000 hectáreas acumulan más del 55% del total de la superficie agraria del país, aunque este nuevo latifundio es una expresión del capitalismo contemporáneo, muy diferente de aquel preexistente a la reforma agraria redistributiva; mientras, en el otro extremo, los pequeños agricultores han mantenido ingresos constantes, dentro de la línea de pobreza, pero lo más revelador es que ocupan menos del 6% del total de superficie agraria, pese a que suman 1'700,000 predios. A ello se agrega la deforestación de 2 millones de hectáreas, especialmente en zona de selva, que constituye una extensión mayor a todas las fincas reunidas de los pequeños agricultores.

Esta situación demuestra que la solución liberal, sin contrapesos, permite y acentúa las diferencias entre tres tipos de actores: el gran agricultor, con grandes ingresos, alta productividad, tecnología, economías de escala; mientras el mediano agricultor tiene acceso al mercado interno; y el pequeño agricultor vive en la pobreza, con baja productividad, con medios tradicionales de cultivo y fincas que se fragmentan aceleradamente, hasta el punto que en el periodo 1994–2012 los predios se han duplicado, por lo que este problema de minifundio conlleva que su actividad, en gran medida, se limite a la subsistencia¹⁹.

El agricultor en el Perú, sea pequeño o grande, no recibe subvenciones directas o indirectas, salvo esporádicos beneficios en semillas, fertilizantes o compra de cosechas en tiempo de precios bajos; por tanto, la actividad pública, en realidad, se concentra en obras de infraestructura de riego, caminos, energías alternativas o almacenes. En nuestro derecho no existe la “función alternativa” de la agricultura o “multifuncionalidad”. Sin embargo, curiosamente, por Ley 27360 del año 2000 se estableció un régimen legal excepcional que tendrá vigencia hasta finales del 2021, con ventajas fiscales, laborales y de seguridad social para la agroindustria exportadora, con la finalidad de “promover su crecimiento”.

La globalización permite el crecimiento de la economía a nivel de promedio estadístico, pero no de modo uniforme, pues las grandes corporaciones acaparan las grandes ventajas, mientras los pequeños agricultores, lo que puede ocasionar problemas de orden social, sin perjuicio del costo social no asumido (externalidades) por el capitalista, por ejemplo, en los daños ambientales producidos por la deforestación que se origina, entre otras causas, por la gran agricultura que amplía la frontera agrícola en forma desordenada y que piensa en el mercado internacional.

3.4. Agricultura y desarrollo económico

La teoría desarrollista aceptada por el Banco Mundial señala que conforme se avanza en el desarrollo económico, entonces la participación de la agricultura disminuye, pues el aumento de tecnología, productividad y mano de obra calificada empuja la economía a la manufactura y los servicios, propios

¹⁸ El informe puede verse en: <http://www.keneamazon.net/Documents/Others/Informe-de-Adjuntia-001-2017-DP-AMASPPI.MA-P.pdf>.

¹⁹ *Ibidem*, p. 125.

del mundo urbano, por lo que el campo termina siendo abandonado, pues el trabajo agrícola, de carácter primario, queda reservado a la mano de obra menos productiva, que, por influjo de la bonanza económica, se reduce en forma sostenida²⁰.

No obstante, el trabajo vinculado con la agricultura no ha disminuido en esa misma proporción, pues si bien a principios de la década de 1980 el empleo agrícola se mantuvo en poco menos de 40%, sin embargo, en la actualidad llega a 25%, lo que prácticamente se ha estabilizado desde 2005 hasta la actualidad. Por lo demás, según la FAO, Perú es el único país en Latinoamérica en el que el empleo agrícola ha crecido en mayor medida que el trabajo no agrícola²¹. Sin embargo, la gran paradoja que surge de este modelo es que el desarrollo económico empuja al declive de la agricultura, entonces, **esas personas tecnológicas, productivas, competitivas, ¿de qué se van a alimentar?** No queda claro si existe una respuesta a esta interrogante.

3.5. Agricultura y Código Civil: El retorno

La década de 1990 es testigo del resurgimiento del derecho civil liberal, conceptualista y dogmático, que convive a duras penas con la idea de propiedad constitucional, por lo que surge una tensión entre la globalización y los derechos humanos que se aprecia en la protección absolutista de la propiedad que se enfrenta a la optimización de los derechos sociales. Un conflicto que no termina de resolverse.

En todo caso, no se entiende cómo el Derecho civil, con sus reglas tradicionales, podría mejorar la situación de los pequeños agricultores o evitar la fragmentación exagerada de la tierra, o contener la deforestación, o enlazar a los agricultores con los mercados, entre otros objetivos. La política de la tierra no puede quedar sometida exclusivamente a una norma privatista, conforme lo estableció la Ley 26505 que no llega a veinte artículos. En este punto el agrarismo tiene que plantear la batalla doctrinal contra las tesis civilistas conservadoras²² muy respetables, dicho sea de paso, pero que consideran a la tierra como un bien o mercancía más, con abstracción de cuestiones fundamentales, tales como el desarrollo social de los agricultores, la mejora de sus ingresos y nivel económico, el uso racional del suelo – para impedir la erosión y salinización –, la protección del medio ambiente con la consiguiente explotación racional de diversos recursos naturales vinculados – agua, bosques, minas –, el respeto de la identidad cultural que se manifiesta en diversas cosmovisiones de las comunidades. En tal sentido, es imposible que el Código Civil pueda afrontar tamaña agenda, por lo que se trata del momento estelar para un renovado derecho agrario.

4. CONCLUSIONES

1) El derecho liberal del siglo XIX estaba contenido en los Códigos Civiles, como norma que protege los intereses de los propietarios, incluso los de la actividad agraria. Sin embargo, el siglo XX será testigo de la consolidación del imperialismo, pero también del conflicto laboral, de la aparición de la clase obrera, de

²⁰ Banco Mundial, *Tomando impulso en la agricultura peruana*, op.cit., pp. 9–11.

²¹ *Ibidem*, pp. 11–12.

²² El D.L. 653 del año 1991 derogó el art. 883 CC que remitía la normativa sobre predios rurales a la ley especial, pero tal decisión motivó que el Código expanda su aplicación sobre ellos. La doctrina civilista señala: “En ese entender, dicho cambio resultó positivo, pues hasta antes de que ello ocurra, existía un régimen estándar y un régimen especial para el tratamiento de lo que, en estricto, era un mismo bien jurídico, a saber: un predio. Es decir, resultaba innecesario tener un régimen jurídico atomizado sobre un bien cuya naturaleza no lo exigía. En esencia, el predio ‘rural’ y el predio ‘urbano’ son lo mismo: predios”: M. Castillo Freyre, J. Chipana Catalán, *El Código Civil a través de sus modificaciones*, Lima 2016, pp. 222–223.

las crisis económicas, de la insuficiencia del mercado, pero también de la promoción de derechos, por lo que el naciente Estado Social realiza prestaciones a favor de los ciudadanos menos favorecidos, y que no se limita a la mera abstención, con la consiguiente intervención en la economía, que no puede regularse mediante un código liberal, sino a través de un creciente número de leyes administrativas.

2) El derecho agrario surge, precisamente, cuando el derecho liberal no es suficiente para responder a las necesidades sociales de protección de los agricultores y de la actividad, pero también por el problema de la tierra que, en determinadas circunstancias históricas, requiere de un nuevo reparto.

3) La globalización es el sistema de integración de las economías nacionales en un mercado mundial, bajo los parámetros de libertad económica, desregulación, fomento de inversiones, seguridad jurídica, uniformidad normativa. En el ámbito del mercado de tierras, la globalización conlleva que se trate como un activo, igual que cualquier otro.

4) La globalización en el mercado de tierras del Perú, regulado por la Ley 26505 e inspirado en el liberalismo ha generado las siguientes consecuencias: crecimiento sostenido del sector agrario, pero fundamentalmente de la gran agricultura, no de la pequeña, cuyos ingresos se han mantenido constantes; aumento de productores agrarios; fragmentación de la tierra hasta el punto que en el periodo 1994–2012 se ha duplicado el número de unidades agrarias menores de una hectárea, pero estas representan apenas el 0,70% del total del suelo agrario; por su parte, el 80% de los predios no supera las 4.9 hectáreas; aumento del latifundio hasta el punto que una sola empresa suma el 10% del total de la tierra agraria en la costa peruana; deforestación de 2 millones de hectáreas en 15 años; aumento de los conflictos sociales.

5) Los modelos de desarrollo económico establecen que el aumento en el ingreso de la población, por obra de la tecnología, capacitación, productividad y competitividad, determina el irremediable declive de la agricultura, con la migración de la población rural a la ciudad, así como la menor importancia de una actividad primaria, con poca productividad en el PBI global. Es el paso de la economía agrícola a la urbana y luego a la desarrollada. La interrogante que no responde es qué se hará para alimentar a los pobladores de ese mundo desarrollado.

6) El Código Civil, norma reguladora matriz de los conflictos entre particulares, no puede ser la única regla que incida en la propiedad de la tierra, como pretende la globalización normativa uniforme inspirada en el neoliberalismo; por tanto, la política pública destinada a la promoción de la agricultura, en tanto pretensión de desarrollo social, y no solo de crecimiento estadístico del PBI, es una meta de todo Estado Social de Derecho en el que se respetan los derechos humanos, en tanto existe una agenda de los agricultores: aumento de ingresos, conservación del suelo, explotación racional de los recursos naturales y tolerancia frente a las cosmovisiones diferentes de las comunidades, por lo que se trata del momento estelar para un renovado derecho agrario.

Bibliografía

- Castillo Freyre M., Chipana Catalán J., (2016), *El Código Civil a través de sus modificaciones*, Lima.
- Eguren L., Eguren F., Durand F., (2018), *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*, Lima.
- Grupo Banco Mundial, (2017), *Tomando impulso en la agricultura peruana*, Lima.
- Marapi R., (2016), *La deforestación de los bosques: un proceso indetenible*, en: <http://infobosques.com/portal/wp-content/uploads/2016/05/La-deforestacion-de-los-bosques2.pdf> [acceso: 22.04.2018].
- Ministerio del Ambiente, (2016), *La conservación de bosques en el Perú (2011–2016)*, en: <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/11-La-conservaci%C3%B3n-de-bosques-en-el-Per%C3%BA.pdf>, pp. 15–16 [acceso: 22.04.2018].
- Valcárcel Carnero M., (2015), *Perú: una mirada actual al mundo rural*, Lima.

- Vattier Fuenzalida C., Espín Alba I., (2005), *Derecho Agrario*, Madrid.
- Zagrebelsky G., (2009), *El derecho dúctil*, trad. M. Gascón, Madrid.
- Zeledón Zeledón R., (2002), *Sistemática del Derecho Agrario*, México.
- <http://www.actualidadambiental.pe/?p=46292> [acceso: 22.04.2018].
- <http://www.actualidadambiental.pe/?p=17314> [acceso: 22.04.2018].
- <https://www.oxfam.org/es/peru/el-aumento-de-cultivos-de-palma-aceitera-amenaza-la-amazonia-peruana> [acceso: 22.04.2018].
- <http://www.keneamazon.net/Documents/Others/Informe-de-Adjuntia-001-2017-DP-AMASPPI.MA-P.pdf>.

Gunther Hernán Gonzales Barrón – doctor en derecho, magíster en derecho civil y abogado vocal del Tribunal Nacional de Recursos Hídricos del Perú, ggonzales@pucp.pe.



DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

Acquisition of stakes and shares by foreigners in companies that are owners of agricultural properties

ABSTRACT: The restrictions in the purchase by foreigners of stakes and shares in companies which are the owners (perpetual usufructuaries) of agricultural properties in the Polish legal system are the subject matter of this paper. Poland, similarly to the practice in some EU Member States, has limited the freedom of trading in real properties and introduced control over such trading, with the use of instruments available under private and public law. The deliberations in the paper concern the degree of the Polish legislator's intervention in the trading of stakes and shares of commercial law companies implemented by virtue of the Act on the acquisition of real properties by foreigners and the Act on shaping of agricultural system.

KEYWORDS: agricultural property, foreigner, the purchase of stakes and shares

1.

Poland has substantial resources of agricultural areas (15.5 million hectares), which account for 49% of the country. The agricultural area in Poland is characterised by an attractive location in the centre of Europe, valuable natural areas and landscapes, including a high level of biodiversity, a relatively low level of soil degradation owing to not intensive agriculture, and a low price compared to the countries of Western Europe. These attributes cause that Polish agricultural properties may be the attractive for foreign acquirers. Moreover, it should be remembered that Poland as an EU Member state is fully integrated in global processes, and the issue concerning the cross-border trading in ownership of agricultural properties is gaining in significance due to the effects of the factual control over agricultural land. The constraint put on farming by local agricultural producers is a particularly important matter. Other threats include: restriction on the ability to use natural resources, environmental degradation, conversion of land use, reduction of the state food security. These processes are of significant importance, particularly, when the scale of the phenomenon is considerable and the cross-border acquisition of ownership of agricultural properties/lands concerns large areas or concentration of lands in hands of relatively small number of entrepreneurs. ¹ The cross-border trading in agricultural properties may constitute, to a lesser extent,

¹ More on the process defined in the doctrine as "land grabbing" compare with R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, "Studia Iuridica Lublinensia" (Basic legal issues, Iuridica Lublinensia Studies), 2017, vol. XXVI, no. 1, p. 147 et seq. The author notes that the phenomenon first of all appeared outside Europe, however in the current decade, the investment zones significantly extended and concern also the European countries.

a certain threat which was noted in the opinion of 22 January 2015 issued by the European Economic and Social Committee concerning “Massive land-grabbing – the wake-up call for Europe and the threat to organic farming.”² The authors of the opinion noted that in addition to the acquisition of agricultural lands, taking control over with the use of legal instruments for purchasing the undertakings which have a legal title to agricultural properties or stakes or shares in companies/partnerships which are owners of agricultural properties occurs.

In response to the threats in Poland, similarly to certain EU Member States, restricted the freedom of trading in real properties and implemented control over such trading with the use of instruments both of private and public sphere of the law. And although the implementation of the control over trading should be regarded as positive, the degree of the Polish legislator’s intervention into the trading of real properties and the level of legislation in that scope must be assessed. In view of the wide scope of concerns, the deliberations in this paper concerns have been limited to the control over the acquisition of stakes and shares in companies which are owners or perpetual usufructuaries of agricultural properties.

2.

Under public law, acquisition by foreigners of ownership and perpetual usufruct right to real properties located in Poland shall be subject to a specific legal basis of the Act of 24 March 1920 on the acquisition of real estate properties by foreigners as frequently amended, hereinafter referred to as *A.asq. pr.f.*³. As a preliminary observation, it is important to mention that trading of Poland’s real properties for the benefit of foreign entities from the European Economic Area or the Swiss Confederation has been significantly liberalised as a consequence of Poland’s accession to the EU. This was reflected in appendix XII to the Act of Accession of 16 April 2003.⁴ Upon Poland’s accession to the EU, foreigners from the EEA and Switzerland do not require a permit to acquire real property or to acquire or subscribe stakes or shares in companies which are owners or perpetual usufructuaries of real property located in Poland. The acquisition of agricultural and forest properties for **a transitional period which expired on 30 April 2016** was the exception.⁵ The requirement of certain entities to obtain a permit to acquire agricultural and forest properties binding in the transitional period was adopted as an exception to the principle binding in EEA Member States of the free movement of capital, from which also results the freedom of the acquisition of real properties, stakes and shares. Therefore, these exceptions shall not be interpreted extensively, and the referred restrictions did not cover the acquisition or the subscription of stakes or share by the indicated entities in companies which were owners or perpetual usufructuaries of real properties located in Poland, also in the case they were agricultural or forest properties. Thus, the

² 2015/C 242/03.

³ The consolidated text: Journal of Laws (Dz.U.) of 2017, item 2278.

⁴ Journal of Laws (Dz.U.) no. 90, item 864, including the appendices.

⁵ A of 1st May, 2004 obtaining a permit by foreigners who are citizens of the European Economic Area or the Swiss Confederation, except for acquisition of agricultural and forest real property has not been required. This exception was in force in the 12-year transitional period from the date of Poland’s accession to the EU up to 30 April 2016 and it does not refer to the acquisition of agricultural properties located in voivodships: Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Opolskie, Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie – after 7 years counting from the day following the conclusion of the lease contract with a certified date, if throughout this time they were personally conducting agricultural activities on the referred property and legally residing within a territory of the Republic of Poland; while in voivodships: Lubelskie, Łódzkie, Małopolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Śląskie (Silesia), Świętokrzyskie – after 3 years counting from the day following the conclusion of the lease contract with a certified date, if they were personally conducting agricultural activities on the referred property and legally residing within a territory of the Republic of Poland.

freedom to acquire and subscribe stakes and shares in such companies by entities from EEA Member States and Switzerland has been binding since the time when Poland accessed the EU, notwithstanding the type of property.

As a result of the solutions adopted, A.asq.pr.f. divides foreigners into two categories: foreigners from the European Economic Area and the Swiss Confederation and foreigners from other countries.⁶ With regard to the foreigners from outside the EEA and Switzerland the principle set out in Article 1 of the Act is in force, and it provides that the acquisition of a property by a foreigner shall require a permit granted under an administrative decision, including certain exceptions set forth in Article 8 sec. 1 of the Act. While a distinct rule is applicable towards citizens and entrepreneurs from the EEA and Switzerland and is provided for in Article 8 sec. 2 of the Act. Obtaining a permit to acquire a property is not required, with some exceptions, for that category of foreigners.

In Poland, the permit for acquisition of real properties is granted by the minister of home affairs, unless the Minister of National Defence objects, and in the case of agricultural properties, if the acquisition is not objected by the minister responsible for rural development. The provisions of the cited Act are applicable for the acquisition of the ownership as well as to perpetual usufruct of a property by virtue of any legal transaction. However, the Act shall not be applicable for the acquisition of limited real rights (use, easement) or bond right (lease). The permit may be granted at the foreigner's request providing that: the acquisition of a property presents no threat to the defence or security of the state or to public order, or cannot be objected on the grounds of the provisions of social policy and public health policy, and when the foreigner presents circumstances confirming his ties with the Republic of Poland.

The principles for acquiring real properties by foreigners are also applicable to "the acquisition of real properties" through the purchase or subscription by a foreigner of stakes (shares) in a commercial company based within the territory of the Republic of Poland, which is an owner or a perpetual usufructuary of a real property (land, housing estate or apartment), if such a company becomes a controlled company (a foreigner will obtain more than 50% votes at the shareholders' meeting or at the annual general meeting or a dominant position within the meaning of the regulations of the Polish Commercial Companies Code) or if such a company has already been controlled and the stakes or shares are purchased or subscribed by a new strategic investor who is a foreigner (Article 3a sec. 1 and 2 of A.asq.pr.f.). It means that the purchase or subscription of stakes (shares) in such a company does not require a foreigner from the EEA or the Swiss Confederation to obtain a permit (Article 8 sec. 2 of A.asq.pr.f.), while the foreigners outside the referred area will be generally obliged to obtain the permit (Article 3a sec. 1 and 2 of A.asq.pr.f.) Thus, the hypothesis of Article 3e of A.asq.pr.f. shall cover the following commercial companies: a limited liability company (*spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*) and a joint stock company (*spółka akcyjna*), as well as a limited joint-stock partnership (*spółka komandytowo – akcyjna*). However, the companies based within the territory of Poland, which are merely the owners of real properties located outside Poland are excluded from the substantive scope of the cited regulation.

The obligation to obtain a permit for the acquisition or subscription of stakes or shares shall not apply to the cases where the shares of the company have been admitted to an official listing on a regulated stock exchange, or the company is an owner or perpetual usufructuary of the property exempted from the obligation to obtain a permit. It shall not apply either to the stakes and shares in companies creating holding corporations. The limitations connected with granting permits for the acquisition of shares of leading companies by foreigners (irrespective of the participation size), who are not owners or perpetual

⁶ Compare with J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2008.

usufructuaries of real properties, in the situation where “daughter companies”⁷ have legal titles to real property cannot be deducted and executed under the regulation of Article 3e of the Act.

Notably, the A.asq.pr.f. provides in Article 6 for the sanction of absolute nullity if the acquisition of real property and the purchase or subscription of stakes or shares is contrary to the provisions of the Act.

In 2017 foreigners were granted 19 permits to purchase stakes and shares in companies which are owners or perpetual usufructuaries of real properties of a with total area of 88.09 ha located in Poland. In the same time 4 permits were issued to purchase stakes or shares in the companies which are owners or perpetual usufructuaries of agricultural properties. In assessing the data presented, it has also to be considered that the data may be incomplete, which is influenced by informal acquisition of agricultural properties. In Poland, the informal trading is the substantial problem, and in fact the acquisition of agricultural properties by substituted persons, acting for the benefit of large operators which officially may not acquire real properties in Poland. With regard to the purchase or subscription of stakes and shares by the foreigners from the EEA and Switzerland, in general they are residents of the Netherlands, Denmark and Luxemburg.⁸ Moreover, it should be noted that the data provided by the Minister of Internal Affairs may be substantially understated, as the companies controlled by foreigners do not have to submit information on the land owned. The amendment to the Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system, hereinafter referred to A.s.a.s.⁹ may also be of key importance.

3.

In the private law field, it should be indicated that the trading of stakes and shares for the benefit of foreigners is provided by virtue of the Commercial Companies Code (C.C.C.)¹⁰ and company’s internal regulations, while for the acquisition of real properties by foreigners, by virtue of Article 1a sec. 6 of A.asq.pr.f., the provisions of the Act on shaping of the agricultural system shall be applied. The Act, even already in its primary wording, provided for substantial limitations in trading of agricultural properties consisting in the grant of the pre-emption right to acquire agricultural properties for a leaseholder and the Agricultural Property Agency (Article 3 of A.s.a.s.) and the right to acquire by the Agricultural Property Agency (Article 4 of A.s.a.s.). The Act of 14 April 2016 on stoppage of the disposal of land properties of the Agricultural Property Stock of the State Treasury and the amendments to some acts¹¹, which fundamentally changed the provisions of A.s.a.s., has limited the trading in agricultural lands. In particular, the legislator has implemented the control over the trading of stakes and shares in commercial law companies which are the owners of real property. Thereby, not only the trading in agricultural properties and agricultural enterprises are subject to interference of the National Support Centre for Agriculture (NSCA) (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), but the trading in the rights attaching to shares is also subject to the Act.¹²

⁷ In the opinion of the Supreme Administrative Court (SAC) such a limitation might be justifiably read as expression of the will to ensure administrative control over a wider chain of capital ties, without relevant support in the law, the resolution (7) of SAC dated 24.09.2001, ONSA (The case law of the Supreme Administrative Court) 2002/1/10, “Prokuratura i Prawo” insert 2002/1/49 including approving gloss by J.J. Skoczylas.

⁸ Data after the audit by the Supreme Chamber of Control concerning the disposal of land State-owned in the years 2011–2013 (up till April) in three branches of the Agricultural Property Agency: in Szczecin, Warszawa and Wrocław.

⁹ The consolidated text 2017, pos. 2196 including amendments.

¹⁰ The Act of 15 September 2000 Commercial Companies Code, the consolidated text: Journal of Laws (Dz.U.) of 2017, item 1577 as amended.

¹¹ Journal of Laws (Dz.U.) of 2016, item 585.

¹² Compare Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016*, “Rejent” 2017, no. 7 (315), p. 101 et seq.

These regulations also concern the foreigners who purchase stakes and shares in companies which are owners of agricultural properties.

At the beginning of this part of deliberations it should be noted that the provisions of A.s.a.s. do not differentiate the legal status of the companies depending on whether they conduct an economic activity, or whether they are the owners of agricultural properties, only. The number and value of the disposed stakes (shares), as well as whether the agricultural property is an essential or marginal element in the company's assets are of immaterial significance. In order to apply the restriction to dispose of stakes (shares) it is the legal title of agricultural property ownership¹³ that is of essential importance. Then, the adopted regulation fails to go hand in hand with the legislator's intention, which consists in the protection of agricultural land against its speculative acquisition by foreign entities which do not guarantee its use consistent with the social interest to use the acquired land for the agricultural aims.¹⁴ The real result from the implemented restrictions in the trading of stakes and shares of the companies which are the owners of agricultural properties is different and it consists in joining the company by an external entity, i.e. the National Support Centre for Agriculture acting for the benefit of the State Treasury, which directly affects the autonomy of the companies. Indeed, it allows the NSCA to execute the corporate rights, though it is not always equal with the influence on to deciding on the lot of agricultural property.¹⁵

3.1.

Pursuant to Article 3a of A.s.a.s. the purchase of shares and stakes in commercial law companies that are the owners of agricultural properties shall occur with regard to the pre-emption right for the National Support Centre for Agriculture acting for the benefit of the State Treasury, and that regulation also concerns the foreigners which purchase stakes or shares in such companies. The pre-emption right for submission with the NSCA relates, in fact, to, the commercial law companies, which hold stakes or shares, it means of both capital companies (a limited liability company (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) and spółka akcyjna (a joint stock company) as well as a limited joint-stock partnership (spółka komandytowo – akcyjna), as the only ones authorised to issue shares if they are the owners (co-owners) of agricultural properties¹⁶. However, the legislator has not introduced restrictions on the trading in stakes (shares) of the companies which are entitled to the perpetual usufruct right (perpetual co-usufruct right) of agricultural properties.¹⁷ It should be noted that the nature of restrictions set forth in A.asq.pr.f. is not compatible with the regulation of A.s.a.s. with regard to the legal title to land which is subject to the control. The act A.sq.pr.f. introduces the obligation with regard to the foreigners from the

¹³ Compare A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, SIA volume XV, 2017, p. 228, this argument is also raised by J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Monitor Prawniczy" 2016, no. 12, p. 638.

¹⁴ Justification to the draft of the Act on stoppage of the disposal of real properties, p. 2; www.anr.gov.pl.

¹⁵ J. Bieluk focuses attention on this, *Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne* in: P. Litwiniuk (ed.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, p. 280.

¹⁶ The entitlement to the issue of shares and the application by virtue of Article 126 § 1 item 2 of C.C.C. on a joint stock company for disposing shares in a limited joint-stock partnership argue for accepting that the commented regulation relates also to a limited joint-stock partnership. Furthermore, Article 8 § 1 of C.C.C., expressly states on the opportunity to purchase the rights, including real property ownership by any partnership, it means also by a limited joint-stock partnership.

¹⁷ Such approach is also presented among other things by J. Grykiel, *Ograniczenia...*, p. 628, J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 148, differently by K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30.04.2016*, "Krakowski Przegląd Notarialny" 2016, no. 2, p. 94 and Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016* "Rejent" 2017, no. 7(315).

EEA and Switzerland to obtain a permit for the purchase of stakes or shares in companies who are owners and perpetual usufructuaries of real properties, while the Act A.s.a.s. introduces the restrictions merely for the companies who are the owners of agricultural properties. It is important to note that similarly like in A.asq.pr.f., limitations by virtue of A.s.a.s. does not relate to indirect transactions, the trading of stakes or shares of companies which are stakeholders or shareholders of companies who are the owners of agricultural properties.

Other exemptions of the pre-emption right for NSCA set out in the law relate to the shares admitted to trading on a regulated market within the meaning of the Act of 29th July 2005 on trading in financial instruments¹⁸, the disposal of stakes and shares for the benefit of close relatives, the purchase of stakes and shares by the State Treasury as well as the disposal of stakes and shares for the benefit of a commercial law company where the State Treasury is the exclusive stakeholder or shareholder, which is a transmission system operator or a holder of a license for liquid fuels transmission, within the meaning of the Energy Law Act of 10th April 1997¹⁹.

Then, pursuant to Article 3a of A.s.a.s., a transferor may dispose of stakes (shares) to a foreigner provided merely that the authorised body, i.e. the National Support Centre for Agriculture fails to execute the pre-emption right. The pre-emption right relates only to the disposal of stakes (shares) under a form of a disposal agreement, while it shall be applied neither to the subscription of shares in the increased share capital nor to the disposal of the pre-emption right to subscribe shares. The purchase and subscription of stakes (shares) are two different legal institutions. The purchase has a secondary character and relates to the existing stakes (shares), while the subscription of stakes (shares) has a primary character and relates to the new issued stakes (shares)²⁰. Further doubts are raised by the purchase of stakes (shares) by a company for the purpose of their redemption. The literal wording of the provision of Article 3a of A.s.a.s. shall entitle the National Support Centre for Agriculture to exercise the pre-emption right to purchase. However, this interpretation is contrary to the aims of A.s.a.s. as the disposal aim is not to change a stakeholder (shareholder), but to redeem²¹.

3.2.

On the other hand, the disposal of stakes (shares) by way of other legal transactions, such as donation, exchange, *datio in solutum* and other acts of law which results in purchasing stakes or shares in a commercial law company, which is the owner of an agricultural property, shall be governed by virtue of Article 4 sec. 6 of A.s.a.s. NSCA shall be notified in any case of the disposal of stakes and shares in commercial companies where the grounds for the purchasing shall be not only the other legal transaction but also another act of law such as an unilateral legal transaction, a judgment of the court, a decision of administrative or executive body, a decision concerning heritage, vindicatory legacy, partition, transformation or merger of commercial companies. In such a case, the NSCA is entitled to purchase such shares and stakes.

¹⁸ Journal of laws (Dz.U.) of 2017 item. 1768 including amendments.

¹⁹ Journal of Laws (Dz.U.) of 2018 item 755 including amendments.

²⁰ Similarly J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ...*, p. 152, K. Maj, *Zmiany...*, p. 94, H. Ciepła, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, "Rejent" 2016, no. 9, p. 33, P. Blajer, *Debata na temat „Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi w praktyce notarialnej”*, Warszawa 30.09–1.10.2016, at the debate the Agricultural Property Agency presented the opposite view in this regard.

²¹ Similarly K. Maj, *Zmiany ...*, p. 94.

4.

Summarising, it should be stated that covering the purchase of stakes and shares in commercial companies which are the owners or perpetual usufructuaries of agricultural properties by the statutory restrictions has not been sufficiently thought through, and the provisions which govern the issue are inconsistent.

In particular, the scope of A.s.a.s. covers cases of the disposal of stakes and shares, which in no way strikes the trading of agricultural properties. The amendments introduced into A.s.a.s. aimed to “reinforce the protection of agricultural land in Poland against its speculative acquisition by domestic and foreign persons, which do not guarantee the use complying with the social interest of the purchased land for agricultural purposes”. The anti-speculative aim of the Act, implemented in particular considering mainly the foreigners who acquire agricultural properties or stakes and shares in commercial law companies who are the owners of agricultural properties in Poland seems to be a disproportionate interference of the NSCA, acting for the benefit of the State Treasury in the economic activity, as well as into the agricultural economic activity of the private entities. It constitutes an unjustified strengthening of the state-owned entity position (NSCA) towards private entities, that conduct an economic activity under a legal organisational form of a commercial law company.

Moreover, under the cited provisions the NSCA may become a stakeholder (shareholder) of the company despite the will of other stakeholders. This contravenes the rule of C.C.C. and the principles of morality, without adequate grounds in so far as interference in the stakeholder’s composition.

Bibliography

- Bieluk J., (2016), *Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne* in: P. Litwiniuk (ed.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Bieluk J., (2016), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Ciepla H., (2016), *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, “Rejent”, nr 9.
- Grykiel J., (2016), *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Monitor Prawniczy”, nr 12.
- Jurcewicz A., (2017), *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, “Studia Iuridica Agraria”, vol. XV.
- Maj K., (2016), *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30.04.2016*, “Krakowski Przegląd Notarialny”, nr 2.
- Pastuszko R., (2017), *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, “Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXVI, nr 1.
- Skoczylas J.J., (2008), *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa.
- Truskiewicz Z., (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016*, “Rejent”, nr 7(315).



ALHOUSSEINI DIABATE

La regulation de l'accès à la terre et à l'aliment en Afrique de l'ouest: entre enjeux de la mondialisation et impératifs locaux

ABSTRACT: *Regulating Access to Land and Food in West Africa: Between Globalization Stakes and Local Needs.*

Globalization has not fulfilled the promise of solving the food insecurity issue in West Africa. Reality tells about persistent hunger compounded by human suffering. The current orientation of economic activities linked to land and food accounts in part for persistent hunger. Liberal permissiveness in the internal legal order and the international trade law principle of placing market interests over non-market interests are proof to this orientation which largely weakens the livelihood of local people. Dedication to a globalization which seems to be irreversible to market values is no sign for a better future. Yet, the image of people weakened and destroyed by the hunger spiral is a frantic for immediate action. If these vital assets such as land and food cannot be taken out of the market logic, a balance must be found between market values and non-market values, the interests of businessmen and local needs in order to adequately respond to the food safety urgency.

KEYWORDS: access to land, access to food, globalization, regulation, food safety

RÉSUMÉ: La mondialisation n'a pas tenu sa promesse de résoudre l'équation de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'ouest. Le constat aujourd'hui est celui d'une faim persistante avec son lot de souffrances humaines. L'orientation actuelle de la régulation des activités économiques liées à la terre et à l'aliment à sa part de responsabilité dans la persistance de cette faim. La permissivité libérale de l'ordre juridique interne et la consécration de la primauté des intérêts marchands sur les intérêts non marchands par le droit du commerce international traduisent cette orientation qui fragilise considérablement les conditions de vie des populations locales. Aussi, l'attachement d'une mondialisation qui semble devenir irréversible aux valeurs marchandes n'augure pas des perspectives alléchantes. Pourtant, l'image des populations affaiblies et anéanties par la spirale de la faim interpelle et appelle à des réponses urgentes. À défaut de sortir ces biens vitaux que sont la terre et l'aliment de la logique marchande, il faut rechercher un équilibre entre valeurs marchandes et non marchandes, entre intérêts des opérateurs économiques du commerce international et impératifs locaux pour répondre à l'urgence des besoins alimentaires.

MOTS CLÉS: accès à la terre, accès à l'aliment, mondialisation, régulation, sécurité alimentaire

La présente communication vise à mettre en lumière les aspects du droit des activités économiques liées à la terre et à l'aliment qui participent à la fragilisation de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Plus concrètement, il s'agit de mettre en lumière le fait que le nécessaire équilibre entre intérêts économiques des opérateurs du commerce international et l'impératif de sécurité alimentaire des populations locales en Afrique de l'Ouest est faussé tant par des règles du droit économique international (1) que par des règles des droits économiques nationaux (2).

1. UN ÉQUILIBRE FAUSSÉ PAR LES RÈGLES DU DROIT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

1.1. La primauté des objectifs du libre-échange

Avant d'être promu par le droit, le libre-échange fut d'abord une doctrine économique mettant en avant les vertus de la libéralisation des échanges internationaux des biens, des services et des capitaux. Les arguments forts de cette doctrine s'ordonnent autour de *la théorie des avantages comparatifs* développée par David Ricardo¹, ou encore la célèbre formule du *laissez-faire, laissez passer* d'Adam Smith². Dans la théorie des avantages comparatifs, David Ricardo soutient que le libre-échange et la spécialisation internationale du travail sont mutuellement avantageux pour les pays³. La célèbre formule *laissez faire, laissez passer* d'Adam Smith, prône le développement de l'initiative privée, le libre-échange, la libre circulation des produits et des capitaux comme un vecteur essentiel de développement économique des nations.

En droit, cette idéologie économique libérale a été institutionnalisée au niveau mondial par le GATT, puis par l'OMC qui a progressivement mise en place un véritable arsenal juridique constitué d'une multitude d'accords commerciaux multilatéraux qui ont pour objectif fondamental d'assurer la réalisation effective de l'ouverture des marchés et garantir les libertés économiques (libre circulation des personnes, des biens et des capitaux) à l'échelle mondiale. Aussi, l'arsenal juridique institué n'autorise en principe aucune mesure constitutive d'entrave aux libertés économiques des opérateurs du commerce international ou même d'atteinte à leurs investissements, sauf sous la forme de droits de douane.

C'est ainsi que l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), qui est l'un des accords de l'OMC visant à éliminer les obstacles au libre échange stipule que

Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait⁴.

Poursuivant le même but l'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), qui est l'accord de l'OMC protecteur des intérêts des investisseurs étrangers, interdit "toutes les mesures qui visent à limiter le droit d'utilisation de produits importés ou qui contraignent à l'achat d'une quantité de produits d'origine nationale ou encore qui limite le droit d'exporter les produits issus de la production locale".

L'adhésion d'un Etat à l'OMC, à pour effet la souscription aux règles du commerce international ainsi conçues et leur corollaire la primauté du libre-échange. Il s'en suit que les États d'Afrique de l'Ouest ayant tous adhéré à l'OMC doivent aujourd'hui agir en conformité avec les règles du droit du commerce internationale pour qui les objectifs du libre-échange primes sur tout autres objectifs y compris les objectifs de sécurité alimentaire.

¹ D. Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris 1977.

² A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), Economica, Édition: Nouv. Trad. (31 mai 2000), 414 pages.

³ Pour l'auteur: les pays ont donc intérêt à se spécialiser dans une activité, même s'ils n'ont pas d'avantages absolus, c'est-à-dire de secteur d'activité dans lequel leur productivité du travail est supérieure à celle des pays partenaires. Selon lui, chaque pays doit se spécialiser dans les secteurs dans lesquels il dispose d'un avantage relatif, c'est-à-dire là où son avantage en terme de productivité relative est le plus élevé, ou là où son désavantage est le plus faible.

⁴ Article 2.

Certes, au nom du principe de la «souveraineté entière et permanente des Etats sur les ressources naturelles » consacré par l'assemblée générale de l'ONU, par le vote de la Charte des droits et devoirs économiques des États du 12 décembre 1974⁵, aucun Etat n'est obligé d'admettre un investisseur sur son territoire. Mais, à partir du moment où l'investissement est librement admis sur son territoire, l'Etat est tenu de satisfaire aux exigences du droit du commerce international, notamment la réalisation effective du libre-échange et le respect des nombreuses règles consacrant la primauté de la protection de l'investissement étranger direct.

1.2. La primauté de la protection de l'investissement étranger direct (IED)

L'investissement étranger direct (IED) est aujourd'hui considéré comme un outil déterminant de l'essor des pays en développement et du soutien à la croissance économique des pays développés. Se dessine dès lors un double intérêt, voire une double exigence de la protection de l'IED. Sur les pays en développement pèse l'exigence de tout mettre en œuvre pour garantir de la manière la plus complète et la plus sûre possible la protection de l'IED. Du côté des pays pourvoyeurs de l'IED, Etats et investisseurs privés tiennent à s'assurer de l'existence d'un régime juridique suffisamment apte à garantir la protection et l'exploitation paisible de l'investissement.

Un cadre juridique visant prioritairement à garantir la protection de l'IED est ainsi progressivement et solidement mis en place. Le cadre institué est formé d'un ensemble constitué des lois nationales sur l'investissement, des traités bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement (TBI) et des traités multilatéraux qui retiennent une définition particulièrement extensive de la notion d'investissement et mettent à la charge des pays d'accueil des nombreuses obligations garantissant une confortable protection de l'IED.

Le TBI conclu entre le Mali et le Canada dénommé « Accord concernant la promotion et la protection des investissements » entré en vigueur le 8 juin 2016, donne une parfaite illustration d'une conception extensive de la notion d'investissement. Selon l'article 1^{er} de cet accord la notion

d'investissement s'entend d'une entreprise; d'une action ou d'un autre type de participation au capital social d'une entreprise; d'une obligation, d'obligations non garanties ou d'autres titres de créance d'une entreprise; d'un prêt à une entreprise; (...) un prêt ou un titre de créance consenti par une institution financière (...) s'il est considéré comme capital réglementaire par la Partie sur le territoire de laquelle l'institution financière est située; d'un avoir dans une entreprise donnant droit à une part des revenus ou des bénéfices de l'entreprise; d'un avoir dans une entreprise donnant droit à une part des actifs de l'entreprise au moment de la dissolution; d'intérêt découlant de l'engagement de capitaux ou d'autres ressources sur le territoire d'une Partie pour une activité économique exercée sur ce territoire, par exemple en raison : i) de contrats qui supposent la présence de biens de l'investisseur sur le territoire de la Partie, notamment des contrats clé en main, des contrats de construction ou des concessions telles que des concessions aux fins de la recherche et de l'extraction de pétrole et d'autres ressources naturelles, ii) de contrats dont la rémunération dépend en grande partie de la production, des revenus ou des bénéfices d'une entreprise; des droits de propriété intellectuelle; et des biens meubles ou immeubles ou autres biens corporels et incorporels acquis ou utilisés dans le dessein de réaliser un bénéfice économique ou à d'autres fins commerciales⁶.

Cette tendance à définir assez largement la notion d'investissement n'est pas sans intérêt pour l'investisseur. Elle vise en effet à assurer la protection la plus large possible des intérêts de l'investisseur et

⁵ Résolution 3281 XXIX, article 2.

⁶ Consultable en ligne à l'adresse suivante: <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mali/fipa-apie/index.aspx?lang=fra>.

surtout à le prémunir contre toute forme d'atteintes à ses droits. La formule participe grandement à la protection des droits et intérêts de l'investisseur, puisqu'elle a pour effet immédiat d'élargir considérablement les possibilités pour l'investisseur étranger d'attraire l'Etat d'accueil devant une instance arbitrale et demander des indemnités. Si les intérêts de l'investisseur se trouvent ainsi largement protégés, il n'en est pas autant de ceux du pays d'accueil pour qui, même dans l'hypothèse d'une mesure visant à protéger la sécurité alimentaire des populations locales, les risques d'une condamnation sont subséquemment accrus.

A ces obligations s'ajoutent des nombreuses obligations mises à la charge du pays d'accueil de l'IED par le droit international des investissements, en particulier par l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) issu du droit de l'OMC. Cet accord multilatéral spécialement conçu pour protéger l'IED surtout dans sa phase d'exploitation établit de nombreuses obligations à la charge du pays d'accueil. En vertu de cet accord le pays d'accueil est tenu de protéger suffisamment l'IED ; de garantir un traitement «juste et équitable» à l'IED ; de lui réserver un traitement non-discriminatoire; et de s'abstenir de prendre des «mesures équivalentes» à une expropriation.

On notera aussi que des obligations analogues se trouvent dans des TBI et accords auxquels de nombreux Etats d'Afrique de l'Ouest font partie. C'est notamment le cas par exemple du TBI conclu entre le Mali et le Canada. Cet accord prévoit en effet que les investisseurs étrangers bénéficieront d'un traitement juste et équitable, ce qui signifie le même traitement que les investisseurs du pays d'accueil, ainsi que le bénéfice du traitement accordé à l'investisseur ressortant à la nation la plus favorisée si ce traitement est plus avantageux. Ils accordent aussi à l'investisseur le droit de rapatrier ses bénéfices. Ils prévoient en outre que l'investisseur ne pourra pas être exproprié ni son entreprise nationalisée sinon pour une cause d'utilité publique et moyennant une indemnisation adéquate.

A ces différentes obligations, des dispositions de l'accord de libre-échange ACP-UE et du TBI conclu entre le Mali et le Canada, ajoutent deux obligations présentant un caractère pour le moins originale. Il s'agit d'obligations rarement contenues dans des traités et accords d'investissement internationaux. En effet, le premier prévoit l'institution, dans le pays d'accueil de l'investissement, d'un régime d'assurance couvrant les risques par suite d'un conflit armé ou d'une guerre civile par exemple, et le second, pour les mêmes raisons, met la charge du pays d'accueil une obligation d'indemnisation des pertes subies par l'investisseur. Précisément l'article 77 de l'accord de Cotonou prévoit l'institution

des régimes de réassurance destinés à couvrir l'investissement direct étranger réalisé par des investisseurs éligibles contre les insécurités juridiques et les principaux risques d'expropriation, de restriction de transfert de devises, de guerre et de troubles civils, ainsi que de rupture de contrat⁷.

De son côté l'article 7 du TBI conclu entre le Mali et le Canada stipule que

chacune des Parties accorde aux investisseurs de l'autre Partie, ainsi qu'aux investissements visés, un traitement non discriminatoire quant aux mesures qu'elle adopte ou maintient relativement aux indemnisations pour les pertes subies par des investissements effectués sur son territoire par suite d'un conflit armé, d'une guerre civile ou d'une catastrophe naturelle⁸

C'est ainsi que la plupart des traités internationaux en matière d'investissements permettent à l'investisseur étranger de rapatrier librement tout ou partie des bénéfices réalisés, l'assurent dans l'exploitation de son investissement d'un traitement juste et équitable, d'un certain niveau de protection et de sécurité,

⁷ Article 77 de l'accord de Cotonou, consultable en ligne à l'adresse suivante : http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_fr.pdf.

⁸ Article 7 de l'Accord concernant la promotion et la protection des investissements entre le Mali et le Canada, prec.

encadrent les hypothèses de dépossession et lui permettent de recourir à l'arbitrage international en cas de litige avec l'État d'accueil de son investissement.

2. UN ÉQUILIBRE FAUSSÉ PAR DES DROITS ÉCONOMIQUES NATIONAUX NON CONTRAIGNANT

2.1. Un encadrement légal non contraignant

Garantir un accès à la terre et à l'aliment à tous les citoyens relève au premier chef de la responsabilité de l'Etat. Celui-ci est tenu à travers un encadrement légal de son secteur économique foncier et agro-alimentaire d'établir des mécanismes juridiques propices à l'effectivité d'un droit à la sécurité foncière et alimentaire qui se posent aujourd'hui comme étant non seulement des obligations politiques, mais aussi juridiques pour l'ensemble des États de la sous-région ouest-africaine.

Dés lors, pour garantir la sécurité foncière et alimentaire sur son territoire, l'Etat peut-il, sans enfreindre aux règles du droit international, adopter des mesures lui permettant par exemples d'exproprier un investisseur étranger, de limiter temporairement les exportations alimentaires ou de limiter ou interdire l'accès des terres agricoles aux investisseurs étrangers?

A priori, le droit économique international ne s'oppose pas à des telles mesures pour vue que l'Etat respecte certaines conditions. Pour une mesure d'expropriation, par exemple, le droit international établit les conditions dans lesquelles un État peut licitement exproprier un investisseur étranger⁹. Pour l'essentiel il y'a quatre conditions: l'expropriation doit être justifiée par un motif d'utilité publique, elle ne doit pas être discriminatoire, l'investisseur exproprier doit bénéficier d'une juste et équitable compensation enfin la mesure d'expropriation ne doit pas être contraire à une disposition du droit national ou d'un accord spécifique garantissant à l'investisseur étranger de ne pas l'exproprier après la réalisation de son investissement¹⁰.

En nous appuyant sur l'exemple du Mali, est-il permit d'envisager une possibilité d'expropriation ou d'une interdiction temporaire d'exportation visant à assurer la sécurité alimentaire des populations locales?

La réponse est non puisque cette possibilité est fermée par le droit économique malien lui même. En particulier par la loi du 27 février 2012 portant code des investissements et son décret d'application. Ces textes sont d'une exceptionnelle générosité a l'égard de l'investisseur et au détriment de la sécurité alimentaire des populations locales. La loi du 27 février 2012 portant Code des investissements, outre les nombreux privilèges qu'elle accorde à l'investisseur, assure a ce dernier une confortable garantit contre toute forme d'atteinte a ses droits de propriété. L'article 7 de cette loi dispose

l'investisseur est garanti contre toute mesure de nationalisation, d'expropriation ou de réquisition de son entreprise, sauf pour cause d'utilité publique. Le cas échéant, l'investisseur bénéficiera d'une indemnisation conformément aux lois et règlements applicables en la matière¹¹.

Cette disposition rend ainsi quasiment impossible toute forme d'expropriation d'un investisseur même en cas de crise alimentaire nationale puisque la seule dérogation possible (expropriation pour cause d'utilité publique) est frappée d'une sanction (indemnisation) qui n'est pas à la portée d'un pays en voie de développement au moyens financiers limités.

⁹ Voir S. Manciaux, *Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire?*, „Revue Internationale de Droit Économique” 2012, 4, pp. 60–61.

¹⁰ Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC).

¹¹ Loi n°2012–016 du 27 février 2012 portant code des investissements.

Le droit économique national autorise-t-il au moins le pays à interdire ou à limiter l'accès de ses terres agricoles aux investisseurs étrangers pour en réserver l'usage aux paysans locaux?

Là aussi la réponse est négative par les effets conjugués du Code des investissements, de la loi d'orientation agricole et de la loi portant sur le foncier agricole au Mali. Ces différents textes ouvrent en effet très largement la porte aux investisseurs et singulièrement à ceux qui investiront dans la terre agricole. La loi d'orientation agricole adoptée en 2006¹², suivie d'un Programme National d'Investissement dans le secteur Agricole (PNISA)¹³, ont même fait du secteur de l'agriculture un secteur prioritaire dans lequel des investissements étrangers peuvent s'effectuer et bénéficier de multiples privilèges. Cette ouverture s'est poursuivie par la modification de la loi du 19 août 2005 relative aux investissements¹⁴ et par l'adoption le 27 février 2012 d'une nouvelle loi portant Code des investissements¹⁵. Ce Code, d'une exceptionnelle générosité facilite considérablement l'acquisition et l'investissement dans les terres agricoles, en offrant aux investisseurs étrangers plusieurs garanties et en leur octroyant des avantages fiscaux et douaniers très importants¹⁶. Adoptée le 11 Avril 2017 la loi portant sur le foncier agricole¹⁷, s'inscrit dans la même logique que les textes précédents. Aucune limitation encore moins interdiction n'est faite à l'acquisition de terres agricoles par des investisseurs étrangers.

Sur ce dernier point, les droits Ivoiriens et Béninois instituent des mécanismes qui dégagent des solutions assez prometteuses et qui méritent d'être relevées. En droit Ivoirien, la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 portant Code foncier rural, modifiée par la loi du 28 juillet 2004¹⁸, ferme totalement l'accès à la propriété foncière agricole à l'investisseur étranger. L'article 1^{er} de cette loi dispose en effet que

le Domaine Foncier Rural est constitué par l'ensemble des terres mises en valeur ou non et quelle que soit la nature de la mise en valeur. Il constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Toutefois, seuls l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires.

Remarquons, qu'outre l'étranger personne physique, les personnes morales de droit privé en particulier les entreprises se trouvent aussi exclues de la propriété foncière rurale par l'effet de cette disposition. L'exclusion de cette dernière catégorie, traduit la crainte du législateur ivoirien de voir les sociétés multinationales se camoufler dans l'enveloppe d'une société ou d'un organisme de droit ivoirien pour accaparer des grandes superficies des terres agricole¹⁹. On ne peut mieux exprimer la volonté de garantir le "droit à la terre", qui est une condition de la sécurité alimentaire des populations locales²⁰.

Pareilles solutions sont, dans une moindre mesure, établies par le droit Béninois puisque depuis l'adoption de la loi n°2013-001 portant Code foncier et domanial seules les personnes de nationalité béninoise ont accès aux terres agricoles. L'article 14 de cette loi dispose en effet que "toute personne

¹² Loi n° 06-40/AN-RM du 16 août 2006 portant loi d'orientation agricole, Document consultable sur le site dédié à la loi d'orientation agricole à l'adresse suivante : http://loa-mali.info/IMG/pdf/LOA_VOTEE.pdf.

¹³ Document consultable à l'adresse suivante: http://www.aec.msu.edu/fs2/promisam_2/PNIP_SA_06_08_2010.pdf.

¹⁴ Loi N° 05-050 du 19 août 2005 modifiant la loi n°91-048/AN-RM du 26 février 1991 portant Code des Investissements.

¹⁵ Loi n°2012-016 du 27 février 2012 portant code des investissements. Consultable en ligne à l'adresse suivante : <http://www.ccimmali.org/pdf/pdfinvest.pdf>.

¹⁶ F. Collart Dutilleul, A. Diabate, *La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en Afrique de l'Ouest: les risques d'une désillusion*, HAL 2013, accessible en ligne.

¹⁷ Loi n°2017-001 du 11 Avril 2017 portant sur le foncier agricole, JORM du 21 Avril 2017, p. 602-606.

¹⁸ Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 portant Code foncier rural modifiée par la loi du 28 juillet 2004 JORCI du 14 janvier 1999.

¹⁹ S. Boni, *Comprendre l'esprit de la loi n°98-750 du 23 Décembre 1998 portant Code foncier rural en Côte-d'Ivoire*, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01116550>.

²⁰ Voir en ce sens F. Collart Dutilleul, *Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce*, in: F. Collart Dutilleul, *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, accessible en ligne à l'adresse suivante: <https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/.../DemocratieAlimentaire-Vol1.pdf>.

physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble ou des terres en République du Bénin". Ainsi seules les personnes physique et morale de nationalité béninoise peuvent acquérir des terres agricoles. Mais si les non nationaux ne peuvent acquérir des terres agricoles, la loi les autorise tout de même à "acquérir un immeuble en milieu urbain" et à conclure des "baux commerciaux, industriels ou d'habitation". Remarquons ici, qu'à la différence du droit ivoirien, la personne morale de nationalité Béninoise peut parfaitement acquérir des terres agricoles. Dès lors, rien n'empêche l'acquisition des surfaces de terres agricoles par un investisseur étranger par le biais d'une entreprise de droit béninois. Cette mesure n'est pas suffisamment contraignante pour préserver les paysans locaux et garantir la sécurité alimentaire des populations locales.

Cette brève présentation, montre que le problème provient du manque de contrainte dans l'encadrement juridique de l'accès à la terre et à l'aliment. Le cas du Mali, et dans une moindre mesure celui du Benin, l'illustrent clairement. Pourtant la récurrence des crises alimentaires en Afrique de l'ouest et le phénomène de l'accaparement des terres notamment agricoles invite à plus de prudence à l'égard des investisseurs étrangers et justifie un encadrement plus contraignant.

2.2. L'élaboration de contrats déséquilibrés

Guidés par des intérêts financiers et stratégiques, des multinationales de l'agro-business, des fonds d'investissement et même certains États ont montré ces dernières années un intérêt particulier pour les terres cultivables en Afrique. Outre les règles du droit économique international et celles des législations économiques nationales ce sont les contrats qui servent d'outil juridique permettant l'établissement des rapports entre parties et la définition de leurs obligations. La configuration des parties au contrat est variable. Il y'a en effet deux cas de figure : les contrats conclus entre investisseur et personnes de droit privé (paysans, groupement familial ou villageois et parfois même des spéculateurs fonciers) et ceux conclus entre investisseur et Etat hôte. S'agissant de la nature juridique des contrats conclus elle emprunte le plus souvent la forme classique des contrats d'affaires (vente, bail, prêt, contrat d'intégration, contrat de faire-valoir ...).

Lorsqu'on s'intéresse aux contrats conclus entre investisseurs et personnes privées on ne peut qu'être frappé par le déséquilibre économique excessif qui caractérise les dits contrats. Au-delà même de la protection et de la sauvegarde des intérêts vitaux des populations locales contractes, c'est en effet le déséquilibre dans les obligations entre parties contractes qui est en premier lieu saisissant.

Dans son étude réalisée en 2011 et portant sur 12 contrats d'acquisition foncière en Afrique Mr Cotula constate, non sans inquiétude, que la majorité des contrats se résument à des

documents brefs et peu spécifiques qui octroient des droits à long terme sur de vastes étendues de terres et, dans certains cas, des droits prioritaires sur l'eau (...) en échange de maigres et vagues promesses d'investissements et/ou d'emplois²¹.

L'essentiel des dispositions contractuelles porte en effet sur l'identité et les lieux de résidence (villages, quartiers) des contractants, la superficie concernée, sa localisation, la durée du contrat, le montant de la transaction, l'identité des témoins, l'identité du responsable administratif du village et la date d'établissement du contrat²². On retrouve rarement des clauses permettant de rétablir l'équilibre contractuel en

²¹ L. Cotula, *Acquisitions foncières en Afrique: que disent les contrats?*, Londres 2011.

²² Voir en ce sens : Ph. Lavigne Delville, J-Ph. Colin, I. Ka, M. Merlet, *Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation*, UEMOA/IPAR 2017; L. Cotula, op.cit.

cas de déséquilibre économique excessif ou de circonstance altérant gravement les conditions de vie des populations locales et revêtant un caractère de force majeure (sécheresse, famine, crise économique grave par exemples).

Le réflexe aurait pourtant conduit à l'insertion des clauses spécifiques permettant en pareils circonstances la renégociation de la contrepartie pécuniaire, la suspension de l'exécution du contrat, ou voir même la rupture pure et simple du lien contractuel²³. À l'évidence, on ne peut s'attendre à un tel réflexe de la part des paysans dépourvus de compétences en terme de techniques contractuelles et engagés dans des contrats d'adhésion élaborés sur mesure par un investisseur obsédé par la réalisation des profits. C'est ainsi qu'on aboutit à l'élaboration des contrats déséquilibrés consacrant très insuffisamment d'attention aux intérêts des populations locales.

Les contrats conclus entre États et investisseurs étrangers sont-ils mieux élaborés et plus équilibrés?

Rien n'est moins sûr. Pour s'en rendre compte appuyons-nous sur l'exemple de la convention d'investissement conclu entre l'État du Mali et la Société libyenne «Malibya agricole» en mai 2008²⁴. Cette convention porte sur une superficie totale de 100.000 ha octroyés à la Société Malibya agricole pour une durée de 50 ans renouvelable²⁵. Dans le cadre de cette convention, l'État du Mali a souscrit divers engagements en faveur de la Société Malibya agricole. En particulier, il s'engage à offrir la terre libre de toutes entraves judiciaires tenant à l'existence d'une propriété individuelle ou collective qui empêcherait l'exploitation de la terre. Il s'engage également à accomplir toutes les démarches administratives d'approbation provisoire de l'octroi du terrain dans le délai bref d'un mois à compter du dépôt de la demande de la terre par la partie Libyenne. Il s'engage également à octroyer définitivement le terrain selon les résultats des études de faisabilité technique et économique²⁶.

En outre, l'État du Mali s'engage à offrir à la Société Malibya agricole tous les permis d'usage de l'eau du canal de Macina ainsi que l'usage des eaux souterraines selon les besoins du projet déterminés par l'étude de faisabilité économique. Pour ce faire, l'État du Mali garantit à la Société Malibya agricole l'accès à la quantité d'eau nécessaire et sans restriction pour son exploitation, pendant la période du mois de juin à décembre de chaque année. Entre janvier et mai, en raison de l'étiage du fleuve Niger, les activités de production de la société Malibya concerneront des cultures moins consommatrices d'eau telles que le blé, le mil, le maïs, le soja ainsi que différentes sortes de légumes et l'État du Mali s'engage alors à assurer la quantité d'eau nécessaire pour lesdites cultures à partir du même canal de Macina²⁷. L'investisseur Libyen obtient ainsi de l'État du Mali un usage sans restriction de l'eau pendant toute l'année, en particulier pendant la période comprise entre janvier et mai. Une telle condition n'est pas innocente et nous semble lourde de conséquences pour la sécurité alimentaire du Mali. En effet, la période de janvier à mai est la période d'étiage du fleuve Niger qui arrose la quasi-totalité de la zone Office du Niger²⁸ qui fournit l'essentiel de la production agricole du Mali et où se situent les superficies octroyées à la société Libyenne. À cette période, le fleuve Niger se trouve à son plus bas niveau de l'année et conséquemment sa capacité à servir les canaux déversant l'eau sur les espaces agricoles aménagés diminue sensiblement. Il s'ensuit qu'en cas d'étiage sévère, ce qui peut facilement arriver compte tenu des perturbations pluviométriques du pays, seulement une partie des espaces agricoles aménagés pourra être servie. Or, conformément aux engagements contractuels de l'État du Mali, ce sont les espaces agricoles exploités par la société Libyenne

²³ Voir en sens: P.-E. Bouillot, A. Diabate, F. Garcia, *Le droit des contrats: outil de sécurité alimentaire dans le commerce et les investissements internationaux?*, 2014, accessible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.oopen.org/search?identif=632415>.

²⁴ Pour une étude détaillée de cette convention voir : F. Collart Dutilleul, A. Diabate, op.cit.

²⁵ Article 6 de la convention Malibya prec.

²⁶ Article 5 de la convention Malibya prec.

²⁷ Article 8 de la convention Malibya prec.

²⁸ Sur l'office du Niger, voir: <http://www.office-du-niger.org.ml>.

qui seront prioritairement servis. Il en résulte qu'en cas d'étiage sévère, le Mali manquera d'une partie importante de sa production agricole, avec pour conséquences que de nombreux paysans ne pourront pas se nourrir et que de nombreux consommateurs souffriront de la rareté des denrées sur le marché national.

Quelle contrepartie financière la convention prévoit-elle pour l'Etat du Mali ? Relevons tout d'abord que les 100.000 ha affectés à l'activité de la Société Malibya agricole pour la durée de 50 ans renouvelable le sont sans contrepartie. La convention Malibya le précise explicitement dans l'article 17 de cette convention qui indique que "les deux parties sont convenues de la gratuité de la terre affectée pour la réalisation au projet".

En fait, la contrepartie financière se réduit à quelques francs CFA seulement pour la redevance annuelle en eau. L'article 8 de la convention prévoit en effet une redevance en eau devant être perçue par l'Etat du Mali. Mais cette redevance se limite à 2470 francs CFA/ha pour l'irrigation annuelle par aspersion et à 67000 francs CFA/ha pour l'irrigation annuelle par gravité. La convention ajoute toutefois que ces taux pourront être révisés annuellement, mais seulement par voie de négociation entre les deux pays²⁹.

Cette convention d'investissement agricole prévoit-elle au moins des mesures permettant la réalisation de la sécurité alimentaire des populations locales ? La réponse est non puisque aucune disposition de la convention Malibya ne prévoit ni ne contraint l'investisseur libyen à écouler une partie de sa production sur le marché malien. L'insertion d'une pareille disposition dans la convention aurait au moins permis de contraindre l'investisseur à contribuer à l'approvisionnement du marché malien et subséquemment à contribuer à la réalisation de la sécurité alimentaire des populations locales. Mais on ne trouve rien dans le contrat allant dans cette direction. Il résulte donc de ce qui précède que cette convention est fortement déséquilibrée en termes d'avantages pour l'Etat malien au point même d'en devenir léonine.

3. CONCLUSION

A la fin de cette étude, qui mérite d'être approfondie, il apparaît clairement que l'orientation actuelle de la régulation des activités économiques liées à la terre et à l'aliment en Afrique de l'ouest, ne va pas dans le sens d'une meilleure protection de la sécurité alimentaire des populations locales. La permissivité libérale de l'ordre juridique interne et la consécration de la primauté des intérêts marchands sur les intérêts non marchands par le droit du commerce international fragilisent considérablement l'accès des populations locales à la terre et à l'aliment. L'attachement d'une mondialisation qui semble devenir irréversible aux valeurs marchandes n'augure pas des perspectives alléchantes. Pourtant, l'image des populations affaiblies et anéanties par la spirale de la faim interpelle et appelle à des réponses urgentes. A défaut de sortir ces biens vitaux que sont la terre et l'aliment de la logique marchande, il faut rechercher un équilibre entre valeurs marchandes et non marchandes, entre enjeux des acteurs de la mondialisation et impératifs locaux pour répondre à l'urgence des besoins alimentaires.

Bibliographie

- Boucobza X., (2012), *La méthode de promotion de la sécurité alimentaire. Une application de la lex publica?*, „Revue internationale de droit économique” 4(XXVI).
- Breger Th., (2013), *Mondialisation, marchandisation des biens essentiels et ordre public*, F. Collart Dutilleul, *Penser une démocratie alimentaire* vol. I, Inida (Costa Rica).
- Collart Dutilleul F., (2013), *Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce*, in : F. Collart Dutilleul, *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I.

²⁹ Article 8 de la convention Malibya prec.

- Collart Dutilleul F., Pironon V., (2012), *Droit économique et sécurité alimentaire. Introduction*, „Revue internationale de droit économique” 4(XXVI).
- Cotula L., (2011), *Acquisitions foncières en Afrique: que disent les contrats?*, Londres.
- Delcourt L., (2012), *L'avenir des agricultures paysannes face aux nouvelles pressions sur la terre*, in: F. Collart Dutilleul (dir.), *De la terre aux aliments, Des valeurs au droit*, San José, Costa Rica.
- Ullrich H., (2003), *La mondialisation du droit économique: vers un nouvel ordre public économique. Rapport introductif*, „Revue internationale de droit économique” 3(XVII).
- Soma A., (2010), *Droit de l'homme à l'alimentation et sécurité alimentaire en Afrique*, Genève–Zurich.
- Manciaux S., (2012), *Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire?*, „Revue Internationale de Droit Économique”, 4.

Alhousseini Diabate – docteur en droit privé, enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako-Mali, Responsable du Master droit foncier et agroalimentaire, alhousseini44@gmail.com.



GIULIANA STRAMBI

Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La “nuova stagione” legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell’accesso alla terra da parte dei giovani

ABSTRACT: *Recovery of Uncultivated and Abandoned Land. The “New Season” of Italian Legislation Towards Environmental Objectives and the Promotion of Access to Land for Young People.*

In Italy the recovery of uncultivated and abandoned land has lived several seasons since the first post-war period, but not always with satisfactory results. The present paper aims to highlight the reasons for the recent renaissance of the Regions’ interest for the issue. They have regulated again the allocation of uncultivated and abandoned land in the new framework of the discipline of the so-called “land banks”. Following the example of the regional legislations, which have environmental goals, the State recently created “land banks” that aim to give opportunities to young people to have access to land, especially in Southern Italy, furthermore curbing the problem of the ageing of the farmers. The paper will examine the various disciplines, framing them in the context of EU policies for the rational use of natural resources and for the development of marginal rural areas, in order to highlight their critical issues.

KEYWORDS: uncultivated and abandoned land, young farmers, environmental protection

RIASSUNTO: Il recupero delle terre incolte e abbandonate in Italia ha vissuto diverse stagioni a partire dal primo dopoguerra, con esiti non sempre soddisfacenti. Il presente scritto mira ad evidenziare i motivi della recente rinascita dell’interesse per la questione da parte delle Regioni, le quali sono tornate a disciplinare l’istituto dell’assegnazione delle terre incolte e abbandonate nel nuovo contesto della disciplina delle cosiddette “banche della terra”. Sulla scia dell’intervento regionale, che presenta dichiarate finalità ambientali, si è mosso anche il legislatore statale, con la creazione di “banche della terra” che mirano ad offrire opportunità di accesso alla terra ai giovani, soprattutto nelle aree del sud Italia, anche per arginare il problema della senilizzazione del settore agricolo. L’articolo, oltre ad analizzare le diverse discipline, inquadrandole anche nel contesto delle politiche europee per l’uso razionale delle risorse naturali e per lo sviluppo delle aree rurali marginali, ne evidenzierà le criticità.

PAROLE CHIAVES: terre incolte e abbandonate, giovani agricoltori, tutela dell’ambiente

1. L’INTERVENTO A FAVORE DEL RICAMBIO GENERAZIONALE E DELL’ACCESSO ALLA TERRA NELL’AGRICOLTURA ITALIANA COME OCCASIONE PER RECUPERARE LE TERRE INCOLTE E ABBANDONATE

I dati dell’ultimo censimento generale dell’agricoltura italiana del 2010 e delle successive rilevazioni statistiche condotte su scala locale rivelano che la senilizzazione e lo scarso ricambio generazionale

sono ancora fra le principali problematiche dell'agricoltura italiana¹. Esse preoccupano innanzitutto per ragioni economiche, in quanto pongono un freno alla competitività, posto che i giovani, essendo più propensi ad innovare sotto il profilo tecnologico e organizzativo, potrebbero dar vita ad aziende più competitive sul mercato. Ma preoccupano anche per ragioni ambientali: in un territorio fragile sotto il profilo idrogeologico come quello italiano, composto in gran parte da superficie collinare e di montagna, l'abbandono delle terre che consegue alla cessazione dell'attività da parte dell'agricoltore anziano comporta il venir meno di un presidio del territorio². Tra gli ostacoli principali all'ingresso dei giovani in agricoltura, oltre alla mancanza di servizi nelle aree rurali, emerge la difficoltà dell'accesso alla terra³.

Nel presente contributo si intende dare conto di alcuni recenti interventi legislativi diretti a favorire l'accesso alla terra da parte dei giovani, con particolare attenzione alle terre incolte e abbandonate. Per meglio comprendere gli elementi di continuità e di novità dell'attuale fase legislativa, verrà ripercorsa brevemente l'evoluzione della normativa italiana in materia di recupero delle terre incolte e abbandonate, con particolare attenzione alla legge statale del 1978, ancora oggi vigente.

2. LE DIVERSE "STAGIONI" DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA SUL RECUPERO PRODUTTIVO DELLE TERRE INCOLTE E ABBANDONATE

Le prime due fasi legislative in materia di recupero delle terre incolte e abbandonate risalgono agli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale e a quelli successivi al secondo conflitto mondiale. Esse si basavano sull'assegnazione di terreni pubblici e privati "non coltivati o insufficientemente coltivati" ad associazioni di contadini, con l'intento di rispondere alla richiesta di terra da parte della manodopera bracciantile disoccupata e alle istanze di limitare il latifondo estensivo. In sostanza, se il proprietario di un terreno coltivava male o non coltivava affatto, né si curava di provvedere affinché altri coltivassero il terreno, rimaneva «esposto ad essere espropriato, se non della proprietà, dell'impresa; cioè ad essere privato del potere di gestione aziendale, in favore di un più idoneo coltivatore»⁴. Questo principio è apparso successivamente coerente con la funzione sociale della proprietà terriera, che l'art. 44 della Costituzione italiana del 1948 esplicita nell'obiettivo di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali»⁵.

Tuttavia, la normativa del secondo dopoguerra ha avuto una scarsa applicazione, soprattutto a causa della complessità delle procedure e del prevalere dell'interesse politico per la riforma fondiaria e la diffusione della piccola proprietà⁶.

Il problema delle terre incolte è poi «riesploso» nella seconda metà degli anni '70⁷, quando una situazione di crisi economica e di crescente disoccupazione ha di nuovo interessato l'Italia. Fu così elabo-

¹ Cfr., fra gli altri, R. Cagliero, S. Novelli, *Giovani e senilizzazione nel Censimento dell'agricoltura*, "Agriregionieuropa" dicembre 2013, p. 11.

² Si tratta di fenomeni che non interessano solo l'Italia, tanto che l'Unione europea da anni prevede misure di contrasto nella politica agricola comune. Cfr. A. Carbone, A. Corsi, *La riforma della PAC e i giovani*, "Agriregionieuropa", dicembre 2013.

³ Anche dovute a difficoltà di accesso al credito. Cfr. Inea, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2013*, Roma 2013, spec. pp. 93-94.

⁴ A. Carrozza, *L'assegnazione di terre*, in: N. Irti (a cura di), *Diritto agrario italiano*, Torino 1978, pp. 375-376.

⁵ Cfr., fra tutti, C.A. Graziani, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, "Nuovo diritto agrario" 1982, p. 3, e A. Jannarelli, *Proprietà e impresa nell'utilizzazione delle terre incolte (a proposito di un recente progetto di legge)*, "Rivista di Diritto Agrario" 1978, I parte, pp.437-438.

⁶ F. Adornato, *Terre incolte*, "Enciclopedia del diritto", XLIV, Milano 1992, p. 280.

⁷ C.A. Graziani, op.cit., p. 15.

rata la legge 4 agosto 1978, n. 440, sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, che è ancora oggi in vigore⁸.

Si tratta di una legge-quadro abbastanza scarna, che si apre richiamando le finalità di «salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente» e che: detta una definizione di terre incolte o abbandonate (quelle «suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno *due* annate agrarie») e una complessa modalità di individuazione delle terre «insufficientemente coltivate»⁹; assegna alle Regioni il compito di censire le terre incolte o abbandonate, nonché di assegnare «per la coltivazione» le terre, pubbliche o private, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata, previa presentazione di un piano aziendale; stabilisce che il rapporto fra proprietario e assegnatario delle terre è regolato dalla disciplina sull'affitto di fondo rustico; riconosce il diritto del proprietario di chiedere di coltivare direttamente le terre previa presentazione di un piano di sviluppo aziendale.

La disciplina regionale di dettaglio ha poi proposto soluzioni spesso originali e diversificate fra le Regioni. Ne è emerso un quadro in cui l'assegnazione di terre incolte o abbandonate, pur rimanendo uno strumento per favorire l'assorbimento della manodopera in eccesso, rispetto al passato, si inserisce nella «più generale programmazione dell'assetto del territorio, per soddisfare esigenze non solo di utilizzazione delle risorse agricole, ma anche di sistemazione forestale ed idrogeologica a tutela dell'ambiente»¹¹.

Dopo il fervore legislativo e giurisprudenziale degli anni '80-'90, l'attenzione per il tema delle terre incolte è però andata di nuovo lentamente scemando, prima, a causa della scarsa e difficoltosa applicazione delle leggi regionali e, in seguito, della abrogazione esplicita di molte di esse nel corso di questo inizio di XXI secolo, nel contesto delle iniziative di riordino e di semplificazione normativa adottate dalle Regioni.

3. LE “BANCHE DELLA TERRA” REGIONALI

Di recente, si è assistito ad un rinnovato interesse per il recupero delle terre incolte da parte delle Regioni, che trovano ancora un punto di riferimento nella legge statale del 1978, mai abrogata. L'attuale stagione legislativa si caratterizza per l'inquadramento dell'intervento per il recupero delle terre incolte e abbandonate nel più ampio contesto della disciplina delle cosiddette banche regionali della terra, vale a dire di uno strumento diretto a favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di terreni agricoli, al fine di perseguire una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali.

La prima Regione a disciplinare e rendere operativa la banca della terra è stata la Toscana, negli anni 2012-2014¹², con il fine dichiarato di «favorire l'accesso dell'imprenditoria privata e, in particolare, dei

⁸ Su cui v., *ex multis*, il *Commentario alla legge*, a cura di M. Costantino, “Le nuove leggi civili commentate” 1978, fasc. III, p. 520; D. Bellantuono, *La nuova legge per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, “Nuovo diritto agrario” 1978, p. 681; E. Rook Basile, *Aspetti del censimento e dell'assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, “Rivista di diritto agrario” 1980, p. 48; F. De Simone, *L'assegnazione delle terre incolte*, Napoli 1982; E. Cristiani, *La legislazione sulle terre incolte*, in: L. Costato (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova 2003, p. 560.

⁹ Art. 7, comma 1, legge n. 440/1978 (corsivo aggiunto).

¹⁰ Art. 2 comma 2, legge n. 440/1978.

¹¹ Così, A. Clarizia, *Terre incolte (concessione di)*, in: “Enciclopedia Giuridica” 1994, vol. XXXI, p. 1.

¹² Cfr. la legge reg. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80, e i decreti del Presidente della Giunta Regionale del 4 marzo 2014, n. 13/R, del 15 ottobre 2014, n. 60/R, recanti rispettivamente il Regolamento di attuazione e il Regolamento di funzionamento della banca della terra. Cfr., in proposito, M. Alabrese, *Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?*, in: F. Trentini (a cura di), *Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU* (Riberão Preto, 23-26 settembre 2014), Riberão Preto 2014, spec. p. 745. Sulle precedenti esperienze spagnole dei Bancos de Tierra de Autnómico (il caso della Ley 7/2007 del 21 maggio 2007 della Galicia) e de Municipal (il caso della Valencia), cfr. G. Domenéch Martínez, *Los banco de*

giovani agricoltori ai terreni agricoli e forestali¹³ e, in tal modo, valorizzare i terreni pubblici e privati attraverso un loro uso produttivo. Molte Regioni hanno, poi, seguito l'esempio della Toscana, seppure introducendo alcuni elementi distintivi¹⁴.

In generale, la banca della terra si presenta come un inventario, aggiornato periodicamente, dei terreni agricoli e forestali disponibili per operazioni di affitto o di concessione, identificati da indicazioni catastali¹⁵. Tale inventario è reso accessibile al pubblico come banca dati informatica, pubblicata sul sito web dalla Regione oppure dell'ente gestore della banca della terra. Il soggetto pubblico gestore assume, quindi, il ruolo di intermediario, con l'obiettivo di agevolare l'utilizzo dei terreni pubblici e privati, indipendentemente dal fatto che essi siano già in uso al momento dell'inserimento nella banca dati¹⁶.

Salvo i pochi casi in cui la banca della terra comprende solo i terreni di proprietà della Regione o comunque di proprietà pubblica¹⁷, la maggior parte delle Regioni ha seguito l'esempio della Toscana, prevedendo che l'inventario riguardi terreni di proprietà sia pubblica che privata e comprenda anche terreni abbandonati o incolti, da assegnare a soggetti privati che si impegnano a coltivarli in attuazione della n. 440/1978, con l'obiettivo non solo di favorire il «recupero» di tali aree, ma anche di «contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici, limitare gli incendi boschivi e favorire l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-forestali»¹⁸. All'iniziativa è generalmente associata la possibilità di accedere ad un sistema di incentivi¹⁹.

4. LA “BANCA DELLE TERRE AGRICOLE” NAZIONALE

La legge n. 154/2016 ha istituito in Italia una banca della terra a carattere nazionale, divenuta operativa nel marzo 2017: la «Banca delle terre agricole»²⁰.

Come nel caso delle iniziative regionali, si tratta di una banca dati *online*, accessibile a titolo gratuito sul sito dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (Ismea). L'obiettivo dichiarato è quello di costituire un «inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole» italiane,

tierra en la Comunidad Valenciana, in: *Atti del XIV Congreso Mundial de derecho agrario de la UMAU* (San José, 11–15 settembre 2016), San José 2016, p. 250 ss.

¹³ Art. 2, comma 1, lett. a), legge reg. Toscana n. 80/2012, citata.

¹⁴ Ad esempio, la legge reg. Molise 5 novembre 2014, n. 16, richiama la tutela della biodiversità, mentre la legge reg. Marche 24 marzo 2015, n. 11, richiama la valorizzazione delle filiere locali e la lotta alla disoccupazione, in particolare dei giovani, delle donne e delle persone in condizioni di svantaggio.

¹⁵ Alcune banche della terra comprendono anche aziende agricole pubbliche e private (oltre a quella toscana, ad esempio, quelle delle Regioni Umbria, ex art. 198, comma 1, legge reg. 9 aprile 2015, n. 12, e Veneto, ex art. 2, legge reg. 8 agosto 2014, n. 26), altre, i «fabbricati rurali» (es. l'Abruzzo, ex art. 2 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26, e del regolamento attuativo del 22 marzo 2017).

¹⁶ Fanno eccezione le banche regionali della terra che sono state istituite esclusivamente per il recupero dei terreni incolti o abbandonati (es. legge reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, e la legge reg. Veneto 8 agosto 2014, n. 26).

¹⁷ Cfr. la legge reg. Lazio 10 agosto 2016, n. 12 (spec. art. 18) e la legge reg. Campania 31 marzo 2017, n. 10.

¹⁸ Così, l'art. 5 legge reg. Toscana n. 80/2012, citata. Ma v. anche l'art. 31-quinquies della legge reg. Lombardia n. 31/2008, cit.; l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 26/2014, cit.; l'art. 1 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26; l'art. 1 della legge reg. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, come sostituito dalla legge reg. Puglia 29 maggio 2017, n. 15.

¹⁹ Nel caso della Regione Toscana, l'iniziativa è stata inserita nel progetto «Giovanisi»: <http://giovanisi.it/>. Per un approfondimento sulla disciplina delle banche della terra regionali e, in particolare, di quella toscana, cfr. G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle “banche della terra”*, “Rivista di diritto agrario” 2017, I, p. 599.

²⁰ L'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale», aveva previsto che la banca delle terre agricole fosse istituita presso l'Ismea (ente pubblico economico vigilato dal Ministero dell'agricoltura-Mipaaf) entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, cioè entro il 10 agosto 2016. La Banca, però, è divenuta accessibile *on line* solo nel marzo 2017.

»disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti«, per operazioni »di cessione e di acquisto«²¹. La Banca dell'Ismea mira, inoltre, a fornire informazioni che vanno al di là dei dati catastali, come ad esempio, le procedure di accesso alle agevolazioni per i giovani imprenditori e per il ricambio generazionale in agricoltura.

Sebbene la legge non specifichi se i terreni e le aziende agricole censiti siano solo quelli pubblici oppure anche quelli privati, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Ismea hanno chiarito che l'inventario comprende *esclusivamente* terreni di proprietà pubblica ed è alimentato sia con i terreni derivanti dalle attività fondiari gestite dall'Ismea, sia con quelli appartenenti a Regioni, Province e altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni che sottoscrivano convenzioni con l'Ismea²². L'intento è, infatti, quello di »valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all'agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore«, tanto che le risorse finanziarie derivanti dalla vendita dei terreni dovranno essere destinate esclusivamente ad interventi in favore dei giovani agricoltori²³.

Tuttavia, considerando che l'istituzione della Banca delle terre agricole è prevista nell'ambito del Titolo II della legge, dedicato a »Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica«, il fatto che la Banca operi ricorrendo all'istituto della vendita e che abbia come oggetto solo beni di proprietà pubblica induce a ritenere che questo strumento in realtà sia stato pensato per proseguire l'opera di privatizzazione delle terre pubbliche già intrapresa da qualche anno²⁴. Dunque, la disciplina nazionale e quelle regionali sulla banca delle terre agricole sembrerebbero avere una diversa *ratio legis*.

In effetti, la legge sulla Banca dell'Ismea non fornisce una definizione di terre abbandonate, né rinvia a quella di cui alla legge n. 440/1978, ma fa salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni incolti e abbandonati alla data di entrata in vigore della legge²⁵, onde evitare una sovrapposizione fra gli ambiti di applicazione di questi omonimi strumenti. Ciò non toglie che permanga il rischio di confusione, per i potenziali soggetti interessati, di fronte all'avvio pressoché contestuale di entrambi gli strumenti.

5. LA “BANCA DELLE TERRE ABBANDONATE E INCOLTE” DEL MEZZOGIORNO

Nell'ambito del decreto per la crescita economica nel Mezzogiorno d'Italia, del giugno 2017, un lungo articolo è dedicato alla »Banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati«²⁶. Sembrerebbe, quindi, che in Italia sia prevista l'istituzione di una nuova Banca delle terre: una banca a carattere sovragiornale (ma non nazionale), che comprende terre abbandonate (ma non esclusivamente agricole). Tuttavia, leggendo il testo dell'articolo, si nota che non è prevista alcuna

²¹ Comma 2 dell'art. 2, legge n. 154/2016, cit.

²² Comma 5 dell'art. 16 della legge n. 154/2016, cit. Sulle attività dell'Ismea, v. <http://www.ismea.it/istituto-di-servizi-per-il-mercato-agricolo-alimentare>.

²³ Così si legge nei comunicati del Mipaaf e dell'Ismea del 15 marzo 2017 (reperibili, rispettivamente, sul <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10940>, e <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10046>).

²⁴ Cfr., in proposito, L. Russo, *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, in: *Scritti in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli 2014, p. 607.

²⁵ Comma 6 dell'art. 16, legge n. 154/2016, cit.

²⁶ Art. 3 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, come modificato dalla legge di conversione 3 agosto 2017, n. 123, »Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno«.

creazione di banche dati online, bensì la pubblicazione sul sito internet istituzionale di ciascun Comune del Sud Italia dei beni immobili di cui è titolare, che devono essere oggetto di ricognizione nella misura in cui rientrano nelle categorie di beni elencate dalla normativa. Tale pubblicazione è funzionale alla successiva emanazione di bandi per l'assegnazione dei beni censiti, affinché siano valorizzati e riutilizzati in senso produttivo. In particolare, essi possono essere dati in concessione per un periodo non superiore a nove anni (e rinnovabile una sola volta) a soggetti che, al momento della presentazione della domanda, risultino avere un'età compresa tra i 18 e 40 anni, previa presentazione di un progetto volto appunto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene.

La norma prevede, inoltre, che i Comuni trasmettano alle Regioni l'elenco dei beni immobili censiti come «abbandonati o incolti», «anche ai fini dell'inserimento nella Banca delle terre agricole» dell'Ismea²⁷.

Larga parte dell'articolo è, poi, dedicata alla procedura per la “valorizzazione” di beni immobili di proprietà privata in disuso, sulla quale non è qui possibile soffermarci, salvo ricordare che prevede la stipula di un contratto di affitto fra proprietario e “presentatore del progetto” di valorizzazione del bene.

Merita, piuttosto, dare conto di quali beni sono individuati come abbandonati o incolti e destinati misure per il riuso. Essi comprendono innanzitutto i terreni agricoli «abbandonati o incolti», che sono definiti richiamando un criterio temporale decisamente più esteso rispetto a quello considerato dalla legge n. 440/1978 e dalle varie leggi regionali esaminate in precedenza: sono reputati tali, infatti, i terreni «nei quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno *dieci anni*»²⁸. Sono, inoltre, menzionati «i terreni oggetto di rimboschimento artificiale o in cui sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi delle norme vigenti, nei quali non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamenti negli *ultimi quindici anni*». Infine, l'elenco comprende le «*aree edificate* ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricreativo e le relative unità immobiliari che risultino in stato di abbandono da *almeno quindici anni* o nelle quali non risultino più operative aziende o società *da almeno quindici anni*»²⁹. Dunque, le «terre» censite ai sensi di questo provvedimento insistono non solo su aree agricole, ma anche su aree industriali o urbane³⁰.

Del resto, l'obiettivo dell'intervento enunciato nell'*incipit* dell'articolo di cui ci si occupa è quello di «rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito dei giovani» nelle Regioni del Sud Italia, attraverso una «procedura di valorizzazione di terreni» rivolta a soggetti under 40 e accompagnata da misure incentivanti³¹. Il recupero dell'uso produttivo i terreni *agricoli* incolti o abbandonati è quindi strumentale rispetto a tale obiettivo. In sostanza, si tratta di un provvedimento dalle finalità socio-economiche che, seppure delimitate territorialmente, oltrepassano i confini dell'agrarietà, investendo vari settori in cui il ricambio generazionale è individuato come leva di sviluppo del Sud d'Italia.

Non vi è traccia, inoltre, di quella finalità ambientale di tutela idrogeologica che caratterizza le normative dirette al recupero delle terre incolte *tout court*.

²⁷ Cfr. il comma 16 dell'art. 3, d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit.

²⁸ La lett. a), comma 2, art. 3, del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit. (corsivo aggiunto). Per l'Italia, l'«attività agricola minima» è definita dall'art. 2 del d.m. 18 novembre 2014: «l'attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità» (v. anche d.m. 26 febbraio 2015).

²⁹ Lett. b) e c), comma 2, art. 3, del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit. (corsivi aggiunto).

³⁰ La legge statale n. 440/1978 (e le leggi regionali sulla banca della terra) esclude invece dall'ambito di applicazione tali aree (lett. e, art. 7).

³¹ Cfr., in particolare, la misura incentivante «Resto al Sud», di cui agli articoli 1 e 2 del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit., e al successivo d.m. 9 novembre 2017, n. 174, destinate a soggetti di età compresa fra i diciotto e i trentacinque anni, residenti nelle Regioni interessate dal “decreto-crescita per il Mezzogiorno”: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

6. CONCLUSIONE

La “nuova stagione” del recupero delle terre incolte in Italia è senz’altro stata influenzata dalle iniziative promosse dalla Commissione europea per la gestione sostenibile della risorsa terra da parte degli Stati membri, con particolare attenzione alla riduzione del consumo e del degrado del suolo³². Ma, sul piano nazionale, sembra che «quelle condizioni eccezionali» che nel 1978 avevano visto «risorgere» l’istituto dell’assegnazione delle terre incolte³³ si siano riproposte anche in questo inizio di millennio. La crisi economica iniziata nel 2008–2010 e la crescente disoccupazione soprattutto dei giovani sembrano, infatti, aver contribuito a rilanciare questo tipo di strumenti agro-fondari, la cui *ratio*, nonostante le dichiarate finalità di tutela ambientale, continua ad essere fortemente radicata nella crescita dell’occupazione e della produzione agricola.

È presto, però, per potersi esprimere sull’efficacia delle iniziative descritte, visto che la Banca delle terre abbandonate o incolte del Mezzogiorno e la maggior parte delle banche della terra regionali non sono ancora operative oppure, come nel caso della Banca delle terre agricole dell’Ismea, hanno appena iniziato ad operare. Non è, quindi, possibile valutarne il grado di incidenza sul fenomeno dell’abbandono e pertanto se saranno destinate a rimanere azioni virtuose, ma marginali rispetto all’obiettivo che si intende perseguire.

Bibliografia

- Adornato F., (1992), *Terre incolte* in: *Enciclopedia del diritto* XLIV.
- Alabrese M., (2014), *Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?*, in: Trentini F. (a cura di), *Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU (Riberio Preto, 23–26 settembre 2014)*, Riberio Preto.
- Bellantuono D., (1978), *La nuova legge per l’utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, “Nuovo diritto agrario”.
- Cagliero R., Novelli S., (2013), *Giovani e senilizzazione nel Censimento dell’agricoltura*, “Agriregionieuropa”.
- Carbone A., Corsi A., (2013), *La riforma della PAC e i giovani*, “Agriregionieuropa”.
- Carrozza A., (1978), *L’assegnazione di terre*, in: *Diritto agrario italiano*, Irti N. (a cura di), Torino.
- Clarizia A., (1994), *Terre incolte (concessione di)*, “Enciclopedia Giuridica”, vol. XXXI.
- Costantino M. (a cura di), (1978), *Commentario alla legge n. 440/1978*, “Le nuove leggi civili commentate”, fasc. III.
- Cristiani E., (2003), *La legislazione sulle terre incolte*, in: *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Costato L. (diretto da), III ed., Padova.
- De Simone F., (1982), *L’assegnazione delle terre incolte*, Napoli.
- Domenéch Martínez G., (2016), *Los banco de tierra en la Comunidad Valenciana*, in: *Atti del XIV Congreso Mundial de derecho agrario de la UMAU* (San José, 11–15 settembre 2016), E. Ulate Chacon (a cura di), San José.
- Graziani C.A., (1982), *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, “Nuovo diritto agrario”.
- Inea, (2013), *Rapporto sullo stato dell’agricoltura 2013*, Roma.
- Jannarelli A., (1978), *Proprietà e impresa nell’utilizzazione delle terre incolte (a proposito di un recente progetto di legge)*, “Rivista di Diritto Agrario”, I parte.
- Rook Basile E., (1980), *Aspetti del censimento e dell’assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, “Rivista di diritto agrario”, 1980.
- Russo L., (2014), *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, in: *Scritti in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli.
- Strambi G., (2017), *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle “banche della terra”*, “Rivista di diritto agrario”, I.

Giuliana Strambi – Ricercatrice CNR presso la Sezione di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (DAIC), Istituto di Studi Giuridici Internazionali, giuliana.strambi@cnr.it.

³² Cfr. COM (2011) 571 def., del 22 settembre 2011, «Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse», e la Decisione n. 1386/2013/UE, del 20 novembre 2013, «Programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020».

³³ Così si esprime A. Carrozza, cit., p. 374.



PABLO AMAT LLOMBART

Adquisición y arrendamiento de tierra agrícola en España y la Unión Europea: marco legal, restricciones nacionales y problemas prácticos

ABSTRACT: *Acquisition and Lease of Agricultural Land in Spain and the European Union: Legal Framework, National Restrictions and Practical Problems.*

The legal regime of the sale and lease contract in Spain is studied as instruments to establish agricultural holdings. Some problematic issues that affect access to cropland by farmers are analysed, especially access to land by young people and new farmers. It also addresses the problem of national restrictions on the acquisition of agricultural land by foreign citizens, from the perspective of its compatibility with Community law and with the fundamental principles of the EU.

KEYWORDS: land purchase, land leasing, agricultural holding, restrictions on land acquisition

RESUMEN: Se estudia el régimen legal del contrato de compraventa y de arrendamiento rústico en España como instrumentos para constituir empresas agrarias. Se analizan algunas cuestiones problemáticas que afectan al acceso a la tierra cultivable por los agricultores, en especial el acceso a la tierra por los jóvenes y nuevos agricultores. También se aborda el problema de las restricciones nacionales a la adquisición de tierras agrícolas por ciudadanos extranjeros, desde la perspectiva de su compatibilidad con el Derecho comunitario y con los principios fundamentales de la UE.

PALABRAS CLAVE: compraventa de tierras, arrendamiento rústico, empresa agraria, restricciones a la adquisición de tierras

1. COMPRAVENTA Y ARRENDAMIENTO: CONTRATOS PARA CONSTITUIR Y ORGANIZAR UNA EMPRESA AGRARIA

Resulta de gran relevancia para el Derecho agrario la configuración de la actividad agraria y su desarrollo a través de empresas agrarias. En ese marco, la compraventa y el arrendamiento constituyen tipos clásicos de contratos privados destinados a constituir la empresa agraria y ponerla en funcionamiento, los cuales pueden incluirse en la categoría genérica de «contratos de organización de la empresa agraria»¹.

¹ Vid. P. Amat Llobart, *Contratos para la constitución y organización de la empresa agraria*, en: *Homenaje al Profesor Carlos Vattier Fuenzalida*, Cizur Menor 2013, pp. 133–150. Y del mismo autor, *La explotación agraria, sus elementos integrantes y tipos cualificados de explotación. La reforma legislativa pendiente*, en: E. Muñiz Espada, P. Amat Llobart (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid 2017, pp. 184 y ss.

Durante la fase de constitución de una empresa agraria, los contratos suponen un instrumento esencial para la génesis de la empresa, para su establecimiento en la realidad práctica, técnica y jurídica.

El ejercicio efectivo de la actividad agraria como titular de una explotación, requiere el uso, disfrute y gestión de un fundo rústico (tierra o suelo útil) para el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal. Dado que la mayor parte del suelo útil en España es de propiedad privada particular, todas aquellas personas que se propongan el ejercicio de la actividad agraria deben obtener, no una autorización o una licencia, algo que en ocasiones también se requiere (a los ganaderos, por ejemplo), sino que deben adquirir mediante un derecho real o personal poderes y facultades que les permitan la organización y gestión de la explotación².

Así, los contratos de compraventa y arrendamiento sirven para la obtención de la titularidad real o personal sobre diversos bienes inmuebles (tierras, art. 334.1 CC) o muebles (maquinaria, animales, art. 334.4 CC), es decir, sobre los derechos que configurarán el elemento objetivo de la empresa agraria, denominada «explotación agraria», a cuya funcionalidad quedarán todos ellos afectos.

Tales bienes aparecen definidos por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias (LMEA art. 2, aptdo. 2 y 3), como bienes y derechos de naturaleza rústica, que son objeto de aprovechamiento agrario permanente. Esta Ley reconoce que el régimen de propiedad y el de arrendamiento, entre otros, constituyen titularidades sobre la tierra aptas para constituir una explotación agraria.

Así, la vocación, el aprovechamiento o el destino agrario de los bienes y derechos de la empresa agraria, la dota de una naturaleza especial, la cual se traslada a los contratos agrarios constitutivos de la empresa, como la compraventa y el arrendamiento.

De los diferentes regímenes previstos en la LMEA, el más frecuente y habitual en España es el régimen de propiedad sobre los bienes de la explotación («régimen de tenencia de la tierra»), seguido a mucha distancia por el «régimen de arrendamiento» (de fincas o de toda la explotación). También hay que tener en cuenta, en la práctica, la eventual presencia de otros títulos jurídicos «estables» para el ejercicio de la actividad agraria (aparcería, otros contratos asociativos, derecho de usufructo, derecho de superficie, etc.). De hecho, según los datos extraídos del Anuario Estadístico de España, publicado en 2017 por el INE³, datos procedentes a su vez de la información de los resultados de la Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas españolas del año 2013, podemos concluir que del total de explotaciones agrarias censadas en España, el régimen de tenencia en propiedad (en superficie de hectáreas) supone un 59 %, el régimen de arrendamiento un 33 %, mientras que el régimen de aparcería y otros regímenes de tenencia tan solo un 8 %.

2. LA COMPRAVENTA DE TIERRA AGRÍCOLA

La empresa agraria necesita dotarse de los elementos de producción esenciales para llevar adelante la actividad que le es propia. La primera posibilidad a considerar por el titular de la empresa es la adquisición a título de propiedad de los bienes económicos que sustentan la explotación⁴.

Pueden ser objeto del contrato de compraventa los bienes inmuebles rústicos (tierras, fincas rústicas, parcelas aptas para el cultivo o la cría de ganado, etc.). También podrían ser objeto del contrato otros bienes

² J.A. Navarro Fernández, *La actividad agraria*, en: *Introducción al Derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*, Valencia 2005, pp. 201 y 202.

³ http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm [acceso: 24.04.2018].

⁴ La especial naturaleza y función de la propiedad rústica conlleva la asunción y respeto de ciertas limitaciones al dominio, como expuso A. Luna Serrano, en su trabajo *Limitaciones al derecho de propiedad que se consideran necesarias para el desarrollo de la explotación agrícola y para la ordenación del territorio*, en: *Jornadas Italo-Españolas de Derecho agrario*, Valladolid 1976, pp. 535-550.

que formen parte constitutiva o funcional de la finca que integra la base territorial de la explotación. Ello puede producirse mediante incorporación a la tierra o por destino agrario (por ejemplo, construcciones e instalaciones vinculadas al funcionamiento de la explotación, como almacenes, naves, depósitos, establos, balsas de riego, sistemas de regadío, medios mecánicos, tractores u otra maquinaria pertinente, aperos, ganados, abonos, etc.).

La propiedad de tierras o fincas rústicas — suelo rural⁵ según denominación de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, LS) —, posee un estatuto jurídico diferenciado. Esta propiedad se convierte en propiedad especial en base a su peculiar configuración y a los destinos que la ley y la calificación urbanística deparan a los bienes agrarios-rurales. El artículo 21.2 de la LS 2015, considera «suelo rural» aquel preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, por causa de diversas circunstancias y valores presentes en dichos terrenos rurales (paisajísticos, naturales, ambientales, *agrarios*, culturales, entre otros).

Por lo que afecta al contenido y facultades incluidas en el derecho de propiedad del suelo rural y a los aprovechamientos del mismo, el artículo 13.1 de la LS 2015 enumera los usos a los que se destinarán los terrenos situados en el suelo rural, de acuerdo a su naturaleza: “Las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al *uso agrícola, ganadero, forestal*, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”.

Así, cuando la ordenación urbanística califique de «suelo rural» a determinadas tierras rústicas, éstas podrán formar parte de una explotación agraria a través del contrato de compraventa. Para ello será necesario que la legislación de ordenación territorial (autonómica, local...) considere que dichas tierras cumplen las condiciones legales y ostentan valores típicamente agrarios (de producción, de actividad agraria...). A la vez, las tierras quedarán excluidas de la transformación urbanística y de su conversión en «suelo urbanizado» (aunque nunca de manera definitiva).

El contrato de compraventa de tierras agrarias posee naturaleza civil. Se rige por las reglas comunes del Derecho civil (el CC), si bien podemos destacar su especialidad en cuanto al objeto adquirido, atendiendo al concreto destino y función que por esencia está llamado a desempeñar: el aprovechamiento agrario y medioambiental.

En concreto, los arts. 1445 a 1506 del CC contienen el régimen jurídico del contrato civil de compra y venta. En ellos se prevé su definición legal, forma y perfección, arras o señal; capacidad legal para comprar y vender (coincidente con la capacidad para obligarse y contratar); obligaciones de las partes contratantes (comprador y vendedor), destacando en el vendedor el deber de entrega de la cosa vendida y el deber de saneamiento en caso de evicción (por privación al comprador de la posesión legal y pacífica de la cosa) y de saneamiento por defectos o gravámenes ocultos de la cosa vendida; y en el comprador el pago del precio; finalmente, se regula la resolución de la venta.

Según parte de la doctrina, podría suponerse que lo más razonable es que la persona que pretenda ejercitar la actividad agraria adquiera tierra o ganado mediante un contrato de compraventa, pero en el caso de la tierra no es lo más razonable, puesto que — en general — el alto precio de las buenas tierras

⁵ P. Amat Llombart ha tratado estas materias: *El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el código civil y la constitución. Su especial configuración por la ley de suelo de 2007*, “Revista General de Legislación y Jurisprudencia” 2008, n.º 3, pp. 399 a 450; *Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable*, en: *Estudios jurídicos de derecho agrario*, Madrid 2008, pp. 91–117; y *La propiedad rústica y su eminente función agraria, rural y ambiental*, en: A. Sánchez Hernández (dir.), *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño 2009, pp. 11–36. También con anterioridad, A. Sánchez Hernández, *La unidad mínima de cultivo y el régimen del suelo no urbanizable*, en: *Actas del VI Congreso Nacional de Derecho agrario*, Málaga 1997, pp. 337–349. J.J. Y Sanz Jarque, *Propiedad rústica y explotación agrícola en el cuadro de la ordenación del territorio*, en: *IX Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Rural*, Madrid 1979, pp. 123–160.

detrae una cantidad importante para dedicarla a otros bienes de la explotación⁶. Así, el precio de la tierra registró una tendencia ascendente sin precedentes desde la década de los 90 del siglo pasado. Además, el mercado está congelado, y quienes poseen la tierra se agarran a ella como un valor seguro en tiempos de crisis y no venden. A ello se suma que el hecho de comprar tierra conlleva la obligación de llevar a cabo elevadas inversiones para disponer de una explotación viable y competitiva. Existen también factores culturales muy potentes. En el mundo rural, la tierra suele tener un valor patrimonial que va más allá de lo meramente económico, por lo que raramente se transmite a personas ajenas a la familia. Cuando el titular de la explotación cesa su actividad y ningún otro familiar próximo se va a ocupar de ella, no suele ser fácil que sea reemplazado por otro agricultor joven ajeno a la familia.

Dichas circunstancias suponen un problema aún más relevante para los jóvenes agricultores que desean iniciar su actividad agraria. El elevado precio de la tierra en comparación con su rentabilidad no compensa para realizar una inversión tan grande al joven agricultor. El precio medio de una hectárea de tierra en España en 2013 era de 9.955 €. Dicho precio medio se situó en 2016 en 10.582 € por hectárea. Otro factor que influye en la dificultad de acceder a la tierra, es el hecho de que los agricultores mayores que se jubilan siguen con la actividad agraria en lugar de vender o ceder las tierras. Ello explica que 933.000 perceptores de ayudas de la PAC en España (sobre un 27% del total) sean jubilados. Esta problemática, junto con las dificultades de acceso a la financiación y a las ayudas para la compra de tierra, hace que los objetivos de la regeneración de la población agraria española y el rejuvenecimiento del sector se vean seriamente comprometidos, cuando se revela que los jóvenes agricultores tan sólo acceden a un 7 % de la tierra.

Otra de las problemáticas denunciadas es la que afecta a la concentración y al acaparamiento de la tierra⁷. Esta concentración de propiedad de la tierra en la Europa comunitaria comenzó hace décadas, pero en los últimos años se ha acelerado. El proceso se inició claramente de manera inducida desde la propia Comunidad Europea, con la excusa del ajuste estructural que necesitaba el sector agropecuario. La idea se basaba en la necesaria adecuación socioeconómica de las estructuras de las explotaciones agrarias a un entorno globalizado de mayor competitividad, en un marco de desregulación comercial y cuyo objetivo era mejorar su competitividad en los mercados y consolidar empresas viables capaces de generar niveles de renta y de ocupación satisfactorios.

3. LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS EN LA UE: ENTRE LAS RESTRICCIONES NACIONALES Y EL RESPETO DE LOS PRINCIPIOS Y LIBERTADES ESENCIALES DEL DERECHO COMUNITARIO

Esta cuestión viene atrayendo la atención de las instituciones comunitarias en los últimos años⁸. Destaca la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea, de fecha 18 de octubre de 2017 (2017/C 350/05).

Se analiza la inversión extranjera (tanto de nacionales de Estados miembros de la UE (EEMM) como de terceros países) en la compra de tierras agrícolas efectuada en la UE. Hay que tener en cuenta diversas consideraciones para enfocar adecuadamente la cuestión.

⁶ Así J.A. Navarro Fernández, *La actividad agraria*, cit., pp. 202–203.

⁷ Véase C. Soler, F. Fernández, *Estructura de la propiedad de tierras en España. Concentración y acaparamiento*, Bilbao 2015.

⁸ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 21 de enero de 2015, sobre «El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar». Asimismo, el 27 de abril de 2017 el Parlamento adoptó un «Informe sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?».

Por una parte, se destacan los eventuales temores y prevenciones, incluso los perjuicios, que la compra de tierras por parte de extranjeros puede irrogar en los EEMM. Frenar el acaparamiento y la concentración de tierras, evitando la especulación excesiva sobre las mismas se plantea como un objetivo a alcanzar con medidas legislativas. También el desplazamiento de los agricultores nacionales o locales (sobre todo los pequeños agricultores o aquellos con ingresos más escasos) frente a los «agricultores» extranjeros (grandes fondos de inversiones o multinacionales), constituye una preocupación a nivel nacional. Y como posibles efectos negativos, la incidencia de estas adquisiciones sobre la seguridad alimentaria, el empleo, el medio ambiente, la calidad del suelo y el desarrollo rural.

Por otra parte, la comunicación de la Comisión no olvida ciertos beneficios que la inversión extranjera puede aportar a las economías nacionales, comunidades locales y al sector agrícola en particular (capital, tecnología, conocimientos, mejoras en la productividad, calidad de productos, apertura de mercados, potencial de exportación). También las inversiones extranjeras pueden añadir valor a tierras infrautilizadas y recuperar para el cultivo tierras que habían sido abandonadas.

En todo caso, si bien la inversión extranjera parece que experimenta un cierto aumento, los datos revelan que en líneas generales sigue siendo baja⁹.

En la perspectiva jurídica, la regulación nacional de los mercados de tierras agrícolas por algunos EEMM¹⁰, ha suscitado el interés de las instituciones comunitarias por determinar la compatibilidad con el Derecho y los principios de la UE de un Derecho nacional proteccionista de las tierras agrícolas, consistente en la introducción de restricciones a la adquisición de tierras por extranjeros.

Como punto de partida, la comunicación dispone: “No hay Derecho derivado europeo que trate de la adquisición de tierras agrícolas. Los EEMM tienen competencia y discrecionalidad para regular sus mercados de la tierra. No obstante, al hacerlo deben respetar los principios básicos de los Tratados, y ante todo las libertades fundamentales y el principio de no discriminación por razones de nacionalidad”.

Destacan dos libertades fundamentales del Derecho de la UE a tener en cuenta: a) Libre circulación de capitales (art. 63 y ss. TFUE); b) Libertad de establecimiento (art. 49 TFUE). A ellos se une el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

Como regla, se prohíbe a los EEMM establecer obstáculos o restricciones que impidan el adecuado desenvolvimiento y aplicación de tales principios y libertades fundamentales.

Sin embargo, se permite que las medidas nacionales obstaculicen el ejercicio de dichas libertades fundamentales, bajo diversas condiciones: que sean medidas no discriminatorias; justificadas por un interés público superior; adecuadas para alcanzar el objetivo buscado (sin exceder lo necesario para alcanzarlo); que no puedan ser sustituidas por medios alternativos menos restrictivos; que respeten la seguridad jurídica. Además, el art. 65.1.b) del TFUE salvaguarda el derecho de los EEMM a «tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública».

El TJUE, al resolver asuntos sobre adquisición de fincas rústicas, prevé diversos objetivos de la política agrícola que podrían justificar restricciones de las libertades fundamentales en el caso de inversiones en tierras agrícolas (aumentar el tamaño de las explotaciones agrícolas para lograr su viabilidad y mejor rentabilidad; conservar la población agrícola permanente en el medio rural; mantener una distribución de la propiedad de la tierra que permita el desarrollo de explotaciones viables y el cuidado armónico del espacio y los paisajes; favorecer un uso razonable de las tierras disponibles, luchando contra la presión

⁹ Como señala la Comisión, las adquisiciones estimadas representan un porcentaje del total de tierra cultivable del 1,3 % en Bulgaria, el 2,3 % en Lituania y el 0,4 % en Rumanía. La situación no parece sustancialmente diferente en otros países de Europa Central y Oriental. Las estadísticas oficiales disponibles de Hungría y Polonia o los estudios realizados sobre Eslovaquia y Letonia parecen indicar que el 1 % de las tierras cultivables utilizadas están bajo control o son propiedad de extranjeros.

¹⁰ Ciertamente, Hungría, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumanía y Polonia han adoptado leyes de suelo para hacer frente a tendencias indeseadas en sus mercados de la tierra.

inmobiliaria y previniendo los riesgos naturales; mantener las formas de explotación agrícola tradicionales; mantener la gestión de las tierras agrarias en régimen de explotación directa, etc.). El TJUE ha subrayado que los objetivos mencionados son coherentes con los objetivos de la PAC conforme al art. 39 del TFUE.

Ahora bien, en todo caso, según la jurisprudencia consolidada del TJUE, las excepciones a las libertades fundamentales deben interpretarse de forma restrictiva. Así, los fines puramente económicos no pueden justificar excepciones a las libertades fundamentales.

La Comunicación de la Comisión describe varias medidas, presentes en las legislaciones nacionales sobre el mercado de la tierra, que tratan de regular y condicionar la adquisición de tierras agrícolas. Desde la perspectiva del Derecho comunitario, interpretado por la jurisprudencia del TJUE, se aportan orientaciones sobre la viabilidad/legalidad de dichas disposiciones nacionales.

Por un lado, hay disposiciones que fijan condiciones a las operaciones de adquisición de tierras que infringen el principio de proporcionalidad o son incompatibles con el principio de libertad de circulación de capitales, libertad de empresa, libertad de elección de profesión, libertad de establecimiento o discriminación por razón de nacionalidad. Entre ellas se encuentran las siguientes: a) Obligación del adquirente de explotación directa de la tierra; b) Condicionar la adquisición a que el adquirente posea cualificaciones específicas en agricultura o para la explotación agrícola (las actividades agrícolas están permitidas en general sin ninguna certificación formal de competencias); c) Requisitos de residencia en el país o municipio donde se ubica el terreno, o deber de conocer la lengua autóctona; d) Prohibición de vender a personas jurídicas; e) Condición de reciprocidad.

Por otro lado, otras disposiciones que si bien constituyen una restricción (a la libre circulación de capitales...), podrían justificarse en determinadas circunstancias o en base a objetivos de política agrícola: a) Autorización administrativa previa a la adquisición; b) Derechos de adquisición preferente (tanteo) a favor de ciertos agricultores (arrendatarios o colindantes); c) Control de precios (excesivamente especulativos, al alza o a la baja); d) Límites máximos al tamaño de terreno que puede adquirirse o poseerse; e) Privilegios para compradores locales.

4. LOS ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS

El arrendamiento rústico se reguló en el CC de 1889 (arts. 1542 a 1574 y ciertas especialidades de los arts. 1575 a 1579). Hoy ha sido criticada la manifiesta insuficiencia de su contenido y la deficiencia técnica de esta normativa, que exige su revisión¹¹. Posteriormente el contrato fue regulado con mayor amplitud por la legislación especial: la primera Ley de 1935 sobre arrendamientos rústicos; la Ley de 1980, hasta la vigente Ley 49/2003, de 26 de noviembre (LAR), modificada por Ley 26/2005, de 30 noviembre¹². En los arrendamientos rústicos se da primacía a la autonomía de la voluntad de las partes (art. 1 LAR 2003). Se aplica en primer lugar lo expresamente acordado por las partes, siempre que no se oponga a la LAR. Supletoriamente, se aplica el CC, y en su defecto, los usos y costumbres.

¹¹ Acerca de la necesidad de modificar y reformar esta normativa, vid. C. Vattier Fuenzalida, *Sobre la reforma de los arrendamientos rústicos*, "Actualidad Civil" 1995, n.º 3, pp. 683–690. También A. Luna Serrano, *A propósito de la legislación de arrendamientos rústicos. Algunas propuestas de reforma, Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid 2000, pp. 201–210.

¹² P. Amat Llobart, *Análisis comparativo entre la ley de arrendamientos rústicos 49/2003 y su ley 26/2005 de modificación. Principales novedades introducidas en el régimen arrendaticio rústico*, en: *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Valencia 2007, pp. 155–191. P. Amat Llobart, *Más sombras que luces en la última reforma de 2005 de la ley 49/2003 de arrendamientos rústicos*, en: *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Enrique Lalaguna Domínguez*, Valencia 2008, pp. 41–70. Vid. también el amplio y completo estudio que realiza J.A. Cobacho Gómez, *Los contratos de arrendamientos rústicos. Las aparcerías*, en: *Tratado de Derecho Agrario*, cit., pp. 269–358.

La LAR 2003 contiene dos tipos de contrato de arrendamiento. Uno es el «arrendamiento rústico» o «arrendamiento de fincas». Consiste en la cesión temporal de una, varias fincas o parte de ellas, para su aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal, a cambio de un precio o renta. Otro es el «arrendamiento de explotación», donde la propia explotación agrícola y sus elementos (unidad orgánica) constituyen el objeto del contrato. No supone un obstáculo que la explotación se constituya al concertar el contrato o que ya esté constituida con anterioridad. En ambos tipos de arrendamientos, los derechos de producción agrícola y otros derechos inherentes a las fincas o explotaciones formarán parte del contrato, si bien tales derechos podrían ser objeto de contratos separados e independientes.

Los arrendamientos rústicos son contratos típicamente agrarios en atención a su funcionalidad para la constitución de explotaciones y empresas agrarias¹³. El arrendamiento rústico genera a favor del arrendatario (empresario agrario) una titularidad personal y de carácter temporal (como mínimo de 5 años, con posibles prórrogas sucesivas de 5 años), tiempo que puede ser suficiente para dotar de estabilidad a la empresa. Por tanto, los contratos de la LAR 2003 son perfectamente aptos para la constitución de empresas agrarias en activo, ya por sí mismos o junto a otros contratos o negocios jurídicos. Así lo reconoce la propia LAR: tanto en el arrendamiento de fincas rústicas como en el arrendamiento de explotación, el arrendatario goza de «plena autonomía en el ejercicio de su actividad empresarial» (art. 8)¹⁴. Por ello el empresario dispone del derecho a determinar el tipo de cultivo a realizar. Se declarará la nulidad de los pactos que impongan al arrendatario cualquier restricción sobre los cultivos o sobre el destino de los productos, siempre que se respete el deber de conservación de la finca o explotación y el juego de las reglas especiales sobre las mejoras extraordinarias¹⁵.

La LAR regula los diferentes aspectos del contrato: las partes contratantes y su capacidad (art. 9); la forma, duración y prórrogas del arriendo (arts. 11 y 12); la renta y sus vicisitudes (art. 13); los gastos, obras, reparaciones y mejoras en la finca (arts. 17 a 21); la enajenación de la finca arrendada y los derechos de adquisición preferente (art. 22); cesión y subarriendo (art. 23); y las causas de terminación del contrato (art. 23).

Como indica el preámbulo de la LAR 2003, en las últimas décadas se han observado diferentes tendencias en la tenencia de la tierra en España que, sin duda, han influido en su movilidad y en el proceso de ajuste estructural. En este sentido, se constata un aumento relativo del arrendamiento respecto a las demás formas de tenencia de la tierra. Así, la reestructuración de los años 60 está asociada con una fuerte expansión del arrendamiento. Por el contrario, en los 70 y, sobre todo, los 80, se reduce la intensidad del redimensionamiento de las explotaciones como consecuencia del bloqueo en la movilidad de la tierra al frenarse la expansión de los arrendamientos, en parte, por efecto de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980.

En la Unión Europea se están produciendo cambios de gran trascendencia en el pensamiento que inspira las reformas de la PAC. El desafío fundamental que se plantea es lograr un aumento de la eficiencia

¹³ Sobre la especial naturaleza del contrato de arrendamiento rústico, véase C. Vattier Fuenzalida, *La especialidad del arrendamiento rústico*, en: Á. Sánchez Hernández (coord.), *Aspectos de la normativa agraria en la Unión Europea y en América Latina*, 2006, pp. 157-168. Entre otros, vid. también J.A. Cobacho Gómez, *Estudios sobre la ley de arrendamientos rústicos* Murcia 1982; igualmente de este último autor vid. la obra *La regulación de los arrendamientos rústicos en el Código Civil*, Murcia 1989. En el ámbito de la legislación foral o autonómica valenciana, vid. P. Amat Llobart, *El arrendamiento histórico valenciano como contrato para la empresa agraria: propuestas de reforma y desarrollo legislativo de su régimen jurídico*, en: *Estudios sobre derecho civil foral valenciano*, Cizur Menor 2008, pp. 137-149.

¹⁴ Temática ya estudiada en el marco de la legislación especial arrendaticia anterior, vid. D. Llobart Bosch, *La actividad empresarial del arrendamiento de fincas rústicas*, en: *Actas del I Congreso Internacional de Derecho agrario en Extremadura*, Badajoz 1987. Con la legislación actual, vid. C. Vattier Fuenzalida, *Los poderes empresariales del arrendatario rústico, entre el Código civil y la Ley 49/2003, de 26 de noviembre*, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia" 2004, n.º 3, pp. 549-564.

¹⁵ C. Vattier Fuenzalida, *Gastos y mejoras en el arrendamiento rústico*, "Anuario de Derecho Civil" 1984, vol. 37, n.º 1, pp. 63-108. A. Sánchez Hernández, *Gastos y mejoras en la ley española de arrendamientos rústicos de 1980*, Logroño 1995.

de las explotaciones, que compense posibles pérdidas de renta a agricultores y ganaderos. Generalmente se estima que ello requiere explotaciones mucho mayores que las actuales, en términos de superficie y de rendimientos, y, sobre todo, una dinamización del mercado de la tierra. Y es aquí donde aparece el instrumento arrendaticio como uno de los más indicados para lograr nuevas tierras, que los agricultores con vocación de permanencia puedan agregar a las suyas propias.

En todo caso, el fomento de la liberalización del mercado de tierras en alquiler, promovido desde 1995 en el marco de la legislación arrendaticia rústica especial, debería mantenerse e incentivarse si cabe más aun, a los fines de facilitar la permanencia o nuevas instalaciones de agricultores en el medio rural (sobre todo y preferentemente de jóvenes y de mujeres), haciendo uso de menores recursos financieros que los exigidos para la adquisición a título oneroso en propiedad de tierras y otros medios materiales de producción agraria. De hecho, durante los años 90 se registró una fuerte expansión del arrendamiento, con un aumento de 2,3 millones de hectáreas en explotación.

Las estimaciones realizadas apuntan a que en el próximo decenio abandonarán la actividad agraria un buen número de titulares de explotaciones agrarias, que liberarán varios millones de hectáreas de tierra cultivable. Esta tierra teóricamente estaría disponible para su incorporación a otras explotaciones, normalmente bajo la forma de arrendamiento. Por ello resulta necesaria una revisión de su régimen jurídico, que aumente su eficacia y permita canalizar las superficies liberadas al redimensionamiento o mejora de las explotaciones con mayores perspectivas de futuro, ya que en principio no cabe esperar que la reestructuración transcurra a través de la compraventa de tierras, dado su elevado precio.

Bibliografía

- Amat Llombart P., (2007), *Análisis comparativo entre la ley de arrendamientos rústicos 49/2003 y su ley 26/2005 de modificación. Principales novedades introducidas en el régimen arrendaticio rústico*, en: *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Valencia.
- Amat Llombart P., (2008), *Más sombras que luces en la última reforma de 2005 de la ley 49/2003 de arrendamientos rústicos*, en: *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Enrique Lalaguna Domínguez*, Valencia.
- Amat Llombart P., (2008), *El arrendamiento histórico valenciano como contrato para la empresa agraria: propuestas de reforma y desarrollo legislativo de su régimen jurídico*, en: *Estudios sobre derecho civil foral valenciano*, Cizur Menor.
- Amat Llombart P., (2008), *El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el código civil y la constitución. Su especial configuración por la ley de suelo de 2007*, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", n.º 3.
- Amat Llombart P., (2008), *Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable*, en: *Estudios jurídicos de derecho agrario*, Madrid.
- Amat Llombart P., (2009), *La propiedad rústica y su eminente función agraria, rural y ambiental*, en: A. Sánchez Hernández (dir.), *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*, Logroño.
- Amat Llombart P., (2013), *Contratos para la constitución y organización de la empresa agraria*, en: J.Mª. De la Cuesta Sáenz y otros (coords.), *Homenaje al Profesor Carlos Vattier Fuenzalida*, Cizur Menor.
- Amat Llombart P., (2017), *La explotación agraria, sus elementos integrantes y tipos cualificados de explotación. La reforma legislativa pendiente*, en: E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid.
- Cobacho Gómez J.A., (1982), *Estudios sobre la ley de arrendamientos rústicos*, Murcia.
- Cobacho Gómez J.A., (1989), *La regulación de los arrendamientos rústicos en el Código civil*, Murcia.
- Cobacho Gómez J.A., (2017), *Los contratos de arrendamientos rústicos. Las aparcerías*, en: E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid.
- Luna Serrano A., (1976), *Limitaciones al derecho de propiedad que se consideran necesarias para el desarrollo de la explotación agrícola y para la ordenación del territorio*, en: *Jornadas Italo-Españolas de Derecho agrario*, Valladolid.
- Luna Serrano A., (2000), *A propósito de la legislación de arrendamientos rústicos. Algunas propuestas de reforma*, en: *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid.
- Llombart Bosch D., (1987), *La actividad empresarial del arrendamiento de fincas rústicas*, en: *Actas del I Congreso Internacional de Derecho agrario en Extremadura*, Badajoz.

- Navarro Fernández J.A., (2005), *La actividad agraria*, en: *Introducción al Derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*, Valencia.
- Sánchez Hernández A., (1995), *Gastos y mejoras en la ley española de arrendamientos rústicos de 1980*, Logroño.
- Sánchez Hernández A., (1997), *La unidad mínima de cultivo y el régimen del suelo no urbanizable*, en: *Actas del VI Congreso Nacional de Derecho agrario*, Málaga.
- Sanz Jarque J.J., (1979), *Propiedad rústica y explotación agrícola en el cuadro de la ordenación del territorio*, en: *IX Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Rural*, Madrid.
- Soler C., Fernández F., (2015), *Estructura de la propiedad de tierras en España. Concentración y acaparamiento*, Bilbao.
- Vattier Fuenzalida C., (1984), *Gastos y mejoras en el arrendamiento rústico*, en: "Anuario de Derecho Civil", vol. 37, n.º 1.
- Vattier Fuenzalida C., (1995), *Sobre la reforma de los arrendamientos rústicos*, "Actualidad Civil", n.º 3.
- Vattier Fuenzalida C., (2004), *Los poderes empresariales del arrendatario rústico, entre el Código civil y la Ley 49/2003, de 26 de noviembre*, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", n.º 3.
- Vattier Fuenzalida C., (2006), *La especialidad del arrendamiento rústico*, en: Á. Sánchez Hernández (coord.), *Aspectos de la normativa agraria en la Unión Europea y en América Latina*.

Pablo Amat Llobart – profesor titular de derecho civil, Universidad Politécnica de Valencia, pabamll@urb.upv.es.



LAURA ZUMAQUERO GIL

Nuevos retos en materia de arrendamientos rústicos: especial estudio de la legislación española desde la perspectiva de la competitividad de la agricultura

ABSTRACT: *New Challenges in the Field of Rural Leases: Special Study of Spanish Law from the Perspective of the Competitiveness of Agriculture.*

There are several strategies that, from a legislative point of view, have been adopted by the States to improve the competitiveness of agriculture. From the creation of aid programs for the modernization of agricultural holdings, to the promotion of associations, the improvement of credit conditions for financing or the facilitation of access to land. In this paper we analyze in particular the strategies introduced by the Spanish legislator in the field of rural leases, distinguishing the measures that contribute to improvement, from those that suppose a clear brake.

KEYWORDS: agriculture, competitiveness, strategies, rural leases, Spanish legal system

RESUMEN: Son diversas las estrategias que, desde un punto de vista legislativo, vienen siendo adoptadas por los Estados para mejorar la competitividad de la agricultura. Desde la creación de programas de ayudas para la modernización de las explotaciones agrarias, al fomento del asociacionismo, la mejora de las condiciones crediticias para la financiación o la facilitación del acceso a la tierra. En este trabajo se analizan en concreto las estrategias introducidas por el legislador español en materia de arrendamientos rústicos, distinguiendo las medidas que contribuyen a dicha mejora, de aquellas otras que suponen un claro freno.

PALABRAS CLAVE: agricultura, competitividad, estrategias, arrendamientos rústicos, régimen jurídico español

1. INTRODUCCIÓN

Mejorar la competitividad de la agricultura no es una preocupación reciente ni tampoco un propósito exclusivo de unos pocos países. Se trata de un desafío a nivel mundial que requiere la adopción de estrategias y políticas integrales que permitan alcanzar tal objetivo.

En la Unión Europea se ha insistido en los últimos años en la necesidad de mejorar la competitividad del sector. Dentro de la Estrategia Europa 2020 se han dictado diferentes reglamentos comunitarios que incluyen entre sus principios rectores mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura, objetivos que son a su vez incluidos en las nuevas propuestas de la PAC post-2020. El cumplimiento de tales objetivos requiere a su vez que los legisladores nacionales establezcan, en todas las áreas del derecho implicadas, mecanismos jurídicos suficientes para su consecución.

En el caso de España, son varios los mecanismos introducidos para favorecer la competitividad del sector, aunque todavía son muchas las deficiencias que se detectan en este sentido. Si nos fijamos en concreto en las distintas formas de acceso a la tierra y, en especial, en el régimen de arrendamientos rústicos, aunque el legislador español se ha preocupado de mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y su competitividad, potenciando una mejora estructural a partir de la movilidad de la tierra, sin embargo, no todo han sido aciertos. Existen aspectos que deben ser mejorados por suponer un claro freno a la competitividad. En este trabajo se analizan las medidas que el legislador español ha adoptado en esta materia, a partir del estudio de la regulación contenida en la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos. Con carácter previo se exponen algunas de las estrategias que, tanto a nivel europeo como español, y desde un punto de vista legislativo, han venido adoptándose a efectos de alcanzar tal objetivo.

2. ESTRATEGIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA UNA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA

2.1. Manifestaciones del concepto de competitividad y estrategias para su consecución

La competitividad es un fenómeno multifactorial que va cambiando a lo largo del tiempo y del contexto objeto de medición. Durante muchos años la competitividad se ha asociado a la idea de aumento de eficiencia, incremento de la productividad, capacidad de competencia de un país o incluso impacto sobre la calidad de vida de las personas¹. Este concepto ha ido evolucionando hasta incorporar en la actualidad elementos como la mejora de factores tecnológicos, medioambientales, sociales o culturales.

Desde un punto de vista empresarial, el término «competitividad» se ha utilizado para calificar la habilidad de las empresas para acceder a los mercados e incrementar sus cuotas comerciales, lo que va a depender de los costes, los precios, la calidad o la diferenciación de sus productos².

Comprender la competitividad de un sector requiere además conocer las estrategias que se ponen en marcha para alcanzar este objetivo. En el sector agrario, este objetivo trata de alcanzarse a través de acciones destinadas a la modernización de las explotaciones, a las inversiones I+D+I, a la búsqueda de la especialización, al fomento de la formación, a la reducción de los costes, al asociacionismo, a la mejora de las condiciones crediticias de financiación o a la penetración en los mercados exteriores³. Estos términos, en su mayoría economicistas, comienzan a mezclarse cada vez más con otros no tan económicos, como son la conciencia ambiental, la calidad del recurso humano, la ubicación espacial o la evitación del llamado despoblamiento rural⁴. Se trata de lograr un equilibrio entre lo económico, la eficacia y la

¹ A.M. García García et al., *Competitividad en el sector agropecuario: una revisión de métodos aplicados*, "Revista Venezolana de Gerencia" 2015, núm. 72, p. 718.

² L. Vicente Barceló, *La posición competitiva de los productos mediterráneos españoles*, "Revista de Estudios Agro-Sociales" 1987, núm. 140, p. 205; M. Gorton, S. Davidova, *The International Competitiveness of CEEC Agriculture*, paper presented to the British Association of Slavonic and East European Studies (BASESS) Conference, Cambridge, 7-9 April 2001 <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.8338&rep=rep1&type=pdf> [acceso: 28.02.2018]; E. Orozco Hernández, M. Mendoza Martínez, *Competitividad local de la agricultura ornamental en México*, "Ciencia Ergo Sum" 2003, vol. 10, núm. 1, p. 30.

³ En opinión de Vicente Barceló la competitividad se asocia a dos cuestiones fundamentales: los costes y la entrada en los mercados exteriores. *La posición competitiva de los productos mediterráneos españoles*, "Revista de Estudios Agro-Sociales" 1987, núm. 140, p. 205.

⁴ P. Rojas, S. Sepúlveda, *El reto de la competitividad de la agricultura*, "Cuadernos Técnicos IICA" 1999, núm. 8, p. 11.

eficiencia social y la sostenibilidad ambiental. De hecho, la competitividad no tiene por qué ir asociada a altas tasas de productividad, que si bien podría generar grandes beneficios económicos a corto plazo, sin embargo, podría tener unos costes sociales y ambientales que a la larga convirtieran en inviables y no competitivas muchas de las explotaciones.

2.2. Políticas legislativas destinadas a la mejora de la competitividad del sector agrario

Son diversas las estrategias que a nivel normativo pueden adoptar los Estados para tratar de mejorar la competitividad de la agricultura. Si nos fijamos en el caso de Europa, en cumplimiento de las nuevas directrices de la PAC (2014–2020), se han dictado diferentes reglamentos que velan por el desempeño de las líneas estratégicas de la reforma, entre ellas, mejorar la competitividad del sector agrario a través de la concesión de ayudas a las explotaciones. El Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER persigue mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias, mediante la utilización de tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible; por su parte, el Reglamento (UE) núm. 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC contemplan una serie de medidas relativas a la financiación de los programas establecidos para el desarrollo rural y la consecución de una agricultura más competitiva, por ejemplo, a través del asesoramiento de las explotaciones agrarias.

Junto a ellos, el Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la Organización Común del Mercado de los Productos Agrarios (OMC) contempla ayudas específicas a sectores, apoyando la innovación, la modernización, la internacionalización ordenada y el desarrollo de nuevas iniciativas para fomentar la competitividad.

En España encontramos ejemplos recientes de normas que velan por mejorar la competitividad del sector. Las Leyes 12/2013, de medidas para reforzar la cadena alimentaria y 13/2013, de fomento de integración de entidades asociativas de carácter agroalimentario mantienen como objetivo prioritario aumentar la eficacia y la competitividad del sector agroalimentario español, bien a través del fortalecimiento del sector productor, garantizando una competencia justa, leal y efectiva⁵; o bien impulsando y fomentando la integración cooperativa y asociativa, el redimensionamiento, la modernización y la internacionalización de dichas entidades, en el marco de reformas estructurales para mejorar la economía y competitividad del país.

En cumplimiento de la normativa comunitaria se han desarrollado también diferentes planes estratégicos de actuación para el desarrollo del sector. Actualmente se encuentra vigente el Programa Nacional de Desarrollo Rural (2014–2020), que apuesta por el aumento de la competitividad, a través de la mejora en la calidad de los productos, del impulso de las TICs, la mejora del capital humano y físico, la instalación de jóvenes o el asesoramiento para la gestión de explotaciones rentables y sostenibles. Se busca a su vez favorecer el redimensionamiento, la innovación, la oferta de nuevos productos o mercados, aumentar la capacidad de las entidades asociativas para desarrollar estrategias y medidas de negocios competitivas y el aumento del valor añadido de los productos.

⁵ Realiza un estudio de estas medidas, P. Amat Llobart, *Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario" 2015, núm. 66, pp. 13–24.

3. EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RÚSTICO Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL: ¿FRENO O MOTOR HACIA LA COMPETITIVIDAD?

El contrato de arrendamiento rústico, tal y como aparece configurado en el derecho español, no es un mero *contrato de cambio*, sino que a lo largo de los años se ha convertido en un claro *instrumento de reforma agraria* que trata de atender las necesidades económicas, sociales y territoriales imperantes en cada momento. Un ejemplo de ello lo encontramos en la actual Ley de Arrendamientos Rústicos de 26 de noviembre de 2003, que tanto en su redacción inicial como en su versión reformada, mediante Ley 26/2005, de 30 de noviembre, fija como objetivo prioritario mejorar la competitividad del sector a partir de una política de liberalización, destinada a fomentar la movilidad de la tierra, para posibilitar el aumento de las explotaciones agrarias viables. La diferencia entre una y otra regulación reside únicamente en las distintas estrategias que se han utilizado para alcanzar tal objetivo.

Son varios los aspectos que podemos identificar en esta Ley como favorables a la competitividad de la agricultura. La fijación de un plazo mínimo de duración del contrato de arrendamiento, más acorde a los intereses de arrendador y arrendatario, la flexibilización de las exigencias para ser arrendatario, la posibilidad de cesión y subarriendo o la reglamentación en materia de mejoras, bastante beneficiosa para el arrendatario, son algunas de las medidas que, a nuestro juicio, permiten alcanzar mayores niveles de competitividad.

El artículo 12 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, en su versión reformada de 2005, amplía el plazo mínimo de duración del contrato de arrendamiento, pasando de tres a cinco años⁶. Aunque se ha discutido la conveniencia de eliminar este plazo en aras a una mayor flexibilización del mercado de arrendamientos, su mantenimiento parece adecuado desde la perspectiva de la protección del arrendatario, que necesita de un tiempo para amortizar el capital aportado y dotar de estabilidad a la empresa. La supresión de este plazo mínimo podría acarrear una disminución de las inversiones, mayormente de mejoras estructurales, lo que restaría competitividad a las explotaciones. No hay que descartar tampoco que su eliminación pudiera desincentivar el acceso a la tierra, lo que en último término podría llevar a la despoblación rural, si los agricultores no cuentan con medios económicos suficientes que les permitan acceder a ella de otro modo.

Para adquirir la condición de arrendatario, la Ley no exige ser profesional de la agricultura. Simplemente define qué debe entenderse por agricultor profesional, por lo que habrá que entender que solamente se va a requerir esta condición en los casos expresamente referidos. Esta ampliación de la condición de arrendatario a cualquier persona física resulta muy positiva, si lo que se pretende es el acceso a las explotaciones de un mayor número de personas que suplan a aquellas que no desean continuar con la explotación familiar, máxime si tenemos en cuenta los datos de envejecimiento de la población agraria.

Otro aspecto favorable a la competitividad lo encontramos entre las normas sobre cesión y subarriendo. La Ley de Arrendamientos Rústicos permite, con fundamento en el principio de autonomía de la voluntad, que las partes acuerden las reglas que van a ser aplicables, respetando las limitaciones establecidas en la Ley y destinadas a evitar que se comercie con las tierras por intermediarios especula-

⁶ No existe consenso por parte de la doctrina respecto a la fijación de este plazo. Se muestran a favor, J.L. De Los Mozos, Introducción, en: J.M. Caballero Lozano (coord.), *Comentario de la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Madrid 2006, p. 34; J.M. Lete del Río, I. Espín Alba, *Los Arrendamientos Rústicos. Según la Ley de 26 de noviembre de 2003*, Madrid 2005, p. 109. En contra, L. Sancho Villareal, *La duración de los arrendamientos rústicos tras la Ley de 4 de julio de 1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, "Revista de Derecho agrario y alimentario" 1997, núm. 30, p. 33. Algunos autores proponen incluso alguna referencia en la Ley a modo de distinción entre arrendamientos a largo plazo y arrendamientos a corto plazo, donde el arrendatario es un ocupante episódico de las tierras, pudiendo anudarse algún beneficio al hecho de la continuidad (G. De Castro Vitores, E. Muñiz Espada, *La normativa de arrendamientos rústicos. Reflexión y propuestas para un nuevo debate*, en: *Libro Homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, [s.l.] 2008, p. 223).

tivos⁷. Esta regulación resulta acorde con la finalidad del legislador de fomentar la movilidad de la tierra y dinamización del mercado, y puede ser muy positiva porque amplía las posibilidades de que disponen las partes de adaptarse a circunstancias cambiantes y atender nuevas oportunidades que puedan aparecer. Mediante la cesión se fomentará el agrandamiento de las unidades, lo que unido a otros mecanismos de política estructural puede contribuir a la modernización de las explotaciones⁸.

Junto a los aspectos analizados cobra especial importancia la regulación de las mejoras por la relevancia que alcanza este tema desde el punto de vista de la competitividad. La Ley considera a las mejoras como un valor en sí mismo en cuanto instrumento de progreso y bienestar social, a través del aprovechamiento de bienes productivos sujetos al cumplimiento de la función social⁹. Por este motivo, parte de la obligación de arrendador y arrendatario de permitir la realización de las obras, reparaciones y mejoras que deba o pueda realizar la otra parte contratante. Además, por lo que respecta a las mejoras útiles realizadas por el arrendatario, la Ley reconoce un crédito a su favor, siempre y cuando aumenten el valor de la finca y subsistan al finalizar el arrendamiento. En caso de impago, el arrendatario podrá retener la finca o explotación hasta que le sea abonado su importe. Este régimen resulta muy favorable para el arrendatario porque va a ver garantizado el cobro de su crédito, lo que va a fomentar la realización de mejoras útiles sobre la finca, con el consiguiente beneficio para la explotación.

Si bien los aspectos analizados muestran políticas favorables a la competitividad, existen otras cuestiones reguladas en la Ley que constituyen un claro freno. Es el caso de las limitaciones a la extensión de las explotaciones agrarias en manos de un único arrendatario, las previsiones en materia de renovación generacional o la regulación de los derechos de tanteo y retracto.

Se afirma por los expertos que una regulación más liberal de los arrendamientos rústicos contribuye a aumentar las explotaciones, a estimular la oferta (debido a la garantía de estabilidad de los arrendamientos), ayudando al ajuste estructural de las pequeñas explotaciones más dinámicas. La inexistencia de limitaciones legales a la extensión de las tierras que pueden estar en manos de un único arrendatario facilita que existan explotaciones mayores, más eficaces y más competitivas, permitiendo al agricultor agregar nuevas tierras a su explotación. A pesar de ello, la Ley de Arrendamientos Rústicos, tras la reforma, vuelve a introducir limitaciones a la extensión de la superficie arrendada por un solo arrendatario. El legislador español se hace eco de las críticas vertidas por un cierto sector de la doctrina que consideraba que no establecer ninguna limitación podría perjudicar a las explotaciones agrarias de carácter familiar, debido a la entrada masiva de grandes corporaciones. Si bien esta medida puede ser interesante a efectos de movilidad de la tierra, no lo es desde la perspectiva de la competitividad de la agricultura, al impedir incentivar la formación de explotaciones de dimensión suficiente para que puedan ser viables y contribuir así al redimensionamiento de las superficies cultivadas, algo muy importante en un momento en el que los precios de compra de la tierra son muy elevados. Estas limitaciones no solo van a perjudicar a las grandes empresas, sino también a pequeños agricultores que deseen unir a su explotación otras extensiones de tierra que le permitan obtener mayor rentabilidad.

Lo mismo sucede con las políticas de renovación generacional introducidas por el legislador¹⁰. Quizás la solución de priorizar a los jóvenes agricultores para hacerse con determinada explotación no sea la más acertada si estamos pensando en la continuidad de las explotaciones. Habría que valorar si esa

⁷ C. Vattier Fuenzalida, *Enajenación de la finca arrendada, cesión del contrato y subarriendo. Breve estudio de la nueva LAR*, "Revista de Derecho agrario y alimentario" 2004, núm. 2, p. 144.

⁸ J.A. Cobacho Gómez, *Los contratos de arrendamientos rústicos. Las aparcerías*, en: P. Amat Llobart, E. Muñiz Espada (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid 2017, p. 317.

⁹ B. Moreno Quesada, *La mejora de los bienes: supuestos legales y teoría general*, Madrid 1990, p. 284.

¹⁰ Resulta llamativo que la Ley no incluya políticas de promoción de la mujer rural en materia de acceso a la tierra en régimen de arrendamiento, cuando es una realidad frecuente que la mujer, cuando no es titular de una explotación, viene desempeñando tareas en la explotación agraria.

persona es la más adecuada para hacerse cargo de la explotación agraria en atención a sus circunstancias y recoger la necesidad de dicha valoración en el texto de la Ley. El no tener en cuenta este aspecto podría tener consecuencias negativas para la continuidad de las explotaciones agrarias, convirtiéndose en un freno a la competitividad, lo que en principio es un valor¹¹.

Otra cuestión bastante criticable es la recuperación a favor del agricultor profesional de los derechos de tanteo y retracto, limitando la libre disposición de la tierra en beneficio del arrendatario. Su introducción en el texto de la Ley parece deberse a la ampliación del plazo de duración mínima del contrato de arrendamiento y a que se quiere posibilitar que determinados arrendatarios puedan ver aumentada su actividad económica. Esta limitación no favorece en nada al agricultor profesional, que podría verse desplazado de este régimen de contratación en favor del agricultor no profesional, con tal de no ver limitadas sus facultades de disposición. Además, no se trata de derechos esenciales para que el arrendatario pueda acceder a la tierra, siendo un mecanismo fácilmente salvable¹². Por otra parte, la tendencia a la liberalización del mercado lleva a la supresión de políticas intervencionistas, lo que hace que no encaje bien con las limitaciones a la libre disposición de las fincas. Si la finalidad además es la movilización de la tierra, ¿qué sentido tiene recuperar los derechos de tanteo y retracto que suponen un obstáculo para la inclusión de la finca en el mercado inmobiliario?¹³.

Estos son algunos de los aspectos de la Ley que suponen un claro freno a la competitividad, y que requieren de una reforma urgente que permita su supresión o modificación, si se quiere avanzar hacia una mejora de la competitividad del sector.

Bibliografía

- Amat Llobart P., (2015), *Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario".
- Cobacho Gómez J.A., (2017), *Los contratos de arrendamientos rústicos. Las aparcerías*, en: Amat Llobart P., Muñoz Espada E. (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid.
- De Castro Vitores G., Muñoz Espada E., (2008), *La normativa de arrendamientos rústicos. Reflexión y propuestas para un nuevo debate, Libro Homenaje a Alberto Ballarín Marcial*.
- De Los Mozos J.L., (2006), *Introducción*, en: J.M. Caballero Lozano (coord.), *Comentario de la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Madrid.
- García García A.M. et al., (2015), *Competitividad en el sector agropecuario: una revisión de métodos aplicados*, "Revista Venezolana de Gerencia".
- Gorton, M., Davidova S., (2001), *The International Competitiveness of CEEC Agriculture*, paper presented to the British Association of Slavonic and East European Studies (BASESS) Conference, Cambridge, 7–9 April 2001 <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.8338&rep=rep1&type=pdf>.
- Lete del Río J.M., Espín Alba I., (2005), *Los Arrendamientos Rústicos. Según la Ley de 26 de noviembre de 2003*, Madrid.
- Moreno Quesada B., (1990), *La mejora de los bienes: supuestos legales y teoría general*, Madrid.
- Muñoz Espada E., (2012), *Pactos sucesorios, pactos de familia y empresa agraria*, "Revista Jurídica del Notariado".
- Orozco Hernández E. y Mendoza Martínez M., (2003), *Competitividad local de la agricultura ornamental en México*, "Ciencia Ergo Sum", vol. 10, n. 1.
- Rojas P., Sepúlveda S., (1999), *El reto de la competitividad de la agricultura*, "Cuadernos Técnicos IICA".
- Sancho Villareal L., (1997), *La duración de los arrendamientos rústicos tras la Ley de 4 de julio de 1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, "Revista de Derecho agrario y alimentario".

¹¹ Sobre este particular, vid. E. Muñoz Espada, *Pactos sucesorios, pactos de familia y empresa agraria*, "Revista Jurídica del Notariado" 2012, núm. 81, p. 183.

¹² Para De Los Mozos cuando se aplican los derechos de adquisición preferente es porque el arrendamiento se ha desnaturalizado, acercándose al esquema de los censos (*Introducción*, en: *Comentario de la Ley de Arrendamientos Rústicos...*, op.cit., p. 37).

¹³ B. Flores, *Los derechos de adquisición preferente del arrendatario rústico*, Madrid 2011, p. 153.

Vattier Fuenzalida C. (2004), *Enajenación de la finca arrendada, cesión del contrato y subarriendo. Breve estudio de la nueva LAR*, “Revista de Derecho agrario y alimentario”.

Vicente Barceló L., (1987), *La posición competitiva de los productos mediterráneos españoles*, “Revista de Estudios Agro-Sociales”.

Laura Zumaquero Gil – Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil, Universidad de Málaga, laurazg@uma.es.



JARMILA LAZÍKOVÁ, ANNA BANDLEROVÁ

Agricultural land lease in Slovakia

ABSTRACT: The legal regulation of agricultural land lease requires attention of Slovak lawmakers, because the majority of the area of the agricultural land (it is estimated that around 90% of the agricultural land) is the subject of lease. Most of the landlords do not farm on their land. They prefer leasing it to other entities dealing with farming. The legal regulations of agricultural land lease lead to stabilization of the long-term lease of agricultural land and therefore they lead to the better legal protection of the lessee more than to the protection of the owner. The paper presents the current legal regulation on leasing of agricultural land and concludes with the authors' opinion regarding the question whether the present rules of land lease are able to facilitate the agricultural land lease mainly for small farmers and to protect the agricultural land against non-agricultural use.

KEYWORDS: agricultural land lease, small farmers, lessors, lease contract

1. INTRODUCTION

Slovakia occupies 4 903 423 ha, out of which agricultural land represents 2 380 000 ha (i.e. 48.54 % of the territory). The structure of land ownership in Slovakia is different from the structure of land use. The *status quo* related to the land ownership and the land use in Slovakia has its roots in the history. In the period 1948–1989 the land ownership of natural persons was deformed and the laws were oriented on the objective that the state should be the only owner of the agricultural land.¹ In 1990, the centrally planned economy system was transformed to the market economy mechanism. Landlords were offered the right to access the land and the new legislation was adopted aiming to improve this right. In private ownership, there is the land with acreage of 1 854 973 ha what represents app. 76% of the total acreage of agricultural land in Slovakia.² However, most landlords have been working in other sectors for long period and they lost the interest to cultivate the land. The government has put in efforts to encourage the landlords to farm on their land; however, most of the land has been used by tenants.³ Approximately 90% of agricultural land is currently being rented. That was the reason for the Slovak lawmakers to prepare the legal regulation on the land lease with the aim to protect the interests of the land tenants more than those of landlords. There is Act no. 504/2003 on agricultural land lease, agricultural enterprise lease and forestland lease (hereinafter referred to as the Act on agricultural lease), which is the special law to the Civil Code. This law regulates the land lease in two different situations: (1) land lease for agricultural purposes

¹ M. Štefanovič, *Pozemkové právo*, Bratislava 2004.

² Slovak Land Fund, *Výsledky vykázané v rokoch 1992–2001. Správa SPF za roky 1992–2001*, Bratislava 2002.

³ J. Lazíková, A. Bandlerová, *Právne aspekty nájmu poľnohospodárskej pôdy v SR*, "Právnik" 2009, vol. 148, no. 5, p. 500–523.

(the lawmakers presume short-term, fix-term and occasional lease of smaller and integrated land plots according to the explanatory report of the Act no. 504/2003); (2) land lease for agricultural business in the course of managing an agricultural enterprise, where the leased land is used for agricultural production; there are high-cost investments into maintenance, regeneration and increasing of soil fertility, into the high-power technology for plant production and into transport, infrastructure and buildings⁴. The Civil Code represents the general regulation of a lease contract and regulates the general issues of contractual law, such as formation, termination or security for performance of contracts, prescription and damages.

The aim of this paper is to present the current legal regulation of agricultural land lease and to present the authors' opinion regarding the question whether the present rules of land lease are able to facilitate the agricultural land lease mainly for small farmers and to protect the agricultural land against non-agricultural use.

The results obtained by the research carried out by the Department of Law of the Faculty of European Studies and Regional Development of the Slovak University of Agriculture in Nitra. The paper is based on our own interpretation of the legal rules and on the results obtained from interviews with experts in law and with economists.

2. LAND LEASE RELATIONS

Land lease relations are usually established by the land lease contract. However, there are other possibilities to establish the land lease relations in Slovakia, i.e. *ex lege* and by the decision of the state bodies.

The land lease *ex lege* is regulated by the Act on agricultural lease and by Act no. 229/1991 on legal regulation of land ownership and other agricultural property. Pursuant to this Act *if there is not any contract between a land user and a landlord, the lease shall be established between them at the moment of this Act coming into force*. This date was June 24th, 1991. These contracting parties may terminate the lease by giving notice before October 1st of the current year and the lease will terminate on October 1st of the next year. According to this provision, the lease *ex lege* is applied only in the absence of an agreement between a land user and a landlord. From this point, the tenant must pay the lease. The amount of lease payment is stipulated in § 23 of the Law on agricultural lease being at least 1 per cent of the value of agricultural land evaluated according to a decree of the Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic no. 38/2005 as amended by later regulations.

The second legal rule related to the land lease *ex lege* is stipulated in the Act on agricultural lease.

If the land user, using the land without the lease contract, proves to the landlord that he/she proposed to enclose the lease contract and the land owner did not refuse to enclose the contract within two months from the day of receiving the proposal or the land owner did not claim the return or overtaking of the land, while at the point of enclosing the lease contract, the land user warned the landlord about the legal consequences of his inactivity, it is assumed, that after two months from the day of delivery of the lease contract proposal there is established a lease relationship between them for an indefinite period of time. This is not the case if the landlord, prior to delivery of the proposal to enclose the lease contract, enclosed a lease contract with person other than the land user.

The lease can be established also by a decision of the state bodies (District Land Offices). It is a specific situation regulated by the Act on agricultural lease (§12a). If the lease should terminate, and the subject matter of the lease is the land plots, which are not accessible for rational using, the current lessee will have to conclude a sublease contract on the base of the written claim of the lessor (landlord who has not any access to his own land plots). If the lessee does not conclude this subcontract within 60 days from the delivery of the written claim, the lessor will be entitled to require a decision of the state bodies. This

⁴ Explanatory report of Act no. 504/2003.

decision replaces the absent sublease. This legal regulation is a temporary solution to the fatal situation in Slovakia related to the enormous land fragmentation. The land fragmentation should be eliminated by the land consolidation projects.

Land consolidation also addresses the arrangement regarding forests and forest roads, water management, anti-erosion and ecological measures, which have a positive influence on the countryside, ensure the protection and development of the rural areas and, last but not least, increase their attractiveness for the inhabitants.

Rural development is among the EU's priorities. Rural development policy is part of the EU's Common Agricultural Policy, which should lead to the sustainable development of rural areas in the Member States.

3. LAND LEASE CONTRACT

The land lease contract is the most typical way how to establish the land lease relations. The lease contract includes fundamental and facultative elements.

3.1. Fundamental elements of the land lease contract

The contracting parties are a tenant and a landlord. The tenant is a natural person or a legal entity entitled to use the subject matter of the lease. In Slovakia, there are usually farmers who use the land by the land lease contracts. The landlord is a natural person or a legal entity entitled to leave the subject matter of the lease to the tenant. The landlords are usually the natural persons, but also legal entities such as churches, the Slovak Land Fund, land associations, etc. If two or more legal entities or natural persons own the subject matter of the lease (co-ownership), the lease must be formed by a majority of co-owners' votes. A majority is reached when these co-owners own more than 50% of the land in question. If the subject matter of the lease is the community property, the agreement of both (a husband and a wife) must be given, otherwise the lease is voidable.

The subject matter of the lease is agricultural land considered as arable land, vineyards, hop-fields, orchards, gardens or permanent grasslands (pastures and meadows). It is necessary to exactly identify the land plots, which are the subject matter of the land lease contract. The agricultural land lease intended to last at least five years must be notified at the Cadastre Office (§ 34).

The obligation of the lease payment must be explicitly or at least implicitly stipulated in the land lease contract. The lease is paid annually for the previous year up to October 1st, unless the parties agree otherwise. The amount of land lease payment should be explicitly stipulated in the land lease contract only in the case of land lease contract for agricultural business in the course of managing an agricultural enterprise. The minimum amount of land lease payment is 1% of the land value. The land value is stipulated by the governmental decree No. 38/2005, which determines the value of the land based on the quality. In practice, the lease payment is higher than the minimum stipulated by the Act on agricultural lease. If the lessor is the Slovak Land Fund,⁵ the internal rules of the Slovak Land Fund set the minimum rent on 2.20 % of the land price in 2014.⁶

⁵ The Slovak Land Fund is a legal entity established by the law for administration of state land and land of the unknown owners. The land of unknown owners is the land without documentation of the land ownership due to missing data on the landlords, which was lost or destroyed during the history. The lands of unknown owners together with the state land occupy about one fourth of the total agricultural land in Slovakia.

⁶ In compliance with the Slovak Land Fund General Director order, until 2014 the lease required by the Slovak Land Fund from the lessee was 1.5% of the land price determined according to Bonited Soil-Ecological Units. In 2014 the lease payment increased to 2.20% of this price and since 2015 it is yearly modified by the year-on-year average inflation rate published by the

From 1st May 2018 there has been a new rule in force related to the land lease payment in the case of land lease contract for agricultural business in the course of managing an agricultural enterprise and the subject matter is a land plot registered in the Land Cadastre as built-up area for agricultural purposes (e.g. land plot under the agricultural buildings or agricultural yard). The amount of the lease payment is at least two times the usual lease payment in the particular municipality. The usual lease payment is defined by the law as the land lease payment per one hectare of agricultural land stipulated by the particular district office as the average land lease payment calculated by the data from the register of the land lease payments. This register is created on the base of the new obligation of the land lessee to provide information on the land lease payment to the particular district office annually. The new legal regulation made the land lease payments transparent. Up to the 1st May 2018 when a new amendment to the Act on agricultural land lease entered into force, it was impossible to receive any information related to the land lease payment. We consider these rules to be positive for the contracting parties as well as for the landlords.

3.2. Facultative elements of the land lease contract

Besides the fundamental elements of the lease, it is advisable to agree on the other details of the lease to prevent misunderstanding or even lawsuit at the court. We have selected some of them, which are the most relevant in the land lease contracts, and discuss them below.

3.2.1. Period of land lease and termination of the land lease contract

The lease contract formed for a specific period of time terminates at the moment of lapse of the stated time. The lease duration is a matter of an agreement of contracting parties, however, the Act on agricultural lease seals the minimum 5 year duration in the case of land leased for agricultural purposes in course of operation of the enterprise. By this provision, the lawmakers attempt to stabilise the lease relationships regarding the agricultural land and motivate a lessee to invest in the agricultural land.

In case the lease contract in course of enterprise of business is time limited, the duration of the lease must not exceed 15 years. This provision changes relatively often. Firstly, the lawmakers sought the adequate time from the lessee's and lessor's point of view. On the one hand, 15 years is long enough for a lessee to obtain the returns of his investment in the agricultural land at least partially. On the other hand, it is not extensively long to deprive the lessor of his relationship to the land as its owner. In spite of this fact, the lawmakers prolonged the maximum period to 25 years. According to the lawmakers statement, this amendment should enforce the stability of the business environment in agriculture and temporally eliminate the speculative purchases of agricultural land. After five years, the maximum period of land lease is amended again and it is 15 years. The main concern of the lawmakers is the protection of the property rights including the rights to cultivate own land plots; the period of 25 years is a period of a generation and the circumstances relevant at the time of concluding contract could be changed during this period, therefore the mentioned time period of 25 years is not adequate. We believe that it is not the main problem of the land lease in Slovakia. According to our research, the most of land lease contracts are concluded for a period of 10 years, some contracting parties prefer 5 years period and only rarely we found the land lease contracts concluded for a period of 15 years or indefinite period of time.

Statistical Office of the Slovak Republic for previous year. These modifications are aimed to approximate the lease payment of the Slovak Land Fund land towards the market lease payments.

A lease contract can be terminated with effect from November 1st, with one-year advance notice if the lease contract was concluded for indefinite period and the contracting parties did not agree otherwise. Written form is the legal condition of validity only in the case of entrepreneur lease (§12 section 2, Act No. 504/2003 as amended by later regulations). Transfer of ownership of the subject of lease is a specific reason for dismissal. In this case, a tenant has the right to dismiss the lease contract with notice stated by law or agreed upon in the lease contract.

A withdrawal from the contract is possible on grounds stated by law or agreed upon in the lease contract. From a practical point of view, it is recommended to do so in a written form. A tenant is entitled to withdrawal from the contract immediately after fulfilling the respective requirements. A landlord may withdraw from the contract only after aforesaid notice addressed to a tenant in case of inadequate use of the leased object and in case of not paying the lease payment.

3.2.2. Prior rights of the lessee to conclude the land lease contract

Some Member States use the so-called option to purchase the agricultural land for the benefit of the lessee. For example, Belgium, Italy, the Netherlands, Scotland and France guarantee the *ex lege* option to purchase. In Hungary and Poland, the *ex lege* option to purchase is guaranteed for the lessee only in case of lease longer than three years, while in Lithuania the one year term of lease is sufficient for the option to purchase.⁷ In Slovakia, the *ex lege* legislation does not guarantee the option to purchase for the lessee, however there are no restrictions for contracting parties to agree on it in the lease contract. Thus, the legislation provides the lessee with the pre-emptive right to a new lease contract.

The provision of § 13 par. 2 of the Act on agricultural lease regulates the pre-emptive right of the lessee to land leased from natural and legal persons. The pre-emptive right of the lessee to land of the Slovak Land Fund is regulated individually in provisions of the § 13 par. 4 to 10 of the Act on agricultural lease.

In accordance with the § 13 par. 2 of the Act on agricultural lease, “the lessee has the right for prior conclusion of the new lease contract on land for the usual lease payment, when he/she meets the contractual obligations duly and properly”. In its second clause, the law determines cases when the lessee has no prior right even in case he duly meets the lease contract obligations:

- 1) when the lessor runs his own business in agriculture upon the termination of lease due to the term of lease expiration or due to the period of notice expiration;
- 2) when the new lessee is a person close to the lessor;
- 3) when the new lessee is the legal person, of which the lessor is a member or an associate member;
- 4) when the land determined in accordance with special legislation⁸ for other than agricultural purposes is concerned;
- 5) when the ownership to the leased land was changed.

However, in practice, this legal rule has been often violated. The main problem consisted in the fact that many landlords and lessees do not know this legal rule. The landlords terminate the land lease contract and offer the land to the tenant willing to pay a higher lease payment without respecting the pre-emptive right of the present lessee. On the other hand, a detailed agreement is necessary in the land lease contract if a lessee wants to exercise his pre-emptive right. A detailed legal regulation was missing. A direct legal analysis of this legal rule has shown that the pre-emptive right of lessee was not enforced in practice. There was no sanction for the lessors if they violated the legal rules of the prior lease. Nowadays,

⁷ P. Ciaian, D. Kancs, J.F.M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Centre for European Policy Studies, Working Paper no. 15, p. 21–23, Brussels 2012.

⁸ Act No. 220/2004 Coll. on protection and use of agricultural land.

the legal rule has been amended. If a lessor breaches the rule of pre-emption by enclosing a new land lease contract with a new lessee, the new land lease contract is void *ex lege*. Moreover, the legal rule regulates also the period to apply the pre-emptive rights and the reason to refuse concluding of a new land lease contract with the present lessee.

If the lessee, the earliest one year and the latest two months before the lease termination, delivers to the lessor, in a demonstrable manner, the proposal for a new lease and if, within two months from the date of proposal delivery, the lessor does not refuse this proposal for one of the reasons mentioned in paragraph 2 or because the proposed rent is not the usual amount, a lease relationship will arise under the terms of the contract proposal.

In addition, the usual lease payment has been already defined by the Act on agricultural lease as it was mentioned above.

The provision on the right of the lessee for prior conclusion of the new lease contract is applied also in the case of the land leased from the Slovak Land Fund. The Slovak Land Fund naturally prefers lessees who have been using the land up to now and meeting their obligations in time. In accordance with provision of § 13 par. 4 of the Law on lease of agricultural land,

when land managed by the fund in accordance with special rule is concerned, the lessee, duly and properly meeting his obligations from the lease contract, has the prior right for enclosing of the new lease contract for the usual lease payment.

The provision on the preemptive right of the lessee to land from the Slovak Land Fund has been restricted in favour of the benefit of young farmers⁹ and farmers meeting requirements for the small enterprise¹⁰ or microenterprise¹¹ willing to focus on special plant production or special animal production¹² or farmers who at least on a half of the cultivated area perform special plant production or farmers who produce final product and prove that he/she owns or rents agricultural land from other owners, however in maximum acreage of 50ha.

The requirements to own or lease some agricultural land was abolished in the Act on agricultural lease; however, the government decree no. 238/2010 Coll. on land lease from the Slovak Land Fund still asks to attach to the claim on land lease a copy of land lease contract to the land plots, which the claimer has already leased. The fund may lease to such farmer only a limited area of the land with a ceiling of 150 hectares. The right of the original lessee to lease the land from the fund is not deprived by the legislation, except for the part of this land aimed for special plant production and special animal production. This restriction on the lessee does not apply when he/she operates the special plant production and special animal production. This step of the lawmakers can be positively perceived from the view of specialisation

⁹ In accordance with art. 2 par. 1 letter n) of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, "young farmer" means a person who is no more than 40 years of age at the moment of submitting the application, possesses adequate occupational skills and competence and is setting up for the first time in an agricultural holding as head of that holding.

¹⁰ In accordance with art. 2 par. 2 Annex I of the Commission Regulation (EU) No 651/2014, a small enterprise is defined as an enterprise which employs fewer than 50 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 10 million.

¹¹ In accordance with art. 2 par. 3 Annex I of the Commission Regulation (EU) No 651/2014, a micro-enterprise is defined as an enterprise which employs fewer than 10 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 2 million.

¹² Special plant production is represented through cultivation of vineyards, hop-fields or orchards or cultivation of special crops such as vegetables, root crops, legumes, medical herbs, aromatic herbs, spice, poppy, hemp, amaranth, buckwheat, millet. Special animal production represents the stocking density of agricultural land from 0.4 livestock unit per hectare (details in the regulation of the government No. 416/2014).

of agricultural production.¹³ Also Ciaian, Kancs and Pokrivčák point out to the insufficient level of specialisation of agricultural production especially caused by excessive transaction costs and by the market imperfections¹⁴.

Although the provision of § 10 par. 7 of the Act on agricultural lease prevents the lessee from subleasing the land leased from the fund (except for § 12a), within the provision of § 13 par. 7 of this Act the lawmakers especially forbid to sublease the land leased from the fund for specialised agricultural production, and the reasons given are concerns about the possible misuse of the new legal arrangement. Duplicate legal modification, however, cannot prevent from possible misuse more than the law forbidding the sublease within the only one legal provision.

4. CONCLUSIONS

The importance of the outlined land lease in Slovak agriculture is even more highlighted by the historical structure of land ownership. The current situation is characterised by extreme land fragmentation. Only solving the issues of land consolidation can contribute to the long-term solution of the problem of land fragmentation and land ownership including the access to land. Provisions on land ownership help to develop the land market. From the point of view of the EU internal market, the land is seen as a capital good, therefore, the development of the land market will contribute to the development of free movement of capital, which is one of the fundamental objectives of the EU. Until then, the lease of agricultural land will play a crucial role in the agricultural land market.

The Slovak lawmakers do regulate the land lease relations. However, there are preferred dispositive legal norms, providing for a wide scope of freedom for subjects of the lease relationship. It depends on contracting parties how they use the space created by the lawmakers to arrange their land lease relations. The provisions analysed above prove the need for more detailed provisions in concrete lease contracts. In spite of this fact, contracting parties frequently rely on legal dispositive provisions. But these are often very general and brief and their concretisation on a given lease relationship in case of conflict between contracting parties will finally depend on their interpretation and application by the court.

Bibliography

- Buday Š., (2007), *Agricultural land market in Slovakia*, "Agricultural economics", vol. 53, no. 4, p. 146–153.
- Ciaian P., Kancs D., Swinnen J.F.M., Van Herck K., Vranken L., (2012), *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Brussels: Centre for European Policy Studies, Working Paper no. 15, p. 21–23.
- Ciaian P., Kancs D.A., Pokrivčák, J., (2008), *Comparative Advantages, Transaction Costs and Factor Content of Agricultural Trade: Empirical Evidence from the CEE*, EAAE 2008 Congress: XIIth congress of the European Association of Agricultural Economics, Ghent, Belgium.
- Lazíková, J., Bandlerová, A., (2009), *Právne aspekty nájmu poľnohospodárskej pôdy v SR*, "Právnik", vol. 148, no. 5.
- Rumanovská L., Takáč, I., (2015), *Realizácia spoločnej poľnohospodárskej politiky v rokoch 2014–2020*, Fast-growing trees and plants growing for energy purposes: International Scientific Conference, p. 60–67.
- Slovak Land Fund, (2002), *Výsledky vykázané v rokoch 1992–2001. Správa SPF za roky 1992–2001*, Bratislava.
- Štefanovič M., (2004), *Pozemkové právo*, Bratislava.
- Vojčík P., (2008), *Civil Code. Brief commentary* (Občiansky zákonník. Stručný komentár), Bratislava.

¹³ L. Rumanovská, I. Takáč, *Realizácia spoločnej poľnohospodárskej politiky v rokoch 2014–2020*, Fast-growing trees and plants growing for energy purposes: International Scientific Conference 2015, p. 60–67.

¹⁴ P. Ciaian et al., *Comparative Advantages, Transaction Costs and Factor Content of Agricultural Trade: Empirical Evidence from the CEE*, EAAE 2008 Congress: XIIth congress of the European Association of Agricultural Economics, Ghent, Belgium.

Judgement of Nov 27,2007 regarding the complaint No. 74258/01 on breach of Article 1 of Treaty Protocol No. 1., Justičná revue, attachment, vol. 60, no. 4, p.56.

Act No. 220/2004 Coll. on protection and use of agricultural land, 25.03.2018, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy>.

Act No. 504/2003 Coll. on agricultural land rent, agricultural enterprise rent and forestland rent, 25.03.2018, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy>.

Act No. 40/1964 Coll.Civil Code, 25.03.2018, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy>.

Act No. 229/1991 Coll. on legal regulation of land ownership and the other agricultural property ownership, [online], 25.03.2018, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy>.

Jarmila Lazíková – JUDr. Ing., PhD., Slovak University of Agriculture in Nitra, jarmila.lazikova@uniag.sk.

Anna Bandlerová – prof. JUDr., PhD., Slovak University of Agriculture in Nitra, anna.bandlerova@uniag.sk.



LUIS A. FACCIANO

La regulación de la adquisición de tierras por extranjeros en Argentina como recurso estratégico ante la globalización

ABSTRACT: *The Regulation of the Acquisition of Land by Foreigners in Argentina as a Strategic Resource Versus Globalization.*

The acquisition and possession of land by foreigners is an aspect in which the tension between globalization and national sovereignty is severely manifested.

Within this framework, in 2011 was passed in Argentina Law No. 26.737 about “Regime for the Protection of the National Domain of Ownership, Possession or Tenure of Rural Lands”, which regulates and limits the possibility of acquisition of land by foreigners. It establishes a limit percentage to the ownership or possession of rural lands by foreigners in the national territory and in each province, department or municipality, in general, and also to human or legal persons of the same foreign nationality.

KEYWORDS: land, foreigners, acquisition

RESUMEN: La adquisición y tenencia de tierras por extranjeros es un aspecto en donde se manifiesta severamente la tensión entre la globalización y las soberanías nacionales.

Dentro de este marco, en 2011 se sancionó en Argentina la ley n.º 26.737¹ sobre el “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales” que regula y limita la posibilidad de adquisición de tierras por extranjeros.² Establece un porcentaje límite a la titularidad de dominio o posesión de tierras rurales por personas extranjeras en el territorio nacional y en cada provincia, departamento o municipio, en general, y, a su vez, a personas humanas o jurídicas de una misma nacionalidad extranjera.

PALABRAS CLAVE: tierras, extranjeros, adquisición

1. INTRODUCCIÓN

Si hay un aspecto en donde se manifiesta en toda su crudeza la tensión entre la globalización y lo local, expresado en una idea de soberanía, es en la adquisición y tenencia de tierras por extranjeros.

Es una cuestión que se encuentra íntimamente relacionada con el de la utilización y preservación de los recursos naturales vitales – como el agua dulce, bosques y tierras fértiles – y también con los derechos que se les reconocen a los extranjeros en las respectivas Cartas Magnas.

¹ Boletín Oficial del 28.12.11.

² Reglamentada por Decreto 274/12 (Boletín Oficial del 29/2/12 modificado por el 820/16 Boletín Oficial del 30.06.16).

En el 2011 se sancionó en Argentina la ley n.º 26.737³ denominada “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”⁴, la que regula la adquisición de tierras por extranjeros, limitándola.

Su sanción dividió las opiniones respecto a su constitucionalidad. Los que sostienen su anticonstitucionalidad lo fundan en que sería contraria al principio de igualdad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional (CN) que enuncia: “...todos sus habitantes son iguales ante la ley...”, y a otros artículos donde se hace referencia, en forma expresa, a la necesidad de fomentar la entrada de capitales extranjeros a nuestro país, principalmente europeos.⁵ Se sostuvo que nos encontramos ante una solución antijurídica, anticonstitucional y contraria a los más elementales principios de igualdad y legitimidad, siendo una clara violación a la CN, a sus artículos 16, 20, 25, 75 inc. 18, 75 inc. 23⁶, entre otros, atentándose de esta forma al espíritu de apertura e igualdad reinante en nuestra Carta Magna en beneficio de personas extranjeras.

En sentido inverso, hay quienes sostienen que este tipo de normativas restrictivas, que limitan la propiedad y tenencia extranjera de tierras rurales, tienen su fundamento en un interés constitucional superior, como es la protección de la soberanía nacional, a través de la preservación de los recursos naturales de carácter estratégico, en este caso, la tierra, sobre todo a partir de la Reforma Constitucional de 1994. Para esta corriente doctrinaria, el basamento constitucional de esta limitación, encuentra respaldo en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (con jerarquía constitucional a través del artículo 75 inc. 22 de la CN), que consagra, en forma expresa, en su artículo 1º, el principio de la libre determinación de los pueblos, así como también el derecho de los Estados a su independencia económica y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

Cabe señalar que la legislación argentina en este tema concuerda con otras que han establecido límites, con ciertas particularidades, al dominio o tenencia de tierras rurales por parte de extranjeros, como es el caso de Francia, España, Costa Rica, Brasil, Perú, Italia, Australia, Bolivia, Canadá, Estados Unidos y Uruguay⁷, entre otros.

2. PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY 26.737

Carácter de la ley: es de orden público (art. 1º ley)

Tierras alcanzadas: todas las tierras rurales, entendiéndose por tal a todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino. (art. 1º ley)

Personas alcanzadas: Todas las humanas o jurídicas extranjeras que por sí o interpósita persona posean tierras rurales para cualquier destino, tengan o no domicilio en el país. (art 1º ley)

Personas jurídicas extranjeras a los efectos de la ley:

a) las constituidas conforme las leyes societarias de la Nación Argentina o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para

³ Publicada en el Boletín Oficial del 28.12.2011.

⁴ Reglamentada por el Decreto n.º 274/2012 modificado por el n.º 820/16.

⁵ A.C. Moresco, *Aspectos legales de la extranjerización de tierras rurales en Argentina*, en: *Memorias del Xº Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*, Rosario 2014, p. 368.

⁶ Artículo 20 de la CN: “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano... poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos...”; Artículo 25: “El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra...”; artículo 75: “Corresponde al Congreso...inc 18...Proveer lo conducente a la prosperidad del país... promoviendo...la importación de capitales extranjeros...inc 23 ...promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución...”.

⁷ Ley 19.283 del 2014.

formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera. (art. 3° inc. b ley).⁸

b) Las personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera;

c) Las simples asociaciones en iguales condiciones respecto de su capital social, a las previstas más arriba.

Personas humanas extranjeras excluidas (art 4° ley):

a) Aquellas que cuenten con diez (10) años de residencia continua, permanente y comprobada en el país;

b) Los que tengan hijos argentinos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco (5) años;

c) Aquellas que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadano/a argentino/a con cinco (5) años de anterioridad a la constitución o transmisión de los derechos pertinentes y demuestren residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

Efectos de la violación a la ley (art. 7°): Todos los actos jurídicos que se celebren en violación a lo establecido en la presente ley serán de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes del acto antijurídico. A los efectos de esta disposición se considerarán partícipes quienes hicieran entrega de las tierras u otorgaren instrumentos, públicos o privados, que conformaren el obrar antijurídico, los que responderán en forma personal y solidaria con su patrimonio por las consecuencias dañosas de estos actos.

Límites a la titularidad y posesión de tierras rurales:

El art.8° de la ley establece en el quince por ciento (15%) el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional, que se computará también sobre el territorio de la provincia o municipio en que esté situado el campo en cuestión.

El art.9° prohíbe a personas de una misma nacionalidad extranjera superar el treinta por ciento (30%) del porcentual anterior.

El 10° establece además que en ningún caso un mismo titular extranjero podrá superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, es decir, la zona de mejores tierras y mayor productividad⁹.

Se establece que será el Consejo Interministerial de Tierras Rurales (CITR) que crea el art. 16 el que determinará la equivalencia de superficies del territorio nacional conforme a la propuesta que haga cada provincia¹⁰.

Autoridad de aplicación:

Es el Registro Nacional de Tierras Rurales, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos humanos y también integrado por el hoy Ministerio de Agroindustria (art. 14°).

Además de llevar el registro de los datos referentes a las tierras rurales de titularidad o posesión extranjera, expide los certificados de habilitación de todo acto por el cual se transfieran derechos de propiedad o posesión sobre tierras rurales en los supuestos comprendidos por esta ley.¹¹

Relevamiento catastral:

Se dispuso la realización de un relevamiento catastral, dominial y de registro de personas jurídicas que determinara la propiedad y la posesión de las tierras rurales, conforme las disposiciones de la ley.

⁸ La ley contempla y aclara distintos posibles supuestos.

⁹ La misma comprende los departamentos del sur oeste de la provincia de Córdoba; los del sur de la provincia de Santa Fe y los partidos del norte de la provincia de Buenos Aires.

¹⁰ La provincia de Santa Fe por decreto 3873/14 estableció una tabla de equivalencias para los restantes departamentos, teniendo en cuenta la ley 9319 de Unidad Económica Agraria (U.E.) y su decreto reglamentario, adoptando el mínimo de 1000 has. en los casos que no colisionen con la misma. Por lo tanto, ese máximo deberá ser elevado a 1.500 o 2.500 has en aquellos distritos donde rija esas superficies mínimas de subdivisión correspondientes a actividades ganaderas y reducirlo a 100 has en las zonas frutihortícolas.

¹¹ El certificado del Registro Nacional de Tierras Rurales se puede tramitar por internet en: <http://www.jus.gob.ar/tierras-rurales/tramites.aspx>.

Transcribo algunos resultados de dicho relevamiento
RESULTADOS DEL PRIMER RELEVAMIENTO DE TIERRAS RURALES EN ARGENTINA¹²

Cuadro 1. Superficie total y rural en manos de extranjeros

Superficie continental (ha)*	279.181.000
Superficie rural (ha)	266.707.361
Superficie rural extranjerizada (ha)	16.253.279
Porcentaje de extranjerización:	6,09%

Fuente: IGN

Cuadro 2. Superficie de tierras rurales en manos de extranjeros por provincia

Provincia	Superficie rural total (ha)	Superficie extranjerizada (ha)	% de tierra rural extranjerizada
Buenos Aires	28.833.861	1.000.478	3,47
Catamarca	10.311.732	1.246.322	12,09
Chaco	8.994.747	300.061	3,34
Chubut	22.229.906	949.858	4,27
Córdoba	16.269.484	179.486	1,1
Corrientes	7.257.518	1.005.744	13,86
Entre Ríos	7.641.342	365.439	4,78
Formosa	6.382.416	110.231	1,73
Jujuy	5.284.893	281.232	5,32
La Pampa	14.277.430	421.552	2,95
La Rioja	8.954.886	683.690	7,63
Mendoza	14.829.800	1.288.140	8,69
Misiones	2.886.253	400.524	13,88
Neuquén	9.152.139	585.893	6,4
Río Negro	17.679.594	372.245	2,11
Salta	15.492.908	1.828.058	11,8
San Juan	8.563.640	916.948	10,71
San Luis	7.566.384	244.394	3,23
Santa Cruz	23.483.545	2.544.688	10,84
Santa Fe	12.832.375	540.265	4,21
Stgo.del Estero	13.571.992	799.361	5,89
T. del Fuego, Ant. Arg.e Isl.Atl.Sur	1.994.783	89.848	4,5
Tucumán	2.215.733	98.822	4,46

¹² Fuente: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Registro_Nacional_Tierras_Rurales.pdf.

3. PRINCIPALES REFORMAS DEL DECRETO REGLAMENTARIO N.º 820/16 AL ANTERIOR 274/12

3.1. Se podrá determinar la titularidad dominial no sólo por la inscripción en el Registro sino también por títulos suficientes no inscriptos pero que sean de conocimiento del RNTR (art. 2.1).

3.2. Se incorpora el art. 2.2 que establece el **cómputo de las superficies** en supuestos especiales, adaptándolas en algunos casos a las normas del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación¹³: (i) **Condominio**: La superficie deberá computarse a los **condóminos en forma proporcional a su porción indivisa**. En caso de división de condominio, la superficie deberá computarse al adjudicatario. (ii) **Dominio desmembrado** (usufructo, superficie, uso, habitación) y anticresis: **La superficie deberá computarse al nudo propietario**. (iii) **Dominio revocable**: La superficie deberá computarse al titular de dominio, hasta que acaezca el plazo o condición resolutoria establecida en el título. En el supuesto específico de dominio fiduciario, **la superficie deberá computarse al fiduciario hasta la extinción del fideicomiso**, momento a partir del cual deberá computarse al fideicomisario. (iv) **Ejecuciones inmobiliarias**: **La superficie deberá computarse al adquirente en subasta, y para formalizar su adquisición, deberá solicitar previamente el certificado de habilitación** conforme artículo 14. (v) **Adquisiciones en el marco de concursos o quiebras**: La superficie deberá computarse a quien resulte adquirente/adjudicatario. (vi) **Adjudicación por disolución de la sociedad conyugal o por ruptura de la unión convivencial**: La superficie deberá computarse al adjudicatario. (vii) **Usucapión**: **En los supuestos de prescripción adquisitiva, la superficie deberá computarse al poseedor en forma provisoria** sujeta a la posterior presentación de la constancia de la sentencia firme que haga lugar a la usucapión. Estarán exceptuados, los poseedores inscriptos como tales, en las provincias que lleven Registros de Poseedores. (viii) **Personas jurídicas consideradas extranjeras conforme la Ley N.º 26.737**: La superficie deberá computarse a la misma, titular de dominio de las tierras rurales. Además, al sólo efecto del cómputo del límite previsto en el artículo 10 de la Ley N.º 26.737, la superficie deberá computarse a la persona humana o jurídica controlante extranjera en proporción a sus participaciones, o a las personas humanas o jurídicas controlantes extranjeras en caso de control conjunto, o a las personas humanas o jurídicas extranjeras en caso de que no exista control.”

3.3. Aclara que **se entenderá por persona jurídica extranjera aquella en la cual personas extranjeras — humanas y/o jurídicas —, en forma directa o indirecta, formen la voluntad mayoritaria**, independientemente de su participación social. (art. 3.1.)

3.4. Establece la **presunción *juris tantum* de que si una persona extranjera es titular de más del cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social de una persona jurídica, ésta será considerada extranjera** a los efectos de la Ley N.º 26.737. (art. 3.1.)

3.5. Elimina la aclaración de que para que la residencia sea continua el extranjero debe permanecer 9 meses por año en el país (art. 4º)

3.6. La **situación de unión convivencial¹⁴ se asimila al matrimonio** a los fines de la excepción del inciso c) del artículo 4º de la Ley N.º 26.737, debiendo cumplirse con las normas aplicables previstas en el artículo 509 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación. El plazo de cinco (5) años previsto en el inciso c) del artículo 4º de la Ley N.º 26.737 será computado desde su registración conforme el artículo 512 del Código Civil y Comercial de la Nación.

3.7. Al momento de determinar las equivalencias, el CINTR deberá tener en cuenta los siguientes criterios: el uso y la productividad relativa de los suelos, el clima, el valor paisajístico de los ambientes, el

¹³ Vigente desde el 1º de agosto de 2015.

¹⁴ Incorporada por el Código Civil y Comercial vigente desde el 01.08.2015.

valor social y cultural del territorio, como así también el valor ambiental comprensivo de la biodiversidad, biomasa, servicios ambientales y los demás recursos naturales involucrados, particularizando municipios, departamentos y provincias. **Asimismo, se tendrán en cuenta los distintos tipos de explotación que puedan darse a dichas tierras rurales.** (art. 10.2)

3.8. Cuando el CIDTR dicta la resolución, conforme las propuestas de las provincias, en la que fije, incluya, y/o modifique, según el caso, las equivalencias de las superficies todas las provincias, para que sean razonables, deberá analizarlos tanto en forma independiente (**por tipo de explotación**, municipio, departamento y provincia), como en forma conjunta a nivel nacional. Es decir que incorpora como parámetro para el límite el tipo de explotación, debiendo fijárselo para cada una de ellas (art. 10.2).

3.9. Con respecto al cómputo del límite de 1000 has. previsto en el artículo 10 de la ley, cada límite para cada tipo de explotación y/o municipio, departamento y provincia funciona como tope máximo **para dicho tipo de explotación** y/o municipio, departamento y provincia y, a su vez, como tope máximo a nivel provincial y nacional. (art. 10.3)

3.10. Alcanzando sólo parte del límite de superficie en una provincia, **se podrá imputar el porcentaje restante en una o más provincias distintas**, en función de las equivalencias y límites fijados para dichas provincias según tipo de explotación, municipio, departamento y provincia. (art.10.3)

3.11. Elimina la facultad que el dto. 274/12 daba al CINTR **de determinar el carácter de los cuerpos de aguas** a los fines de la prohibición de la titularidad o posesión por parte de las personas extranjeras de inmuebles que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes, **otorgándosela al Consejo Hídrico Federal (COHIFE)**, el que confeccionará un mapa identificando los comprendidos en dicha definición. (art 10.4).

3.12. Elimina el procedimiento administrativo especial que establecía el art. 14 del dto. 274/12 para la investigación de las infracciones a la ley 26.737 y su reglamentación. Por lo tanto se registrá por la ley de Procedimientos Administrativos n.º 19.549. (art. 14.3.)

3.13. Aclara que el escribano o autoridad judicial interviniente **deberá solicitar al RNTR los certificados de habilitación** para los actos de transmisión de dominio de tierras rurales a favor de personas humanas o jurídicas alcanzadas por la ley, el que tendrá una **vigencia de ciento veinte (120) días** en lugar de los sesenta (60) del dto. 274/12 (art. 14.1).

3.14. Establece que no deberá solicitarse dicho certificado (i) en los casos de modificación de participaciones societarias y **otorga a las personas extranjeras controlantes que superen los límites máximos como consecuencias de modificaciones en el art. 3.2., un plazo de 90 días para readecuarse a los límites fijados**, estableciendo las formas en que podrá efectuar dicha adecuación (art. 14.2.)

3.15. Además no será necesario solicitar certificados de habilitación: (ii) **Para la constitución de derechos reales que desmembren el dominio (usufructo, superficie, uso y habitación)** y anticresis, o transmisión de dichos derechos, resultará aplicable lo establecido en el artículo 2.2 de esta reglamentación. (iii) **Para la transmisión de dominio de tierras rurales** que, independientemente de su nomenclatura catastral, se encuentren **ubicadas dentro de una “Zona Industrial”, “Área Industrial” o “Parque Industrial”**. Además, dicha superficie no será computada a los fines de los límites fijados por los artículos 8º a 10º de la ley. (iv) En las **transmisiones de tierras rurales por herencia a herederos forzosos extranjeros o de participaciones en personas jurídicas que tengan por consecuencia que dichos herederos forzosos tomen control de personas jurídicas titulares de dominio de tierras rurales**. La superficie de dichas tierras será computada a los herederos forzosos a los fines de los límites fijados por los artículos 8º a 10º de la Ley. No obstante, **si como consecuencia de dichas transmisiones los herederos forzosos excedieran los límites fijados, dichas transmisiones no se considerarán nulas, ni los herederos forzosos estarán obligados a transmitir esas tierras rurales o superficie equivalente.** (v) **Adjudicaciones (por**

divisiones de condominio, por disolución de la sociedad conyugal, particiones de herencia, u otros) respecto de la porción indivisa que ya correspondía al adjudicatario.

3.16. Reglamenta el art. 17 de la ley que se refiere a la no afectación de derechos adquiridos y aclara que **las personas extranjeras que a la fecha de entrada en vigencia de la ley fueran titulares de dominio de tierras rurales en exceso de los límites fijados por dicha ley, (i) no estarán obligadas a transmitir dichas tierras rurales en exceso; y (ii) en caso de transmitir** tierras rurales de su titularidad adquiridas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, **podrán luego adquirir el equivalente** a dichas tierras rurales, en función de los límites establecidos según el tipo de explotación de que se trate, y del municipio, departamento y provincia en que se encontraren.

4. CONCLUSIÓN

La propiedad y tenencia de las tierras rurales por extranjeros es un capítulo de la crisis entre globalización y soberanías nacionales.

Las leyes que reglamentan esta cuestión son una herramienta útil como recurso estratégico de los distintos países ante el peligro que recursos esenciales, como son los naturales, estén en mano de extranjeros.

Distintos países han recurrido a la sanción de leyes de este tipo, cuya constitucionalidad o no dependerá de los distintos marcos constitucionales y de los alcances de las mismas.

En este sentido recordemos que las libertades son absolutas, pero que el goce de los derechos que reconoce nuestra constitución están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio¹⁵, es decir, al ejercicio del poder de policía por parte de los poderes legislativos¹⁶. Así lo ha entendido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina ya en 1866 diciendo que la Constitución Nacional no admite derechos absolutos¹⁷ y en 1922 al aseverar que “Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad ni ningún otro derecho reconocido por la constitución reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial”¹⁸.

Cabe señalar que la ley no considera inversión la adquisición de tierras rurales por tratarse de un recurso natural no renovable y por tanto no comprendido en los Tratados bilaterales de Inversión.

Debemos resaltar que la modificación reseñada al decreto reglamentario – a más de adecuarse al nuevo Código Unificado –, ha morigerado en algunos aspectos la aplicación de la ley, incluso respecto a las causales de excepción para ciertos extranjeros.

También que el porcentaje de tierras rurales en mano de extranjeros en todo el país – 6,09% – que arrojó el relevamiento realizado, está muy por debajo del que se manejaba con anterioridad a la sanción de la ley que comentamos.

Bibliografía

- Facciano L., (1988), *La regulación jurídica de la actividad policial en general y en materia de sanidad animal en particular*, (tesina final Carrera de Especialización en Derecho Agrario), “Juris”, n.º 81, Rosario.
- Facciano L., (2016), *Régimen de adquisición de tierras por extranjeros. Ley 26.737 y dto 274/12. Su modificación por el reciente decreto 820/16* en: *Práctica Integral Santa Fe*, Buenos Aires.

¹⁵ Así el artículo 14 de la Constitución Nacional Argentina reza: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio...”.

¹⁶ L. Facciano, *La regulación jurídica de la actividad policial en general y en materia de sanidad animal en particular*, (TESINA FINAL Carrera de Especialización en Derecho Agrario), “Juris”, n.º 81, Rosario 1988, p. 765.

¹⁷ En “Puesteros del Mercado Central c/ Urien”, (Fallos – T. III, p. 48) cit. en: L. Facciano, *La regulación...* p. 770.

¹⁸ En “Ercolano c/ Lanteri de Renshaw” (Fallos Tº 136, p. 161), en ídem.

González C.A., (2010), *Extranjerización de la Tierra*, en: *Memorias del VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*, Rosario.

Moresco A.C., (2014), *Aspectos legales de la extranjerización de tierras rurales en Argentina*, en: *Memorias del Xº Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*, Rosario.

Luis A. Facciano – titular de la cátedra de Derecho Agrario, Facultad de Derecho Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Abogado Especializado en Derecho Agrario (UNL Argentina, 1987), Doctor en Derecho (UNR, Argentina, 2014). Director de la Carrera de Especialización en Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jcas. y Soc. de la UN, Argentina. Presidente del Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, Argentina, lfaccian@unr.edu.ar.



IZABELA HASIŃSKA

Certain legal issues relating to the classification of farming activities

ABSTRACT: This paper addresses issues related to the evolution of the farming activity concept. The differences in the production potential between operators active in the agricultural sector result in the formulation of a new concept of a farming activity in economic sciences. However, a broad modern definition of farming activity has not yet been put in legal terms. As a consequence, agricultural operators are treated in different ways. The new Entrepreneurs Law act of 2018 follows the solutions provided for in the Act on Freedom of Economic Activity. Hence, the discussion on the classification of the farming activity remains open.

KEYWORDS: farming activity, economic activity, farm, agricultural tax, agricultural property

1.

Whether from a social, economic or legal standpoint, farming activity is a complex process. The definition of farming activity has evolved in a specific way within the framework of multiple disciplines it relates to. The differences in the production potential between operators active in the agricultural sector result in the formulation of a new concept of farming activity in economic sciences. However, a broad modern definition of farming activity has not yet been put in legal terms. As a consequence, agricultural operators are treated in different ways.¹ Already in this context, note that the new Entrepreneurs Law Act² follows the solutions provided for in the Act on Freedom of Economic Activity. Hence, the discussion on the classification of farming activity remains open.

The jurisprudence plays an at least equally important role in developing the farming activity model currently in place. Issues related to the farming activity are solved on a case-by-case basis by considering specific circumstances, notably including the scope, model and organizational level of farming activities.³ Some courts openly consider farming activities to be an economic activity and rely on provisions applicable to entrepreneurs, e.g. as regards the limitation period for claims.

Another characteristic aspect is that regulations governing the principles and procedures for granting Union aid related to the ownership of agricultural land make the payment dependent upon two conditions:

¹ For a broader description, see I. Hasińska, *Status prawny spółki cywilnej jako beneficjenta pomocy dla rolników (zagadnienia wybrane)*, "Studia Iuridica" 2017, No. 72, p. 165–177.

² Entrepreneurs Law Act of March 6, 2018, Journal of Laws (Dz.U.) of 2018, item 646.

³ See judgment of the Supreme Court of October 3, 2014, V CSK 630/13, "Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" 2015, No. 7–8, item 960.

the applicant is not only required to run a farming activity but also to have the status of an active farmer.⁴ Currently, an owner of agricultural land or livestock is assumed to run a farming activity and, thus, to be an active farmer. Therefore, even in the European legislation, the farming activity criterion of eligibility for land-based payments proves to be highly complex. Farming activity itself is only a preliminary step in the procedure of qualification for payment.⁵

Traditionally defined, farming activity involves working in an agricultural holding (farm). Therefore, is it conditioned by land, capital and labour. In this approach, an agricultural holding is supposed to be the basic form of farming activity. Essentially, an agricultural holding is the basic agricultural production unit, which means it encompasses the human physical activity which generates food and certain industrial raw materials. The amount of funds invested and the production methods is the reasons why agricultural holdings should be distinguished from economic operators active in other sectors.⁶ A more detailed differentiation is hampered by systemic, economic and social aspects.

It is difficult to summarize clearly the sources of these obstacles. This may be because today's farming activities are diversified in many ways, primarily including the very nature of activity. A secondary reason could be that the farms' position depends on their incomes, economic size, agrarian structure and regional conditions.⁷ Some of them are just subsistence farms while other are a supplement to a separate economic activity of the owners. The functioning of the first group is compliant with the constitutional principle of the national agricultural system. According to the constitution, the foundation of the national agricultural system is the family farm, defined as a production unit which is essentially supposed to ensure subsistence to the farmer and his/her family and is not based on contract work. Family farms do not lose their status if they rely on contract work on an ad-hoc basis. Nevertheless, in recent years, more and more agricultural holdings have been producing marketable goods.⁸

The traditional characteristics of a farming activity, as listed above, are undergoing changes. It is not easy to conclusively specify the currently existing farming activity model. All the more so since today farming activity is usually classified based on its specific circumstances, including its scope, model and organizational level. As the doctrine rightly points out, in the light of various legal regulations, a farming activity is placed on an equal footing with, or even included in, the economic activity whereas the farmer is regarded as an entrepreneur.⁹

Nowadays, it is emphasized that the required participation in trade means an activity which consists in a mutual delivery of paid goods or services to/from another party through repeatable factual and legal actions, e.g. cultivation contracts or agreements on marketing of agricultural products. This means that in some cases, a farming activity will be equivalent to the economic activity.

Characteristically, in agricultural regulations, "farming activity," "production activity" and "agricultural production" are used alternately. Usually, such approaches are used only for the purposes of a single act and extend to components which are of relevance only in this unique context. Moreover, these acts may be governed by either private law or public law. It therefore comes as no surprise that the legislation,

⁴ E. Ploplis, *Jakie są zmiany w dopłatach bezpośrednich 2018?* <https://www.agrofakt.pl/sa-zmiany-doplatach-bezposrednich-2018> [access: 28.05.2018].

⁵ See D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, "Studia Iuridica Agraria," 2013, No. 11, p. 61–73.

⁶ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, p. 39.

⁷ R. Rudnicki, *Działanie PROW „Renty strukturalne” a zmiany struktury wielkościowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002–2010*, "Roczniki Naukowe SERIA" 2013, vol. 15, 2, p. 313–318.

⁸ For a broader description, see I. Hasińska, *Ewolucja od rolnika indywidualnego ku przedsiębiorcy rolnemu. Uwagi na tle statusu prawnego rolnika i spółki cywilnej*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2017, No. 2, p. 103–117, and the literature there referred to.

⁹ For a broader description, see R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2002, 3, pp. 111–120.

formulated as such, results in difficulties of interpretation and gives rise to numerous disputes on the classification of farming activity. Note that the dispute on whether individual farmers should be regarded as entrepreneurs also remains open. Therefore, the arrangements made as a part of that dispute will affect some aspects of the topic tackled in this paper.

In view of the above, it seems justified to discuss the determinants of specific categories of farming activities and to locate them within a defined production unit. This, in turn, will require the activity to be based on the family farm concept. The identification and specification of the normative structure of an agricultural holding will allow to specify a certain set of factual and legal circumstances which affect only the operators engaged in traditionally defined farming activities and those who already may be indicative of an economic nature of such activities. Because of the limited volume of this paper, these considerations are rather synthetic in nature, and only selected aspects of the topic discussed will be covered by the analysis.

2.

Farming activities are governed by an extended, heterogeneous legislation which includes various regulations that change over time. It is determined by economic, statistical and legal aspects. Characteristically, the definitions of a farming activity may be grouped by various criteria.

According to traditional approaches, a farming activity is a specific area of economic activity where attention is paid to the professional aspects of the farmer's¹⁰ production activity. For instance, the Act on the farmers' social security scheme¹¹ defines the farming activity as an activity related to crop or animal production, including horticulture, arboriculture, apiculture and fisheries. As explained by the case law, a farming activity exercised within the above framework means that the professional activity of the farm owner (holder): is related to that farm; is of a permanent and personal nature; consists in working or performing other simple actions related to the operation of the farm. The work or actions referred to above are not necessary manual occupations; they can also include farm management. Whatever the case may be, the farm should be operated personally.¹²

In turn, the Agricultural Tax Act¹³ defines farming activity as crop and animal production, including: production of seed, nursery stock, breeding material, animal reproductive material, vegetables, ornamental plants and cultivated mushrooms; arboriculture; rearing and production of breeding animals, laying birds and utility insects; industrial production of farmed livestock; and fish farming. Note that "agricultural production," as defined in the act, should be interpreted strictly. It cannot be extended to additional sophisticated processing activities which affect the structure of finished raw materials in order to make it ready for consumption. The same strictness applies to plant or animal production defined as the cultivation and harvest (or farming and harvesting of fish) accompanied by minor actions preparing a product for sale (such as cleaning and packaging).¹⁴

According to other definitions related to agriculture, a farming activity is a structural element of another concept or a condition for acquiring a specific right. For instance, pursuant to Article 46¹ of the Civil Code, an agricultural property is a property which is or may be used for the purposes of agricultural production related to plant, animal, horticultural, arboricultural or fishery production. However, this

¹⁰ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2000, p. 89 et seq.

¹¹ Act of December 20, 1990 on the farmers' social security scheme, Journal of Laws (Dz.U.) of 1991, No. 7, item 24, as amended.

¹² Cf. judgment of the Supreme Court of March 9, 201, III UK 81/10, Legalis No. 483398.

¹³ See Article 2, Para. 2 of the Agricultural Tax Law of November 15, 1984, Journal of Laws (Dz.U.) of 1984, No. 54, item 268, as amended.

¹⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of December 19, 2017, II FSK 2298/16, Legalis No. 1713891.

category does include land which is not, and could not be in the future (even with the use of adequate agro-technical measures), an agricultural property.¹⁵ Therefore, defined as such, the term agricultural property refers to the relationship between agricultural production and the use of land as a productive input.

The legislator's efforts taken to formulate a general definition of farming activity can also be noted though one could argue that this was already done in taxation acts, including the Personal Income Tax Act¹⁶ and the Corporate Income Tax Act.¹⁷ According to the Personal Income Tax Act, income tax shall not be applicable to listed revenues from agricultural activity (transaction-related exemptions) except for revenues from special sectors of agricultural production, which are subject to agricultural tax. Nevertheless, it should be noted in this context too, that the classification itself of farming activities proves to be a complex issue.

The definition of an agricultural activity is provided in Article 2, Para. 2 of the personal income tax act. Accordingly, an agricultural activity is one which consists in the production of unprocessed (natural) plant or animal products using the farm's own crops and livestock, including the production of seed, nursery stock, breeding material, and animal reproductive material; production of greenhouse, protected or open-grown vegetables; production of ornamental plants and cultivated mushrooms; arboriculture; rearing and production of breeding animals, laying birds and utility insects; industrial production of farmed livestock; fish farming; and any activity such that the minimum periods during which the animals and plants purchased grow biologically and are accommodated or stored are as follows: one month for plants, 16 days for highly-intensive specialized fattening of geese or ducks, 6 weeks for other slaughter poultry, 2 months for other animals, starting from the purchase date. Article 2, Para. 2, item 1 of the Corporate Income Tax Act provides the same definition of agricultural activity.

Most importantly, one of the determinants of agricultural activity is the production¹⁸ of unprocessed (natural) plant and animal products. Note that production means an activity which results in the creation of plant or animal products. Also, such plant or animal products must be made using the farm's own cultivation and farming practices. In turn, cultivation means a cycle of processes spanning from sowing or planting to harvesting, and planned caretaking of the growth and development of plants. Farming means an activity which consists in planned caretaking of the growth and development of animals or plants, with specific attention paid to those intended for breeding or propagation. Therefore, farming means reasonable management and care of livestock and crops. Generally, it may also be viewed as an activity run on the farmers' own behalf and own account.

When it comes to the characteristics of a processed product, it shall be defined as a product which underwent specific technological processes resulting in new features and properties. Usually, an unprocessed product does not significantly differ from the condition it was in immediately following manufacture.

Some practical explanations of the "unprocessed" concept might be useful. For instance, actions which consist in drying the products—if such products remain in an unprocessed (natural) condition—do not exceed the scope of agricultural activity referred to in the income tax act. Note also that from the perspective of the provisions of the income tax act, the fact of using specialized machinery and equipment or exposing the products to natural drying conditions (provided that these are products originating from the farm's own crops only) is irrelevant for the classification of such actions as agricultural activity.¹⁹

¹⁵ W.J. Katner, *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, in: M. Safjan (ed.), *Prawo cywilne—część ogólna. System prawa prywatnego*, vol. 1, Warszawa 2001, p. 1301.

¹⁶ Personal Income Tax Act of July 26, 1991, Journal of Laws of 1991, No. 80, item 350, as amended.

¹⁷ Corporate Income Tax Act of February 15, 1992, Journal of Laws of 1992, No. 21, item 86, as amended.

¹⁸ As regards interpretation of the terms "production" and "producer", cf. judgment of the Supreme Administrative Court of November 16, 2000, III SA 2577/99, unpublished.

¹⁹ Parliamentary question No. 3119 of April 4, 2003, www.sejm.gov.pl [access: 30.05.2018].

Another determinant of agricultural activity provided for in the aforesaid act is the accommodation or storage of purchased animals or plants for a minimum period during which the animals and plants concerned grow biologically. Biological growth is a situation where plants or animals increase in size (expressed as their weight, volume or dimensions) as a result of biological processes. If the minimum accommodation or storage periods during which the animals and plants purchased grow biologically, starting from the purchase date (as referred to in Article 2, Para. 2 of the aforesaid act), are not complied with, such activity is classified as an economic activity rather than as an agricultural activity.

Characteristically, even if an activity is strictly related to agriculture but fails to meet the defined criteria and conditions, it is regarded as an economic activity. This is because agricultural revenues are considered to include only the revenue generated directly by the activity set out in Article 2, Para. 2 of the act; all revenue related to that activity is excluded. Thus, agricultural revenue specifically excludes: revenue from service activity related to agricultural crops, e.g. services related to the cultivation of agricultural crops, delivered by the farmer using his/her own equipment; revenue from the sale of heat and electricity generated through combustion of livestock manure originating from the farmer's own holding; revenue from the lease of agricultural land other than farms or components thereof; revenue from individual sale of a reference quantity (milk quota); revenue from farm management.²⁰

At the same time, the Personal Income Tax Act fails to provide a definition of a farm. Instead, a reference is made to the definition included in the Agricultural Tax Act. Therefore, undeniably, even though the legislator is committed to unify the term of agricultural activity (and generally did so in the tax acts), neither at this nor at any other level is the problem addressed in a straightforward way; support still needs to be sought in the provisions of other legal acts.

3.

Agricultural activity consists in undertaking production activities in various forms of agriculture. "Operating a farm" includes a whole set of actions. In Polish, "operating" means supervising, managing, directing, taking care of, or being engaged in something or pursuing an objective. Operating a farm may consist, for instance, only in management activities. However, in most cases, it involves manual occupations. Importantly, the fact itself of being a farm owner does not automatically mean exercising an agricultural activity.²¹

Therefore, an agricultural activity naturally involves working on a farm. The existence of an organized set of components (to be used as instruments) is a prerequisite for initiating an agricultural activity. This is why agricultural production activity, defined traditionally, is generally developed as a part of an agricultural holding. Today, the economic approach to farms should not give rise to any objections. In economic terms, the farm is a form of economic activity based on land, labor, capital and organization. The specific nature of such an activity (considered to be an agricultural activity) is reflected in the manufacture of goods with the use of the strength of living organisms occurring in nature.

Note however that agricultural activity cannot be automatically supposed to take place on a farm. It is true that the legal and organizational forms of agricultural activity should take the specific nature of agricultural skills and tools into account. An agricultural activity is an objective fact related to broadly defined organizational and production activities undertaken on the property owned or held in dependent possession²² by the operator.

²⁰ See J. Marciniuk (ed.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, 18th edition, Warszawa 2017.

²¹ Judgment of the Court of Appeal in Białystok of December 7, 2017, III AUa 196/17, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

²² Judgment of the Court of Appeal in Rzeszów of February 5, 2015, AUa 830/14, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

Currently, the national legislation provides several definitions of a farm. They differ in content and are underpinned by the problematics of the legal act concerned. The agricultural legal doctrine generally considers the definition provided for in Article 55³ of the Civil Code to be the baseline definition. Accordingly, a farm means an agricultural land together with a forestry land, buildings or parts thereof, equipment and livestock (if it constitutes or may constitute an organized economic entity) and with rights related to farming operations. In its subjective aspect, the definition of a farm provided for in Article 55³ of the Civil Code focuses on the functional role. This means that farm components constitute or may constitute an organized economic entity. Agricultural land continues to play the fundamental role which is an express reference to the land-based farm concept. Note also that in the definition provided for in Article 46¹ of the Civil Code (as referred to earlier in this paper), the legislator formulates a concept of agricultural property (agricultural land) based on whether it is used for carrying out defined agricultural production activities. It is also worth noting that the acquisition itself of an agricultural property does not necessarily reflect the intent to engage in an agricultural activity.²³

However, judgments delivered pursuant to Article 55³ of the Civil Code are not uniform. In a judgment of June 2, 2000, the Supreme Court stated that such a farm may be an economic entity organized on an agricultural property with an area sufficient for the production of marketable goods.²⁴ Conversely, in a judgment of February 5, 1998, the Supreme Court indicated that the existence of a farm is not dependent upon the area of the property. However, the court did not rule out that under some circumstances, a farm may be considered even as an enterprise, as defined in Article 435, Section 1 of the Civil Code.²⁵ This, in turn, conditions the capacity and output of tools powered by natural forces to such a degree that, rather than facilitating the production process, they become the criterion for the farm's ability to carry out a specific type of production activities.²⁶

In turn, pursuant to the agricultural tax act, a farm is defined as a land with a total area above 1 ha (or above 1 comparative fiscal hectare) which is owned or possessed by a natural person, a legal person or a non-incorporated entity (including a company). In the light of the above definition, there are two important elements: the formal aspect (the land is entered to the register as an agricultural land) and the factual aspect (the area of the property must be over 1 ha). These aspects are the only legally defined, positive conditions for a land property to be considered a farm (as defined in the Agricultural Tax Act).

Therefore, the definition of a farm provided in the Agricultural Tax Act clearly differs from the regulations applicable thereto under Article 55³ of the Civil Code. In the Agricultural Tax Act, a specific area of land is decisive for the existence of a farm. Unlike in the definition set out in the Civil Code, land is not required to be an organized entity. Therefore, portions of land larger than 1 ha should be considered a farm even if no economic (functional)²⁷ relationship exists between them. In turn, according to the Act on the Farmers' Social Security Scheme, a farm shall mean any holding which enables an agricultural activity.

As seen above, even the definition of farm can vary. Therefore, in this context too, it is difficult to present a clear classification of agricultural activity. Already in the 1990s, the doctrine rightly stated that,

²³ R. Budzinowski, *Koncepcja...*, op.cit., p. 128.

²⁴ Judgment of the Supreme Court of June 2, 2000, V II CKN 1067/98, "Orzecznictwo Sądów Polskich" 2001, item 27, with a critical gloss by A. Lichorowicz. Specifically, some concern is raised by the requirement to produce marketable goods.

²⁵ Judgment of the Supreme Court of February 5, 1998, I PKN 511/97, "Orzecznictwo Sądu Najwyższego" 1999, No. 1, item 19.

²⁶ Judgment of the Supreme Court of February 15, 2008, I CSK 376/07, "Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy" 2008, No. 4, item 117.

²⁷ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin of December 7, 2011, I SA/Sz 799/11, Legalis No. 526329.

in the absence of statutory solutions, the classification should be performed on a case-by-case basis.²⁸ Therefore, it has to be concluded that this concept has been a part of agricultural activity for many years, and seems to be the leitmotif for both the legislator and for today's case law.²⁹ Ultimately, the classification of farmers into two groups remains in force; one includes those who do not participate in trading because their farming activity addresses only their own families' needs; the other group are those who carry out agricultural activities consisting in a mutual delivery of paid goods or services to/from another party through repeatable factual and legal actions, e.g. cultivation contracts or agreements on marketing of agricultural products. The scope, model and organizational level of farming activities, and the designation thereof formulated for the purposes of a specific legal act remain a meaningful criterion.

4.

While the above comments are only of a fragmentary nature, they provide a picture of the specifics and complexity of the concept of a farming activity. Undoubtedly, the term "farming activity" has a broad meaning. On the one hand, it is the starting point for identifying other important aspects governed by the agricultural law, such as agricultural producers or farms. On the other hand, it allows to arrange the basic conceptual categories of agriculture.

As demonstrated above, today's understanding of the term "farming activity" is determined by the existence of an adequately organized farm and an operator who carries out the activity. In turn, the scale of operations affects—and is decisive for—the classification of the activity as a typical farming activity or as an economic activity. The progressing economic development, supported with Union funds and other measures, results in a structural change of the Polish agriculture. In addition to traditional farming activities, large-scale farms emerge which are focused on the production of marketable goods. In this situation, the typical classification of farming activities is no longer valid; in the absence of adequate systemic foundations, the jurisprudence has the power to classify specific forms of activity based on relevant facts. Therefore, it seems imperative to rearrange the national legal system.

The attempts to address the problem of defining the farming activity in a straightforward way are now supported by interesting developments of the doctrine which tackles various legal aspects of the organization and functioning of farms. Undoubtedly, at this stage of agricultural development, it seems opportune to establish a generally applied systemic definition of farming activity. The definition should combine public law with private law, and should become a reference point for the classification of other agricultural concepts. Using logical principles to develop the conceptual framework may be difficult—though not impossible—because past experience provides valuable assistance.

However, the legislator seems not to be willing to make this effort. Article 6 of the new Entrepreneurs Law act actually follows the solutions provided for in Article 3 of the Act on Freedom of Economic Activity. Thus, once again, the legislator excluded agricultural production activities from the applicability of the act while confirming that the farming activity is economic in nature. Under these circumstances, it may be already stated that the legislator traditionally opted for a case-by-case assessment of the nature of farming activities' and that the classification problem is supposed to be solved in this very particular way.

²⁸ For a broader description, see R. Budzinowski, *Koncepcja...*, op.cit., p. 103–129.

²⁹ For instance, the judgment of the Supreme Court of October 3, 2014, V CSK 630/13, "Orzecznictwo Sądów Polskich" 2016, No. 12, item 113, p. 1630.

Bibliography

- Budzinowski R., (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R., (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", No. 3.
- Hasińska I., (2017), *Ewolucja od rolnika indywidualnego ku przedsiębiorcy rolnemu. Uwagi na tle statusu prawnego rolnika i spółki cywilnej*, "Przegląd Prawa Rolnego", No. 2.
- Hasińska I., (2017), *Status prawny spółki cywilnej jako beneficjenta pomocy dla rolników (zagadnienia wybrane)*, "Studia Iuridica", No. 72.
- Jeżyńska B., (2008), *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin.
- Katner W.J., (2001), *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, in: M. Safjan (ed.), *Prawo cywilne-część ogólna. System prawa prywatnego*, vol. 1, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., (2013), *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, "Studia Iuridica Agraria", No. 11.
- Marciniuk J., (2017), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, 18th edition, Warszawa.
- Rudnicki R., (2013), *Działanie PROW "Renty strukturalne" a zmiany struktury wielkościowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002–2010*, "Roczniki Naukowe SERIA", vol. 15, No. 2.

Izabela Hasińska – doctor, Poznań University of Life Sciences, izabela.hasinska@up.poznan.pl.



KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

Apicultural activity in the light of the European Union's policies and legal system

SUMMARY: Honeybee colonies are essential for agriculture and environment, ensuring plant reproduction by pollination. Beekeeping participates in the development of rural areas and apiculture activity contributes to sustainable growth and the development of agriculture. The European Union supports the beekeeping sector through national apiculture programmes to foster the production and marketing of apiculture products. The legal basis for this support is Regulation (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products supplemented by the Commission delegated Regulation (EU) 2015/1366 and the Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1368, which set out the detailed rules for the application of the national apiculture programmes. The aim of the paper is to determine if current European Union's policies and laws and actions taken by the European Commission and the European Parliament regarding the beekeeping sector are efficient and help to support and protect the apicultural activity.

KEYWORDS: apicultural activity, beekeepers, beekeeping sector, the European Union's policies addressing apicultural sector, legal aspects of beekeeping

Every year, the EU's 600 000 beekeepers and their 16 million beehives produce 200 000 tonnes of honey.¹ This is not however sufficient to cover the demand on the EU market, and the shortfall is made up by imports, mainly from China. Threats to the bee health and market competition make the economic viability of apiculture a critical matter. EU policies aim therefore to address these issues and promote beekeeping, an activity that is of vital importance to the environment. It must be emphasized that only 4% of EU beekeepers have over 150 hives, commonly considered the minimum for professional producers. However, this figure gives only an average indication of the number of hives that could provide a viable revenue, as the boundary between professionals and amateurs can vary across countries, depending for example on differing profitability or income levels.²

Beekeepers are present in all EU countries, with big differences in terms of numbers and size. Germany accounts for about one in every six EU beekeepers, while there are only a few hundred in Cyprus, Luxembourg and Malta. In Italy, beekeepers with more than 150 hives manage 60 % of all bee colonies.³ While 72 % of EU apiculturists are members of a beekeepers' association, differences across the EU show

¹ M.P. Chauzat et al., *Demographics of the European Apicultural Industry*, "PLoS ONE" 2013, vol. 8, no. 11, pp. 1–3.

² *Ibidem*.

³ Deloitte, *Evaluation of the CAP measures related to apiculture. Agriculture and Rural Development DG Final Report*, Brussels 2013, p. 20–26.

fewer affiliates in France, Italy, Poland and Spain. National figures show a drop in the number of beekeepers but an overall stable number of beehives over recent years. EU farm statistics confirm this trend as regards farms with beehives.

Honey is the best-known product of beekeeping, although other apiculture products (royal jelly, propolis, pollen and beeswax) and services (e.g. renting out bees for pollination) can represent a source of income for beekeepers. EU beekeepers produce an average of 200 000 tonnes of honey a year, which makes the EU the second world producer after China, with respectively 12 % and 28 % of world production.⁴ However, the EU is not self-sufficient and China is the main source of EU honey imports. EU beekeepers have relatively high production costs compared with world competitors, and the limited EU exports of honey are priced higher than imports to the EU.

Profitability is crucial for the sustainability of the apiculture sector. Like other agricultural producers, beekeepers must cope with production and market challenges. When it comes to production, various factors can affect productivity in a beekeeping enterprise, e.g. parasites, specifically the *Varroa destructor* mite, and the *Nosema ceranae* fungus, that serve to weaken the immune system of bees and cultivate viral growth which, if left untreated, can result in the death of a colony within three years; a lack of accessible and inexpensive veterinary medicines to combat varroasis and of appropriate treatments authorised and adapted for bees; biodiversity loss of any origin with impact on availability and quality of pollen resources; lethal effects (mortality due to the acute or chronic toxicity of active substances in pesticides) or sub-lethal effects (effects on the immune system or on behaviour of bees) of active substances; especially pesticides in the neonicotinoid family (Clothianidin, Thiacloprid, Imidacloprid, Thiamethoxam), phenyl pyrazole (Fipronil), pyrethroids and active substances such as Chlorpyrifos and Dimethoate; bees come into contact with these directly or via contaminated water, droplet guttation, nectar and pollen; also genetically modified crops, in particular those producing Bt toxin, affecting honeybees' learning performance, causing sub-lethal effects; electromagnetic fields that may disturb the orientation and navigation of honeybees.⁵ These factors can also be among the causes of the bee health problems and high bee mortality rates registered in recent decades.

Not only do bee colony losses affect the economic viability of apiculture, but threats to bee health are a source of a much wider concern, well beyond beekeepers, given the bees' role in natural pollination of cultivated crops and wild plants and therefore in the preservation of the environment and the production of food.

As for the market, world competitors with lower production costs and cheaper prices represent a threat to EU producers' market share. Furthermore, a 'control plan' organised recently by the European Commission has highlighted illicit practices (e.g. adulteration of honey with sugar) carried out both in and outside the EU. Non-compliance with EU rules on production standards, labelling, etc. affects beekeeper incomes and has triggered a call from producers for broader checks to secure fair competition on the EU market.

Agricultural policy measures always impact beekeeping, whether directly or indirectly. Indirectly, they can help to improve the impact of farming practices on the environment (and thus on bees), for example by promoting the maintenance of permanent grassland or the adoption of environmentally friendly techniques. As for direct measures, apiculture products are part of the EU's agricultural markets and, in this context, EU funds are available to support bee health, hive management, technical assistance, analysis and research, market monitoring and product quality. To benefit from these funds, which cover

⁴ Ibidem, pp. 27–28.

⁵ The European Parliament, *Report from 25 October 2011 on honeybee health and the challenges of the beekeeping sector*, EP OJ 2011/2108(INI).

up to 50% of total expenses, EU Member States draw up three-year national apiculture programmes in cooperation with beekeeping organisations (Article 55 of Regulation (EU) No 1308/2013).⁶ Every Member State has a programme in place, for an overall 2017–2019 budget of €216 million (half from the EU budget) allocated according to the number of beehives in each country.⁷ Previous programmes used over 90% of available EU funds.⁸ In defining measures to promote beekeeping, the European Commission can consult stakeholders in the civil dialogue group on animal products, whose strategic agenda seeks to promote beekeeping needs in EU agricultural policy making.

In the period 2017–2019, €216 million will be spent on national apiculture programmes in the 28 EU Member States, an increase of 9% as compared to the 2014–2016 funding.⁹ The allocation of EU funding for these programmes is based on the number of beehives in each EU country and is fixed in the Commission Implementing Decision (EU) 2016/1102.¹⁰ Each EU Member State has access to the aid scheme by drawing up a three-year period apiculture programme detailing the measures it intends to implement and the expenditure foreseen for these measures. All EU Member states will run apiculture programmes for 2017–2019. Eight specific measures are eligible for funding: technical assistance; training for beekeepers and group of beekeepers on topics such as breeding or disease prevention, extraction, storage, or packaging of honey, combating beehive invaders and diseases, particularly varroasis; varroa is an endemic parasite, weakening the bee's immune system and leading to the loss of bee colonies if not treated; rationalisation of transhumance: important for pollination but also for bee nutrition; analyses of apiculture products: honey, royal jelly, propolis, pollen and beeswax; restocking of hives; applied research; market monitoring; enhancement of product quality with a view to exploiting the potential of apiculture products on the market.¹¹

Beekeeping products can also benefit from promotion measures co-financed by the EU with a budget of over €100 million a year (Regulation (EU) No 1144/2014).¹² Honey is included in several multi-product promotion campaigns in and outside the EU, while a Slovenian campaign is aimed at increasing public and beekeeper awareness of EU quality schemes. In this respect, more than 30 types of honey produced across the EU have received EU quality labels denoting protected designation of origin (PDO) or protected geographical indication (PGI), which can help to increase their economic potential.

EU policies covering areas other than agriculture can also help to address apiculture-related issues. On the plant protection side, for instance, decisions as to whether or not to authorise the use of a particular substance can have a significant impact on apiculture, as research has provided scientific evidence of the effects of certain pesticides on bees. On the food security side, the recently adopted Regulation (EU) 2017/625 on checks and penalties related to marketing rules in the EU food industry¹³ could be

⁶ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, EU OJ L No 347/671.

⁷ Article No 55 par. 2 of Regulation No 1308/2013.

⁸ The European Commission Website related to national apiculture programmes: https://ec.europa.eu/agriculture/honey/programmes_en [access: 18.04.2018].

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Commission Implementing Decision (EU) 2016/1102 of 5 July 2016 approving the national programmes to improve the production and marketing of apiculture products submitted by the Member States under Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council, EU OJ C:2016/4133.

¹¹ Article No. 55 par. 4 of Regulation no 1308/2013.

¹² Regulation (EU) No 1144/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on information provision and promotion measures concerning agricultural products implemented in the internal market and in third countries and repealing Council Regulation (EC) No 3/2008, EU OJ L: 317/56.

¹³ Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No

advantageous for apiculture given the differences in production practices across the world and the high quantity of imported honey in the EU. This legislation contains measures that could help to fight honey adulteration fraud by producers both in and outside the EU. Various EU-funded research projects have studied bee health, honeybee colony losses, beehive management, etc. A recent €9 million project financed by the EU research and innovation programme Horizon 2020 is investigating hazard identification for bees, focusing on exposure to chemicals, the presence of pathogens, and bee nutrition.¹⁴ The European Food Safety Agency (hereinafter called: 'EFSA') is, meanwhile, setting up an EU Bee Partnership (expected to be up and running in 2018), a platform for sharing data on bee health.¹⁵

Bees are covered by the Animal Health Strategy for the European Union 2007–2013,¹⁶ and legislation on animal health certification and requirements for the movement of bees between Member States (Directive 92/65/EEC).¹⁷ These requirements are intended to prevent and control a number of bee diseases and pests such as the the small hive beetle (*Aethina tumida*) and the *Tropilaelaps* mite, which can spread via the movement of bees and trade in hive products, plants and fruit. There are also animal health requirements for imports from third countries of live bees and bumble bees to avoid introduction into the EU of exotic bee diseases. These have been applied since 2000 (Regulation 206/2010).¹⁸

The Animal Health Strategy is intended to provide a single and clear regulatory framework for animal health. The Commission is currently preparing a proposal for the Animal Health Law which will over time replace the current basic veterinary legislation of almost 60 Directives and Regulations on animal health conditions for trade and import of live animals and their products. The Commission is still assessing possible implications for the bee sector. However, a general Animal Health Law could provide the legal framework for essential elements such as general definitions, and principles for disease control measures and movements, while other elements could be established through delegated or implementing acts.

The use of veterinary medicinal products in the bee sector has to comply with the European rules on veterinary medicinal products. The Commission takes into account the limited availability of veterinary medicines for bees during the review of the EU veterinary medicinal products legislation. For the purposes of European legislation honey is defined in Council Directive 2001/110/EC.¹⁹ In the European Union, veterinary medicinal products intended for use in food producing animals have to be scientifically evaluated according to human food safety requirements (Regulation (EC) No 470/2009).²⁰ EU Maximum Residue

1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation)/Text with EEA relevance, EU OJ L: 95/1.

¹⁴ R. Rossi, *The EU's beekeeping sector*, Webiste: "European Parliamentary Research Service Blog", <https://epthinktank.eu/2017/10/24/the-eus-beekeeping-sector/> [access: 28.05.2018].

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ The European Commission, *A new Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013) where "Prevention is better than cure"*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EC OJ: COM 539 (2007) final.

¹⁷ Council Directive 92/65/EEC of 13 July 1992 laying down animal health requirements governing trade in and imports into the Community of animals, semen, ova and embryos not subject to animal health requirements laid down in specific Community rules referred to in Annex A (I) to Directive 90/425/EEC, EU OJ L 268.

¹⁸ Commission Regulation (EU) No 206/2010 of 12 March 2010 laying down lists of third countries, territories or parts thereof authorised for the introduction into the European Union of certain animals and fresh meat and the veterinary certification requirements (Text with EEA relevance), EU OJ L 73.

¹⁹ Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey, EU OJ L 10.

²⁰ Regulation (EC) No 470/2009 of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 laying down Community procedures for the establishment of residue limits of pharmacologically active substances in foodstuffs of animal origin, repealing Council Regulation (EEC) No 2377/90 and amending Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance), EU OJ L 152.

Limits (MRLs) in honey are listed in Regulation (EU) No 37/2010 for residues of pharmacologically active substances in honey.²¹ For some substances (e.g. amitraz and coumaphos) an MRL has been established, whilst for other substances the evaluation demonstrated that no MRL was required to protect food safety (flumethrin, oxalic acid and tau fluvalinate). Products that have not been assessed as safe according to these requirements can neither be authorised nor used otherwise for food production animals.

Pesticide residues may be taken up by honey bees during the collection of nectar and/or pollen when plant protection products are used while the treated crops are flowering. EU MRLs for pesticide residues are set in the framework of Regulation (EC) No 396/2005.²² It should be emphasized that the EU has one of the strictest regulatory systems in the world concerning the approval of pesticides. All pesticides on the market have been subject to a thorough assessment to ensure a high level of protection of both human and animal health and the environment. Insecticides are, by their nature, toxic to bees. However, their use should still be possible if exposure does not occur or is minimised to levels which do not generate harmful effects. In 2012, new scientific findings indicated that some insecticides showed high risks for bees, namely: neonicotinoids and fipronil – this pesticide was reviewed by European Food Safety Agency and has also been subject to restrictions.²³

Regulation (EC) No 1107/2009²⁴ provides clear criteria for the approval of active substances including the criteria relating to honey bees. It requires a fact-based approach and appropriate risk assessment of any active substance. They can be approved only if their use: will result in a negligible exposure of honeybees, or has no unacceptable acute or chronic effects on colony survival and development. In this framework, the Commission laid down new “data requirements” for pesticide dossiers. The dossiers for active substances and plant protection products have to comply with the minimum data requirements set under Commission Regulation (EU) 283/2013²⁵ and Commission Regulation (EU) 284/2013.²⁶ The new data requirements further strengthen the authorisation process for plant protection products and request for instance several new requirements as regards bees. On Commission request, EFSA has developed a guidance document on the risk assessment of plant protection products on bees and provided an opinion on the science behind the development of a risk assessment of Plant Protection Products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp and solitary bees.)

For a trade in bees within the European Union, the general conditions that apply to ‘other’ live animals apply. These conditions are laid down in Council Directive 92/65/EC.²⁷ Among them is a requirement that a certificate must accompany consignments of bees when traded between EU Member States. The same conditions must be met when importing live bees to the European Union. In addition, specific

²¹ Commission Regulation (EU) No 37/2010 of 22 December 2009 on pharmacologically active substances and their classification regarding maximum residue limits in foodstuffs of animal origin (Text with EEA relevance), EU OJ L 15.

²² Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC Text with EEA relevance, EU OJ L 70.

²³ The European Commission Official Website: Bees and pesticides, https://ec.europa.eu/food/animals/live_animals/bees/pesticides_en [access: 07.04.2018].

²⁴ Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, EU OJ L 309.

²⁵ Commission Regulation (EU) No 283/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for active substances, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market Text with EEA relevance, EU OJ L 93.

²⁶ Commission Regulation (EU) No 284/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for plant protection products, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market Text with EEA relevance, EU OJ L 93.

²⁷ Council Directive 92/65/EEC of 13 July 1992 laying down animal health requirements governing trade in and imports into the Community of animals, semen, ova and embryos not subject to animal health requirements laid down in specific Community rules referred to in Annex A (I) to Directive 90/425/EEC, EU OJ L 268.

animal health conditions and accompanying health certificates for the import of bees are described in Commission Regulation (EC) No 206/2010.²⁸

The imports of bees are restricted in order to prevent the introduction of two exotic pests, which are absent from the EU, the small hive beetle (*Aethina tumida*) and the *Tropilaelaps* mite (*Tropilaelaps* spp.). These two pests have caused great damage to bee populations in affected third countries and it is important to keep them out of the EU. Such requirements have been in force since 2003. In particular the rules allow introduction of only cages of queen bees (*Apis mellifera* and *Bombus* spp.), each containing one single queen bee with a maximum of 20 accompanying attendants; or containers of bumble bees (*Bombus* spp.), each containing a colony of a maximum of 200 adult bumble bees can be imported. As a specific measure, some conditions are put on consignments after they enter EU at the designated place of final destination: the hives are to be placed under the control of the competent authority, the cages, attendants, and other material that accompanied the queen bees must be sent to a laboratory designated by the competent authority for examination and they are destroyed afterwards. All beekeepers who suspect their colonies are infested with these pests have to inform immediately the competent veterinary authorities in their countries.

In order to sum up, it is necessary to comment on the activities taken by the European Commission and the European Parliament in order to support and protect apicultural activity. The Commission contributes to bee health on many areas. On the veterinary side, the Commission: created an EU Reference Laboratory for bee health in 2011, co-financed voluntary surveillance studies to estimate the extent of bee mortalities since 2012, trained hundreds of national veterinary officials in bee health under the Better Training for Safer Food initiative since 2010, and ran research projects to deal with honeybee health. In addition, the Commission takes into account the limited availability of veterinary medicines for bees during the review of the EU veterinary medicinal products legislation.

Regarding pesticides, the EU has one of the strictest regulatory systems in the world concerning the approval of pesticides. All pesticides on the market have been subject to a thorough and in depth assessment by Member States' authorities and by EFSA. For the assessment, the latest scientific knowledge is taken into account, including independent studies. The Commission further strengthened the data requirements for the submission of the dossiers, reviewed together with the EFSA the risk assessment scheme concerning the impact of pesticides on bees and took actions on 4 specific insecticides where a risk concerning bees was identified. Speaking of the agriculture factor, the Commission had maintained the level of EU funding to national apiculture programmes for the period 2014–2016 (taking into account the accession of Croatia), which amounted to € 33,100,000 per year.²⁹ The Common Agricultural Policy (CAP) of the EU brings important benefits to the apiculture sector (beekeepers). We eat more honey than we produce and honeybees take an active part in the pollination of crops. For several years, the EU has been providing support to the beekeeping sector, essentially through national apiculture programmes and rural development programmes. Regarding environmental issues, the Commission ran the LIFE+ programme which can be used for the benefit of wild bees; initiated the preparation of a Red List of Threatened Pollinators, to be published by the end of the year; and ran a research project to deal with the decline of both wild and domesticated pollinators in Europe.

In its role as co-legislator, the Parliament has adopted a number of measures promoting EU beekeeping. The 2013 reform of the CAP addressed concerns expressed in a number of Parliament resolutions on

²⁸ Commission Regulation (EU) No 206/2010 of 12 March 2010 laying down lists of third countries, territories or parts thereof authorised for the introduction into the European Union of certain animals and fresh meat and the veterinary certification requirements (Text with EEA relevance), EU OJ L 73.

²⁹ The European Commission Official Website: *Bee health: what is the EU doing?*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-260_en.htm [access: 05.04.2018].

bee health and the situation of beekeeping (20 November 2008, 25 November 2010, 15 November 2011), while an own-initiative report (2017/2115(INI)) tabled by the rapporteur Norbert Erdős (EPP, Hungary) on the prospects and challenges for EU beekeeping is currently under deliberation. Alongside its legislative contribution, the Parliament has recently hosted a hearing on the apiculture sector, while the sixth annual edition of Beeweek took place earlier this year. Stakeholders used these opportunities to share their views on the challenges facing beekeeping and the need to support its vital role for the environment, agriculture and rural areas, and have put forward a position paper on the future of EU agricultural policy, calling for a concrete action to promote bee-friendly farming.

Bibliography

- Chauzat M.P. et al, (2013), *Demographics of the European Apicultural Industry*, "PLoS ONE" vol. 8, no. 11.
- Deloitte, (2013), *Evaluation of the CAP measures related to apiculture. Agriculture and Rural Development DG Final Report*, Brussels.
- Bird K., Tompkins S., Leeks D., Hammond J., Garret S., Saunders N., (2013), *Impact of the European Court of Justice Ruling on the Honey Directive and Relevant Existing Legislation*, Brussels.
- Madras-Majewska B., Majewski J., (2008), *Zmiany w światowym pszczelarstwie z uwzględnieniem miejsca Polski*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 4.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, (2016), *Programa Nacional de medidas de ayuda a la Apicultura. España 2017–2019*, Madrid.
- Rossi R., (2018), *The EU's beekeeping sector*, Webiste: "European Parliamentary Research Service Blog", <https://epthinktank.eu/2017/10/24/the-eus-beekeeping-sector/>.
- Różański K., (2016), *Wpływ wybranych regulacji prawnych na funkcjonowanie sektora pszczelarskiego w Hiszpanii*, in: E.M. Szymański, D. Dyrda (eds.), *Ochrona pszczół i pszczelarstwo w badaniach młodych naukowców*, Zgorzelec.
- Sanchez Hernández Á., (2004), *Configuración jurídica de la actividad agraria en España*, in: P. de Pablo Contreras, Á. Sanchez Hernández (eds.), *1 Cuadernos de derecho agrario*, Logroño.
- The European Commission, (2016), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the measures concerning the apiculture sector of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products*, Brussels.
- The European Commission, (2016), Commission Implementing Decision (EU) 2016/1102 of 5 July 2016 approving the national programmes to improve the production and marketing of apiculture products submitted by the Member States under Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council, Brussels.
- The European Commission, (2007), *A new Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013) where 'Prevention is better than cure'*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels.
- The European Commission, (2018), The European Commission's Official Website addressed to agriculture and rural development: European Commission/Agriculture and rural development/Beekeeping and honey /National Apiculture Programmes, https://ec.europa.eu/agriculture/honey/programmes_pl.
- The European Parliament, (2011), *Report from 25 October 2011 on on honeybee health and the challenges of the beekeeping sector*, Brussels.



FILOMENA PRETE

Agricoltura sociale e *welfare* (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali

ABSTRACT: *Social Farming and Renewed Welfare Between Local Involvement and Global Tensions.*

In the last few years, in Italy there have been increasing opportunities of study and debate on the social function of farming activities and on their peculiar characteristics in the wider scope of social inclusion and cohesion measures.

The “social” declination of agricultural multifunctionality has started receiving attention in the first years of the new millennium. After lacking any legislative framework of reference for years, the Italian Parliament has issued Law 18th August 2015, no. 141, containing “*Provisions relating to social farming*”, which joins specific regulations already in place in various regions.

This interest in experiences combining farming and social intervention has been growing in many other EU countries at the same time, where attention to social farming practices has germinated also thanks to the spread of the idea of agricultural multifunctionality.

In fact, in the EU, the non-commercial functions of agriculture have become a fundamental part of the most recent rural policies, and of the Cap in particular, especially through the switchover to the current one.

However, this reality is not limited to Europe. Further to recognizing the positive experiences of social farming in European countries and beyond, FAO has included it in its Strategic Programme on Rural Poverty Reduction, both because it embraces the underlying social farming principle of making economic and social objectives coincide and because it targets vulnerable groups and seeks their reintegration into society. It is crucial for the construction of a more equitable and fair model of society. It also – and above all – concerns developing countries, where it constitutes a crucial element of the fight against hunger.

KEYWORDS: social farming, welfare, rural development

RIASSUNTO: Da alcuni anni in Italia si susseguono, con intensità crescente, occasioni di confronto, discussione e approfondimento sulla funzione sociale dell'attività agricola e sui caratteri del tutto peculiari e originali che questa ha nell'ambito più generale delle azioni di inclusione e di coesione sociale.

La declinazione “sociale” della multifunzionalità dell'agricoltura ha cominciato a ricevere attenzione da parte degli attori pubblici e privati del mondo agricolo italiano nei primi anni del nuovo millennio. Dopo essere mancato per diverso tempo un quadro giuridico di riferimento a livello nazionale, è stata emanata la L. 18 agosto 2015, n. 141, contenente “*Disposizioni in materia di agricoltura sociale*”, che si affianca a specifiche normative già emanate da diverse regioni.

Questo interesse per le esperienze che coniugano attività agricola e intervento sociale è andato crescendo parallelamente anche in molti paesi europei nei quali è germogliata l'attenzione nei confronti delle pratiche di agricoltura sociale (in alcuni casi, in atto nelle campagne già da molti anni), complice la diffusione dell'idea della multifunzionalità agricola.

Nell'Unione, infatti, le funzioni non strettamente commerciali dell'attività agricola sono diventate una componente fondamentale delle politiche agricole e rurali più recenti ed in particolare della Pac, in special modo nel passaggio dalla programmazione 2007–2013 a quella attuale.

Questo fenomeno non è però circoscritto all'Europa. Dopo aver riconosciuto le esperienze positive di agricoltura sociale nei Paesi dell'Unione e non solo, la FAO ha incluso l'agricoltura sociale nel proprio Programma Strategico sulla Riduzione della Povertà Rurale sia perché ne condivide il principio sotteso di far coincidere obiettivi economici e obiettivi sociali, sia perché essa riguarda i gruppi sociali vulnerabili e ne favorisce la reintegrazione nella società. Si tratta di un'esperienza che è centrale per la costruzione

di un modello di società più equa e giusta: una pratica che riguarda anche e soprattutto i Paesi in via di sviluppo, dove costituisce un elemento decisivo della lotta alla fame.

PAROLE CHIAVE: agricoltura sociale, welfare, sviluppo rurale

1. INTRODUZIONE

L'agricoltura sociale rappresenta un'occasione importante per il riorientamento dell'agricoltura verso strategie multifunzionali capaci di produrre alimenti sani, attenti alle tradizioni, legati al territorio, e allo stesso tempo rappresentare soluzioni nuove per la coesione del territorio. Con le sue risposte puntuali alle esigenze di singoli e comunità, essa si colloca nella traiettoria di un *welfare* rinnovato, che partendo da problemi specifici si orienta verso soluzioni complessive e durature.

Sul piano organizzativo, l'agricoltura sociale si esprime in una molteplicità di modelli nati essenzialmente sulla base di iniziative spontanee, e ricomprende un insieme di esperienze che affondano le loro radici in alcuni aspetti tradizionali dell'agricoltura, come, per esempio, il suo carattere multifunzionale e il legame tra azienda agricola e famiglia rurale, per esaltarne il carattere sociale¹. Essa diventa, quindi, luogo per l'integrazione nell'agricoltura di pratiche rivolte alla terapia e alla riabilitazione delle persone diversamente abili, dal punto di vista fisico o psicofisico, all'inserimento lavorativo e, quindi, all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati. Si tratta, spesso, di realtà aggregate, che coinvolgono imprese o cooperative sociali agricole, ma anche servizi sanitari pubblici, associazioni e altre realtà del territorio.

L'agricoltura sociale assume rilevanza, dunque, sia come pratica di innovazione sociale, sia come importante opportunità di diversificazione dell'attività agricola e, quindi, possibile volano di sviluppo rurale².

Insomma, in questa prospettiva, si presenta come strategia complessiva per il miglioramento della qualità della vita non solo delle singole persone coinvolte nelle diverse pratiche, ma più in generale della comunità locale, secondo quello che possiamo definire un nuovo paradigma per l'agricoltura europea, capace di garantire processi produttivi multifunzionali e di rispondere alla crescente richiesta di valore non solo economico che emerge dalle società postmoderne³.

Tuttavia, se nel contesto dei Paesi industrializzati il fenomeno dell'agricoltura sociale rappresenta, pur nella varietà degli approcci, un possibile strumento di risposta ai bisogni crescenti della popolazione e un modello di sviluppo territoriale che riorienta le realtà locali nella logica del servizio alle comunità di riferimento; nei Paesi in via di sviluppo, esso sta vivendo una fase di sperimentazione come possibile soluzione al problema dell'esclusione economica di gruppi svantaggiati, della fame e della povertà rurale.

¹ I tradizionali studi specialmente dedicati alla famiglia coltivatrice hanno mostrato come la pratica di affidare alcune mansioni di lavoro a persone a bassa contrattualità rinverga nell'agricoltura un ambito di spontaneo sviluppo per le ripercussioni di ordine economico e sociale riconducibili alla comunanza di vita che contrassegnava un modo di essere della piccola impresa. Sul tema, v. F. Pennacchi, *Agricoltura e coesione sociale*, "Agricoltura-Istituzioni-Mercati" 2005, 2, p. 202 ss.; N. Lipari, *La comunione tacita familiare*, "Rivista di diritto agrario" 1972, I, p. 1053 ss.; A. Carrozza, *Famiglia, impresa e comunione tacita familiare nell'esercizio dell'agricoltura*, "Rivista di diritto agrario" 1976, I, p. 321 ss.

² Cfr. S. Masini, *Agricoltura di comunità e servizi di «cura» alle persone*, "Diritto e giurisprudenza, agraria, alimentare e ambientale" 2014, 1-2, p. 1 ss.; F. Di Iacovo, *Welfare rigenerativo e nuove forme di dialogo nel "rurbano" toscano*, "Rivista di economia agraria" 2004, IV, p. 164 ss.; F. Di Iacovo, D. Ciofani, *Le funzioni sociali dell'agricoltura: analisi teorica ed evidenze empiriche*, "Rivista di economia agraria" 2005, 2, p. 381 ss.; F. Giare (a cura di), *Coltivare salute: agricoltura sociale e nuove ipotesi di welfare*, Roma 2013; idem, *L'agricoltura sociale in Italia per il benessere*, in: A. Di Matteo, T. Traverso, *Cura e benessere in agricoltura*, Manfredonia 2016.

³ Vide: A. Segré, *Etica, equità e responsabilità nei sistemi agro-alimentari*, "Rivista di economia agraria" 2007, 3, p. 405 ss.; F. Di Iacovo, *Agricoltura sociale: innovazione multifunzionale nelle aree rurali europee*, "Agriregionieuropa" 2009, 19. Cfr. altresì, A. Castellani, C. Borghi, *Manuale per l'approccio orticolturale nella riabilitazione della Disabilità Intellettiva*, Legnano 2011; F. Cirulli, N. Francia, E. Alleva, *Terapie e attività assistite con gli animali in Italia: Attualità, prospettive e proposta di linee guida*, Roma 2010; F. Cirulli et al. (a cura di), *L'agricoltura sociale come opportunità di sviluppo rurale sostenibile: prospettive di applicazione nel campo della salute mentale*, Roma 2011; G. Lorenzini, A. Lenzi, *Il ruolo del verde urbano nella riabilitazione psichiatrica. L'informatore Agrario*, 2003, 41, pp. 73-75; A. Pascale, *Etica e agricoltura per un nuovo welfare rigenerativo*, "Agriregionieuropa" 2005, 1; M. Sabatini, *Agricoltura non profit. Percorsi strategici dell'impresa sociale e potenzialità multifunzionali per l'azienda agricola*, Milano 2008.

2. L'AGRICOLTURA SOCIALE IN ITALIA, DALLE PRIME ESPERIENZE NEGLI ANNI '70 ALLA LEGGE N. 141/2015

Le prime esperienze organizzate e riconoscibili di agricoltura sociale nel nostro Paese nascono in Italia centrale attorno agli anni '70 del secolo scorso, su forte impulso del mondo delle cooperative sociali.

La vocazione e tradizione di cooperazione che caratterizzava quei territori ha dato il via a una serie di iniziali esperimenti di accostamento tra il settore agricolo e quello sociale, nella convinzione che il mondo dell'agricoltura potesse offrire molte opportunità di reinserimento nel mondo del lavoro alle fasce della società considerate deboli⁴.

Nonostante ostacoli di diverso tipo, le esperienze di agricoltura sociale sul nostro territorio sono aumentate costantemente e in particolare negli ultimi venti anni grazie ad accordi, protocolli, convenzioni, associazioni, partenariati locali, regionali e nazionali, formalizzati tra una vasta rete di soggetti pubblici e privati, in un quadro legislativo complesso e parcellizzato, che ha reso difficile una stima realistica del loro sviluppo.

Negli ultimi anni sono nate anche associazioni a livello locale o nazionale per la promozione dell'agricoltura sociale, la raccolta delle esperienze e dei bisogni che emergono dalla pratica sul territorio che, in alcuni casi, sono riuscite a interloquire con le istituzioni pubbliche per spingerle a intervenire al livello normativo e delle politiche di sviluppo. In particolare, la Rete delle Fattorie Sociali e il Forum Nazionale dell'Agricoltura Sociale⁵, cui aderiscono diverse realtà, sono state consultate dalla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva realizzata nel 2011–2012 e dei successivi momenti di confronto sulla proposta di legge nazionale sull'agricoltura sociale⁶.

La legge 18 agosto 2015, n. 141⁷, individua prioritariamente le due figure giuridiche destinatarie delle disposizioni di legge, qualora svolgano attività qualificabili tra quelle dell'agricoltura sociale: le cooperative sociali, di cui alla legge n. 381/91⁸ (il soggetto imprenditoriale che maggiormente caratterizza le realtà

⁴ Siamo negli anni che vedono la nascita di molte comunità di recupero per tossicodipendenti e in cui il connubio lavoro agricolo manuale – percorso riabilitativo andavano di pari passo. Le storie della cooperativa Capodarco di Roma, della comunità di San Patrignano a Coriano sono solo alcuni degli esempi di queste esperienze, che continuano ancor oggi. Vide: F. Zuccheri, *L'associazione Comunità Capodarco di Roma*, in: M. Ambrosini (a cura di), *Costruire cittadinanza: solidarietà organizzata e lotta alla povertà. Undici esperienze europee*, Milano 2009.

⁵ Il Forum nazionale dell'agricoltura sociale è membro dell'Osservatorio Nazionale Agricoltura Sociale, istituito a gennaio 2017 presso il MIPAAF, secondo quanto previsto dalla Legge n. 141/2015. V. Forum Nazionale Agricoltura Sociale, *Le proposte del Forum Agricoltura Sociale alla XIII Commissione dell'agricoltura della Camera*, consegnate il 26 aprile 2012.

⁶ Nel corso dei lavori della Commissione Agricoltura, l'obiettivo è stato quello di individuare a livello nazionale i principi regolatori dell'attività, al fine di costruire una cornice di riferimento per la legislazione regionale e di coordinare il complesso delle politiche e delle competenze interessate, evitando tuttavia i rischi di un "eccesso di codificazione", ma piuttosto valorizzare la realtà dell'agricoltura sociale, nella varietà delle forme e delle tipologie di intervento che negli anni si sono concretamente realizzate. Cfr. XIII Commissione Agricoltura, *Indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale (Camera dei deputati)*, documento conclusivo approvato il 4 luglio 2012, disponibile online su www.leg16.camera.it. Nel documento conclusivo si legge che "dalle analisi e dalle proposte emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, si è maturata la convinzione della necessità di dotare l'agricoltura sociale di un definito quadro di riferimento legislativo a livello nazionale, al fine di accompagnarne compiutamente lo sviluppo in un percorso coordinato sul piano istituzionale. In linea generale, l'intervento normativo dovrebbe porsi l'obiettivo di promuovere il riconoscimento delle pratiche dell'agricoltura sociale nel pieno rispetto dei fabbisogni del territorio, delle risorse e delle vocazioni agricole disponibili, mediante la definizione di linee generali che ne favoriscano uno sviluppo uniforme nel nostro Paese, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni e alle province autonome".

⁷ Legge 18 agosto 2015, n. 141, recante "Disposizioni in materia di agricoltura sociale", in *G.U.* n. 208 dell'8 settembre 2015. V.G. Lo Surdo, *Agricoltura sociale: legge quadro al traguardo*, "L'Informatore Agrario" 2015, 23. Per una lettura della legge nazionale alla luce del contesto europeo, v. G. Maccioni, *L'agricoltura sociale nel contesto delle fonti italiane e dell'UE*, in: AA.VV., *Fuentes, Política agraria y desarrollo rural, justicia agraria y paz social*, 14. Congreso Mundial de derecho agrario UMAU, 2016, pp. 123–133.

⁸ Legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*, in *G.U.*, Serie Generale, n. 283 del 3 dicembre 1991. Le cooperative sociali di tipo B sono una tipologia di impresa sociale alla quale la legge n. 381/91 affida il compito di promuovere l'integrazione lavorativa di fasce di popolazione in condizioni di svantaggio. Con riferimento ad esse, la L. n. 141/2015 specifica che si tratta di quelle "il cui fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte sia prevalente; nel caso in cui il suddetto fatturato sia superiore al 30 per cento di quello complessivo, le medesime cooperative sociali sono considerate operatori

di agricoltura sociale in Italia), e gli imprenditori agricoli, di cui all'art. 2135 cod. civ. (in forma singola o associata). Dunque, da un lato, figure giuridiche senza scopo di lucro e con finalità sociali e, dall'altro, soggetti economici – le imprese agricole – che orientano la propria attività verso l'utilità sociale.

Tutte le realtà che impiegano attività e risorse agricole rivolte a soggetti svantaggiati compongono il variegato panorama dell'agricoltura sociale e riguardano molteplici ambiti, che possono essere così riassunti:

1) **formazione e inserimento lavorativo**: esperienze orientate all'occupazione di soggetti svantaggiati, con disabilità relativamente meno gravi, o per soggetti a bassa contrattualità (detenuti, tossicodipendenti, migranti, rifugiati);

2) **riabilitazione/cura**: esperienze rivolte a persone con disabilità (fisica, psichica, mentale, sociale), con un fine principale socio-terapeutico;

3) **ricreazione e qualità di vita**: esperienze rivolte a un ampio spettro di persone con bisogni più o meno speciali, con finalità socio-ricreative, tra cui particolari forme di agriturismo sociale e le esperienze degli orti sociali periurbani per anziani;

4) **educazione**: azioni volte ad ampliare le forme e i contenuti dell'apprendimento per avvicinare alle tematiche ambientali persone giovani o meno giovani;

5) **servizi alla vita quotidiana**: come nel caso degli "agri-asili" o dei servizi di accoglienza diurna per anziani.

Le esperienze di agricoltura sociale, dunque, da un lato producono servizi di grande valore sociale, dall'altro sono in grado di generare benefici in termini di sviluppo e di reddito: esse si collegano a un'attitudine antica dell'agricoltura, che oggi si presenta come un'ulteriore declinazione del concetto di multifunzionalità, capace di fornire risposte ad ulteriori bisogni della società. La legge n. 141/2015, infatti, "promuove l'agricoltura sociale quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole" (art. 1)⁹.

La legge si presenta dunque come un luogo di incontro tra gli strumenti normativi di attuazione delle politiche sociali e quelli propri delle politiche agricole che tendono ad una diversificazione e ad un progressivo ampliamento delle attività di produzione di beni e servizi dell'agricoltura, in cui compare l'inserimento delle imprese agricole quali operatori del terzo settore.

Oltre all'esigenza di coordinamento tra le esigenze pubbliche e l'azione dei soggetti privati che svolgono le attività¹⁰, trova riscontro, nella stessa impostazione legislativa, una logica di rete tra le imprese e, in generale, di favore per l'aggregazione dei soggetti che operano nel settore dell'agricoltura sociale¹¹:

dell'agricoltura sociale, ai fini della presente legge, in misura corrispondente al fatturato agricolo" (art. 1, co. 4). Cfr. C. Borzaga, E. Tortia, *Dalla Cooperazione Mutualistica alla Cooperazione Sociale*, Working Paper n. 6, 2004, disponibile online su www.core.ac.uk; C. Borzaga, *Impresa sociale*, in: L. Bruni, S. Zamagni (a cura di), *Dizionario di economia civile*, Roma 2009, pp. 516–526; C. Borzaga, S. Depedri (a cura di), *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Milano 2012.

⁹ A tal proposito, è significativo che il testo legislativo della L. n. 141/2015 ampli il novero delle attività connesse, inserendovi anche l'agricoltura sociale, intesa come attività di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo (art. 2, co. 3). Sulla multifunzionalità, v. P. Borghi, *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in: L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale. Atti del Convegno di Ferrara, 6–7 maggio 2011*, Napoli 2001, p. 425 ss.

¹⁰ Così, I. Canfora, *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, "Diritto Agroalimentare" 2017, 1, p. 5 ss. Questo, sul presupposto che la definizione di un quadro legislativo nazionale rappresenti "un elemento indispensabile affinché il contenuto delle attività dei soggetti privati sia orientato nell'ambito di una pianificazione e di un coordinamento delle azioni dirette alla realizzazione degli obiettivi propri delle politiche di *welfare*, come previsto in via generale dalla legge quadro sui servizi sociali n. 328 del 2000".

¹¹ I. Canfora, *L'agricoltura come strumento di welfare*, op. cit., ricorda che il ruolo propulsivo degli operatori è stato evidenziato anche dal Comitato economico e sociale europeo (parere sul tema "Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie" (2013/C44/07)) che, infatti, auspica «la creazione di organismi di rappresentanza degli interessi dell'agricoltura sociale

è infatti data facoltà agli operatori di agricoltura sociale di costituire organizzazioni di produttori, in linea con quanto previsto dal Reg. n. 1308/2013 (art. 4, L. n. 141/2015)¹².

Infine, in relazione ai prodotti delle imprese sociali, la legge introduce misure preferenziali per la fornitura di prodotti agroalimentari in appalti pubblici (concernenti gare per mense scolastiche e ospedaliere), giustificate dalla tipologia di attività di rilevanza sociale svolta dagli operatori economici che forniscono i beni, oltre ad altre misure di sostegno previste dal provvedimento legislativo (art. 6, L. n. 141/2015)¹³.

L'agricoltura sociale è diventata a pieno titolo una risorsa importante per l'Italia in termini occupazionali, di produzioni agricole di qualità e di *welfare* territoriale: secondo i dati presentati dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) nel 2017, in Italia si contano oltre 1000 esperienze di agricoltura sociale a cui sono riconducibili circa 200 milioni di euro di fatturato, più di 390 cooperative sociali e 4.000 occupati.

Il recente Rapporto sull'Agricoltura Sociale in Italia della Rete Rurale Nazionale¹⁴ ha analizzato, tra le altre cose, le attività svolte, aggregandole secondo le quattro tipologie individuate dalla L. n. 141/2015, e ha evidenziato come l'inserimento lavorativo sia maggiormente presente nelle cooperative sociali. Si conferma, quindi, l'approccio inclusivo dell'agricoltura sociale italiana (*social farming*), che in questo si differenzia nettamente dai paesi nord europei, in cui prevale invece un approccio terapeutico (*care farming*)¹⁵. Le imprese agricole risultano, subito dopo le cooperative sociali, tra i soggetti che svolgono più attività¹⁶.

in ambito politico e di un'organizzazione centrale di coordinamento a livello UE, poiché consentirebbero di rafforzare sia gli scambi tra gli attori sia il ruolo delle organizzazioni della società civile» (punto 1.7).

¹² Nel reg. n. 1308/2013 (*recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli*) del 17 dicembre 2013 vengono regolate, con una nuova disciplina prevista nel Capo III del Titolo II (artt. 152 e ss), le organizzazioni di produttori e le loro associazioni e organizzazioni interprofessionali. Il riferimento contenuto nell'art. 4 della L. n. 141/2013 costituisce anche ulteriore conferma del rilievo attribuito alla valorizzazione della produzione agricola per incrementare le fonti di reddito delle aziende impegnate nell'agricoltura sociale: in questo caso, è la legge nazionale ad individuare nella costituzione di organizzazioni di produttori la forma di cooperazione tra le imprese che svolgono attività di agricoltura sociale (già requisito dell'accesso alle misure di sviluppo rurale, di cui all'art. 35 del reg. n. 1305/13). L'aggregazione tra le imprese è quindi indirizzata verso gli obiettivi propri delle OP, vale a dire la valorizzazione delle fasi di commercializzazione dei prodotti, la promozione e regolazione della produzione degli associati ed infine la commercializzazione dei prodotti. Invero, l'esigenza di incentivare l'aggregazione tra le imprese dedite all'agricoltura sociale emerge dalla normativa europea, che mira a favorire la costituzione di reti tra imprese che operano in questo settore: la stessa collocazione dell'agricoltura sociale tra le misure di sviluppo rurale, nella normativa europea, trova spazio in presenza di forme di partenariato tra le imprese (art. 35, reg. n. 1305/13). Cfr. sul punto, I. Canfora, *L'agricoltura come strumento di welfare*, op.cit.; I. Trapé, *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, "Rivista di diritto agrario" 2014, 4, p. 528 ss.; I. Trapé, *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, "Agricoltura-Istituzioni-Mercati" 2013, 1-2, p. 203 ss.; P. Lattanzi, *Prime note su agricoltura e sussidiarietà orizzontale*, "Agricoltura-Istituzioni-Mercati" 2014, 1, p. 23 ss.

¹³ In particolare, il riferimento è alle seguenti misure di sostegno:

- Incentivi e agevolazioni fiscali e contributive per le aziende e organizzazioni/associazioni che svolgono attività e servizi rivolti a soggetti svantaggiati e disabili ai sensi del Regolamento (CE) n. 2204/2002 della commissione del 12 dicembre 2002.
- Assegnazione di spazi nei mercati agricoli di vendita diretta (L. n. 296/2006 sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli) ai produttori agri-sociali.
- Priorità nell'assegnazione di terreni demaniali o a vincolo di uso civico a soggetti che praticano l'agricoltura sociale.
- Priorità nell'assegnazione dei beni sottratti alla mafia agli operatori dell'agricoltura sociale (L. n. 109/96).
- Agevolazioni contributive per l'impiego di soggetti svantaggiati, di cui Regolamento CE n. 2204/2002.
- Misure di formazione e aggiornamento per gli operatori agri-sociali nei programmi del Fondo Sociale Europeo.

¹⁴ CREA e Rete Rurale Nazionale, *Rapporto sull'Agricoltura Sociale in Italia*, dicembre 2017, disponibile su www.reterurale.it.

¹⁵ In diversi studi, l'agricoltura sociale italiana viene definita 'inclusiva' per la prevalenza di esperienze realizzate con la finalità dell'inclusione sociale e lavorativa, rispetto a quelle di offerta di servizi, tipica di alcuni paesi del nord Europa, caratterizzati da un sistema di *welfare* sostanzialmente diverso da quello italiano. Vide J. Desein, B.C. Bock, M. de Krom, *Investigating the limits of multifunctional agriculture as the dominant frame for Green Care in agriculture in Flanders and the Netherlands*, "Journal of Rural Studies" 2013, 32, pp. 50-59; F. Di Iacovo, D. O'Connor, *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in responsive rural areas*, Firenze 2009, p. 23.

¹⁶ Cfr. CREA e Rete Rurale Nazionale, *Rapporto sull'Agricoltura Sociale in Italia*, op.cit., secondo cui le aziende individuali si caratterizzano maggiormente per le attività di tipo terapeutico, per le quali ricorrono prevalentemente a figure professionali a carico di strutture esterne, in una percentuale del 10% superiore di quanto si riscontra nelle cooperative sociali. Il Rapporto attesta la forte crescita del settore negli ultimi 5 anni, con investimenti per 20,3 milioni e attività finalizzate nel 71% dei casi

Secondo gli studi svolti da alcuni enti e università, le iniziative esaminate avrebbero le seguenti caratteristiche comuni: configurazione come « realtà aggregate » nel senso di coinvolgere soggetti pubblici e privati a livello locale; utilizzazione delle norme nazionali e locali in materia per formalizzare accordi, protocolli e convenzioni; svolgimento di un'attività agricola di qualità e predilezione per i canali della filiera corta o vendita diretta; predilezione per produzioni a ciclo breve (che permettono all'utente di vedere concretamente il risultato del suo lavoro) e spesso biologiche (per ragioni al contempo etiche, pratiche e di redditività); svolgimento contestuale di attività agricola e di servizi sociosanitari¹⁷.

3. IL RUOLO DEL SOCIALE NELLO SVILUPPO RURALE DELLA REGIONE PUGLIA

Attraverso l'attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007–2013 l'agricoltura sociale è stata inserita per la prima volta all'interno delle politiche di sviluppo rurale delle singole Regioni italiane e molte di esse si sono dotate di una legge regionale in materia¹⁸.

Anche la politica di Sviluppo rurale dell'UE per il periodo 2014–2020, finanziata dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), chiama gli Stati membri e le Regioni a elaborare programmi di sviluppo rurale in funzione dei bisogni dei loro territori. Ciononostante, e nonostante il fermento per l'innovazione in agricoltura sia in crescita in tutte le regioni europee, a livello italiano perdura ancora la situazione che vede alcune regioni più investite e attive di altre, con l'introduzione di proprie norme, albi regionali, osservatori e sistemi di accreditamento, e altre che dispongono solo di proposte di legge non ancora approvate.

Analizzando le realtà presenti nelle diverse regioni, si nota la presenza di esperienze svolte in aziende agricole produttive (imprese familiari, cooperative sociali agricole, imprese singole) ma anche attività realizzate in altri contesti, come testimoniato dalla presenza di orti terapeutici presso ospedali o centri diurni, attività agricole presso istituzioni carcerarie o aziende annessi alle università agrarie o agli istituti tecnici agrari.

La Regione Puglia si è dotata in tempi abbastanza recenti di una legge in materia di agricoltura sociale (legge 27 marzo 2018, n. 9) che in gran parte richiama i principi-quadro contenuti nella legge nazionale, con un particolare *focus* sulle «fattorie sociali» (realtà particolarmente diffuse sul territorio regionale, basti pensare che la Rete Fattorie Sociali nata in Puglia nel 2005 è stata la prima rete italiana di fattorie sociali)¹⁹.

In apertura al testo legislativo regionale, infatti, oltre a dichiarare che la Regione Puglia «sostiene l'agricoltura e lo sviluppo rurale mediante la diversificazione delle attività agricole in agricoltura sociale», il co. 3 dell'art. 1 specifica che «la Regione promuove, altresì, lo sviluppo e la qualità dell'offerta dei servizi

all'inserimento socio-lavorativo delle fasce più deboli della popolazione (disabili, disoccupati con disagio, detenuti, immigrati). Le attività produttive interessate sono prevalentemente le coltivazioni annuali, ad alta intensità di lavoro, seguite dalla zootecnia e dalle coltivazioni permanenti. I principali destinatari delle attività di agricoltura sociale sono per lo più persone disabili e in misura inferiore disoccupati con disagio, minori e studenti.

¹⁷ V. C. Carini, S. Depredi, *La cooperazione sociale agricola in Italia. Una panoramica dai dati camerali*, Roma 2012, reperibile online; S. Senni, *Agricoltura etico-sociale e imprenditorialità non profit in agricoltura. L'altra agricoltura...verso un'economia rurale sostenibile e solidale, Rete nazionale per lo sviluppo rurale*, Roma 2008.

¹⁸ Oltre a rientrare a pieno titolo nell'attuale fase di programmazione, l'agricoltura sociale è stata già oggetto di attenzione del FEASR 2007–2013 quale strumento di diversificazione delle imprese anche in attività sociali. Nel Piano strategico nazionale (PSN) 2007–2013 è stata annoverata fra le «azioni chiave» dell'Asse III, relativo al miglioramento della qualità della vita (come possibilità di sviluppo dell'offerta di servizi alla popolazione, con particolare riferimento alle persone in situazione di disagio e di esclusione) e alla diversificazione dell'economia rurale, con riferimento a entrambi gli obiettivi prioritari. Cfr. M. Autieri, P. Scarpino, *L'agricoltura Sociale nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007/2013*, Rete delle Fattorie Sociali, luglio 2011.

¹⁹ Cfr. Rete Fattorie Sociali, *Osservazioni della Rete Fattorie Sociali ai Psr regionali 2014–2020*, Roma, febbraio 2015.

sociali e la sperimentazione di nuovi modelli del *welfare* regionale, attraverso la realizzazione di interventi innovativi da parte delle fattorie sociali, che costituiscono lo strumento per l'attuazione delle politiche di settore a sostegno dell'agricoltura sociale”.

Ancora, le fattorie sociali sono individuate, unitamente alle imprese agricole e alle cooperative sociali, come soggetti possibili destinatari delle disposizioni di legge, in quanto esercenti le attività qualificabili tra quelle dell'agricoltura sociale (art. 2, co. 1, lett. b).

In terzo luogo, vengono istituiti l'elenco regionale delle fattorie sociali presso l'Assessorato regionale all'agricoltura (art. 3) e il contrassegno delle fattorie sociali di Puglia, recante altresì la denominazione o identificazione dell'attività svolta fra quelle indicate dalla legge (art. 8).

Anche con riferimento alle misure di sostegno, il provvedimento regionale, sostanzialmente, ricalca quelle previste dalla legge nazionale con la specifica menzione di “criteri di priorità per l'inserimento dei prodotti agroalimentari provenienti dalle fattorie sociali nelle gare concernenti i servizi di fornitura di mense di enti pubblici, scolastiche e ospedaliere” (art. 4, punto 4).

Sono tantissimi gli esempi di agricoltura sociale in Puglia sotto forma, ad esempio, di fattorie sociali, orti terapeutici, masserie che offrono *pet therapy*, e tante sono le reti nate per raccogliere queste esperienze²⁰.

Le vendite dirette sono il canale più utilizzato per l'offerta dei prodotti (60,2%), seguito dai gruppi di acquisto (35,1%) e dai mercati contadini e rionali (32,2%), dalla ristorazione (22,3%) e da altri negozi del proprio territorio (19,9%), senza trascurare neppure le vendite on line (11,4%)²¹.

4. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO EUROPEO

Pur essendo un fenomeno ormai diffuso in molti Paesi appartenenti all'Unione europea, ed anzi in fase di ulteriore espansione, non si è ancora giunti ad una definizione di agricoltura sociale nell'ambito della legislazione europea.

Solo il 12 dicembre 2012 il Comitato economico e sociale europeo ha espresso un parere in cui si chiedeva che la Commissione promuovesse un'iniziativa normativa al fine di rendere più omogeneo il contesto nel quale programmare una *governance* dell'attività²².

Nel documento si evidenzia la necessità di predisporre una definizione di agricoltura sociale che non sia “eccessivamente restrittiva, per evitare di confinare entro limiti troppo rigidi una realtà in continua trasformazione”, ma al contempo di avere un quadro delle attività e di una serie di criteri, inclusi criteri di qualità, allo scopo di “garantire ad un'iniziativa la possibilità di beneficiare di un sostegno a titolo delle varie politiche dell'UE”.

²⁰ La rete di Agricoltura sociale di “Campagna Amica” di Coldiretti, per citarne una, conta 95 aziende in Puglia: alcune si occupano di persone con problemi di dipendenza (droga e alcool in particolare); altre si concentrano su ortoterapia, ippoterapia e altre attività con disabili fisici e psichici di diversa gravità; ci sono realtà che seguono il reinserimento sociale e lavorativo di persone emarginate (minori a rischio, disoccupati di lunga durata, ecc.) oppure che puntano allo sviluppo di un'attività agricola volta al miglioramento del benessere e della socialità (agri-asili, orti per gli anziani, ecc.). Secondo la mappa dell'agricoltura sociale di Campagna Amica in Italia la metà delle aziende ha sede nel Nord con Piemonte ed Emilia Romagna come regioni con più esperienze, il 16% è collocato nelle regioni centrali con Lazio, Marche e Abruzzo come capofila e il restante 34% nelle regioni meridionali con la Puglia protagonista nel Mezzogiorno.

²¹ Rilevante è poi il fatto che oltre il 10% delle realtà conferisca una quota delle proprie produzioni alle mense a fronte di una crescente sensibilità della ristorazione collettiva verso le produzioni del territorio che portino anche il valore aggiunto della solidarietà verso gruppi sociali meno fortunati e in difficoltà. Cfr. A. Carbone, M. Gaito, S. Senni, *Quale mercato per i prodotti dell'agricoltura sociale?*, Associazione Italiana Agricoltura Biologica, 2007, reperibile online.

²² Il parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale europeo del 12 dicembre 2012 sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie» (2013/C44/079, in *G.U.U.E.*, C44/44 del 15 dicembre 2013, offre un quadro complessivo delle problematiche e delle varie componenti dell'agricoltura sociale, nonché una serie di indicazioni sulle possibili azioni da intraprendere.

Nonostante la ricognizione dei diversi aspetti che rappresentano il fenomeno dell'agricoltura sociale, effettuata dal Comitato economico e sociale europeo nel documento citato, non abbia ad oggi condotto ad un inquadramento normativo a livello europeo, le attività sociali delle imprese agricole sono ugualmente prese in considerazione tra le attività delle imprese agricole: esse infatti rientrano tra le attività finanziabili con misure di sostegno allo sviluppo rurale, in particolare tra quelle indicate per la diversificazione delle attività agricole, e sono ora espressamente menzionate all'art. 35 del reg. n. 1305/13²³.

Nell'ambito della Strategia Europa 2020²⁴, l'Accordo di Partenariato dell'Italia per il 2014–2020 riconosce l'intimo legame tra politiche economiche e politiche sociali con l'Obiettivo tematico 9, "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione".

In tutta Europa esiste un ampio e ricco patrimonio di realtà agricole attive su tematiche sociali, l'approccio utilizzato è differente nelle diverse aree geografiche anche in funzione delle tradizioni e della cultura locale.

La circolazione delle informazioni fra i vari paesi allo scopo di creare una rete di scambi e, in una più ampia strategia, rafforzare la conoscenza dell'agricoltura sociale è molto facilitata da una serie di iniziative di *networking* che riuniscono sul tema economisti agrari, agronomi, medici, psicologi e psichiatri di tutta Europa: tra le più interessanti vi sono il progetto *So-Far (Social Farming)* (2006–2009)²⁵, a cui hanno partecipato Italia, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Slovenia²⁶; la piattaforma internazionale "COST" (866 – *Green Care in Agriculture*)²⁷, aperta anche ai paesi non membri dell'UE; e l'*International Community of Practice – Farming for Health*, attiva dal 2004 e costituita da un gruppo internazionale di ricercatori di sedici paesi europei, Canada, Usa e Cina²⁸.

Dal quadro che queste iniziative consentono di formulare a livello europeo emerge che l'agricoltura sociale è diversamente praticata su scala comunitaria e che, oltre che in Italia, raggiunge livelli significativi in Olanda, Norvegia, Francia, Germania e Belgio ancorché sulla base di modelli spesso molto diversi.

²³ Il regolamento n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) risulta significativo per quanto riguarda l'agricoltura sociale. Esso prevede 6 priorità e 18 *focus – areas* con lo scopo di realizzare la Strategia Europa 2020, attinenti agli obiettivi tematici del Quadro strategico comune e all'Accordo di Partenariato. La priorità 6 esplicita quanto affermato dall'obiettivo tematico 9, prevedendo di "adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali". All'interno di questo regolamento, l'agricoltura sociale trova riscontro normativo anche quando l'art. 35, punto k), fa riferimento alla "diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare". Il FEASR, tramite alcuni regolamenti attuativi, stabilisce poi le misure per i Piani di Sviluppo Rurale. Tra quelle maggiormente collegate all'agricoltura sociale vanno citare le misure 6, 16 e 19.

²⁴ Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010)2020 def. del 3 marzo 2010. La strategia Europa 2020 si colloca in una fase storica nella quale l'Unione Europea ha come impegno prioritario il superamento della crisi economica, tramite la creazione di condizioni per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Uno dei cinque obiettivi che il documento individua è la lotta alla povertà e all'emarginazione, con un'attenzione all'inclusione attiva nella società e nel mercato del lavoro dei gruppi più vulnerabili: persone con disabilità, minoranze etniche, immigranti e altre categorie deboli.

²⁵ Il progetto, avviato nell'ambito del VI programma quadro per la ricerca e l'innovazione e conclusosi nel 2010, si proponeva di sviluppare la conoscenza delle diverse realtà di agricoltura sociale in Europa attraverso un confronto internazionale e di elaborare strategie innovative nel settore. V. www.sofar.unipi.it.

²⁶ Lo sviluppo dell'Agricoltura Sociale in Europa ha raggiunto diversi livelli (stadi) in relazione alla situazione di ciascun Paese. V. sul punto G. Brunori, S. Rand, J. Proost, *Towards a conceptual framework for agricultural and rural innovation policies, Deliverables 1, IN-SIGHT project: Strengthening Innovation Processes for Growth and Development*, 2008, reperibile online.

²⁷ Si tratta di una piattaforma internazionale per la cooperazione nel campo scientifico e della ricerca che si propone di mettere in rete i ricercatori e le risultanze del loro lavoro. Una delle azioni Cost (866 – *Green Care in Agriculture*) riguarda l'agricoltura sociale e si propone di favorire la condivisione delle buone prassi e delle risultanze scientifiche delle terapie "verdi". V.J. Sempik, R. Hine, D. Wilcox, *Green care: a conceptual framework: a report of the working group on the health benefits of green care, Cost 866 green care in agriculture*, Bristol UK, 2010.

²⁸ Nel suo ambito vengono organizzati annualmente momenti di incontro per accrescere la conoscenza scientifica e pratica dell'agricoltura sociale con un approccio interdisciplinare: v. www.farmingforhealth.wordpress.com

In generale, può dirsi che in tutti i Paesi europei il termine *social/care farming* e/o *green care* è utilizzato per descrivere le pratiche agricole mirate a sostenere il recupero socioriabilitativo, l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, l'educazione ed i servizi per la vita quotidiana. Queste attività sono in genere svolte con diversa intensità e gradazione, in "aziende agricole istituzionali" e/o in "giardini terapeutici" inseriti nell'ambito di reparti ospedalieri, di associazioni di carità a carattere religioso o laico²⁹. Fanno eccezione l'Olanda³⁰, il Belgio³¹ e la Norvegia³² dove, accanto alle "aziende istituzionali" che hanno per altro un peso minoritario, si è affermato e ha prevalso un modello di sviluppo dell'agricoltura sociale basata sull'attività privata (favorita e riconosciuta dalle istituzioni pubbliche, in particolare da quelle socio-sanitarie).

In tutti gli altri paesi l'agricoltura sociale, oltre che nelle "aziende istituzionali", si è sviluppata per lo più nell'ambito di iniziative del volontariato, di cooperative sociali e in genere di quello che viene definito "terzo settore" e, da qualche tempo e in maniera più sporadica, in aziende private. Si tratta di processi in genere prodotti in maniera spontanea senza uno specifico supporto da parte delle autorità pubbliche, che solo recentemente hanno iniziato a considerarli.

²⁹ Cfr. F. Durastanti, *Uno sguardo all'agricoltura sociale in altri paesi europei*, in: F. Giarè, M.C. Macri (a cura di), *La valutazione delle azioni innovative di agricoltura sociale*, Roma 2012; R. Finuola, *Agricoltura sociale in Europa, L'agricoltura sociale come approccio innovativo nel campo della salute mentale e della disabilità*, in: AA.VV. (a cura di), *Rapporti ISTISAN*, Roma 2011, 11/29; M. Garcia-Llorente, C.M. Rossignoli, F. Di Iacovo, R. Moruzzo, *Social Farming in the Promotion of Social-Ecological Sustainability in Rural and Periurban Areas*, "Sustainability" 2016, 8, p. 1238 ss; M. Lanfranci, C. Giannetto, T. Abate, V. Dimitrova, *Agricultural and social farm: expression of the multifunctional model of agriculture as a solution to the economic crisis in rural areas*, "Bulgarian Journal of Agricultural science" 2015, 21 (No 4), pp. 711-718; G. Lo Surdo, *Agricoltura sociale, situazione in Italia e in Europa*, "L'Informatore Agrario" 2014, 34.

³⁰ L'Olanda è il Paese nel quale l'Agricoltura Sociale ha conosciuto il maggiore sviluppo, a partire dagli anni Novanta. Il fenomeno si è sviluppato essenzialmente in aziende agricole private, le cosiddette "care farms", come conseguenza diretta del particolare sistema di *welfare* adottato in Olanda, che è basato in gran parte sulla concessione da parte del sistema sanitario di un "personal budget" alla famiglia del disabile che lo usa poi per pagare le terapie di cui necessita scegliendo direttamente il fornitore. Si è così sviluppato un libero mercato per le prestazioni socio-sanitarie in cui molti agricoltori hanno visto una concreta occasione di processo "bottom up", partito direttamente dalle campagne e agevolato in molti casi dalla circostanza che le mogli degli agricoltori avevano una precedente esperienza in campo sanitario, magari come infermiere, e sono state quindi in grado di supportare i mariti nella fase di avvio delle iniziative. Elemento decisivo per lo sviluppo delle *care farms* è stato infine il fatto che i servizi sanitari olandesi abbiano riconosciuto le imprese agricole come potenziali fornitori di servizi socio-sanitari e d'integrazione sociale in favore di soggetti deboli, e hanno avviato così convenzioni tra i sistemi di *welfare* locale e gli agricoltori prevedendo la possibilità che le strutture sanitarie acquistassero il servizio sociale direttamente dall'impresa agricola. La caratteristica peculiare delle *care farms* olandesi risiede nel fatto che esse mantengono le proprie caratteristiche di vere aziende agricole abbinando alla tradizionale attività produttiva le attività terapeutico-riabilitative che costituiscono così un'integrazione non secondaria del reddito aziendale. Cfr. F. Di Iacovo, *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Milano 2008; S. Senni, *Competitività dell'impresa agricola e legame con il territorio: il caso dell'agricoltura sociale*, "Agri-regionieuropa" 2007, 8.

³¹ A livello europeo, la letteratura richiama spesso, tra i casi esemplari precursori dell'attuale concetto di agricoltura sociale, quello della comunità rurale di Gheel, villaggio a poca distanza da Anversa, nel Belgio fiammingo che, fin dagli inizi dell'Ottocento, ha fatto dell'accoglienza un carattere distintivo. Alle famiglie di Gheel venivano infatti affidati i soggetti con problemi psichici, entrando a far parte della comunità, lavorando, per quanto possibile, nei campi e vivendo la quotidianità delle famiglie contadine. Il successo di tale modello fu seguito con interesse dagli studiosi dell'epoca che notarono come la convivenza tra la comunità e gli "ospiti" fosse molto serena, nonostante in alcuni periodi il loro numero di persone "alienate" (così venivano definite all'epoca, anche in ambito medico) fosse alquanto significativa. Per contiguità con la confinante Olanda, l'agricoltura sociale è particolarmente sviluppata nelle Fiandre: il modello di riferimento è sostanzialmente quello dei Paesi Bassi, trattandosi in genere di aziende agricole produttive che, accanto alle attività agricole tradizionali che rimangono comunque prioritarie, forniscono anche servizi terapeutico-riabilitativi a "clients" disabili o comunque a debole contrattualità. Le attività di "caring" sono quindi per lo più gestite a livello familiare con il coinvolgimento di tutti i componenti del nucleo rurale. V. J. Hassink, M. Van Dijk (eds.), *Farming for Health. Green-care farming across Europe and the United States of America*, New York 2006, pp. 347-357.

³² V. Y. Buist, *Connect, Prioritise and Promote. A comparative research into the development of care farming in different countries from the transition perspective*, Internship Report, Wageningen University and Research Center, 2016, reperibile online.

5. L'IMPATTO DELL'AGRICOLTURA SOCIALE SULLE TENSIONI GLOBALI

A livello globale va rilevato non soltanto che esperienze significative di agricoltura sociale vanno moltiplicandosi in diversi paesi extra europei, ma che il tema è già da qualche anno oggetto di studio da parte della *Food and Agriculture Organisation of the United Nations* (FAO), soprattutto con riguardo al suo possibile contributo alla riduzione della povertà rurale nei paesi in via di sviluppo.

Nel complesso quadro dell'attuale crisi dei sistemi di *welfare*, intesa come una minaccia a diritti sociali dei cittadini che può condurre ad un aumento delle ineguaglianze, il *social farming* è visto come una delle attività che più efficacemente possono contribuire a raggiungere obiettivi di sviluppo sostenibile, come la lotta alla povertà e alle diseguaglianze, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni³³.

Oltre ad essere largamente praticata in diverse aree d'Europa da decenni, l'agricoltura sociale sta vivendo una fase di sperimentazione nei paesi in via di sviluppo come possibile soluzione al problema dell'esclusione economica di gruppi svantaggiati, principalmente ad opera di organizzazioni non governative.

La sperimentazione e la ricerca di nuovi aspetti dell'approccio multifunzionale è stata applicata, nei paesi africani della sponda mediterranea, alla piccola agricoltura, all'agricoltura a conduzione familiare e a quella di sussistenza, così favorendo lo sviluppo delle sue funzioni educative e riabilitative e al contempo promuovendo i diritti umani delle popolazioni locali. In Africa come in India, alcuni piccoli progetti stanno dimostrando che il *social farming* può anche rappresentare una valida opportunità di miglioramento della qualità della vita di gruppi altrimenti marginalizzati³⁴.

A seguito delle raccomandazioni contenute nel già citato parere del Comitato economico e sociale europeo del 2012, la FAO ha inserito il *social farming* nel proprio Programma Strategico 3 sulla Riduzione della Povertà Rurale (*Strategic Programme 3 on Rural Poverty Reduction*)³⁵.

In particolare, si legge nel documento FAO *The implications of social farming for rural poverty reduction*, che l'agricoltura sociale può impattare in maniera positiva nelle tre aree di priorità dell'approccio delle Nazioni Unite alla riduzione della povertà rurale³⁶: lo stimolo all'autoaffermazione economica delle

³³ V. G. Salvatori, *La cooperazione ai tempi della crisi*, Euricse Working Paper, 2012, n. 037.

³⁴ Tanzania House of Hope, una ONG locale di Mwanza, in Tanzania, sta creando una fattoria urbana nella propria comunità dove i membri più anziani saranno in grado di lavorare e guadagnare. Al fine di valorizzare l'aspetto "sociale" del progetto, Tanzania House of Hope non soltanto fornirà agli anziani un'opportunità economica, ma sta anche costruendo un *community centre* per fornire servizi sociali ed aiutare gli anziani a reintegrarsi nella comunità locale attraverso inclusione sia finanziaria sia sociale. Un altro progetto di *social farming*, al Swastha Centre for Special Education and Rehabilitation, nel distretto di Kodagu, in India, sta lavorando per migliorare la vita di bambini con disabilità. Il Centro ha creato un giardino di 4 ACRE dove gli studenti possono ricevere TRAINING su tecniche agricole e di giardinaggio. La scuola ha come obiettivo di fornire i ragazzi di abilità impiegabili che potranno aiutarli a guadagnarsi da vivere, e di influenzare in maniera più ampia l'intera comunità affinché le persone con disabilità siano viste in maniera più positiva. Cfr. altresì, D.L. Armstrong, *A community diabetes education and gardening project to improve diabetes care in a northwest American Indian tribe*, "Diabetes Educator" 2000, 26 (1), pp. 113-120.

³⁵ Il Programma Strategico 3 sulla Riduzione della Povertà Rurale (*Strategic Programme 3 on Rural Poverty Reduction - SP3*) è il programma operativo della FAO per contribuire al raggiungimento dell'Obiettivo Strategico sotteso, la riduzione della povertà rurale, incluso come obiettivo specifico nell'ultima versione dello *Strategic Framework 2010-2019* del giugno 2013. V. Food and Agriculture Organisation of the United Nations - Office of Evaluation, *Evaluation of FAO's contribution to the reduction of rural poverty through Strategic Programme 3*, marzo 2017, disponibile online su www.fao.org.

³⁶ Food and Agriculture Organisation of the United Nations, *The implications of social farming for rural poverty reduction. Technical Workshop Final Report*, Roma 2015, disponibile online su www.fao.org.

donne (*Women's economic empowerment – WEE*)³⁷, il lavoro dignitoso nelle zone rurali (*Decent rural employment – DRE*)³⁸, e la protezione sociale (*Social protection – SP*)³⁹.

Il documento evidenzia inoltre la possibilità di aumentare, attraverso le attività proprie dell'agricoltura sociale, la resilienza e l'autodeterminazione non soltanto di chi vi partecipa ma anche delle comunità locali, man mano che esse diventano più coese.

Infine, l'agricoltura sociale si inserisce come contenuti e pratiche in diversi dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*)⁴⁰ al cui raggiungimento mira l'Agenda 2030 dell'ONU, approvata nel 2015 dai 193 Paesi membri, con un approccio integrato alle dimensioni economiche, ambientali e sociali e con implicazioni globali e locali.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'agricoltura sociale non può che essere pensata nella cornice, forse complessa, delineata. Sarebbe riduttivo immaginarla soltanto come una modalità di realizzare in campagna interventi sociali di natura prevalentemente assistenziale che magari consentono qualche risparmio alle esauste casse delle politiche⁴¹. Essa mette in discussione la tradizionale visione di un *welfare* in “due tempi”, secondo la quale in un primo tempo occorre creare la ricchezza e solo successivamente può intervenire lo Stato per redistribuirne una parte con le politiche di *welfare*. L'agricoltura sociale, nelle sue esperienze migliori, dimostra che il *welfare* può diventare un generatore di reddito e un motore di sviluppo, e non deve sempre necessariamente attendere che la ricchezza sia generata.

Il modello italiano di agricoltura sociale, in particolare, può essere considerato particolarmente virtuoso in quanto mobilita risorse locali non solo finanziarie, comprese le attitudini di cittadini verso stili di acquisto responsabili, rivelandosi capace così di garantire in forme nuove la sostenibilità delle pratiche.

³⁷ Il *social farming* può fornire servizi innovativi in grado di ridurre il peso lavorativo delle donne legato alla cura della casa e della famiglia, liberare un po' del loro tempo da investire in attività redditizie, nonché rendere le donne delle aree rurali a loro volta fornitrici di servizi. Sul punto, cfr. altresì, FAO Global Forum on Food Security and Nutrition, *Care farming: an innovative approach for promoting women's economic empowerment, decent rural employment and social inclusion. What works in developing countries?*, disponibile online su www.fao.org/fsnforum.

³⁸ L'agricoltura sociale può contribuire a dare ai gruppi più svantaggiati e vulnerabili un'opportunità di promuovere il proprio potenziale e le proprie abilità nella prospettiva di una più ampia inclusione sociale, ed è in grado di aumentare l'autostima dei partecipanti alle attività oltre che migliorarne l'impiegabilità.

³⁹ Attraverso l'agricoltura sociale si possono affrontare le questioni dell'ineguaglianza di genere, della marginalizzazione e della discriminazione, favorire una cultura dell'inclusione e della tolleranza, contro discriminazioni e pregiudizi sociali, economici e culturali, proteggere i diritti umani, e infine di generare inclusione sociale avendo come ricaduta positiva la reintegrazione nella società dei partecipanti alle relative attività.

⁴⁰ Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. 'Obiettivi comuni' significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità. La versione integrale di Agenda 2030 è consultabile online su www.unric.org.

⁴¹ Il riferimento all'immagine è L. di Fazzi, *Botti vecchie per vino nuovo: nuovi trend di sviluppo delle cooperative sociali in Italia*, "Areté. Quadrimestrale dell'Agenzia per le Onlus" 2008 (richiamata anche in S. Senni, *Uno sguardo europeo sull'agricoltura sociale. Il parere del Comitato Economico e Sociale Europeo*, "Agriregionieuropa" 2013, 32). L'immagine rappresenta l'agricoltura sociale come una sorta di “botte nuova” dove mettere il “vino vecchio” che non si sa più dove mettere. È piuttosto il contrario, continua l'A., ovvero “un'antica botte dove è possibile mettere un vino nuovo, basato sul coinvolgimento e sulla partecipazione di attori del mondo produttivo e imprenditoriale alla produzione di salute e di inclusione secondo approcci in cui sono coinvolti molti altri soggetti società civile delle comunità locali, improntati alla consapevolezza e responsabilità che diventano ingredienti trainanti di un nuovo sviluppo”.

Bibliografia

- Borghi P., (2001), *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, in: L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011*, Napoli.
- Borzaga C., Depedri S. (a cura di), (2012), *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Milano.
- Buist Y., (2016), *Connect, Prioritise and Promote. A comparative research into the development of care farming in different countries from the transition perspective*, Internship Report, Wageningen University and Research Center.
- Canfora I., (2017), *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, "Diritto Agroalimentare", 1.
- Carbone A., Gaito M., Senni S., (2007), *Quale mercato per i prodotti dell'agricoltura sociale?*
- Carrozza A., (1976), *Famiglia, impresa e comunione tacita familiare nell'esercizio dell'agricoltura*, "Rivista di diritto agrario", I.
- CREA e Rete Rurale Nazionale, *Rapporto sull'Agricoltura Sociale in Italia*, dicembre 2017, reperibile su www.reterurale.it.
- Di Iacovo F., (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Milano.
- Di Iacovo F., Ciofani D., (2005), *Le funzioni sociali dell'agricoltura: analisi teorica ed evidenze empiriche*, "Rivista di economia agraria", 2.
- Durastanti F., (2012), *Uno sguardo all'agricoltura sociale in altri paesi europei*, in: F. Giarè, M.C. Macri (a cura di), *La valutazione delle azioni innovative di agricoltura sociale*, Roma.
- Finuola R., (2011), *Agricoltura sociale in Europa, L'agricoltura sociale come approccio innovativo nel campo della salute mentale e della disabilità*, in: AA.VV. (a cura di), *Rapporti ISTISAN*, Roma.
- García-Llorente M., Rossignoli C.M., Di Iacovo F., Moruzzo R., (2016), *Social Farming in the Promotion of Social-Ecological Sustainability in Rural and Periurban Areas*, "Sustainability", 8.
- Giarè F., (2016), *L'agricoltura sociale in Italia per il benessere*, in: A. Di Matteo, T. Traverso, *Cura e benessere in agricoltura*, Manfredonia.
- Lattanzi P., Trapé I., (2013), *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, "Agricoltura Istituzioni Mercati", 1-2.
- Lo Surdo G., (2014), *Agricoltura sociale, situazione in Italia e in Europa*, "L'Informatore Agrario", 34.
- Maccioni G., (2016), *L'agricoltura sociale nel contesto delle fonti italiane e dell'UE*, in: AA.VV., *Fuentes, Política agraria y desarrollo rural, justicia agraria y paz social*, 14. *Congreso Mundial de derecho agrario UMAU*.
- Masini S., (2014), *Agricoltura di comunità e servizi di «cura» alle persone*, in *Diritto e giurisprudenza, agraria, alimentare e ambientale*, 1-2.
- Senni S., (2013), *Uno sguardo europeo sull'agricoltura sociale. Il parere del Comitato Economico e Sociale Europeo*, "Agriregionieuropa", 32.
- Trapé I., (2014), *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, "Rivista di diritto agrario", 4.



BEATA JEŻYŃSKA, MONIKA A. KRÓL

Generation change in agriculture. *De lege lata – de lege ferenda* remarks

SUMMARY: The instruments of generational change in agricultural holdings constitute a serious element of legal regulation as part of the agricultural policy, which, combined with instruments to support desired changes in land concentration and administrative and financial instruments, all make up a system supporting the process of improving the agrarian structure. The multifaceted nature of the effects of ageing of rural areas has been noticed by the Common Agricultural Policy of the European Union, which requires Member States to undertake effective remedies, while allowing the use of financial and organizational support mechanisms. The structural policy is crucial here.

KEYWORDS: Common Agricultural Policy, young farmer, generation change

1. INTRODUCTORY ISSUES

The generation change in the agricultural sector is defined as the taking over of farms by the younger generation. It usually involves the transfer of ownership of the property constituting the farm to a new owner, younger than the seller.¹

Instruments of generational change in farms are one of the main instruments of the government's influence on the structural changes in the agricultural sector, and constitute a major element of legal regulation within the agricultural policy, which, combined with instruments supporting the desired changes in land concentration and administrative and financial instruments, make up a system to support the process of improving the agrarian structure.

Ageing in rural areas is a phenomenon affecting all European countries which have for many years undertaken various activities to establish effective mechanisms to bring forward a generational change in the agricultural sector. However, although a considerable amount of time passed and the undertaken activities were diversified, the negative trend has not been overcome and continues to be a serious economic, social, migration, cultural and even environmental problem.

¹ R. Budzinowski, in: P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, p. 273; A. Zieliński, *Ochrona interesu rodziny a zmiana generacji w rolnictwie*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1985, vol. 4, p. 49.

2. THE CAP ON THE AGEING IN RURAL AREAS

The transformation of the agrarian structure and the decline in employment in agriculture are being observed in the processes of economic development of all the European Union countries. This is a result of adjusting the structure of factors of production in agriculture to the changing conditions, both external and internal. The main sources of these changes are market mechanisms and the government policy, whether more or less active.

The multifaceted nature of ageing in rural areas has been noticed by the Common Agricultural Policy of the European Union, which requires Member States to undertake effective remedies, while allowing the use of financial and organizational support mechanisms.² The structural policy is crucial here.

The structural policy being implemented in rural areas of EU Member states provides for the implementation and co-funding of long-term, multi-annual activities aimed at achieving the priority objectives of the Common Agricultural Policy. These priorities have been subject to change over time. Early retirement measures were of particular importance for the issue of generational change. Although this instrument was discontinued as it had failed to bring expected results, it is currently being pointed out that it should be re-implemented and strictly correlated with the most important aid instrument for generation change, namely the support for young farmers.³ The measure supporting the start-ups of agricultural activity by young farmers proved to be one of the most durable measures of all EU structural policy mechanisms. It was initiated in the 80s of the 20th century,⁴ and after that it was granted under subsequent Rural Development Programmes.⁵ In Poland, between 2004 and 2006, under the Sectoral Operational Programme “Restructuring and modernisation of the food sector and rural development 2004–2006.”⁶ In the years 2007–2013, it was set out as a priority in the regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development on the detailed conditions and procedure for granting financial aid under the measure “Facilitating the start of young farmers” covered by the Rural Development Programme in 2007–2013.⁷ The

² Z. Bika, *The territorial impact of the farmers' early retirement scheme*, “Sociologia Ruralis” 2007, no. 3, pp. 246–272, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2007.00436.x>; A. Mazorra, *Analysis of the evolution of farmers' early retirement policy in Spain. The case of Castille and Leon*, “Land Use Policy” 2000, no. 2, pp. 113–120, [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(00\)00006-5](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(00)00006-5).

³ The assessment of the measure to support faster generational change through early retirement is not categorically negative. Recent reports from EU organizations even stipulate that re-implementation of measures for a faster generational change should be considered in the face of progressive ageing of rural areas. See. Special Report of the European Court of Auditors No. 10/2017 “EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal”, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_PL.pdf and conclusions and recommendations (paragraph 1.6.) set out in the Opinion of the European Economic and Social Committee on “The future of Europe's young farmers” O J EU C 2011.376.19.

⁴ Council Directive 81/528/EEC of 30.6.1981 amending Directive 72/159/EEC on the modernization of agricultural holdings, OJ L 197 of 20.7.1981, p. 14, which introduced specific measures to support farmers under 40 years of age. More on the topic in: A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, p. 41 et seq.

⁵ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations (Article 8), O J EU L 1999.160.80 and Commission Regulation (EC) No 817/2004 of 29 April 2004 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), O J EU L 2004.153.30.

⁶ Cf. Priority 5.1., Measure 1.2. “Setting up of young farmers”, Annex to the Ordinance of Minister of Agriculture and Rural Development of 3 September 2004 on adopting the Sectoral Operational Programme “Restructuring and Modernization of the Food Sector and Rural Development 2004–2006” (Dz.U. [Journal of Laws] No 197, item 2032 as amended) as amended in the Annex to the Ordinance of Minister of Agriculture and Rural Development of 8 September 2004, “Supplement to the Sectoral Operational Programme Restructuring and Modernization of the Food Sector and Rural Development 2004–2006, Dz.U. of 2004 item 2177.

⁷ Council Regulation (EC) of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Article 13, O J EU L of 2005, No 277, p. 1 as amended; and Commission Regulation (EC) No 1974/2006 of 15 December 2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), O J EU L of 2006, No 368, p. 15; Act of 7 March 2007 on supporting rural development with the use of funds from the European Agricultural Fund for Rural

support for young farmers for 2014–2020 has been linked to the development of the farm and agricultural business,⁸ and is implemented in 28 EU countries, including in Poland.⁹

The significance and effects of the measure that is currently referred to as “start up aid for young farmers” goes radically beyond the mere necessity of generational change in agriculture and the prevention of ageing of rural areas. Undertaking the agricultural business by young farmers improves the pace and scope of modernization processes and competitiveness of agricultural holdings, prevents excessive migration of rural population to cities, and even reverses its direction causing the influx of people from urban areas to rural areas, and prevents marginalization and social exclusion. It also allows preserving ethnic identities, cultural heritage, rural landscape, promotes agrotourism and other forms of pro-environmental activities. Thus, it affects the consistent development of rural areas and is one of the priorities of the European Union. It constitutes also a serious argument for the agricultural policy to be separately run and financed.¹⁰

3. NATIONAL AGRICULTURAL POLICY TOWARDS THE AGEING OF RURAL AREAS

The effect of rural ageing in Poland was noted as early as in the 1970s and was evaluated as a negative factor because it entailed the need to rejuvenate the agricultural sector and improve the skills and expertise of farmers, which was a prerequisite for rural communities to take advantage of opportunities offered by the biotechnology development and rapid civilisation progress. At the same time, a deeply human, in the social and humanitarian sense, aspect of transformation was also noted, namely the need to provide adequate, stable income for elderly people once they hand their farms over to younger farmers.¹¹ While benefits obtained under agricultural insurance laws were considered a certain welfare guarantee, they were not enough to significantly speed up the generational renewal, and thus increase the pressure to rebuild the agrarian structure.¹²

Thorough changes in the organization of production that have been made in recent years, globalization of trade and implementation of competitive mechanisms of the Common Agricultural Policy of the EU, exacerbated the problems resulting from too slow generational change in the agricultural sector and highlighted the extent to which agribusiness is unattractive for young people as a work site. Meanwhile, the economic di-

Development (EAFRD) under the Rural Development Programme 2007–2013, Dz.U. of 2016, item 1387 as amended: item 1579, and of 2017 items 5 and 624, and the Ordinance of the Minister of Agriculture and Rural Development of 17 October 2007 on detailed conditions and procedure for granting financial aid under the measure “Setting-up of young farmers” covered by the Rural Development Program for the years 2007–2013, Dz.U. 2017 item 1159.

⁸ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 (O J EU L. of 2013, No 347, p. 608 as amended) – recital 47 of the preamble: “The creation and development of new economic activity in the agricultural sector by young farmers is financially challenging and constitutes an element that should be considered in the allocation and targeting of direct payments. This development is essential for the competitiveness of the agricultural sector (...).”

⁹ Act of 20 February 2015 on supporting rural development with the participation of the European Agricultural Fund for Rural Development under the Rural Development Program for 2014–2020. (consolidated text – Dz. U. of 2017, item 562, as amended) and the Ordinance of the Minister of Agriculture and Rural Development of 13 July 2015 on detailed terms and procedures for granting, payment and reimbursement of financial aid for operations as “Bonuses for young farmers” under the sub-measure “Business start up aid for young farmers” covered by the Rural Development Programme for 2014–2020 (Dz.U. item 982 as amended).

¹⁰ In 2007–2020 the EU allocated 9.6 billion euro in specific aid to young farmers and almost 200 000 young farmers received EU aid for setting up in this period. See. Special Report of the European Court of Auditors, op. cit. (Executive summary, paragraph II).

¹¹ A. Stelmachowski, *Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym*, “Nowe Prawo” 1972, vol. 7–8, p. 1043 et seq.

¹² R. Budzinowski, *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, vol. 1, pp. 199–200.

mension of generational change in agriculture is seen in the fact that only young farmers, appropriately skilled, are able to meet the requirements related to adapting farms to European Union standards, participate in food quality systems, meet the requirements of mutual compliance requirements, or perform other – non-productive – functions of farms resulting from the implementation of the principle of sustainable development.

4. TYPOLOGY OF INSTRUMENTS FOR GENERATION CHANGE IN AGRICULTURE

The analysis of all legal instruments intended to support generational change in agriculture is not necessary here as they were the subject of numerous scholarly papers and case law in their respective branches of law. They will be synthetically presented and grouped in order to assess their functioning and to formulate the conclusions *de lege ferenda*.

First of all, we should point to state intervention instruments designed to stimulate structural change. This group comprises mostly instruments governing the sale and purchase of agricultural property, through which intervention in the transactions is to prevent farms from being unreasonably divided, which may worsen the existing area structure; instruments related to lease transactions, preferring long-term lease of land and providing tenants with pre-emptive rights; instruments for the actual concentration of land by improving the layout of land plots within the farm, including the following agricultural land management work: land consolidation and exchange; and financial and administrative instruments supporting processes related to land concentration, which include preferential loans co-financed from public funds, free-of-charge sureties and loan guarantees, tax exemptions and reliefs.

Another group of instruments that can be distinguished covers instruments implemented as part of assistance from Community rural development support measures. These include the early retirement schemes mentioned above and a support for young farmers starting their agricultural businesses. Other instruments of generation change are *inter vivos*, resulting from applicable retirement systems and specific legal and agricultural regulations. The next group is instruments of generation change *mortis causa*. The transfer of ownership as a result of inheritance of farms, contracts in contemplation of death: contract of inheritance, donation in contemplation of death and a previously binding contract for the handing of the farm over to the successor are of particular importance here.

The systematization of the existing and applicable – in various periods – instruments of generation change in agriculture, designed to carry out a conflict-free and quick takeover of land by young farmers and ensure decent living conditions for the retiring generation, indicates that they constitute a conglomerate of civil, administrative, social, financial and even European law solutions implemented along with the common agricultural policy. They are scattered, fragmentary and do not form a coherent system. Undoubtedly these are the features that underlie the lack of their full effectiveness.

5. COUNTERACTING AGEING OF RURAL AREAS IN VIEW OF THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE AFTER 2020

The generational situation of the Polish countryside does not differ too much from other European countries.¹³ According to the opinion of the European Economic and Social Committee of 2011 on ‘The

¹³ The average age of people working in agriculture in the EU-28 (2016) is as follows: 15 to 39 years of age – 31.8%; 40 to 64–59.2%; over 64 years of age – 9%. The age structure in Poland is as follows: 15 to 39 years of age – 32.7%; 40 to 64 years – 64.1%; over 64 years of age – 3.2%. Source: Eurostat (lfsa_egan2) and (lfsa_egan22d).

future of Europe's young farmers,¹⁴ based on statistical data and social research, there is a very visible decline in the number of young farmers and the process of abandoning agricultural activity is advancing. In Europe, there is only one farmer under 35 in 9 farmers aged over 55 years, which translates into a 9:1 ratio. These proportions in Portugal, Spain and Italy are even worse and amount to 20:1. The Committee emphasized that increasing farming productivity would not compensate for the decline in the number of people working in agriculture. Therefore, it recommended simplifying and supporting the possibility of agricultural activity undertaken by young farmers, speeding up generational change, supporting access to farmlands, knowledge, innovations and loans. It also stressed that programme-based actions for the benefit of young farmers must become a real priority for European and national institutions and proposed that a European observatory be established to analyse and assess problems related to the start-up and transfer of farms, as well as all other issues related to generational change in agriculture.¹⁵ The Committee's recommendations remain valid and constitute a starting point for the formulation of further guidelines.

Another programme changes have been formulated in the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *The Future of Food and Farming*¹⁶ of 2017, which stated that the development of a prosperous agricultural sector is possible only with a real change of generations that will allow us to increase the dynamics of this sector and open it to the ongoing technological and civilization changes. It noted that young farmers and other agricultural start-ups face serious obstacles, especially economic ones, such as high prices of land, and social ones which consist in perceiving agriculture as an unattractive or outdated occupation, often without adequate welfare protection and guaranteed workers' rights. According to the position expressed in the Communication, generational change should become a priority in the new policy framework, while it should be recognized that it is the Member States who have the best capabilities to stimulate the generation exchange, due to their regulatory powers concerning land, taxation, labour law, inheritance law or land use planning.¹⁷ In this context, there is clearly a need for better coherence between actions at the EU level and national levels. The CAP should grant Member States the discretion to develop tailored programmes to reflect specific needs of young farmers. On the other hand, the new implementation system should help Member States to take measures of aiding young farmers. The strategic plans under the CAP should include the support for skills development, knowledge transfer, innovation, business development and investment. However, to provide young people living in rural areas with more opportunities to learn abroad, younger farmers should be offered better opportunities of exchange within the Erasmus programme. Further on, it was stressed that setting up an agricultural business is associated with high risk, high capital requirements and uncertainty as to future income. The CAP should therefore help mitigate this risk in the first years after the commencement of farming business, providing an EU-wide start-up support system that includes the necessary support in a simplified and better targeted form. These proposals relate to the use of simplified top-up payments for new entrants (adapted by Member States according to their specific needs) or to the increased use or extension of existing lump sum payments. Furthermore, it postulates to facilitate access to financial instruments in order to support investments in farms and working capital, as well as innovative activities with a higher risk profile. The support for a new generation of farmers should be combined with appropriate incentives to facilitate the older generation in giving up agricultural activities and to increase land mobility. Also, there is a growing need to support

¹⁴ Opinion 2011/C376/04, OJ EU C 2011.376.19 of 2011.122.22.

¹⁵ Cf. P. Rovny, *The analysis of farm population with respect to young farmers in the European Union*, "Procedia – Social and Behavioral Sciences" 2016, no. 220, s. 391–398.

¹⁶ COM (2017) 713 final.

¹⁷ In this context, the European Commission has recently published guidelines on how to protect arable land (Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 2017/C 350/05 of 18.10.2017).

activities that stimulate the transfer of knowledge between generations (especially through partnerships and other new business models) and facilitate the planning of farm succession through advisory services, mentoring and developing so-called “farm succession plans”.¹⁸

The recent European Parliament resolution of 30 May 2018 on the future of food and farming (2018/2037 (INI)) also suggests the need to improve the situation of generation change in agriculture. The Parliament formulated a position (paragraphs 71–72) according to which ensuring generational renewal and starting up agricultural businesses by new entrants is a challenge that agriculture is facing in many Member States and that any national or regional strategy must therefore take into account this issue using a comprehensive approach, while mobilizing all financial resources available under the CAP, including additional payments to young farmers under the first pillar and measures to assist young farmers in starting up their businesses under the second pillar, and both solutions should be mandatory for Member States in addition to support under new financial instruments, such as a tool for accessing capital in conditions of scarce resources. The resolution stresses the importance of national measures in removing regulatory and economic barriers, while supporting succession planning, retirement packages and access to land, and facilitating and supporting cooperation between old and young farmers in such forms as partnerships, share farming, rearing under contract farming, and lease. It was also underlined that state aid rules should also take into account the importance of generation change and prevent family farming from extinction. Regarding national legislation, Parliament’s resolution stresses that the criteria for implementing incentives should distinguish more between “young farmers” and “farmers starting agricultural business” (young farmers – based on the age criterion, while start-up farmers – based on the number of years since founding of their farms), so that the potential of incentives addressed to both groups result in generational change and revival in rural areas.

The new approach can also be seen in the latest national documents setting out plans for the future. The assumptions of the Pact for Rural Areas define activities aimed at increasing the participation of young, well-educated farmers in agricultural activity, improving the competitiveness and innovation of farm holding (pillar I – profitability of farming) in undertaking simultaneous social and support actions (pillar II quality of life in rural areas). However, the assumptions of the Pact do not much relate to the proposed establishment of a separate and coherent system of counteracting the ageing of rural areas in national systems. It fails to detail specific programs, projects or instruments that would directly affect the generation change in agriculture. Due to the preliminary nature of the assumptions of the Pact which is still under development, it should be expected that it will be supplemented with modern instruments of generation change in line with further assumptions.

In conclusion of the remarks on the problem of generational change in rural areas, it is worth noting that during the public debate on the directions of the CAP evolution, the reference to “greying” of European agriculture was used (*greying of Europe’s farmers*).¹⁹ Research on the age structure of agricultural producers confirms that the unfavourable process of ageing of farmers continues. This is undoubtedly an effect of a wider social phenomenon associated with demographic changes in Europe: longer period of education, late entry into the labour market, or an increase in life expectancy. All these encourage employees to extend their professional activity. However, the question that remains to be answered is whether the issue of generation renewal in agriculture has become more serious over time and whether it strengthens the arguments for political and legal intervention.

¹⁸ Cf.: L. Zagata, L. Sutherland, *Deconstructing the ‘young farmer problem in Europe’: Towards a research agenda*, “Journal of Rural Studies” 2015, no. 38, pp. 39–51, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.01.003>.

¹⁹ See A. Matthews, *The greying of Europe’s farmers*, <http://capreform.eu/the-greying-of-european-farmers/>, [access: 16.06.2018]; idem, *Is there a particular generational renewal problem in EU agriculture?*, <http://capreform.eu/is-there-a-particular-generational-renewal-problem-in-eu-agriculture/> [access: 16.06.2018].

Bibliography

- Bika Z., (2007), *The territorial impact of the farmers' early retirement scheme*, "Sociologia Ruralis".
- Budzinowski R., (1999), Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny".
- Budzinowski R., (2017), in: P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Matthews A., *Is there a particular generational renewal problem in EU agriculture?*, <http://capreform.eu/is-there-a-particular-generational-renewal-problem-in-eu-agriculture/>.
- Matthews A., *The greying of Europe's farmers*, <http://capreform.eu/the-greying-of-european-farmers/>.
- Mazorra A., (2000), *Analysis of the evolution of farmers' early retirement policy in Spain. The case of Castille and Leon*, "Land Use Policy".
- Rovny P., (2016), *The analysis of farm population with respect to young farmers in the European Union*, "Procedia – Social and Behavioral Sciences".
- Stelmachowski A., (1972), *Problemy ludzi starych na wsi w aspekcie prawnym*, "Nowe Prawo".
- Zagata L., Sutherland L., (2015), *Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda*, "Journal of Rural Studies".
- Zieliński A., (1985), *Ochrona interesu rodziny a zmiana generacji w rolnictwie*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny".

Beata Jeżyńska – dr hab., professor of Maria Curie Skłodowska University in Lublin, beata.jezynska@poczta.umcs.lublin.pl.

Monika A. Król – dr hab., University of Łódź, mkrol@wpia.uni.lodz.pl.



MARÍA ADRIANA VICTORIA

Respuestas del desarrollo local de la agricultura familiar (AF) ante la globalización

ABSTRACT: *Answers of the Local Development of Family Agriculture Faced with Globalization.*

Family Farming (AF) does not escape the process of globalization, a process that raises demands for competitiveness in markets based not only on prices but also on quality and food safety. For this reason, the AF, as a local development, is impelled to implement strategies to insert itself with a higher productivity that is at the same time sustainable.

At the same time, it is the role of non-governmental organizations (NGOs) and the State in accompanying this process. Only this way could a “globalized family agriculture” be achieved, forming a new rurality in the Latin American scenario, centered not only on competitiveness but also on sustainability and the social values that it entails, with a regional support such as the Southern Common Market, evidencing the relationships between the local, the regional and globalization.

KEYWORDS: family agriculture, local development, strategies, globalization

RESUMEN: La Agricultura Familiar (AF) no escapa al proceso de la globalización, proceso que plantea exigencias de competitividad en los mercados a partir no solo de precios sino de calidad y seguridad alimentaria. Por ello, la AF, en tanto desarrollo local, se ve impelida a implementar estrategias para insertarse con una mayor productividad que a la vez sea sostenible.

A la par, relevante es el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y del Estado en el acompañamiento de dicho proceso. Solo así se podría lograr una “agricultura familiar globalizada” conformando una nueva ruralidad en el escenario latinoamericano, centrada no solo en la competitividad sino también en la sustentabilidad y los valores sociales que la misma entraña, con un soporte regional como lo es el Mercado Común del Sur (Mercosur), evidenciando las relaciones entre lo local, lo regional y la globalización.

PALABRAS CLAVE: agricultura familiar, desarrollo local, estrategias, globalización

1. INTRODUCCIÓN

Se habla de globalización¹ y/o mundialización². Estamos ante un proceso integrador que tiende a establecer paulatinamente una sola economía mundial. Se trata de cambiar una integración política por una integración financiera (mercados). Integración que no tiene restricción y comprende tanto a los países subdesarrollados, como a los países desarrollados denominados del Norte (tecnificados), y como todo proceso artificial inducido en un medio natural, tiene impactos positivos o negativos, de acuerdo a los resultados obtenidos en el desarrollo de las sociedades que intervienen.

¹ J.L. Sampedro, *El mercado y la globalización*, Barcelona 2002, p. 65.

² G. Rocher, *Mondialisation/globalisation*, sitio digital UNESCO, citado en: FAO, <http://agronomiaactual.blogspot.com.ar/p/la-agricultura-en-la-globalizacion.html>.

La globalización económica se basa en la ampliación de los mercados a escala mundial y el impulso de las actividades económicas y financieras por parte de empresas transnacionales que operan en forma simultánea y de manera coordinada en varios países. Es a partir del conjunto de estos factores que se desplazan las barreras políticas y se despliegan nuevos modelos de consumo y pautas culturales. Estas tendencias, al privilegiar la libertad de los mercados con énfasis en el desarrollo de la actividad privada, redundan en el repliegue de la acción estatal de sus funciones históricamente primordiales en las áreas de la salud y la educación³.

Son exigencias de “productividad” las que presionan con fuerza a los agricultores familiares, lo cual denota el aumento de la situación de subordinación de América Latina en la competencia global y neoliberal y su efecto en la economía agrícola⁴.

Es una práctica común hablar de lo global y de lo local y, afirmar que hay que pensar en global para actuar en lo local. Sin embargo, es el tiempo de afirmar también que hay que pensar en lo local, en tanto espacio sentido, y actuar en lo global.

La formación de bloques regionales económico-comerciales aparece en la actualidad como una respuesta lógica a la progresiva globalización de la economía y al aumento y creciente liberalización de los intercambios mercantiles a escala planetaria. Globalización y regionalización, aunque parecieran ser fenómenos antagónicos y excluyentes, constituyen dos procesos que están progresando de forma complementaria como ejes básicos de la dinámica capitalista de nuestros tiempos, ya que la creciente formación de bloques económico-comerciales es un paso previo que intenta preparar la conquista de una meta clara: la globalización⁵.

Por ello el objetivo de este trabajo es: señalar las estrategias que posibilitan el desarrollo local de la AF ante el proceso de globalización, a los fines de lograr una “agricultura familiar globalizada” en el escenario del territorio latinoamericano, con el soporte que brindan las integraciones regionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur)⁶, a los fines de la homogeneización de las directrices socio-económicas que representa dicha integración regional.

2. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA AGRICULTURA

En el sector agrario se destaca en los últimos años la participación creciente de las corporaciones transnacionales como proveedoras de insumos y tecnologías para la agricultura, ligada a los avances de la biotecnología, tal el caso de la notable difusión de semillas transgénicas⁷.

El mercado de productos agrícolas y alimentarios se ha globalizado. Los efectos de este proceso no son ajenos a la AF. Los hechos expuestos en el informe anual de la FAO sobre el estado de la agricultura y la alimentación (SOFA)⁸ justifican claramente el relieve que se está dando a la AF.

³ L. Díaz Röner, *Transformaciones de la producción agraria en Argentina y la situación de la agricultura familiar*, http://www.grupodereflexionrural.com/articulos/transformac_agriculturafamiliar.htm.

⁴ G. González, *Globalización y Agricultura: ¿nuevos tiempos para América Latina?*, “Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología” 2003, n° 36, p. 118. www.redalyc.org/pdf/705/70503609.pdf.

⁵ J. Dunning, *Globalization, Economic Restructuring and Development*, Geneva 1994.

⁶ El Mercosur es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se ha incorporado Venezuela. Bolivia está en proceso de adhesión. Su concreción fue el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción. Mercosur, <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>.

⁷ L. Díaz Röner, *Transformaciones de la producción agraria en argentina...* op.cit.

⁸ FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar 2014*, Roma 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4040s.pdf>.

Opera una evolución hacia una agricultura comercial y con ello la importancia creciente de los agronegocios. En la medida en que los productores de subsistencia buscan mayores ingresos por medio de la interacción con el mercado, crece la presión competitiva de los productores de todo el mundo que producen a bajo costo. Relativamente son pocos los agricultores que pueden alcanzar ingresos satisfactorios por medio del cultivo de productos de consumo básico. Las oportunidades de ingresos surgen cada vez más de la especialización, de los cultivos de más alto valor y del procesamiento.

En una etapa de globalización económica, con una agricultura internacionalizada por las empresas transnacionales en sus relaciones de producción y consumo, las normas que rigen esta agricultura asumen asimismo un carácter global.

Una agricultura que compite a nivel mundial implica una pesada carga para los productores, y especialmente para aquellos que no disponen de factores en condiciones ventajosas. Casi eliminadas las condiciones naturales como ventaja, sólo depende de los avances en tecnología productiva y de la mano de obra barata⁹.

Los sistemas agrarios de producción y consumo territoriales, generalmente a nivel de estados, están siendo sustituidos paulatinamente por sistemas de producción y consumo global, instaurando un sistema alimentario mundial dirigido por las empresas transnacionales, en condiciones de fuerte competencia oligopolística. Para ello es necesaria la liberalización comercial, la cual se impulsa intensamente, apoyándose en los bloques comerciales regionales (Mercosur, Unión Europea, Tratado de Libre Comercio, etc.) y, especialmente, en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por lo que, en principio, la agricultura de todos los países compite en todo el mundo con la de todos los demás países¹⁰.

La globalización muchas veces nos enfrenta a una agricultura sin agricultores, la agricultura por contrato, el uso irracional de recursos naturales, la pobreza rural, el trabajo precario.

El progresivo debilitamiento de la capacidad del Estado-nación para planificar e implementar políticas independientes y autónomas, así como el surgimiento de problemas globales cuya solución excede la iniciativa individual de los países, propicia la necesidad de que éstos se agrupen, se integren en bloques económicos, para cooperar y ejercer acciones coordinadas que les permitan sobrevivir en un mundo cada vez más interrelacionado y, al mismo tiempo, excluyente, dando lugar a diferentes procesos de asociación regional, con distintos grados de integración en América Latina.

Regionalización y globalización constituyen dos procesos no excluyentes entre sí, ni contradictorios, que están progresando de forma complementaria, aunque siempre se debe tener en cuenta que la formación de bloques regionales es un paso previo que intenta preparar la conquista de una meta clara: la globalización de la economía y el comercio¹¹.

3. DESARROLLO LOCAL

Lo local se transforma en la clave para la comprensión de los procesos modernizantes que conducen a la globalización. El debate despertado en torno a las proyecciones del sector rural, como elemento de lo local, pasa por discutir la globalización como un proceso inacabado, por componerse de itinerarios particulares, evidenciado por las implicancias más inmediatas que tienen estos sobre lo macro. Opera un contrapunto entre las tendencias globales y las dinámicas locales.

⁹ M. Etxezarreta, *Tendencias de evolución de la agricultura al principio del siglo XXI*, "Dossiers Agraris ICEA. La Catalunya agrària en l'horitzó del 2001", pp. 19-48. <http://www.raco.cat/index.php/DossiersAgraris/article/viewFile/150794/202694>.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ F. Rello, *Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano*, "Economía UNAM" 2009, vol. 6 n° 17, pp. 30-45, <http://www.redalyc.org/pdf/3635/363542899007.pdf>.

Las dicotomías de lo local/global se constituyen en un componente central en la configuración de la nueva ruralidad latinoamericana.

Hay una permanente búsqueda de inserción de los espacios locales en los mercados globales y de nuevos productos capaces de satisfacer los requisitos establecidos por la competitividad.

El Desarrollo local es un nuevo paradigma de desarrollo, de carácter endógeno, territorial, auto-centrado, realizado por las bases sociales, opuesto a los modelos que vienen de arriba. El desarrollo local sostenible y la democracia local participativa son las condiciones insustituibles de todas las experiencias relevantes que sugieren y perfilan nuevos modelos de desarrollo humano en todo el mundo¹².

La salida de los agricultores familiares es aumentar la capacidad productiva, el mejoramiento técnico, las oportunidades comerciales y el empleo o sea un crecimiento económico endógeno de las diversas regiones del país, con un manejo sustentable de los recursos naturales, lo que no equivale a sugerir la abolición de los programas contra la pobreza.

La globalización debe ser una oportunidad de acceso a nuevos mercados; de conocimiento de la amplia diversidad de producciones locales y de la gran calidad de los alimentos producidos por la AF¹³. Pero no se debe olvidar que la globalización, a nivel planetario, aumenta la desigualdad, con sus secuelas de pobreza, peores condiciones de vida y devastación de la naturaleza¹⁴.

La AF es fundamental para cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible¹⁵, precisándose de un firme impulso y apoyo de los gobiernos y de los diversos sectores de la sociedad.

4. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Los cambios tanto cualitativos como cuantitativos experimentados por la agricultura en las últimas décadas han planteado la necesidad de poner en marcha nuevas estrategias¹⁶ conducentes al mantenimiento del medio rural y, sobre todo, de los agricultores familiares.

Diversas son las estrategias para el logro de un modelo de desarrollo rural más sostenible con el medio ambiente y con una revitalización social y económica de las áreas rurales, configurando una “nueva ruralidad”.

4.1. Innovación tecnológica

Las tecnologías ayudan a los agricultores a entrar en los mercados al permitirles la producción de excedentes que pueden comercializar. La innovación y los mercados son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Las nuevas tecnologías de la información en la agricultura son una de las fuerzas más importantes que guía el cambio estructural. Éstas tienen una gran incidencia en el desarrollo agrario, reduciendo los costes de producción, ganando las explotaciones en competitividad y eficiencia. Además, las mismas per-

¹² J. Carpio Martín, *Desarrollo local en los espacios rurales*, “POLIS. Revista Latinoamericana” 2001, 1(2), <http://www.redalyc.org/comocitar.oe?id=30500202>.

¹³ I. García Tejerina, *La globalización: una oportunidad para la agricultura española*, <http://www.upa.es/upa-uceextremadura/uControlador/index.php?nodo=1021&item=1309&hmv=1309&sub=50&nback=1&page=>.

¹⁴ N. Álvarez Febles, *De la globalización de la agricultura a la esperanza de la resistencia*, “Biodiversidad” Oct. 2001, <https://www.grain.org/es/article/entries/817-de-la-globalizacion-de-la-agricultura-a-la-esperanza-de-la-resistencia>.

¹⁵ FAO, <http://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/en/c/883949/>.

¹⁶ La estrategia es la guía del empresario para la consecución de sus objetivos para alcanzar el dinamismo de la empresa agraria. Consiste en acciones encaminadas a favorecer la relación entre agricultura y medio rural, para conseguir el máximo desarrollo de ambas. P. Galindo, *Resistencia agroecológica a la globalización de la agricultura y la alimentación*, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=10128>.

miten al empresario agrario disponer de la máxima información sobre precios, ayudas, políticas agrarias, tendencias del mercado, información que le será muy útil para la toma de decisiones¹⁷.

La innovación se produce cuando se adoptan, tanto a nivel individual como colectivo, nuevas ideas, tecnologías o procesos que, si tienen éxito, se difunden a través de las comunidades y sociedades. Hay diversos tipos de innovación: de productos, procesos, comercialización, organizativa¹⁸, que requieren un cierto grado de formación de los agricultores, de la que muchos carecen, convirtiéndose en un freno para el desarrollo de dicho sector.

La innovación a menudo se basa en conocimientos y sistemas tradicionales locales, que se adaptan, en combinación con nuevas fuentes de conocimientos derivados de sistemas formales de investigación¹⁹.

Ayudar a los agricultores familiares a innovar puede tener un gran impacto en la seguridad alimentaria y a la vez transformar la agricultura mundial.

4.2. Integración a los mercados

Se debe fortalecer y ampliar el acceso de los agricultores familiares a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, con una creciente demanda por productos biodiversos.

Resulta necesario reducir la brecha de acceso a los mercados y compras públicas por parte de los agricultores familiares, a partir de la provisión de asistencia técnica, elaboración y ejecución de planes de negocios, desarrollo de infraestructura de conectividad rural, acceso a servicios financieros (de crédito y ahorro formal), así como al sistema de información de mercados.

Asimismo interesa la articulación efectiva de las organizaciones de agricultores familiares a los diversos mercados y canales de comercialización, incluyendo la venta directa a consumidores finales (ferias, etc.). Se podrían implementar mecanismos de promoción comercial para fomentar el consumo de alimentos provenientes de la AF, enfatizando en la valorización de la biodiversidad de sus productos; la certificación de: sellos “producido por la AF”, adopción de códigos de buena práctica agraria, denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, trabajo decente, etc.

A nivel regional, en el ámbito de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF)²⁰, el Grupo de Trabajo (GT) de Facilitación de Comercio tiene por objetivo el debate sobre políticas para facilitar el acceso a los mercados para la AF; propiciando la inclusión de la AF en las cadenas productivas, incrementando la participación de la AF tanto en el comercio interno de los países a través de distintos instrumentos de política²¹.

4.3. Servicios de extensión y asesoramiento agrícolas

Se deben desarrollar dichos servicios para promover entre los agricultores familiares el acceso a los conocimientos sobre las tecnologías y prácticas que respaldan el crecimiento sostenible de la productivi-

¹⁷ E. Díez Simón, *Las estrategias del empresario agrario en un mundo rural globalizado*, Grupo de trabajo 14: Sociología rural y del sistema alimentario. http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_ponencias/diez.pdf.

¹⁸ OECD, *Agricultural innovation systems: a framework for analysing the role of the government*, París 2013, p. 12, citado en: IICA, V. Villalobos, M. García, F. Ávila (coord.) *La innovación para el logro de una agricultura competitiva, sostenible e inclusiva*, México 2017, pp. 2–3.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Es un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región, funciona desde 2004 con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la AF. REAF, <http://www.reafmercosul.org/acerca-de/la-reaf/que-es-la-reaf>.

²¹ *Ibidem*.

dad y su intercambio²². Además, estos servicios deben centrarse en reducir las diferencias de rendimiento y mejorar la productividad de la mano de obra de los agricultores familiares.

Constituyen medios eficaces para la consecución de los objetivos señalados, los enfoques participativos, como las escuelas de campo para agricultores de aprendizaje mutuo, los mecanismos de aprendizaje inter pares y las actividades de intercambio de conocimientos.

4.4. Asociativismo

El fortalecimiento del asociativismo es clave para consolidar procesos de articulación al mercado, así como para el óptimo aprovechamiento que los agricultores hagan de las oportunidades de negocio. Junto a ello interesa la coordinación con el sector público, para ayudar a la AF a adoptar las prácticas innovadoras que mejorarán sus propias vidas y sus comunidades. Aportan a ello formas asociativas, alianzas y el trabajo en redes de los agricultores familiares, así como la promoción de las formas organizativas ancestrales de pueblos indígenas, en las que los diferentes actores del sistema de innovación, incluidos los agricultores familiares, pueden interactuar, compartir conocimientos y experiencias, y trabajar por objetivos comunes.

4.5. Políticas e incentivos económicos

La función del sector público consiste en instaurar las políticas y crear el entorno propicio que permita prosperar a la AF. Se trata de un esfuerzo dirigido por el gobierno, pero exige la participación de: organizaciones internacionales, organismos regionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones de investigación.

Las iniciativas de apoyo público a la innovación deben tener en cuenta la estructura específica de la AF en los distintos entornos y países, así como los objetivos de las políticas para el sector, por lo que se deben implementar políticas diferenciadas.

4.6. Inversión en educación, investigación y desarrollo

Ello resulta indispensable para mantener y acelerar el crecimiento en la productividad agrícola. Además es necesario que exista una fuente estable de financiación institucional para garantizar una capacidad investigadora no solo a corto y mediano sino a largo plazo, con mecanismos y disposiciones institucionales de promoción de actividades de investigación participativa, lo cual serviría de base a la capacitación.

4.7. Buena gobernanza

Todos los agricultores familiares necesitan un entorno propicio para innovar, especialmente una buena gobernanza, condiciones macroeconómicas estables, regímenes jurídicos y reglamentarios transparentes, derechos de propiedad seguros, herramientas de gestión de riesgos e infraestructura de mercado.

²² FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar...* op.cit.

4.8. Diversificación de la agricultura

Se trata de una estrategia central de los modelos de desarrollo rural porque contribuye a la revitalización socioeconómica del ámbito rural.

La diversificación de las explotaciones agrarias, en sentido amplio, incluye no sólo la evolución hacia producciones no convencionales (procesos de comercialización o elaboración de productos agroindustriales), sino también la oferta de servicios turísticos o de actividades artesanales. Esto supone una oportunidad para aquellas explotaciones que aún no se han modernizado.

5. CONCLUSIONES

El surgimiento de una “agricultura familiar globalizada” se convierte en una oportunidad que debería ser eficientemente aprovechada por los agricultores familiares con la finalidad de formar parte de una agricultura comercial dinámica con generación de empleo y reducción de la pobreza rural. Para eso se requiere que el Estado no sea un actor pasivo de los cambios económicos y asuma la responsabilidad de impulsar y conducir procesos de inserción exitosa de la AF en cadenas agroindustriales competitivas.

Es necesario que la AF y el apoyo que ésta recibe se adapten de forma que puedan responder a tales condiciones cambiantes. La innovación es la clave para que esto suceda. Deben innovar: los agricultores familiares en los sistemas que utilizan; los gobiernos en las políticas diferenciadas y crear las instituciones necesarias y estrategias para el logro de la competitividad con sustentabilidad; las organizaciones de productores para responder mejor a las necesidades de los agricultores familiares; y las instituciones de investigación y extensión rural necesitan hacer la transferencia de tecnología internalizando saberes y prácticas locales ancestrales.

Debe tratarse de una innovación inclusiva, con la participación de los agricultores familiares en la generación, el intercambio y la utilización de conocimientos, de manera que asuman como propio el proceso, haciéndose cargo tanto de los beneficios como de los riesgos, y asegurándose de que realmente responde a los contextos locales²³.

Es urgente una estrategia de desarrollo regional con un enfoque territorial que al no privilegiar la productividad sectorial sino la competitividad en el territorio, constituye la mejor forma de integración a la economía global²⁴.

En este contexto, el debate entre globalización y localización no debe realizarse en términos contrapuestos, sino complementarios.

De adoptarse las estrategias e institutos y técnicas reseñados, es posible iniciar el camino de una AF competitiva, inserta el proceso de regionalización primero y luego de globalización, configurando una nueva ruralidad en donde tiene un gran protagonismo el desarrollo local y regional del sector, proceso en desarrollo en Argentina.

Bibliografía

Álvarez Febles N., (2001), *De la globalización de la agricultura a la esperanza de la resistencia*, “Biodiversidad”, <https://www.grain.org/es/article/entries/817-de-la-globalizacion-de-la-agricultura-a-la-esperanza-de-la-resistencia>.

²³ <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/260235/>.

²⁴ F. Rello, *Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano*, “Economía UNAM” 2009, vol. 6, núm. 17... op.cit.

- Carpio Martín J., (2001), *Desarrollo local en los espacios rurales*, "POLIS, Revista Latinoamericana", 1 (2), <http://www.redalyc.org/comocitar.oi?id=30500202>.
- Díaz Rönner L., *Transformaciones de la producción agraria en Argentina y la situación de la agricultura familiar*, http://www.grupodereflexionrural.com/articulos/transformac_agriculturafamiliar.htm.
- Díez Simón E., *Las estrategias del empresario agrario en un mundo rural globalizado*, Grupo de trabajo 14. Sociología rural y del sistema alimentario, http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_ponencias/diez.pdf.
- Dunning J., (1994), *Globalization, Economic Restructuring and Development*, Geneva.
- Etxezarreta M., (2001), *Tendencias de evolución de la agricultura al principio del siglo XXI*. "Dossiers Agraris ICEA. La Catalunya agrària en l'horitzó del 2001", <http://www.raco.cat/index.php/DossiersAgraris/article/viewFile/150794/202694>.
- FAO, (2015), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar, 2014*, Roma, <http://www.fao.org/3/a-i4040s.pdf>.
- FAO, <http://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/en/c/883949/>.
- FAO, <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/260235/>.
- Galindo P., *Resistencia agroecológica a la globalización de la agricultura y la alimentación*, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=10128>.
- García Tejerina I., (2016), *La globalización: una oportunidad para la agricultura española*, <http://www.upa.es/upa-uceextremadura/uControlador/index.php?nodo=1021&item=1309&hmv=1309&sub=50&nback=1&page>.
- González G., (2003), *Globalización y Agricultura: ¿nuevos tiempos para América Latina?*, "Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología", www.redalyc.org/pdf/705/70503609.pdf.
- IICA, (2017), V. Villalobos, M. García, F. Ávila (coord.) *La innovación para el logro de una agricultura competitiva, sostenible e inclusiva*, México.
- Mercosur, <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>.
- REAF, <http://www.reafmercosul.org/acerca-de/la-reaf/que-es-la-reaf>.
- Rello F., (2009), *Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano*, "Economía UNAM", <http://www.redalyc.org/pdf/3635/363542899007.pdf>.
- Rocher G., *Mondialisation/globalisation*, sitio digital UNESCO, citado en: FAO <http://agronomiaactual.blogspot.com.ar/p/la-agricultura-en-la-globalizacion.html>.
- Sampedro J.L., (2002), *El mercado y la globalización*, Barcelona.

María Adriana Victoria – profesora extraordinaria emérita, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina. Miembro del Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU). Presidente del Consejo Científico del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA). Directora de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario (RIDA), mariaadriana-victoria@gmail.com.



MARIANITA GIOIA

La strategia europea di economia circolare nel settore agroalimentare: il potenziale ruolo degli organismi interprofessionali e delle organizzazioni di produttori

ABSTRACT: *The European Strategy of Circular Economy in the Agrifood Sector: the Potential Role of Interprofessional Organizations and Organizations of Producers.*

This contribution is an initial reflection on the potential application of the circular economy strategy along the agri-food chain. After an overview on the definition of circular economy, we focus in detail on the role that the organizations of producers (POs) and interprofessional organizations (IOs) may have in the dissemination of a more sustainable model such as circular economy. Thus trying to understand if it is possible to trace, within the European regulations already in force, the provisions to legitimize these organizations to act.

KEYWORDS: circular economy strategy, agri-food chain, Common Agricultural Policy, Producer Organisations (POs), Inter-professional Organisations (IOs)

RIASSUNTO: Con il presente contributo si svolgono alcune prime riflessioni circa una potenziale applicazione della strategia di economia circolare lungo la filiera agroalimentare. Dopo aver effettuato una panoramica sulla definizione di *circular economy*, ci si sofferma, in particolare, sul ruolo che le organizzazioni di produttori e gli organismi interprofessionali possono avere nella diffusione di un modello più sostenibile, quale quello di economia circolare, cercando di comprendere se è possibile rintracciare all'interno delle normative, emanate a livello europeo, già vigenti, delle disposizioni che legittimino queste organizzazioni ad agire in merito.

PAROLE CHIAVE: economia circolare, filiera agroalimentare, politica agricola comune, organizzazioni di produttori, organismi interprofessionali

1. INTRODUZIONE

L'inquinamento è una forma di spreco economico, che implica l'utilizzo non necessario o incompleto di risorse. Spesso le emissioni sono un segnale di inefficienza ed impongono ad una organizzazione il compimento di attività che non generano valore, quali la gestione, lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti prodotti. Alla base di sforzi di riduzione degli sprechi e di massimizzazione del profitto vi sono alcuni principi comuni, quali l'uso efficiente degli input, la sostituzione dei materiali e la minimizzazione delle attività non necessarie¹.

¹ Sul tema: M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990; M.E. Porter, C. van der Linde, *Green and Competitive: Ending the Stalemate*, "Harvard Business Review" 1995, 73, no. 5. È altresì interessante notare che gli studi di Porter, nonché la stessa citazione, sono stati recentemente utilizzati nella stesura di una proposta di legge avente ad oggetto l'istituzione e la disciplina dell'Agenzia nazionale per l'uso efficiente delle risorse, presentata il 13 luglio 2017 alla Camera dei Deputati italiana.

Questo pensiero concettualizzato più di venti anni fa dall'economista ed accademico statunitense Michael Porter rispecchia, ancora oggi, il modello economico predominante basato sugli input derivanti da risorse tradizionalmente considerate illimitate ma che, negli ultimi decenni, a causa di una crescita esponenziale della loro domanda, non si sono rivelate più, purtroppo, tali.

Come è noto, infatti, l'incremento degli scambi, gli effetti della globalizzazione, l'adesione di nuovi Paesi al consumo, la crescita demografica e le innovazioni tecnologiche, hanno portato, nel tempo, ad uno sfruttamento sempre più intensivo delle risorse naturali e delle energie che hanno inevitabilmente reso evidenti l'insostenibilità, l'inefficienza e i limiti di diversa natura² del modello economico preminente utilizzato dalla rivoluzione industriale in poi. Il modello a cui si fa riferimento è quello c.d. "lineare", costituito da uno schema riassumibile nelle seguenti operazioni: estrazione, produzione, consumo ed eliminazione di un prodotto, sfruttando intensivamente le risorse.

Il concetto di economia circolare (*circular economy*) si fonda sull'esigenza di rispondere alle sfide ambientali, economiche, sociali e climatiche ed è basato principalmente su tre ambiti operativi fondamentali: ridurre gli sprechi, riutilizzare le risorse, riciclare i rifiuti, ha incominciato a svilupparsi in risposta alla crisi del modello tradizionale ed ha iniziato ad apparire, per molti studiosi delle discipline diverse, un potenziale e valente sostituto del modello di economia lineare. L'interazione tra questa tematica e quelle più strettamente e direttamente collegate ai temi concernenti il diritto agrario e agroalimentare può apparire un interessante oggetto di studio per comprenderne le possibili applicazioni alla filiera produttiva agroalimentare.

In modo particolare, alla luce dell'orientamento costante delle istituzioni europee consistente nel dare maggior rilievo a strumenti organizzativi di diritto privato, che vengono sostituiti a strumenti regolatori di intervento pubblico, si cercherà di comprendere se le organizzazioni di produttori, le loro associazioni e gli organismi interprofessionali possano essere già autorizzati dalla normativa vigente a porre scelte dirette a indirizzare i loro aderenti verso un modello di economia circolare.

2. IL CONTESTO NORMATIVO ATTUALE E LE PROPOSTE PER IL FUTURO

In un momento storico in cui si riconosce l'importanza di uno sviluppo sostenibile³, la strategia di economia circolare costituisce una delle sue principali linee attuative. La transizione verso un'economia più circolare è al centro dell'agenda per l'efficienza delle risorse stabilita nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e lo sarà prevedibilmente anche nelle programmazioni future. L'orientamento che si sta sempre più affermando è quello di considerare che non solo

Tale proposta si inserisce in un contesto giuridico e normativo, nazionale ed europeo, in cui viene data particolare attenzione ai temi dello spreco, dell'inquinamento, dell'abuso eccessivo delle risorse naturali ed energetiche.

² Il consumo smodato d'energie, lo sfruttamento intensivo di risorse, tra le quali il suolo, la massiccia produzione di rifiuti, sono solo alcuni esempi dei limiti di tipo ecologico-ambientale. Quelli economici sono la scarsità di risorse naturali, l'aumento del prezzo delle materie prime, il rischio di interruzione delle forniture, la volatilità dei prezzi. Si aggiungono, poi, quelli politici e geopolitici, quali la crescente dipendenza degli Stati consumatori nei Paesi produttori, i conflitti aperti o sottostanti che portano all'appropriazione di terre per controllare le risorse (si pensi al noto fenomeno del *land grabbing*), problemi di salute pubblica, la destabilizzazione delle economie, l'emergere di disordini sociali.

³ L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, adottata dai leader mondiali nel 2015, costituisce il nuovo quadro di sviluppo sostenibile globale e stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). L'impegno si incentra su eliminare la povertà e conseguire uno sviluppo sostenibile entro il 2030 a livello mondiale, garantendo che nessuno rimanga escluso. In argomento, tra gli altri, Antonietta Lupo, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente" 2015, fasc. 1, pp. 50-87; S. Nesper, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico*, "Rivista di diritto alimentare" 2015, fasc. 3, pp. 9-18.

è possibile utilizzare le risorse in modo più efficiente, garantendo la continuità di tale efficienza, ma che ciò può apportare importanti benefici economici.

Pur nascendo intorno agli anni '70 del secolo scorso, il concetto di economia circolare è salito alla ribalta europea di recente ed in particolare dal 2014, anno in cui la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione⁴ sul tema, auspicando l'emanazione di nuove direttive che vedranno, presumibilmente, la luce nei prossimi mesi. L'approvazione definitiva del pacchetto dedicato all'economia circolare, contenente delle proposte di modifica di direttive già vigenti in tema di rifiuti⁵, secondo quanto comunicato dalla Commissione europea, dovrebbe infatti prevedibilmente arrivare dal Consiglio a giugno 2018. La comunicazione del 2014, alla quale ha fatto seguito un'altra del 2015⁶, aveva, infatti, lo scopo di istituire un quadro normativo comune e coerente a livello europeo per promuovere l'economia circolare.

I principali aspetti presi in considerazione riguardavano: la progettazione e l'innovazione al servizio di un'economia circolare; lo sblocco degli investimenti; la mobilitazione delle imprese e dei consumatori e il sostegno alle piccole e medie imprese; la modernizzazione della politica in materia di rifiuti, mirata a configurarli come risorse.

Per quanto concerne l'attenzione al reparto agroalimentare, va sottolineata l'attenzione che la Commissione, nella proposta, dà alla tematica dei rifiuti alimentari. Questi rappresentano per l'Europa un problema da non sottovalutare dato che si stima che nell'UE si sprechino circa 100 milioni di tonnellate di alimenti l'anno. Gli alimenti sono persi o sprecati lungo l'intera catena di approvvigionamento alimentare: nell'azienda agricola, durante la trasformazione e la lavorazione, nei negozi, nei ristoranti e in ambito domestico.

Oltre ai relativi impatti economici e ambientali, i rifiuti alimentari presentano anche un importante aspetto sociale e, a tal proposito, la Commissione afferma che si dovrebbe agevolare la donazione delle eccedenze affinché chi ne ha maggiormente bisogno possa ricevere alimenti sicuri e idonei al consumo.

In tale contesto, è necessario sottolineare che, nel settembre 2015, anche l'assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030, compreso un obiettivo che prevede di dimezzare gli sprechi alimentari *pro capite* a livello di vendita al dettaglio e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione. L'Unione Europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a raggiungere questo obiettivo.

La nuova proposta legislativa sui rifiuti esorta gli Stati membri a ridurre gli sprechi alimentari in ogni fase della catena di approvvigionamento, a monitorare i livelli di tali sprechi e a riferirne al fine di agevolare lo scambio fra gli operatori in merito ai progressi compiuti. La Commissione intende: a) sviluppare una metodologia comune unionale per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori; b) creare una piattaforma e far incontrare gli Stati membri e tutti gli attori della catena alimentare per aiutarli a definire le misure necessarie a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari nonché condividere le migliori pratiche e i risultati ottenuti; c) adottare misure volte a chiarire la legislazione europea in materia di rifiuti, alimenti e mangimi e facilitare le donazioni alimentari nonché l'uso sicuro di alimenti non più destinati al consumo umano e dei sottoprodotti per la produzione di

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti, Bruxelles, 25.9.2014 COM (2014) 398 final/2.

⁵ Il pacchetto economia circolare contiene quattro proposte di modifica delle direttive sui rifiuti a partire dalla direttiva 2008/98 Ce e poi le direttive c.d. speciali sui rifiuti di imballaggio (1994/62 Ce), discariche (1999/31 Ce), Raee (2012/19 Ue), veicoli fuori uso (2000/53 Ce) rifiuti di pile e accumulatori (2006/66 Ce).

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, Bruxelles, 2.12.2015, COM (2015) 614 final.

mangimi; d) esaminare i modi per migliorare l'uso dell'indicazione della data di scadenza da parte degli operatori della filiera e della comprensione di essa da parte dei consumatori.

Per evitare lo spreco di alimenti commestibili, inoltre, la Commissione, insieme agli Stati membri, adotterà misure per chiarire la legislazione unionale relativa ai rifiuti, agli alimenti e ai mangimi, per facilitare la redistribuzione di alimenti sicuri e commestibili a chi ne ha bisogno e, qualora sia sicuro, il riutilizzo di derrate alimentari non più destinate al consumo umano per produrre mangimi. A titolo di esempio, la proposta legislativa sui rifiuti ha chiaramente escluso dall'ambito di applicazione i mangimi per animali, il che farà sì che le derrate non più idonee al consumo umano (per esempio biscotti sbriciolati o pane secco), che sono sicuri ma che non possono entrare nella catena alimentare per motivi di marketing, non siano considerati rifiuti sul territorio comunitario e possano quindi fungere da risorsa per produrre mangimi.

In collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate, la Commissione si propone di sviluppare orientamenti sulle donazioni alimentari nell'UE destinati ai donatori e alle banche alimentari in modo da garantire il rispetto della pertinente legislazione unionale (sicurezza alimentare, tracciabilità, responsabilità civile, IVA).

3. IL RUOLO DELLE OP E DELLE OI NELLO SVILUPPO DI UN SISTEMA DI ECONOMIA CIRCOLARE

Anche se non mancano nella normativa agroalimentare riferimenti ad uno sviluppo sostenibile (ne è un esempio il regolamento relativo ai controlli ufficiali nel comparto agroalimentare⁷), alla luce di quanto appena detto, con riguardo agli obiettivi enunciati, si cerca di comprendere se le organizzazioni di produttori, quelle interprofessionali e in modo più generale lo strumento della contrattualizzazione possono contribuire ed in quali termini giuridici ad uno sviluppo della strategia di economia circolare. Al momento in cui si scrive, il pacchetto normativo sull'economia circolare non è stato ancora approvato, né esiste, quindi, una specifica disciplina sul tema per il settore agroalimentare, tantomeno una disciplina che spieghi il ruolo che strumenti quali le organizzazioni di produttori, loro associazioni e organismi interprofessionali possono rivestire nell'incentivare tale sistema economico. Tuttavia è possibile rintracciare, nel contesto normativo attuale, una serie di disposizioni contenute in regolamenti e direttive che, collegandosi direttamente o indirettamente ai temi della *circular economy*, potrebbero giuridicamente giustificare il ruolo che le OP e le OI, attraverso i rapporti contrattuali che intrattengono con i propri aderenti, indirizzando a delle scelte organizzative e produttive diverse da quelle reputate tradizionali, sarebbero in grado di svolgere nella diffusione di tale sistema economico.

Ne è un esempio la nuova formulazione delle disposizioni riguardanti le organizzazioni di produttori e gli organismi interprofessionali contenute nel reg. 1308/13, così come modificato dall'art. 4 del reg. 2017/2393, frutto del discusso progetto di legge, voluto inizialmente dalla Commissione, denominato Omnibus.

Il nuovo regolamento che costituisce la riforma di medio tempore della PAC 2014–2020, modificando, tra gli altri, l'art. 152, dedicato alle organizzazioni di produttori riconosciute, al primo paragrafo, tra le

⁷ Regolamento (UE) n. 625/2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (in *G.U.U.E.* L 95 del 7 aprile 2017).

attività che possono essere svolte dalle OP enuncia la gestione comune dei rifiuti direttamente connessi alla produzione⁸. Tale gestione comune potrebbe essere svolta, ad esempio, mirando ad un riutilizzo sostenibile dei rifiuti e degli scarti di produzione. In questo modo si potrebbe estensivamente far rientrare tra le funzioni affidate dalla nuova regolamentazione alle OP quella di indirizzare i propri aderenti verso un modello produttivo affine al sistema circolare. Inoltre, un riferimento implicito alla possibilità concessa alle OP di promuovere un modello di economia circolare può essere rintracciato tra gli obiettivi che sempre all'art. 152 sono riconosciuti alle organizzazioni di produttori stesse e alle loro associazioni quali: ottimizzare i costi di produzione e la redditività dell'investimento in risposta alle norme applicabili in campo ambientale; svolgere ricerche e sviluppare iniziative su metodi di produzione sostenibili, pratiche innovative; promuovere e fornire assistenza tecnica per il ricorso a pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose; provvedere alla gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti; contribuire a un uso sostenibile delle risorse naturali e mitigare i cambiamenti climatici.

Il richiamo frequente ai concetti di sostenibilità, tutela ambientale, pratiche di produzione innovative e rispettose può legittimare, ad avviso di chi scrive, tali organizzazioni a porre in essere strategie di economia circolare, essendo questa mirata ad una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva, utilizzando le risorse in modo più efficiente.

Quanto appena detto vale anche per le organizzazioni interprofessionali poiché, in base alle modifiche apportate dal progetto *Omnibus* all'art. 157 del regolamento sulla OCM unica, rientra, tra le funzioni riconosciute alle OI, il contributo alla gestione dei sottoprodotti e alla riduzione e gestione dei rifiuti. Inoltre, al terzo paragrafo della stessa disposizione, tra gli obiettivi delle OI figura la promozione della produzione integrata o altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente.

Questi riferimenti ad un modello economico più sostenibile sottolineano la volontà del legislatore europeo di riconoscere l'esigenza e la necessità di un cambiamento nei sistemi produttivi, dando attenzione all'impatto sull'ambiente, alle politiche antispreco correlate ai temi dell'agroalimentare, e possono fungere come impianto normativo di partenza che potrebbe fornire le linee guida per l'emanazione di una normativa europea specifica. Questo orientamento continua ad essere seguito anche nei progetti normativi in fase di approvazione.

Infatti, si riscontrano riferimenti impliciti al ruolo che le OP e le OI possono svolgere nella promozione del modello di economia circolare nel progetto di direttiva sulle pratiche commerciali sleali riguardanti la filiera agroalimentare nella parte in cui si evidenzia che tra le gravi conseguenze che le pratiche commerciali sleali hanno sugli agricoltori, tra i profitti più bassi, i costi più elevati del previsto, la sovrapproduzione, le difficoltà nella programmazione finanziaria, si citano anche gli sprechi. Riconoscere e ammettere, tra le problematiche, quella legata agli sprechi alimentari può essere un ulteriore punto di partenza che contribuisce a ribadire l'interesse a tematiche ed aspetti che travalicano quelli esclusivamente economici e di mercato.

Inoltre, tale riferimento svolto all'interno di una normativa strettamente legata alla politica economica e *antitrust* europea, qualora approvata, potrebbe delineare il perimetro entro il quale, attraverso lo strumento della contrattazione, le OP e le OI possono operare al fine di diminuire gli sprechi e orientare, nel medio-lungo periodo, scelte produttive più sostenibili.

Ciò tuttavia andrà bilanciato con le scelte di politica economica e con le politiche di concorrenza tra le imprese che rivestono un ruolo fondamentale da non sottovalutare, in quanto l'antieconomicità di certe scelte è il più delle volte la causa della preferenza di un sistema di economia lineare, sicuramente non improntato alla sostenibilità ambientale, ma considerato economicamente meno dispendioso.

⁸ Art. 152, paragrafo 1, lett. b, del reg. 1308/13, così come modificato dal reg. 2017/2393.

4. CONCLUSIONE

Nei sistemi di economia circolare i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e non ci sono rifiuti. Quando un prodotto raggiunge la fine del ciclo di vita, le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore.

Per attuare il passaggio a tale sistema, occorre apportare, tuttavia, mutamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo. Questo implica un vero e proprio cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo, non solo sul piano della tecnologia, ma anche dell'organizzazione, della società, dell'impianto giuridico, dei metodi di finanziamento, delle politiche, nonché, inevitabilmente, un conseguente adeguamento del contesto normativo.

Nei regolamenti europei attualmente vigenti è possibile rintracciare dei primi riferimenti e delle prime aperture verso un modello di economia circolare, ma ciò può costituire solo un punto di partenza per orientare i futuri passi del legislatore europeo.

Un modello di economia circolare si può prestare sicuramente ad essere applicato al settore agroalimentare e senza dubbio gli strumenti di diritto privato ai quali nelle ultime programmazioni della politica agricola si è dato risalto sono legittimati a contribuire alla diffusione di tale modello, ma sarebbe auspicabile una normativa autonoma in proposito che possa agire in sinergia con le altre normative e modelli di *governance* europei al momento vigenti.

Bibliografia

- D'Addezio M., (2017), *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, "Rivista di Diritto Agrario", fasc.1.
- Lupo A., (2015), *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente", fasc. 1.
- Nespor S., (2015), *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico*, "Rivista di diritto alimentare", fasc. 3.
- Porter M., (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York.
- Porter M. and van der Linde C., (1995), *Green and Competitive: Ending the Stalemate*, "Harvard Business Review" 73, no. 5.
- Ranalli I., Mitchell Hall M., (2017), *FAO Corporate Environmental Responsibility team of the FAO Infrastructure and Facilities Unit FAO Corporate Environmental Responsibility Strategy 2017–2020*, FAO, <http://www.fao.org/3/a-i7526e.pdf>.
- Corporate Environmental Responsibility At Fao 2017 Report*, FAO, 2017, <http://www.fao.org/3/a-i8315e.pdf>.



FRANCI AVSEC

Local and global dimensions of farmers' cooperatives and cooperative law

ABSTRACT: According to available statistical data, farmers' cooperatives are among most numerous and widely spread cooperatives worldwide. Although the definition of a cooperative, the cooperative values and principles as laid down in the Statement of Cooperative Identity by the International Cooperative Alliance in 1995 are not binding law, they were taken over by the International Labour Organisation Recommendation No. 193 of 2003 and are referred to by numerous legislations on farmers' cooperatives. During the past two decades several regional legal texts concerning cooperatives have been adopted, ranging from legally binding unification instruments in the European Union (Council Regulation on the Statute for a European Cooperative Society (SCE), 2003) and OHADA – Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (Uniform Act on Cooperatives, 2010) to the soft-law instruments like the Framework Act for Cooperatives of the Latin America (2009) and Principles of the European Cooperative Law (PECOL, 2017). The globally recognised cooperative principles from 1995 contain also a new principle – concern for community: »Co-operatives work for the sustainable development of their communities through policies approved by their members«. The paper analyses the significance of farmers' and rural cooperatives for sustainable local development and refers to old and new legal models of cooperatives, including the general interest cooperatives.

KEYWORDS: cooperative law, farmers' cooperatives, globalisation, general interest cooperatives, harmonisation, local sustainability, rural cooperatives

1. INTRODUCTION

Since the beginning of the cooperative movement, cooperatives have pursued the ideal of promoting the economic, social and other interests of members mainly through providing goods, services and jobs to their members on the basis of so called cooperative transactions.

Nowadays, cooperatives are present all over the world and practically in all sectors of human activity. According to a survey commissioned by the United Nations Secretariat, there were approximately 2.6 million cooperatives having more than 1 billion memberships and clients in 2014 worldwide. The most numerous cooperatives are active in agriculture and grocery (1.2 million), that had approximately 122 million members and 1 million employees.¹

Due to their distinctive features, farmers' cooperatives may and also do provide various benefits to their members: they improve the bargaining power of their members, reduce market risks and transaction costs, provide access to market and resources, introduce innovations and guarantee food quality

¹ Measuring the Size and Scope of the Cooperative Economy: Results of the 2014 Global Census on Co-operatives, DG Dave Grace and Associates, Madison 2014, p. 5.

and safety, capturing in this way a higher share of value added in the food supply chain.² Due to the globalisation of food supply chains and competitive pressures, the largest farmers' cooperatives source from non-member farmers in several countries (transnational cooperatives) or admit members in several countries (international cooperatives).³

The recent developments of cooperative law show a tendency of international harmonisation. In this regard, an increasingly important influence was exerted by the International Cooperative Alliance as world apex organisation, that proclaimed the Statement on Cooperative Identity in 1995. The Statement defines a co-operative as »an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise«, refers to cooperative values (self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity) and ethical values (honesty, openness, social responsibility and caring for others) and enumerates seven cooperative principles: (1) voluntary and open membership, (2) democratic member control, (3) member economic participation, (4) autonomy and independence, (5) education, training and information, (6) co-operation among co-operatives and (7) co – concern for community.⁴ This Statement was taken over also by the International Labour organisation in its Recommendation No. 193.⁵ The paper briefly outlines several harmonisation efforts in the sphere of the cooperative law and some innovative recently developed cooperative models that are important for rural space, drawing some final conclusions.

2. GLOBALISATION AND HARMONISATION OF COOPERATIVE LAW

2.1. The European Cooperative Society (SCE, 2003)

The Council Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE) is directly applicable in all member states and provides for a voluntary unification of cooperative law, with no explicit tendency to harmonise the national cooperative law in the member states. An SCE is defined as a legal person whose principal object is the satisfaction of its members' needs and/or the development of their economic and social activities, in particular through the conclusion of agreements with them to supply goods or services or to execute work of the kind that the SCE carries out or commissions. The capital of an SCE consists of members' shares and is variable. Its minimum amount is laid down in the statutes and may be not lower than 30,000 EUR (Art. 3). The operation of an SCE must have a cross-border dimension (Art. 2). Members of an SCE may be persons who (at least expect to) use or produce the SCE goods and services (user members). In addition to user members, the SCE may have investor members with limited governance rights (Art. 8(2), 39(3), 42(2) and 59(3)). The profit of an SCE is allocated for a mandatory legal reserve, dividends to (user) members according to their business with the cooperative, return on the paid-up capital and other reserve funds (Art. 67).

The SCE Regulation provides a complicated hierarchical system of legal rules, including – as Prof. Antonio Fici calculated – 101 explicit references to the national law on cooperatives of a member state where the SCE has its registered office.⁶ Thus, for instance, the SCE Regulation refers to national cooperative

² J. Bijman and others, Support for Farmers' Cooperatives, Final Report, European Commission, Brussels, p. 13.

³ Ibidem, pp. 80–87.

⁴ Guidance Notes to the Co-operative Principles, ICA, Geneva p. ii.

⁵ R193 – Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193), Geneva, 90th ILC session (20 Jun 2002).

⁶ Antonio Fici (*Pan-European Cooperative Law: Where Do We Stand?*, Working Paper Series, Trento 2013, p. 8) concludes that the truly EU cooperative does not exist: there are, in fact, so many SCEs as the number of Member States and Parties to the European Economic Area where the statute is also applicable.

law regarding the membership of investors or departure from the principle of disinterested distribution in the case of winding-up (Art. 75). According to an unofficial list, 36 SCEs have been registered before 27 October 2017, among them also Westfleisch SCE mit beschränkter Haftung, a Germany based meat processing cooperative.⁷

2.2. The Uniform Limited Cooperative Association Act in the USA (2007)

In the USA, the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (NCCUSL) drafted the Uniform Limited Cooperative Association Act which was approved and recommended for enactment in all the States in 2007 (last amended in 2013).⁸ The Act introduces a statutory option to already existing various cooperative acts with the purpose to combine »unincorporated and flexible organizational structure with cooperative principles and values in order to obtain increased equity investment opportunity for capital intensive and start-up cooperative enterprises«.⁹

According to the Act, cooperatives may have patron members and investor members. Patron members are entitled or required to conduct patronage with a cooperative, have governance rights, and may be required to pay a fee or make an investment to become a patron member. Investor members contribute capital to the cooperative, may be provided governance rights, but are not required to conduct business with the cooperative. If the statutes allow investor members, the patron members must have the majority voting power (Sect. 514) and must be allocated at least 50% of profits available for distribution (after a portion for unallocated capital reserves and reasonable unallocated reserves for specific purposes, including »education, training, cooperative development, creation and distribution of information concerning principles of cooperation and community responsibility« are set aside, Sect. 1004). After all obligations of the limited cooperative association are satisfied in the case of its dissolution, the remaining assets are distributed among members proportionally to their financial interests, if the statutes do not provide otherwise (Art. 1208).

2.3. The Framework Act for Cooperatives in Latin America (2009)

The Framework Act for Cooperatives in Latin America¹⁰ was adopted by the Cooperativas de Americas, a regional office of the ICA. This Act takes over the definition of a cooperative and cooperative principles from the ICA Identity Statement, adding that cooperatives are legal entities of private law of social interest (*personas jurídicas privadas de interés social*, Art. 3). While each member has the right to use services of a cooperative, the cooperative is allowed to engage, under certain conditions and to a certain extent, in cooperative transactions with non-members (Art. 8 and 25). The Framework Act provides for voluntary special funds that may be set up by obligatory or voluntary contributions or by allocation of profit and earmarked for social and similar services, for education and research (Art. 42). Reserves, special funds, subsidies and donations, that are not earmarked for consumption, are indivisible, even in the case of winding up of a cooperative (Art. 44).

⁷ Liste der Europäischen Genossenschaften (SCE = Societas cooperativa europeae), Libertas, 2017.

⁸ Uniform Limited Cooperative Association Act (2007) (Last Amended 2013), National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 2015.

⁹ Ibidem, p. 1.

¹⁰ Ley Marco para las cooperativas de América Latina, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, San José 2009.

2.4. The Statute of the Mercosur Cooperatives (2009)

The Mercosur Parliament adopted the Statute of the Mercosur Cooperatives¹¹ aiming to promote cooperatives with cross border membership and operation on the common market. Such cooperatives must include in their business name the denomination »Cooperativa del Mercosur« and are recognised under the condition of mutuality in other member states. As the Statute is not directly applicable, each national law on cooperatives should contain a chapter about the Mercosur cooperatives.¹²

2.5. Uniform Act on Cooperatives of OHADA (2010)

The Uniform Act on Cooperatives¹³, adopted by the Council of Ministers of the Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (OHADA), defines a cooperative as »an autonomous group of individuals who willingly join together to fulfill their aspirations and meet their common economic, social, and cultural needs so as to form a corporate body whose ownership and management are collective and where power is exercised democratically and according to the cooperative basis« (Art. 4). Members have a right to all advantages and benefits of the cooperative, to the surplus earnings (if such distribution is decided pursuant to the statutory provisions) and are entitled to participate in the collective decisions of shareholders and to vote (Art. 46). Besides mandatory reserves that include general reserve and reserve for training, education and awareness campaign to cooperative principles, optional reserves may be formed (Art. 114). The surplus assets on liquidation are devolved to cooperatives or other organisations working for the promotion of the cooperative movement (Art. 196).

2.6. Co-operatives National Law in Australia (2010)

In 2010, the Australian states and territories concluded an agreement to use the Cooperative National Law (CNL) as uniform legislation or alternative legislation consistent with the uniform law.¹⁴ The CNL¹⁵ reproduces the cooperative principles from the ICA Identity Statement and distinguishes distributing and non-distributing cooperatives depending on whether a cooperative is allowed or prohibited to give returns or distributions on surplus or share capital, the share capital being mandatory only for distributing cooperatives (Art. 17–19). According to the CNL, members must have a relationship or an arrangement with the cooperative for carrying on its primary activity, which is determined by the statutes (active members; Art. 147–151). The membership of inactive members must be cancelled after 3 years or shorter period of inactivity (Art. 156–166). A cooperative may apply a part of surplus arising from the business of a cooperative for charitable activities, for distribution among members as rebate or bonus shares proportionally with the value of or profits on business done by a cooperative with each member (Art. 355–358). The CNL has also removed barriers to conducting business across state borders.¹⁶

¹¹ Estatuto de las cooperativas, Mercosur/PM/SO/ANT:NORMA 01/2009.

¹² D. Cracogna, *El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur*, „Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo” 2009, Núm. 43, pp. 17–32.

¹³ Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Coopératives, adopté le 15 décembre 2010, Journal Officiel OHADA, 15 année, No. 23, pp. 1–94.

¹⁴ Australian Uniform Co-operative Laws Agreement.

¹⁵ Co-operatives National Law.

¹⁶ A. Apps regrets that this goal is not achieved entirely as New South Wales, the Northern Territory, South Australia, Tasmania and Victoria have adopted CNL, but Queensland and Western Australia have opted not to adopt the CNL („Company and Securities Law Journal – C&SLJ”, vol. 6, p. 6–29, p. 27).

2.7. Principles of European Cooperative Law (PECOL, 2017)

A group of distinguished European cooperative scholars prepared non-binding Principles of European Cooperative Law (PECOL), the final version of which was published in 2017¹⁷. PECOL took over from cooperative law of seven European legal systems (Finland, France, Germany, Italy, Portugal, Spain and the UK) those solutions that represent, in the opinion of the drafters, the most consistent elaboration of the cooperative principles. PECOL distinguishes cooperatives that operate mainly in the interest of their members as consumers, suppliers and workers (in the draft version of PECOL named: mutual cooperatives) and cooperatives operating mainly in general interest (general interest cooperatives, Sect. 1.1). While cooperatives belonging to the former group may distribute among members only those positive economic results that originate from member cooperative transactions (surplus), and not from other sources (profits), the distribution of surplus and profits is prohibited to general interest cooperatives (Sect. 1.4 and 1.5).

3. OLD AND NEW LEGAL MODELS FOR COOPERATIVES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Farmers' cooperatives may be active in marketing and processing of agricultural products, supplying their members with inputs and offering other services. However, for a sustainable development of agriculture and rural areas, also other types of cooperatives are important. Among them, credit cooperatives have probably the longest tradition regardless the fact whether they confine their memberships and business prevalently to farmers and other actors in the agrifood chain (like the Agricultural mutual credit system in Portugal¹⁸) or have developed into universal integrated banking systems with cooperatives at the primary level (Crédit agricole in France) or as a one single cooperative (for instance, Rabobank in the Netherlands). Food and similar consumer cooperatives offer alternative ways for linking primary producers or their cooperatives with consumers.

Cooperatives may also provide social and economic services of general interest. The Italian example of social cooperatives with the main purpose to promote human dignity and social inclusion »in the general interest of the community«, providing social, sanitary and educational services or employing persons with disabilities and regulated by a special act of 1991¹⁹ has been followed by several countries that have introduced social cooperatives (Poland, Portugal, Spain etc.) or so called social enterprises, not limited to a single legal form (Denmark, Finland, Slovenia, United Kingdom etc.).

On the other hand, the USA rural electric and telephone cooperatives stemmed from the New Deal in the 1930s and have probably the longest tradition of cooperatives tasked with the delivery of a public utility (such as electricity, water or telecommunications) to their members. In some European countries, environmental co-operatives as groups of farmers and not seldom also other rural stakeholders (environmental organizations, local authorities, and animal welfare groups) have proved to be successful in integrating the environmental objectives into the farming practice.²⁰

¹⁷ A. Fici et al., *Principles of European Cooperative Law and Commentaries*, in: G. Fajardo and others (eds.), *Principles of European Cooperative Law*, Cambridge 2017, pp. 19–136.

¹⁸ Regime Jurídico do Crédito agrícola mútuo e das cooperativas de crédito agrícola, Decreto-Lei n.º 24/91, Diário da República n.º 9/1991, Série I-A de 1991–01–11.

¹⁹ Legge 8 novembre 1991, n. 381. Disciplina delle cooperative sociali, Gazzetta Ufficiale n. 283, 3 dicembre 1991.

²⁰ J.S.C. Wiskerke et al., *Environmental co-operatives as a new mode of rural governance*, „NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences” 2003, vol. 51, Issues 1–2, pp. 9–25. The Dutch government decided to deal exclusively with cooperative applications for agri-environment-climate measures (according to Regulation (EU) No 1305/2013), since a coordinated cross-farm approach is more effective, flexible and less costly than those based on individual farms (The cooperative approach under the

4. CONCLUSION

A brief presentation of transnational harmonisations of cooperative law over the globe, regardless their binding or non-binding legal character, demonstrates that internationally recognised definition of a cooperative, cooperative values and principles have exerted an increasing influence on transnational and national cooperative law that applies also to cooperatives in rural areas and throughout the food supply chain. This tendency can only be partly attributed to the on-going process of globalisation, but is mainly due, at least since the financial and economic crisis, to increased awareness and interest of the public in cooperatives as an alternative business model.

Cooperatives are not limited to agriculture and farmers. Cooperative law enables establishment and operation of various cooperative models that may represent innovative ways to connect primary producers with consumers in the food supply chain or contribute to a pluriactive and vital economy and communities in the countryside, providing various social, financial and utility services to farmers and rural communities.

However, cooperatives are not a *panacea* healing all economic and societal problems after all other options have been exhausted. Their success depends on the capabilities and commitment of members, elected representatives and employees as well as on a suitable legal framework and policy environment. Cooperative values and principles can be elaborated as legal rules only to a limited extent. They may bring results as far as they are intrinsically adhered to and lived, not only espoused.

Bibliography

- Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Coopératives, adopté le 15 décembre 2010, Journal Officiel OHADA, 15 année, No. 23, pp. 1–94.
- Apps A., (2016), *Legislating for co-operative identity: The new co-operatives national law in Australia*, “Company and Securities Law Journal (C&SLJ)”, vol. 6.
- Australian Uniform Co-operative Laws Agreement,
http://www.fairtrading.nsw.gov.au/biz_res/ftweb/pdfs/Cooperatives_and_associations/cooperatives/Australian_uniform_cooperative_laws_agreement_signed.pdf.
- Bijman J., et al., (2012), Support for Farmers’ Cooperatives Final Report, European Commission, Brussels.
- Co-operatives National Law, <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2012/29/app2>.
- Council Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE), OJ L 207, 18. 8. 2003, pp. 1–24.
- Cracogna D., (2009), *El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur*, „Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo”, Núm. 43.
- Estatuto de las cooperativas, Mercosur/PM/SO/ANT:NORMA 01/2009, <http://www.mercosur.coop/files/Documentos%20Oficiales/Estatuto%20de%20las%20cooperativas.pdf>.
- Fici A., (2013), *Pan-European Cooperative Law: Where Do We Stand?*, Working Paper Series, Trento.
- Fici A. et al., (2017), *Principles of European Cooperative Law and Commentaries*, in: G. Fajardo and others (eds.), *Principles of European Cooperative Law*, Cambridge.
- Legge 8 novembre 1991, n. 381. Disciplina delle cooperative sociali, Gazzetta Ufficiale n. 283, 3 dicembre 1991.
- Ley Marco para las cooperativas de América Latina, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, San José, 2009.
- Liste der Europäischen Genossenschaften (SCE = Societas cooperativa europeae), Libertas – Europäisches Institut GmbH, 2017, <http://www.libertas-institut.com/wp-content/uploads/2017/10/sce-list.pdf>.
- Measuring the Size and Scope of the Cooperative Economy: Results of the 2014. Global Census on Co-operatives, (2014), DG Dave Grace and Associates, Madison, <http://www.un.org/esa/socdev/documents/2014/coopsegm/grace.pdf>.
- R193 – Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193). Geneva, 90th ILC session (20 Jun 2002), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193.

new Dutch agri-environment-climate scheme, Background, procedures and legal and institutional implications, Ministry of Economic Affairs, The Hague, p. 3).

Regime jurídico do crédito agrícola mútuo e das cooperativas de crédito agrícola, Decreto-lei n.º 24/91, Diário da República n.º 9/1991, Série I-A de 1991-01-11.

The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme, Background, procedures and legal and institutional implications, Ministry of Economic Affairs, The Hague.

Uniform Limited Cooperative Association Act (2007) (Last Amended 2013), National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 2015, http://www.uniformlaws.org/shared/docs/limited%20cooperative%20association/ULCAA_Final_2014_2015aug19.pdf.

Wiskerke J.S.C., et al., (2003), *Environmental co-operatives as a new mode of rural governance*, „NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences”, Vol. 51, Issues 1–2.

Franci Avsec – dr, Fakulteta za upravljanje, poslovanje in informatiko Novo mesto (Faculty of Business, Management and Informatics Novo mesto), University of Novo mesto, Slovenia, avsec@siol.net.



ANETA SUCHOŃ

Cooperatives in the face of challenges of contemporary agriculture on the example of Poland

ABSTRACT: The article is an attempt to determine if the development of agricultural cooperatives and the provisions regulating their setting up and functioning fit into the challenges of contemporary agriculture. First, a short history of cooperatives is presented and the current issues are analyzed. The author emphasizes that there is a definition of an agricultural cooperative in the Polish legal system but such a definition could include agricultural production cooperatives, cooperative groups of agricultural producers, pre-recognized groups and organizations of fruit and vegetable producers, cooperative milk producers' organizations, social cooperatives conducting agricultural activity, and dairy cooperatives. The functioning of these entities, including legal regulations relating to the challenges of modern agriculture is then described.

In the summary, the author states that after Poland's accession to the European Union, the direction of the development of agricultural cooperatives has been focused not only on running a joint agricultural farm but above all on supporting the activity of agricultural producers. The legal provisions regulating agricultural cooperatives, their organization and functioning are aimed at responding to the challenges of modern agriculture although there is no doubt that further legislative changes are necessary.

KEYWORDS: cooperatives, agricultural cooperatives, cooperatives in rural areas, dairy cooperatives, social cooperatives, cooperative groups of agricultural producers, agricultural production cooperatives

1. INTRODUCTION

Cooperativeness is an international movement popular almost everywhere all over the world both in developed and developing countries.¹ As early as in 1895, the International Co-operative Alliance (ICA) was established, which is the largest and one of the oldest non-governmental international organizations in the world. Currently, its headquarters are in Brussels and it associates more than 284 cooperative organizations active in all sectors of the economy from 95 countries, representing over 1 billion cooperative members.² The activity of cooperatives is based on cooperative rules and such values as self-help, self-responsibility, democracy, equality, fairness and solidarity.³

¹ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984, p. 8 et seq; S. Wojciechowski, *Ruch spółdzielczy w Anglii*, Warszawa 1918, p. 2 et seq.

² National Co-operative Council <https://www.krs.org.pl/index.php/dzialalno-midzynarodowa/wiatowy-ruch-spodzielczy> [access: 11.05.2017].

³ A. Piechowski, *Międzynarodowe Zasady i Wartości Spółdzielcze a praktyka działania spółdzielni*, in: K. Lachowski (ed.), *Odmienność podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego*, Warszawa 2006, p. 17 et seq.; I. MacPherson, *Co-operative Principles for the 21st Century*, Geneva 1996, p. 10 et seq.; K. Pietrzykowski, *Pojęcie spółdzielni*, in: E. Gniewek (ed.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, vol. 4, p. 293 et seq., SIP Legalis 2012. *Code of good practices* [online]. *Polish milk industry* http://mleczarstwpolskie.pl/uploads/2010/kodeks_dobrych_praktyk.pdf [access: 10.01.2016].

For centuries cooperativeness has been connected with agriculture. This is because different stages of running an agricultural activity require the cooperation among agricultural producers. The cooperation covers such aspects as purchasing the means of production, using agricultural machines, selling the crops, consulting and processing. Agricultural associations are of high importance as they represent the interests of farmers at the regional, national and EU level. Agricultural cooperatives, being enterprises owned and controlled by farmers, have a big market share in the milk industry in Poland (about 70%). They are also growing in importance on pigs, crops and fruit and vegetables markets⁴.

Cooperatives provide jobs to the residents of villages and towns, including the increasing number of the disabled and the unemployed. Therefore, by giving many people working opportunities, they contribute to the development of civil society.⁵ Cooperatives combine a wide range of values, carrying out key objectives of the European Union such as social and employment policy, regional development and agriculture. It is even claimed sometimes that the cooperative movement is the remedy for the threats resulting from the current system of global economy.⁶

Agricultural cooperatives run their activity in the field of agriculture, which serves various functions. Social and economic changes, environmental degradation, civilization development present new challenges for agriculture. What is needed is a sustainable development of agriculture, combining economic, social and environmental goals (agritourism, renewable energy, commerce, high quality food production). It is also important to enhance the competitiveness of agricultural producers and increase their income as well as to create workplaces in rural areas. In a document entitled⁷ "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development" the United Nations stated that what is advised to achieve by 2030 is to double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, to implement resilient agricultural practices designed to increase productivity and production, to help maintain ecosystems and to strengthen capacity for adaptation to climate changes.

The article attempts to determine if the development of agricultural cooperatives and related provisions regulating the setting up and functioning of cooperatives fits into the challenges of the contemporary agriculture. Due to the complex nature of the issues, the article raises only some of them.

2. AGRICULTURAL COOPERATIVES IN RURAL AREAS IN POLAND

The main precursor of Polish cooperativeness was Stanisław Staszic who established Hrubieszów Agricultural Society to Provide Mutual Assistance in Misfortunes⁸ in 1816. The peasants farmed their lands individually, paid rental lease and a fixed fee for common purposes of the Society. The main tasks of the Society included mutual help of the village residents to rebuild buildings damaged by fire, to look after the victims of natural disasters, the old, the disabled and the orphans. The Society ran the mutual assistance and loan fund and gave low-interest loans for developing agricultural farms, establishing work shop and engaging in trade, and the building of houses.⁹

⁴ COGECA, *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels 2014, p. 10 et seq.

⁵ See: National Co-operative Council <http://krs.org.pl> [access: 11.05.2017]; J. Bijman, R. Muradian, A. Cechin, *Agricultural cooperatives and value chain coordination*, in: B. Helmsing, S. Vellem (ed.), *Value chains, inclusion and endogenous development: Contrasting theories and realities*, Milton Park 2011.

⁶ See A. Czyżewski, *Procesy globalizacji a spółdzielczość*, a paper presented on the Conference "I Spółdzielcze Forum Ekonomiczno-Gospodarcze" in Kielce on 16.09.2005.

⁷ ONZ, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, http://www.un.org/pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [access: 10.01.2017]

⁸ F. Stefczyk, *Początki i ogólne warunki rozwoju spółdzielczości w Polsce*, Kraków 1925, p. 9 et seq.

⁹ Ibidem, A. Piechowski, *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920 r., in: 90 lat prawa spółdzielczego. Materiały pokonferencyjne Krajowej Rady Spółdzielczej*, Warszawa 2010, p. 7.

In independent, democratic Poland created after the First World War, an act regulating cooperativeness was adopted relatively quickly. On 29 October 1920, the Act on Cooperatives¹⁰ was adopted, which back then was an exceptionally modern legal act. It was a sort of a constitution of cooperativeness in Poland based on rich historical experiences from the period of the Partitions. The document consisted only of the general part which did not regulate particular types of cooperatives and allowed establishing their various types.

Moving on to more recent times, it needs to be pointed out that the current Polish legal system does not define agricultural cooperatives. They comprise, most of all, agricultural production cooperatives, cooperative agricultural producer groups, fruit and vegetable producer groups and organisations granted preliminary recognition, cooperative organisations of milk producers, social cooperatives running agricultural activity and milk cooperatives.¹¹ Apart from the above-mentioned entities there are also other entities which operate in rural areas, e.g. peasants' self-help cooperatives and social cooperatives.¹²

As it has been pointed out, the development of agriculture requires, among other things, technological development, unified supplies, the reduction of costs incurred by farmers and the increase of their incomes. Cooperative agricultural producer groups can help to achieve those goals. Currently, there are more than a thousand of agricultural producer groups operating in Poland and the increasing number of them operate in the form of cooperatives.¹³ Pursuant to the Act of 15 September 2000 on Agricultural Producer Groups,¹⁴ natural persons, organisational units without legal personality and legal persons which as part of agricultural activity run: (i) a farm in accordance with the agricultural tax regulations, or (ii) an agricultural business in special branches of agricultural production, may be organised into agricultural producer groups in order to adjust agricultural products and production process to market conditions, to market their products jointly, and in particular to prepare the products for sale, centralize sales and deliveries to wholesale buyers, set out common rules about the production information especially in connection with crops and the availability of agricultural products, to develop business and marketing skills, to streamline the innovation processes and protect the environment. The groups, carrying out those goals, help to develop agriculture and to increase the incomes of agricultural producers.

Simultaneously, while the groups take over certain activities connected with the business activity conducted by a cooperative, agricultural producers give up the decision making about the principles of how to cultivate a given product. The cultivation principles relate to the quality and quantity of a product or a group of products and how to prepare them for sale, to the sale itself, to purchasing the means of production, to the rules of providing information on volume of sale and prices of the products which constitute the subject of the activity of a given group but are sold outside the group.

What needs to be indicated is that a cooperative agricultural producer group operates only thanks to its members' farms. The legislator has been adopting instruments intended to incentivize the establishment of agricultural producer groups, including those in the form of cooperatives. The instruments include tax benefits or financial support. The Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 2 August 2016 on the detailed conditions of granting, paying and repaying the funding under the action "Setting up producer groups and producer organisations" included in Rural Development Program for

¹⁰ Journal of Laws, No. 111, Item 733, as amended.

¹¹ A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, p. 8 et seq.

¹² A. Suchoń, *Legal and Economic Aspects of the Operation of Cooperatives in Polish Agriculture*, David Publishing Company USA, "Journal of Agricultural Science and Technology B" 2012, vol. 2, No 7, pp. 737–749.

¹³ According to the register maintained by the Agricultural Market Agency (see: www.arr.gov.pl) in May 2017 there were 1009 agricultural producer groups operating in Poland. Currently, as of 1 September 2017, agricultural producer groups are registered by ARMA.

¹⁴ Journal of Laws of 2000, No. 88, Item 983, as amended.

2014–2020¹⁵ lays down that the order of granting the EU funding depends on the sum of points obtained under the following criteria: e.g. the group is organized in the form of a cooperative (3 points). Contrary to limited liability companies, cooperatives usually associate a big number of members, especially the ones which associate agricultural producers of pigs.

Such legal regulations make the cooperative agricultural producer groups increasingly popular and help them to associate bigger numbers of agricultural producers. It can be illustrated by some statistical data. In October and November 2016, there were more than 30 new cooperative agricultural producer groups (but there was no company) entered into the register of groups in the region of Wielkopolska. In the region of Łódzkie – more than 30 new cooperative groups, in the region of Opolskie – 6 cooperatives (and two groups in the form of a company) and in the region of Podkarpackie – 5 new cooperative groups.¹⁶ An agricultural producer who decides to set up or join a group can get a better price for agricultural products, use cheaper means of production, use agricultural machines jointly, store, pack and standardize products or groups of products.

Agricultural cooperatives also include cooperative fruit and vegetable producer groups granted preliminary recognition and recognized fruit and vegetable producer organisations as prescribed in Act of 19 December 2003 on the Organization of Fruit and Vegetable Market, Hop Market, Tobacco Market, and Fodder Plant Market (on 3 October 2015 the name was changed to the Act on the Organization of Fruit and Vegetable Market and Hop Market)¹⁷. Similarly to agricultural producer groups, they operate on behalf of their members and represent their economic interests, dealing not only with the sale of agricultural products coming from the agricultural farms of their members but also transporting, storing and packing the products as well as purchasing jointly the means of production and the machines.¹⁸

Pursuant to EU regulations, fruit and vegetable producer organisations pursue specific aims which relate to: ensuring the planning and adjusting the production to the demand, in particular with reference to quality and quantity; concentrating supplies and marketing the products of the members; optimizing production costs and stabilizing producer prices, promoting and providing technical assistance relating to environmentally friendly methods of cultivation and production techniques. Generally speaking, the groups and organisations take over one or more stages of running an agricultural activity.¹⁹

The milk cooperatives in Poland have been developing since the interwar period. Currently, their number exceeded 100. It is not their number, however, but their market share and how they contribute to the development of agriculture that matter most. Milk cooperatives in Poland have been expanding. Most of all, similarly to cooperative agricultural producer groups, take over some activities connected with an agricultural activity run by a member – agricultural producer. These activities include purchasing milk from the members and supporting cattle breeding. The regulations do not define milk cooperatives. Therefore, their scope of activity is specified in a statute. They usually deal with the purchase and processing of milk. It needs to be pointed out that there are cooperatives which only deal with purchasing and do not engage in processing. However, there are not many of such entities. It is important to stress that milk products qualify as agricultural products under the Treaty of Rome and are listed in Attachment 1.

¹⁵ Journal of Laws, Item 1284.

¹⁶ According to the register maintained by the Agricultural Market Agency, currently Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA).

¹⁷ I.e. Journal of Laws of 2011, No. 145, Item 868, as amended.

¹⁸ See e.g. Council Regulation (EC) No. 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products, OJ UE. L 299 of 16 November 2007, p. 1; Commission implementing Regulation (UE) No. 543/2011 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1234/2007 in respect of the fruit and vegetables and processed fruit and vegetables sectors; OJ UE L 157 of 15 June 2011, p. 1.

¹⁹ Ibidem. A. Suchoń, *Agricultural Cooperatives and Producer Organizations In Poland* „CEDR – Journal of Rural Law” 2015, No 2, pp. 25–37.

Along with the main types of activities, some milk cooperatives engage in breeding milk cattle owned by the members, increasing the milk production and enhancing its quality. They take actions against cattle diseases and promote the hygiene and prevention principles. Moreover, they help to organize farms which specialize in milk production and delivery.²⁰ Such actions contribute to the development of the farms owned by milk producers and the innovative nature of the milk market. The milk cooperatives which deal with milk processing allow the producers to participate in another stage of the food chain, i.e. to make money not only by the sale of milk but also from the balance surplus coming from the processing activity. Poland's milk cooperatives increasingly more often sell their products on international market.

Subjecting Poland to the Common Agricultural Policy and progressive globalization processes accelerated the merging processes of cooperatives, especially the milk ones. To improve the competitiveness of Polish milk industry, it is necessary, first of all, to enhance technological effectiveness and to reduce the costs of production and milk processing²¹.

There are separate legal provisions regulating Agricultural Production Cooperatives. Pursuant to Article 138 of Cooperative Law Act, the subject of agricultural activity of an agricultural cooperative is to run joint agricultural farm and to take actions for the benefit of individual farms of the members. The cooperative can also conduct a business activity. The legislator, enumerating two basic types of cooperatives has used "and." It seems more justified to interpret the objectives of the provisions as: an agricultural production cooperative runs a joint agricultural farm but it can also take actions for the benefits of individual farms of the members. Such interpretation refers to the origins of those entities. They used to be set up to run an agricultural farm consisting usually of agricultural lands which constituted a membership contribution. Agricultural production cooperatives guarantee employment for many residents of rural areas. Under Article 155 of the Cooperative Act Law, a member of an agricultural production cooperative, who is able to work, has the right and obligation to work in that entity.

In recent years, social cooperatives have been set up in rural areas. Currently, there are more than 1,5 thousand of such cooperatives registered in Poland.²² Some of them carry out an agricultural activity.²³ The Act of 27 April 2006 on Social Cooperatives²⁴ was adopted in 2006 but it is the last amendment that needs to be paid attention to. On 31 March 2018, the Act of 15 December 2017 on Amending the Act on Social Cooperatives and Some Other Acts²⁵ came into force. Under the law, the objects of a social cooperative is to run a joint enterprise based on individual work of its members and workers of the social cooperative. A social cooperative takes actions for (i) social reintegration of the members and workers of a social cooperative, which includes actions designed to rebuild and maintain the skills of participating in the life of local community and carrying out the social roles at work, place of residence or stay, (ii) professional reintegration of its members and the workers of a social cooperatives, which refers to actions designed to rebuild and keep the ability to work independently on the job market – and those actions are not taken as part of the business activity conducted by the social cooperative. The social cooperative can conduct a social, as well as educational and cultural activity for the benefit of their members, employees and the local community, or a socially useful activity in the field of public tasks. A social cooperative can be set up by, e.g. the unemployed, the disabled as provided for in Act of 27 August 1997 on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, young persons under the age of

²⁰ See MP <http://mleczarstwopolskie.pl/> [access: 09.12.2016].

²¹ For example by more intensive use of production capacities, restructuring of assets in order to cut back on any unnecessary costs, enhancing sales efficiency.

²² SeeZRSS <http://ozrss.pl/spoldzielnie-socjalne/katalog/> [access: 14.10.2017].

²³ See KSOW <http://ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html> [access: 11.05.2017].

²⁴ Journal of Laws, No. 94, Item 651, as amended.

²⁵ Journal of Laws, Item 2494.

30 or those over 50 years old who have the status of a job seeker, the unemployed as prescribed in Act of 20 April 2004 on Employment Promotion and Labour Market Institutions, unemployed job seekers or persons not engaged in other gainful employment. Regarding social cooperatives, it needs to be pointed out that every member has the right to work in such a cooperative.

A novelty which has been introduced is that social cooperatives can set up a cooperative consortium in the form of agreement to: 1) increase the economic and social potential of the associated social cooperatives or 2) jointly organize the network of production, trade or services or 3) jointly promote cooperative or economic actions, or 4) promote common trade mark mentioned in Act of 30 June 2000 on Industrial Property Law.

Agricultural cooperatives include also cooperatives of agricultural producers of the products registered as Protected Designations of Origin, Protected Geographical Designations and Guaranteed Traditional Specialties, where the biggest share is owned by agricultural producers. Pursuant to the definition included in Regulation(EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs²⁶, a group means any association, irrespective of its legal form, mainly composed of producers or processors working with the same product. The groups play a key part in applying for the registrations of the designations of origin and geographical designations as well as guaranteed traditional specialties and in changing specifications and applying to have the registration revoked. The subject of activity of such groups, also those run in the form of cooperatives, is more precisely defined by Article 45 of the Regulation. In general, the group takes over the activities connected with the sale of products and with the development of the activities related to ensuring compliance of a product with its specification.

What is worth mentioning is that the Act of 20 February 2015 on Renewable Energy Sources²⁷ has introduced the definition of an energy cooperative. Under the Act, the energy cooperative refers to the cooperative as defined in Act of 16 September 1982 on Cooperative Law conducting business activity designed to generate: a) electricity in renewable energy sources installations of capacity not exceeding 10MW or b) biogas in renewable energy sources installations with capacity not exceeding 40 million cubic meters per year or c) heat in CHP renewable energy sources installations with thermal capacity not exceeding 30 MW_t – and to balance, distribute and trade in electricity, biogas and/or heat, for own use of the energy cooperative and its members interconnected to the defined distribution network with voltage lower than 110 kV and/or gas distribution network and/or central heating network within an area of rural and rural-urban communes as defined in the public statistics. Such cooperatives can also be established by agricultural producers in order to build a biogas plant which uses agricultural products or co-products of agricultural activity.

The cooperative legislation is likely to develop in the future. The draft of the Act of 2016²⁸ on Farmers' Cooperatives defines a farmers' cooperative as a voluntary association of persons, including natural and legal ones running an agricultural farm in the meaning of agricultural tax regulations or conducting an agricultural activity referring to special branches of agricultural production, who are producers of agricultural products or groups of these products; natural or legal persons who are not farmers and who conduct the activity related to storing, sorting, packing or processing agricultural products or groups of these products, or so called fluctuating body of persons and a variable capital groups?? which conduct joint business activity for the benefit of its members.²⁹

²⁶ OJ UE 2012, L. 343 of 14 December 2012, p. 1.

²⁷ Journal of Laws, Item 478, as amended.

²⁸ Parliamentary paper No 1425, Sejm RP <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1425> [access: 01.08.2017].

²⁹ More about the draft A. Suchoń, *Uwagi na tle projektu ustawy o spółdzielniach rolników*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2017, No 2.

3. CONCLUSIONS

The above analyses give grounds to formulate the following conclusions.

After Poland's accession to the European Union the development of agricultural cooperatives has been focused not only on a manufacturing activity but also on supporting the activity of the members who are agricultural producers. As a result, it has contributed to the development of Polish agriculture and, at the same time, ensured compliance with EU policies. The evolution of agricultural cooperatives from static units to more dynamic entities that expand their activities goes in line with a multifunctional and sustainable development of agriculture. Trade cooperativeness, especially cooperative agricultural producer groups have undoubtedly helped to tackle some of the challenges faced by agriculture such as improving production capacity, enhancing cooperativeness of the agricultural sector and increasing its value share in the food chain of agricultural producers. The engagement of farmers' associations in negotiating prices of agricultural products, purchasing cheaper production means and processing may help increase farmers' incomes. Such cooperatives are developing in Poland and there are legislative attempts to make it easier to establish them and make their operations more smooth by adopting some tax and financial instruments.

It is also easier for the agricultural producers who operate in cooperative groups to face the challenges connected with conducting an agricultural activity using the methods directed at the environmental protection, development of sustainable agriculture and environmentally-friendly economic development based on innovations, the introduction of new technologies or products and the change of production processes. They do not tend to aim at maximizing the profits and if they happen to make any, it is invested in further development. They also create funds designed to support the income of the cooperative members who are agricultural producers. The group members, in turn, tend to aim at increasing their incomes by, for example, getting a higher price for agricultural products which are supposed to be of a good quality.

Agricultural cooperatives running an agricultural activity, such as agricultural production cooperatives and social cooperatives, need to meet numerous requirements relating to the environment protection and the well-being of animals, which also constitute challenges faced by agriculture. The Europeanisation of the regulations which affect the way agricultural cooperatives are set up and how they operate results from the expansive development of agricultural law³⁰ and food law. The legal provisions regulating agricultural cooperatives, their organization and functioning adopted, aim at responding to the challenges of modern agriculture although there is no doubt that further legislative changes are necessary.

Bibliography

- Bijman J., Muradian R., Cechin A., (2011), *Agricultural cooperatives and value chain coordination*, in: B. Helmsing, S. Vellem (ed.), *Value chains, inclusion and endogenous development: Contrasting theories and realities*, Milton Park.
- Budzinowski R., (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego, Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R., (2009), *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, vol. VII.
- COGECA, (2014), *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels.
- COPA, COGECA, *Promowanie pozycji rolników i spółdzielni w łańcuchu dostaw żywności*, http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/902_v_P.pdf [access: 05.02.2017].
- Czyżewski A., (2005), *Procesy globalizacji a spółdzielczość*, I Spółdzielcze Forum Ekonomiczno-Gospodarcze, referat przedstawiony na Konferencji w Kielcach 16 września 2005.

³⁰ Tendencies of the development of agricultural law – see R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego, Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, p. 73 et seq. About the expansion of agricultural law see: R. Budzinowski, *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, vol. VII, p. 17 et seq.

- MacPherson I., (1996), *Co-operative Principles for the 21st Century*, Geneva.
- ONZ, (2016), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [access: 10.01.2017].
- Piechowski A., (2006), *Międzynarodowe Zasady i Wartości Spółdzielcze a praktyka działania spółdzielni*, in: K. Lachowski (ed.), *Odmienność podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego*, Warszawa.
- Piechowski A., (2010), *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920 r.*, in: *90 lat prawa spółdzielczego, materiały konferencyjne Krajowej Rady Spółdzielczej*, Warszawa.
- Pietrzykowski K., (2012), *Pojęcie spółdzielni*, in: E. Gniewek (ed.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, vol. 4, SIP Legalis.
- Sienicka A., Van den Bogaert A., *Modele przedsiębiorstwa społecznego: Polska i Belgia*, 2009, Romowie.com, <http://romowie.com/equal/mps.pdf>, [access: 10.03.2013].
- Stefczyk F., (1925), *Początki i ogólne warunki rozwoju spółdzielczości w Polsce*, Kraków.
- Suchoń A., (2016), *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań.
- Suchoń A., (2017), *Uwagi na tle projektu ustawy o spółdzielniach rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego”, No 2.
- Suchoń A., (2012), *Legal and Economic Aspects of the Operation of Cooperatives in Polish Agriculture*, “Journal of Agricultural Science and Technology B”, vol. 2, No 7.
- Suchoń A., (2015), *Agricultural Cooperatives and Producer Organizations In Poland*, “CEDR Journal of Rural Law”, No 2.
- Wojciechowski S., (1918), *Ruch spółdzielczy w Anglii*, Warszawa.

Aneta Suchoń – dr hab., Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland, anetasuchon@wp.pl.



DAMIAN PUŚLECKI

The protection for the farmer's assistant at harvest time in the new regulation of Farmers' Social Insurance Act

ABSTRACT: The purpose of this paper is an attempt to answer the following question: to what extent should the legal regulation of the farmers' social insurance protect the farmer's assistant against incapacity for work?

The author concludes that the breakthrough solution adopted by the Polish legislator which grants protection to third parties assisting the farmers in their agricultural activity is limited to assistance in the harvesting of listed crops. Therefore, protection is available only to some persons performing some specific activities in one of the most dangerous economic activities, and is limited to accident insurance only. Considering the subject matter of insurance protection and the particularities of farm work, such an extremely limited solution does not seem to be justified.

KEYWORDS: farmer's assistant at harvest time, Farmers' Social Insurance Act, social insurance

Work in agriculture has some particularities as the farm is not a typical production facility and often serves as a workplace and a family home at the same time. However, family labour resources are not always enough to exercise an agricultural activity. Especially at harvest time, the need emerges to seek assistance from neighbours (the "labour in exchange for labour" scheme) or even to enter into private law contracts with third parties.

Therefore, the farmers' relatives are not the only ones to be exposed to risks involved in agricultural activities. The risks are also faced by persons who assist the farmer at harvest time. The legislator has only recently become aware of this situation. As a consequence, from May 18, 2018¹, the list of entities covered by the Act on the Farmers' Social Insurance is extended with the farmer's assistants² who are compulsorily covered by insurance schemes of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) for accident, sickness and maternity. This is the most important change to the list of eligible entities since the adoption of the Act on the Farmers' Social Insurance.

The purpose of this paper is an attempt to answer the following question: to what extent should the legal regulation of the farmers' social insurance protect the farmer's assistant against incapacity for work?

¹ Act of April 13, 2018 amending the Act on the Farmers' Social Insurance and some other acts, Journal of Laws (Dz.U.) of 2018, item 858.

² Article 1 of the Act of December 20, 1990 on the Farmers' Social Insurance, i.e. Journal of Laws (Dz.U.) of 2017, item 2336, as amended, hereinafter referred to as the insurance act.

The first part of this paper presents the new structure of protection measures for the farmer's assistants who entered into a harvest assistance contract with the farmer. Therefore, it was necessary to analyze the new statutory terms, with a focus on: the farmer's assistant; the harvest assistance contract; and the definition of the accident at work suffered by the assistant. These are the key issues for specifying the limits of protection provided for in the insurance act. Thus, these matters needed to be considered in the context of the subject matter of insurance, both on an *ex-ante* and *ex-post* basis, having also in mind the benefits which may be made available to the farmer's assistant by KRUS in the future.

1.

The essence of the farmers' social insurance is the protection against fortuitous events affecting the human capacity to work. This is a specific category of social risks. An insurance event is a future event, which usually is uncertain and beyond human control, and provides adverse effects. The scope of available protection is affected by the legal regulation as a whole, ranging from the theoretical basis of insurance, through to the insurance institution (KRUS), the subject matter of insurance, the subjective and objective scope, the classification of events, the list of benefits, and legal settlement of disputes.

Because of the particularities of farm work, farmers often need to rely on assistance from household members, neighbours or third parties. This means, specifically, people living outside the farm who are neither family members nor relatives of the farmer.

Pursuant to the current wording of Article 1, Para. 1 of the insurance act, the farmer's assistant is an adult who entered into a harvest assistance contract with the farmer. Also, the farmer's assistant should be a Polish citizen or be allowed to work in the Republic of Poland pursuant to Article 87 of the Act of April 20, 2004 on the Promotion of Employment and Labor Market Institutions³, or be exempted from the obligation to have a work permit under specific regulations.

The farmer's assistant shall be covered by insurance from the day he/she started to provide assistance, as specified in the harvest assistance contract, or (if that date is not specified in the contract) from the contract date. The farmer is required to register the assistant with KRUS within 7 days upon entering into the harvest assistance contract, but no later than upon expiry of the contract term. The relevant registration form shall be used for that purpose.⁴

The scope of compulsory insurance of the farmer's assistant with KRUS includes accident, sickness and maternity insurance (to the extent limited to benefits in respect of accidents at farm work) and health insurance.⁵ The farmer is the party required to pay the contributions (the payer of social insurance contributions). The contributions related to a particular month shall be paid by the farmer without prior request no later than the 15th day of the following month. However, no sanctions are provided for in the act for the failure to comply with the above obligation.

The amount of the social insurance contribution is not precisely and clearly specified in act. In this case, the regulations preclude the use of principles set out in Article 8, Para. 3 of the act because while this is an on-request insurance it is also a compulsory insurance; the obligation flows directly from Article 7, Para. 1a of the insurance act. Therefore, according to the solution adopted by the legislator, while the contribution related to the first insurance group (accident, sickness and maternity insurance) is paid

³ Act of April 20, 2004 on the Promotion of Employment and Labor Market Institutions (Journal of Laws [Dz.U.] of 2017, item 1065, as amended).

⁴ Article 37, Para. 1a of the insurance act. The forms are available at the KRUS website and in each of its organizational units.

⁵ Only the assistant is insured. His/her family members cannot be registered for insurance.

in full⁶ on behalf of the assistant, the only benefits available are accident insurance benefits. However, the assistant's insurance is limited solely and exclusively to benefits set out in Article 9, item 1. Therefore, the amount of the contribution which is *de facto* the accident insurance contribution is three times higher than that paid for other insured persons. While assistants may indeed be exposed to a greater accident risk (e.g. due to lack of experience, intensive work, rush, time pressure), the contribution collection procedure may give rise to serious doubts.

Also, farmers are required to pay the health insurance contribution for their assistants in the same amount as that paid for the farmer's household members active solely in special sectors.

2.

The insurance act regulates the new civil law contract. The harvest assistance contract is not performed as a part of an employment contract, a contract of mandate (Article 734 of the Civil Code) or a service contract governed by regulations applicable to contracts of mandate (Article 750 of the Civil Code). In accordance with the statutory definition, under a harvest assistance contract, the farmer's assistant shall assist in the harvest of agricultural products falling within the sector referred to in Article 1, Para. 2, letters f, i and n of the Regulation (EU) No. 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of December 17, 2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No. 922/72, (EEC) No. 234/79, (EC) No. 1037/2001 and (EC) No. 1234/2007 (OJ EU L 347 of December 20, 2014, p. 671, as amended) and of other and herbs and plants hereinafter referred to as "hops, fruits, vegetables, tobacco and herbs," in a particular location on the farm, for a limited period of time; whereas the farmer shall pay the remuneration for the assistance, as agreed upon in the contract.

The above definition is not synthetic and does not include any assistance in activities that constitute an agricultural activity. Pursuant to the contract, the assistant shall personally assist the farmer in harvesting hops, fruits, vegetables, tobacco and herbs in a particular location for a limited period of time, whereas the farmer shall pay the remuneration for the assistance, as agreed upon in the contract. The contract shall specify the scope of activities of the farmer's assistant and the day he/she starts to provide harvest assistance, if other than the contract date.

Note that, in this context, the act does not use the terms "farm work" or "activities that constitute an agricultural activity"; instead, a reference is made to "harvest assistance" which is definitely a narrower⁷ term. The framework for the assistance is defined by a number of statutory conditions.

The legislator decided that the contract must be made in writing. However, the legal consequences of a failure to enter into a written contract are not specified. If not made in writing, the contract shall remain valid but it exposes to a major risk the insured assistant. A written contract does more than just protecting against circumvention of the law; it should specify the activities which set the limits of liability of KRUS in the event of an accident. Because the existing solution does not ensure adequate protection to the assistant, it seems that the legislator should require the contract to be made in writing in order to be valid.

⁶ Where the contract term does not include complete months, the principle set forth in Article 8, Para. 2a shall be applicable. Accordingly, the amount of the contribution shall be prorated to the number of days of insurance coverage.

⁷ Though it could seem not to be the case. While assistance is a broader term than work, it is subject to a statutory framework. As a consequence, it is limited only to some activities constituting an agricultural activity.

The service delivered under the contract is the assistance⁸ (“auxiliary work”) in harvesting hops, fruits, vegetables, tobacco and herbs. Therefore, under an assistance contract, the farmer acts as the manager while the assistant shall provide assistance in a particular location on the farm, for a limited period of time. Assistance shall be provided personally.⁹ Although the act does not use the term “performance of farm work” in this context, it actually means this very kind of work. As provided for in the act, assistance does not mean employment under the Labour Code. However, one cannot help but get the impression that a much stronger relationship exists between the farmer and the assistant than in the case of other civil law contracts. The reasons are the nature of the entity (assistant), the type of work performed (auxiliary work) and the managerial role of the farmer.

The act set outs the obligations of the parties. As regards the assistant, the seemingly most important obligation to be met before signing the contract is to provide the contracting farmer with a statement on the number of days worked for another farmer under a similar contract. The total time of harvest assistance delivered under contracts entered into by a single farmer’s assistant cannot exceed 180 days within a calendar year.

The basic obligation of the farmer is to provide the assistant with adequate tools necessary for the delivery of assistance. Therefore, the act indirectly requires the farmer to maintain the tools in good running condition. This is important from the perspective of the assistant’s security. However, the act fails to identify the party responsible for the security of farming activities. It seems though that, by analogy (just as in the case of family members), this should be the responsibility of the farmer who enters into the contract with the assistant. The insurance act does not directly provide for any occupational safety regulations or compulsory trainings for the farmers. Also, there is no statutory obligation to inform the assistant of risks he/she is exposed to. This means the act does not provide the assistant with sufficient *ex ante* protection against incapacity for work.

The second obligation of the farmer is to pay the agreed remuneration. This means the harvest assistance contract involves a payment which makes it similar to the contract of mandate, though no direct reference thereto is made in the act. Therefore, voluntary services and the ‘labour in exchange for labour’ scheme (neighbourhood aid often practiced in rural areas) are not covered. Furthermore, the legislator does not specify whether the remuneration should be disbursed in cash as a one-off payment or should it be paid per hour or per month. The minimum rates of remuneration are also unspecified because the assistance contract is not governed by the provisions of the Minimum Wage Act of October 10, 2002 (Journal of Laws [Dz.U.] of 2017, item 847). The legislator leaves it to the parties’ discretion.

A note should be taken that the parties to the harvest assistance contract may terminate it at any time. The contract shall be terminated after the day the notice was served, unless otherwise agreed upon between the parties in the contract. In its final provision, the act states that any matters not regulated shall be governed by the regulations of the Civil Code.¹⁰ However, no direct reference is made to a specific type of agreement.¹¹

Note that the new regulations require the farmer to deliver information on revenues earned under the assistance contract using the PIT-8C form. The statement shall be sent to the tax office by the end of February of the next fiscal year.

⁸ Article 91e of the insurance act.

⁹ Pursuant to Article 91e of the insurance act.

¹⁰ Pursuant to Article 91f of the act, any matters related to the harvest assistance contract not regulated under this chapter shall be governed by the provisions of the Civil Code.

¹¹ Note however that according to Article 750 of the Civil Code, the regulations for contracts of mandate shall also be applicable to service agreements which are not governed by other regulations.

3.

By virtue of law, the farmer's assistant is covered by accident, sickness and maternity insurance as a part of KRUS. However, the scope of the assistant's protection is limited to the following: a one-off compensation for a permanent or long-lasting damage to health or death due to a farm work accident or a farmers' occupational disease.

The erroneous wording of Article 9 of the insurance act and the combination of benefits within the first insurance type (accident, sickness and maternity insurance) would suggest that the farmer's assistant is entitled to benefits from other insurance types. This is seemingly supported by the wording of Article 7 because the assistant is covered by accident, sickness and maternity insurance. Note however that the farmer's assistant is protected only to the extent of accidents and occupational diseases but the insurance coverage is limited: the farmer's assistant is not eligible for a sickness allowance, accident allowance and other benefits related to this insurance case because he/she is not eligible for coverage under the old-age and disability pension insurance scheme.¹²

To protect the assistant, the insurance act adopts a new definition of the "accident at work." As shown above, in the context of assistants, the act uses the term "assistance" rather than "work." The only exception is the definition set out in Article 11, Para. 1a. An accident at work suffered by the assistant shall mean a sudden event caused by external circumstances which took place in the course of the farmer's assistant's duties set forth in the harvest assistance contract referred to in Article 91a, Section 2 of the Act on the Farmers' Social Security Scheme of December 20, 1990 (i.e. Journal of Laws [Dz. U.] of 2017, item 2336, as amended). The assistance in harvesting hops, fruits, vegetables, tobacco and herbs includes the following:

- 1) harvesting hops, fruits, vegetables, tobacco and herbs;
- 2) removing needless parts of plants;
- 3) classifying or sorting harvested hops, fruits, vegetables, tobacco or herbs, or performing other actions to prepare hops, fruits, vegetables, tobacco or herbs for transport, storage or sale, or actions related to caring for and improving the quality of yields.

The definition of the assistant's accident at work involves actions listed by the legislator and indicated in the contract by the parties; this flows directly from Article 11, Para. 1a of the insurance act. Note that not all activities which constitute an agricultural activity are covered by protection measures. A significant element is the fact that if an activity is defined erroneously or imprecisely or is not specified in the contract, the injured person may be deprived of insurance protection. On top of that, the act restricts these activities to a closed list which does not seem to be the right solution. Strangely, the legislator does not use the names of arable crops known in botany¹³; instead, they only narrow the scope of crop farming activities to vegetables, fruits, herbs and hops. The legislator's definition uses a broader term only when mentioning the removal of plant parts¹⁴; but even there, the scope of that term is narrowed to plants listed earlier in the act. Another noticeable aspect is that the farmer's assistant is not protected if engaged in the production of any other plants, in particular grasses (including cereals¹⁵), ornamental, oil and fiber plants and (ambiguously) button mushrooms.¹⁶

¹² E.g. a disability pension following an accident at work.

¹³ Classification into industrial and food crops. A. Szweykowska, J. Szweykowski (eds.), *Słownik botaniczny*, Warszawa 2003, pp. 354–366.

¹⁴ Article 91a, Para. 2, item 3 of the act.

¹⁵ A group of arable crops of the *Poaceae* family (grasses).

¹⁶ A button mushroom (*Agaricus*) is neither a fruit nor a vegetable and belongs to the *Agaricaceae* family. It may be considered to be a toadstool. Note that the justification of the draft act includes several references to button mushrooms as agricultural products which require extremely intensive harvest efforts. However, in the course of the legislative process, the propositions to include cultivated mushrooms in the list of agricultural products covered by the contract were rejected. It was the same for

However, the greatest paradox is that the legislator narrows the scope of farming assistance to crop harvesting while totally neglecting the production of livestock. Thus, persons who assist in the rearing of livestock are deprived of protection. This is especially relevant because accidents involving livestock are one of the most frequent causes of accident cases in the Polish agriculture (an animal's bite or strike).

4.

The act requires the farmer to comply with a specific procedure if the assistant suffers an accident at work. If a farming accident occurs in relation to the performance by the assistant of activities specified in the harvest assistance contract, that fact should be promptly reported to the nearest local office of KRUS, no later than within 6 months upon occurrence thereof. The accident may be reported by the injured person or another party, directly at a KRUS office or by mail, phone or e-mail. Should the injured person or the farmer fail to comply with the above obligation, that fact is taken into consideration when determining the circumstances and causes of the accident and the right to a one-off compensation.

The injured person or another party who reports the accident shall: secure the places and objects related to the accident until an inspection is performed by a KRUS employee; provide information and comprehensive support to the inspector in the course of determining the circumstances and causes of the accident; provide access to the place of the accident and to objects related to the accident; identify the witnesses of the accident; deliver the available treatment records.

A one-off compensation for a permanent or long-lasting damage to health or death due to a farm work accident shall be determined pursuant to Article 13, Para. 1 of the Act on the Farmers' Social Insurance, pro rata to the permanent or long-lasting damage to health expressed as a percentage. A permanent damage to health shall mean a deterioration of the physical condition resulting in an impairment which is not likely to be overcome. A long-lasting damage to health shall mean a deterioration of the physical condition caused by a farm work accident resulting in an impairment lasting more than 6 months which, however, is likely to be overcome. A one-off compensation shall be paid to the insured person who suffered a permanent or long-lasting damage to health due to a farm work accident, and to the family of the insured person who died as a result of a farm work accident or a farmers' occupational disease.

The insured person shall not be entitled to a one-off compensation if he/she caused the accident deliberately or considerably contributed to the accident through gross negligence or while under the influence of intoxicating agents, psychotropic substances or other substances with similar effect.

An important problem for the agriculture is the absence of occupational safety trainings and of *ex ante* protection measures. Therefore, the only option for KRUS is to encourage the farmers and their assistants to read the documentation of farm work safety principles which may be found at the KRUS website and elsewhere.¹⁷ Also, KRUS may invite them to join the trainings and competitions it organizes or to visit its information stands but cannot impose any sanctions for the breach of occupational safety regulations or security principles.

ornamental plants. See the parliamentary document No. 2334. Government bill amending the Act on the Farmers' Social Security Scheme and some other acts.

¹⁷ www.krus.gov.pl.

5.

Based on the above considerations, the following may be concluded.

Firstly, the insurance act extends the list of insured parties with a new entity, the assistant. However, the assistant's role shall be limited to some farming activities related the harvest of listed plants but not to the cultivation thereof. This is a wrong solution for several reasons. Such a definition of the assistant is logically incorrect. As defined in the insurance act, agricultural activity is a much broader term which also includes livestock production. It therefore does seem neither right nor appropriate to artificially narrow the scope of agricultural activities to those listed in the act. It is important to focus on the subject matter of insurance protection provided to persons working in one of the most dangerous professions.

Secondly, having in mind the statutory definition, note that not every person who assists the farmer in his/her agricultural activity may be recognized as an assistant. This is a serious legislative misunderstanding. Therefore, today, persons who assist the farmer should be classified as spouses, household members, children, assistants and "non-assistants" within the meaning of the insurance act. The question arises how to refer to the latter category, considering the fact that neither are they agricultural workers. As a consequence, all "non-assistants" not covered by insurance protection are persons not related to the farmer who assist in livestock farming and harvesting other crops.

In this context, the farmer's children also need to be noted. Currently, farmers' children aged up to 16 are a specific exception in the list of entities covered by accident insurance. This is also true for children who do not live with the farmer on the farm but stay on the farm during intensive field work to help their parents maintain the farm. If they suffer an accident during such works, they will not be provided with post-accident benefits from KRUS. The legislator does not provide insurance coverage for the farmers' children aged below 16, even upon request. This is hardly acceptable because – owing to the particularities of farm work and to the nature of farms considered (most of them being family farms) – children often assist their parents or grandparents in farm work. They too are at risk of accidents at work.¹⁸

Although that problem has been addressed by the doctrine since 2004, when implementing such a breakthrough solution within the farmers' social insurance, the legislator failed to extend the protection to children assisting their parents in agricultural activities. This is regrettable not only because the solutions analyzed in the act are intended for persons not related to the farmer but mostly because children are a specific category of assistants. Ultimately, under the existing system, persons aged below 16 who are the farmers' closest family are the only ones to be deprived of protection against incapacity to pursue an economic activity. This is particularly important for family farms. Today, the act provides for compulsory protection to persons who are strangers to the farmer while not ensuring protection to family farms and children assisting in farm work¹⁹ (even upon request).

Thirdly, when considering the scope of protection available to the assistant under the farmers' social insurance, it should be noted that the solution in place *de facto* includes only accident insurance while not providing entitlements to post-accident benefits which are currently available to farmers under other insurance policies.²⁰ The question is why the legislator failed to clearly define the scope of protection for the persons considered when making so many breakthrough changes to the existing regulations. Today, despite paying the full amount of maternity, sickness and accident insurance contributions, injured assistants are only entitled to a one-off compensation pursuant to the provisions of the act. The defined protection scope does not serve to protect the insured person but on top of that, it may mislead as to the

¹⁸ According to KRUS statistics recorded until 2003, ca. 1400 events occur each year.

¹⁹ In addition to the private accident insurance paid by KRUS.

²⁰ This means benefits related to an accident at work. Accident sickness allowance, pensions for accidents at work.

benefits which are in fact unavailable. While creating a legislative confusion, this is a way of hiding the tripled amount of the accident insurance contribution under the pretence of ensuring protection under the sickness and maternity insurance scheme. This solution cannot be justified by the structure of insurance. In many of his other publications, the author has pointed to the problem of an improper linkage between insurance types in the Act on the Farmers' Social Insurance.

Fourthly, while the insurance act regulates the harvest assistance contract, it does so only on a framework basis. It provides a non-synthetic definition thereof and a brief list of the parties' rights and obligations. It does not require any specific form of the contract, it does not include all activities performed as a part of an agricultural activity and does not specify the amount of remuneration. While it is similar to a contract of mandate, the legislator decided not to make any direct reference to the corresponding regulations of the Civil Code. However, what is worthy a note is that the harvest assistance contract establishes a stronger relationship between the farmer and the assistant than the one available under a contract of mandate. This is because the farmer plays a managerial role which is characteristic of the employment relationship as defined in the Labour Code.

Fifthly, the act introduces a specific definition of an accident at work suffered by the assistant. A farm work accident shall mean a sudden event caused by external circumstances which took place in the course of the farmer's assistant's performance of duties set forth in the harvest assistance contract. Having in mind the problems indicated in this paper, it should be clearly stated that these are not all activities which constitute an agricultural activity. As a consequence, the act requires the farmer to provide a precise specification of activities to be performed under the contract by his/her assistant. If engaged in activities other than those set out in the contract, the assistant may be deprived of insurance protection.

To summarize, even though the insurance act was enhanced with a breakthrough solution which consists in providing protection to persons who assist the farmers in their agricultural activity under a dedicated contract, this is only applicable to persons who assist in harvesting. But even within such a limited scope, the law fails to provide the assistants with adequate protection against incapacity for work. When it comes to the scope of insurance, the act should protect all persons engaged in an agricultural activity both on an *ex ante* and *ex post* basis. Currently, it fails to properly do so for all insured persons, including the assistants. The most important issue which should guide the legislator should be the adequate protection of insured persons exercising an economic activity which exposes them to one of the highest risks of accident. Considering the subject matter of protection and the function of social security, such a narrowed scope of protection – as reflected by the structure of the list of eligible entities, the scope of insurance, the limited support for agricultural activity and the entitlement to benefits – is not rationally justified.

Bibliography

A. Szwejkowska, J. Szwejkowski (eds.), (2003), *Słownik botaniczny*, Warszawa.

Damian Puślecki – doctor, Poznań University of Life Sciences, puslecki@up.poznan.pl.



LORENZA PAOLONI

I diritti dei contadini

SUMMARY: *The Peasants Rights.*

The United Nations Human Rights Council (UNHRC) noted the need and urgency of introducing special international legal instruments to protect peasants and those working in rural areas under the conditions of malnutrition and poverty that currently represent half of the world's population.

By a specific Resolution the UNHRC, therefore, conferred a mandate on the intergovernmental working group (OEIWG), working indefinitely from 27 September 2012, with the aim of negotiating and approving a draft declaration on the rights of farmers and other people working in rural areas.

According to the authoritative opinion of Oliver de Schutter, former UN Special Rapporteur on the Right to food, there are four reasons to adopt a new international instrument that protects the rights of peasants: it is necessary for international law; contributes to the fight against hunger; helps prevent subsistence farming from being overthrown by industrialized agriculture; increases access to means of production in rural areas.

With this contribution, we will analyze the contents of the Draft Declaration, currently in the form of negotiation and implementation, both as an original expression of an international law that arises from below and as a legal instrument for the protection of subjects operating in the agriculture sector.

KEYWORDS: repeasantization, rural workers, international declaration, collective rights, human rights

RIASSUNTO: Il Consiglio per i diritti umani delle nazioni Unite (UNHRC) ha rilevato la necessità e l'urgenza di introdurre degli speciali strumenti giuridici internazionali di protezione dei contadini e di coloro che lavorano nelle aree rurali in condizioni di denutrizione e povertà che attualmente rappresentano circa la metà della popolazione mondiale.

Con un'apposita Risoluzione ha, dunque, conferito un mandato al gruppo di lavoro intergovernativo (OEIWG), operante a tempo indeterminato dal 27 settembre 2012, con l'intento di negoziare e far approvare una bozza di dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle zone rurali.

Secondo l'autorevole opinione di Oliver de Schutter, già Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, esistono ben quattro motivi per adottare un nuovo strumento internazionale che tuteli i diritti dei contadini: è necessario per il diritto internazionale; contribuisce nella lotta contro la fame; consente di evitare che l'agricoltura di sussistenza venga spodestata dall'agricoltura industrializzata; aumenta l'accesso ai mezzi di produzione nelle zone rurali.

Con il presente contributo si analizzeranno i contenuti della bozza di dichiarazione, attualmente in fase di negoziazione ed implementazione, sia come espressione originale di un diritto internazionale che nasce dal basso sia come strumento giuridico di tutela di soggetti che operano nel settore dell'agricoltura.

PAROLE CHIAVE: lavoratori rurali, dichiarazione internazionale, diritti collettivi, diritti umani

1. PREMESSA

I contadini, nonostante tutto, non si stanno estinguendo¹. Anzi, nei paesi industrializzati ma anche in quelli in ritardo di sviluppo, si registrano complessi e importanti processi di «ricontadinizzazione», come rileva il sociologo rurale Van der Ploeg².

La persistenza dei contadini, l'avvento di nuove e diversificate forme di ruralità, la conversione delle imprese agricole tradizionali verso modelli di produzione eco-compatibili danno vita ad una alternativa possibile ai modelli agroindustriali imperanti. Pur partendo da una posizione di marginalità, i “nuovi contadini” riescono ad attribuire una identità al cibo che si contrappone alla produzione agroindustriale, anonima ed energivora, ribadendo la centralità del luogo di produzione e dell'origine degli alimenti in contrasto con il non luogo del mercato alimentare sempre più globale. Riaffermano, altresì, i valori tradizionali connessi al “*savoir faire paysan*” confermando la rilevanza del locale rispetto al globale.

La rinascita di una ruralità, dalle fattezze nuove e moderne, colloca il contadino, nello svolgimento delle attività agricole, al di fuori degli schemi tradizionali, per cui egli non deve essere necessariamente integrato nel mercato oppure starne completamente fuori. Si può prefigurare una terza via nella quale non tutto viene regolato dal e nel mercato, ma vi è solo un parziale inserimento in esso. Questa modalità, come afferma sempre Van der Ploeg, ha consentito a molti agricoltori di adottare strategie di sicurezza nel fronteggiare mercati divenuti sempre più competitivi. Alla sua base vi è la spinta a mantenere o accrescere l'autonomia rispetto ai processi di integrazione nel sistema agroalimentare, che implica invece un aumento della dipendenza. Inoltre, sempre più il “nuovo contadino” assume le vesti di un soggetto attivo nella realizzazione di obiettivi ormai divenuti fondanti la società odierna quali la produzione di cibo, la sicurezza alimentare, la tutela ambientale, la preservazione delle risorse naturali e degli ecosistemi, la multifunzionalità, il superamento degli steccati tra città e campagna.

Tale articolato fenomeno merita un'attenzione non solo dal punto di vista sociologico-economico ma anche da quello giuridico.

L'interesse verso il tema oggetto del presente contributo, invero non troppo indagato dalla dottrina giuridica, è stato rinvigorito dall'attenzione che, a livello internazionale, negli ultimi tempi si è focalizzata proprio sui “diritti dei contadini”, coinvolgendo non soltanto legislatori di paesi e culture diversi ma anche la società civile e gli organismi istituzionali operanti alle varie latitudini del pianeta, tanto da condurre alcune delle organizzazioni nazionali e regionali, impegnate in questi processi, ad usare con fierezza il termine «contadino» per autodefinirsi³.

Il termine “contadino” assume, come è evidente, colorazioni diverse negli idiomi dei paesi europei. Rileva infatti Desmarais⁴ che “Nella letteratura di lingua inglese il termine *peasant* ha un significato circoscritto, legato al feudalesimo. Nel contesto coloniale, e specialmente in altre lingue, il significato si

¹ A.A. Desmarais, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano 2009 (ed. ital.), p. 256: “Storicamente siamo stati contadini. Poi, quando questo termine è diventato sinonimo di «arretrato», siamo diventati «agricoltori». Attualmente al termine «agricoltore» si dà una connotazione di inefficienza e ci incoraggiano caldamente a essere più moderni, a vederci come manager o imprenditori capaci di gestire porzioni di territorio sempre più vaste. Bene, lavoro nel settore agricolo e sono una contadina... Rivendico il termine contadino perché credo che piccolo sia più efficiente, socialmente intelligente, orientato alla comunità. Essere contadini significa impegnarsi per il tipo di agricoltura e di comunità rurali che ci si sforza di costruire” (citazione da Karen Pedersen, Presidente delle donne della National Farmers Union – NFU 2002–2005, riportata nel testo).

² J. Van der Ploeg, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte della globalizzazione*, Roma 2009, in particolare p. 205 e ss., dove affronta il rapporto tra sviluppo rurale e ricontadinizzazione e spiega che “Benché tragga origine da fonti di varia natura, la riemersione del modello contadino nasce e si sviluppa in risposta alla contrazione dei margini imposta all'agricoltura e all'emarginazione, deprivazione, degradazione e crescente dipendenza che ne derivano”.

³ A.A. Desmarais, op.cit., 255.

⁴ Ibidem. Per cui, continua l'autrice, “la loro scomparsa era auspicata dai capitalisti, dai pianificatori nazionali e dello sviluppo, e in pratica da chiunque a eccezione dei contadini stessi. Far risorgere i «contadini» è un atto di resistenza”.

è ampliato. Così, *paysan* e *campesino* sono sempre state categorie più estese. Ma anche nell'accezione più ampia – *campesino* in America latina – i contadini erano visti come residui del passato”.

Nel lessico italiano, invece, la parola “contadino”, secondo la definizione che ne dà l'Enciclopedia Treccani, “si riferisce a chi lavora la terra, per conto proprio o per conto del proprietario del terreno. Nella società medievale contadino indicava, in opposizione a cittadino, colui che abitava nel contado, che si trovava o sotto la giurisdizione di un conte o in territorio comunale”.

Come è stato rimarcato il termine “contadino” nasce, appunto, con riferimento al soggetto che abita nel contado e solo successivamente è stato abbinato al singolo individuo che svolge un'attività che lo identifica distintamente rispetto al resto della popolazione presente sul medesimo territorio: egli infatti lavora la terra in modo autonomo o sotto le dipendenze di altri, generalmente proprietari terrieri⁵.

E' interessante sottolineare questo profilo perché, a distanza di secoli, l'accezione che la proposta di Dichiarazione internazionale, attualmente in discussione, accoglie del termine “contadini” è proprio quella di soggetti (piccoli contadini, agricoltori, persone che non dispongono di terreni in proprietà, pescatori, pastori, comunità forestali) che lavorano la terra, dipendono dall'agricoltura e dalle risorse naturali del territorio in cui sono stanziati indipendentemente dalla circostanza che siano proprietari o meno di tale bene.

Nell'ordinamento italiano non si trova, dunque, il riferimento ad una definizione giuridica *ad hoc* della figura del “contadino” né, tantomeno, la nostra Carta costituzionale fa un richiamo, anche indiretto, a tale categoria di operatore agricolo.

Anche nel tentativo di colmare la rilevata lacuna normativa, il legislatore italiano è stato di recente chiamato ad occuparsi di una serie di proposte di legge sull'agricoltura contadina⁶, i cui esiti sono ancora piuttosto incerti e confusi, nonostante le forti pressioni dei movimenti di base che mirano a raggiungere un quadro normativo di riferimento all'interno del quale la figura del contadino assuma una propria autonomia.

2. LA PROPOSTA DI DICHIARAZIONE SUI DIRITTI DEI CONTADINI E DELLE ALTRE PERSONE CHE LAVORANO NELLE AREE RURALI

Diversamente, a livello internazionale si registra un interesse crescente e condiviso nei riguardi proprio della promozione e del riconoscimento dei diritti dei contadini che sono al centro di un complesso processo di negoziazione ormai in fase piuttosto avanzata e che dovrebbe concludersi entro il 2018⁷.

Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) ha infatti rilevato la necessità e l'urgenza di introdurre degli speciali strumenti giuridici internazionali di protezione dei contadini e di coloro che lavorano nelle aree rurali in condizioni di denutrizione e povertà che attualmente rappresentano circa la metà della popolazione mondiale.

⁵ A. Pascale, *Agricoltore e contadino*, <http://www.alfonsopascale.it/index.php/agricoltore-e-contadino/#>, afferma che “quelli che oggi vengono indicati come »contadini« sono, in realtà, agricoltori che reinventano in forme moderne stili di vita, modi di produrre e scambiare beni, modi di organizzare servizi e attività di cura per le persone, le comunità e l'ambiente, rielaborando elementi della cultura rurale. Questi agricoltori non costituiscono una categoria sociale specifica e a se stante perché la particolare figura sociale del contadino è del tutto scomparsa con il compimento del processo di modernizzazione dell'agricoltura e delle campagne”.

⁶ L'agricoltura contadina, definita anche tradizionale, è ancora ampiamente praticata, come è noto, nella maggior parte delle società rurali dell'Asia, dell'Africa, dell'America Latina e in buona parte dell'Europa mediterranea. Si caratterizza per occupare una quota consistente di popolazione, soprattutto piccoli proprietari che hanno una capacità produttiva modesta e rivolta all'autoconsumo, per dipendere dalle risorse naturali e locali e per praticare modelli produttivi differenziati, attenti alla biodiversità animale e vegetale.

⁷ Nell'aprile 2018 si è tenuto a Ginevra il *Fifth session of the open-ended intergovernmental working group on a United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/5thSession.aspx>.

Pur essendo già in vigore, come è ben noto, una Dichiarazione universale dei diritti umani ed altri rilevanti Carte internazionali poste per la salvaguardia e la promozione di diritti fondamentali⁸, è stato rilevato come le misure generali approntate in questi testi si siano dimostrate insufficienti a tutelare specificamente la categoria dei contadini⁹.

Il fenomeno non riguarda, del resto, solo i contadini: è storia piuttosto recente l'emanazione di Carte poste, segnatamente, a tutela di altre categorie "deboli" che assumono un ruolo significativo nel mondo agricolo, quali i popoli indigeni¹⁰ e le donne¹¹. Tali documenti testimoniano non solo le limitazioni oggettive della suddetta, pur fondamentale, Dichiarazione universale, e delle successive dichiarazioni che ad essa si sono ispirate, ma anche l'evoluzione del diritto internazionale verso l'adozione di nuovi strumenti che tutelano individui di categorie specifiche e non soltanto, in modo generico, popoli e minoranze.

Così, dal 2015 esiste una prima bozza di "Dichiarazione sui diritti dei Contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali", che dovrebbe essere adottata dai singoli Stati. Si tratta, più precisamente, della "Promotion and protection of the human rights of peasants and other people working in rural areas". La Risoluzione è stata varata dal menzionato Consiglio il primo ottobre 2015¹² e trova fondamento, come è evidente, nella suddetta Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

La Commissione di esperti (Advisory Committee), nominata per indagare le condizioni di questi soggetti vulnerabili e per promuovere i diritti dei contadini, ha rilevato una serie di cause scatenanti dette situazioni di marginalità.

Considerato che attualmente nel mondo si registra una palese disparità tra soggetti per quanto concerne l'accesso ed il controllo della terra e delle risorse naturali e si assiste, altresì, all'attuazione di politiche agricole di favore verso una ristretta élite di agricoltori e dell'agricoltura industrializzata, l'Advisory Committee individua le origini di alcune forme di discriminazione in una serie di fattori determinanti.

Il primo elemento preso in considerazione è, per ovvie ragioni, la terra: l'espropriazione dei terreni, gli sfratti ed i trasferimenti forzati, spesso ascrivibili al noto fenomeno del *Land Grabbing*, sono tra i principali artefici delle condizioni di sofferenza e marginalità dei contadini¹³.

Altrettanto rilevante appare, in questo contesto, la discriminazione di genere e la mancanza di uno stipendio minimo definito e di protezione sociale, fattori che incidono sul mantenimento di situazioni economiche e sociali che diano dignità ai singoli soggetti, indipendentemente dal sesso di appartenenza.

Sotto il profilo più marcatamente politico vengono rimarcate l'assenza di adeguate riforme agrarie e di politiche di sviluppo rurale che stabiliscano misure razionali in materia di irrigazione ma anche di approvvigionamento e produzione di sementi.

⁸ Il preambolo della bozza di Dichiarazione richiama, segnatamente, i seguenti rilevanti documenti: Charter of the United Nations, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of discrimination against Women, the Declaration on the Right to Development, the Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Rights of the Child.

⁹ Per alcuni rilievi in tal senso, S. Errico, P. Claeys, *Human Rights and the Commons: Bridging Gaps and Exploring Complementary Approaches to the Governance of Land and Natural Resources*, https://www.iasc2017.org/wp-content/uploads/2017/07/11H_Priscilla-Claeys.pdf. Priscilla Claeys è coinvolta attivamente nel processo di negoziazione della Dichiarazione internazionale in esame.

¹⁰ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples del 13 settembre 2007.

¹¹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) del 1979.

¹² United Nations General Assembly, A/HRC/RES/30/13, 13 October 2015, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 1 October 2015*.

¹³ Amplia, ormai, la letteratura giuridica, e non, sul tema. Per un articolato reportage sui quattro continenti, S. Liberti, *Land Grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, minimum fax, Roma 2011; per alcuni approfondimenti di taglio più giuridico, *ex multis*, L. Paoloni, *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, "Rivista Diritto Agrario" 2012, p. 281; L. Paoloni, A. Onorati, *Regulations of Large-Scale Acquisitions of Land: The Case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests*, "Law and Development Review" 2014, vol. 7, p. 369.

Un altro aspetto, spesso trascurato nelle analisi di settore ma che incide significativamente sulla mancanza di tutela per le suddette categorie di soggetti, sono gli atti di repressione e la criminalizzazione dei movimenti che proteggono i diritti dei lavoratori nelle aree rurali.

Più in generale, una grave minaccia per i contadini è costituita, come è stato spesso evidenziato, dai fenomeni della globalizzazione e della liberalizzazione del commercio agricolo che nel sostenere lo sviluppo delle grandi società agricole industriali deprimono, con pervasività ed accanimento, gli sforzi produttivi dei piccoli produttori agricoli e dei contadini¹⁴.

Il mercato agricolo mondiale, sempre più controllato da un numero limitato di aziende multinazionali, oltre ad incanalare le materie prime agricole nei circuiti dell'*agribusiness*, sottraendoli quindi ai mercati locali, eroga compensi di mera sopravvivenza che indeboliscono ulteriormente le condizioni economico-sociali dei lavoratori del settore agricolo.

Ulteriore conseguenza di questa distorsione è un'anomala concorrenza sleale rappresentata dall'esportazione dei "surplus" produttivi da parte degli agricoltori dei paesi ricchi. Si pensi, ad esempio, ai flussi di pollame congelato e latte che stanno invadendo i mercati africani con detrimento delle economie locali. In questa "rete" si trovano ormai intrappolati perfino i piccoli agricoltori europei anch'essi sull'orlo di una crisi di identità ma, soprattutto, a rischio di sopravvivenza¹⁵.

Non da ultimo viene rimarcato, dalla suddetta Commissione, quanto i piccoli contadini risentano degli effetti del cambiamento climatico che oltre ad incidere sugli esiti delle coltivazioni sono spesso causa di massicce ondate migratorie che coinvolgono, *in primis*, proprio i soggetti che popolano le aree rurali.

Appare, dunque, evidente che il pur nutrito quadro internazionale posto, genericamente, a tutela dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, non riesca ad evitare il perpetrarsi di discriminazioni a danno dei contadini e così si rende necessario uno strumentario giuridico mirato che salvaguardi le peculiari posizioni di soggetti considerati deboli.

Secondo l'autorevole opinione di Oliver de Schutter, già Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, esistono ben quattro motivi per adottare un nuovo strumento internazionale che tuteli i diritti dei contadini: è necessario per il diritto internazionale; contribuisce nella lotta contro la fame; consente di evitare che l'agricoltura di sussistenza venga spodestata dall'agricoltura industrializzata; aumenta l'accesso ai mezzi di produzione nelle zone rurali¹⁶.

Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) con un'apposita Risoluzione¹⁷, ha conferito dunque un mandato ad un gruppo di lavoro intergovernativo (OEIWG), operante a tempo indeterminato dal 27 settembre 2012, con l'intento di negoziare e far approvare una bozza di dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle zone rurali.

L'attività svolta dal gruppo è stata avviata da La Via Campesina¹⁸ che, come è noto, costituisce l'organismo più rappresentativo del movimento dei contadini attualmente esistente a livello mondiale; l'organismo sta dando un contributo fattivo, insieme con altri movimenti di base quali FIAN (Food First Information

¹⁴ Per un esame critico di tale minaccia, frutto di un'accurata indagine sul campo, si richiama S. Liberti, *I signori del cibo. Viaggio nell'industria alimentare che sta distruggendo il pianeta*, fax, Roma 2016.

¹⁵ Su questi temi, tra gli altri, A. Cavazzani, M.L. Bevivino, *Strategie e pratiche di sovranità alimentare in Africa*, "Agriregionieuropa" Giu 2013, anno 9 n°33, p. 78; per un'analisi di più ampio spettro, L. Colombo, A. Onorati, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano 2009.

¹⁶ Global Network for the Right to Food and Nutrition, Briefs, *The UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, 2016, <http://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20UN%20Declaration%20on%20the%20rights%20of%20peasants.pdf>.

¹⁷ Risoluzione 21/19, adottata il 22 settembre 2012, *Promotion and protection of the human rights of peasants and other people working in rural areas* (United Nations A/HRC/RES/21/19, General Assembly. Distr.: General 11 October 2012).

¹⁸ La storia e le ragioni della nascita del movimento sono, ovviamente, presenti nel volume di A.A. Desmarais, sopra citato.

and Action Network) e CETIM (Europe Third World Centre), lungo il percorso che condurrà, auspicabilmente, al riconoscimento della Dichiarazione da parte delle Nazioni Unite.

Dopo l'incarico ricevuto dal Consiglio per i diritti umani, il gruppo di lavoro, presieduto dalla Missione Permanente della Bolivia presso le Nazioni Unite, ha avviato le fasi di negoziazione che hanno condotto alla redazione della bozza di Dichiarazione in esame.

3. IL RUOLO DEI CONTADINI NELLA PROPOSTA DI DICHIARAZIONE

La versione più recente della bozza di Dichiarazione, licenziata dal gruppo di lavoro intergovernativo nei primi mesi del 2017, ed in fase di ulteriore revisione ed integrazione, introduce una definizione di contadino (*peasant* e non *farmer*), avente valenza internazionale, con la quale si individua qualsiasi soggetto che si impegna a svolgere da solo, o associandosi ad altri oppure come comunità, un'attività di produzione agricola su piccola scala ai fini dell'autoconsumo od anche per il mercato. Tale attività può essere svolta con il lavoro della famiglia o con il lavoro domestico oppure con altre modalità non remunerate di organizzazione del lavoro.

La Dichiarazione si applica anche a chi in qualche modo dipende, per la sua sussistenza, dalla terra ed ha un rapporto diretto e speciale con essa e dunque a chi svolge un'agricoltura artigianale o su piccola scala, alleva bestiame, è dedito alla pastorizia, svolge l'attività di pesca, di silvicoltura, di caccia, di raccolta dei frutti della natura o attività artigianali e di altro genere nelle aree rurali.

In questo quadro di riferimento sono così contemplati dalla Dichiarazione in esame i popoli indigeni, i transumanti, i nomadi e coloro che non possiedono la terra per svolgere l'attività agricola, nonché i lavoratori stipendiati, i lavoratori migranti e stagionali, indipendentemente dal loro *status* giuridico. Infine sono ricompresi anche i soggetti che lavorano nelle aziende agricole dedite all'acquacoltura e nelle imprese agroindustriali. Una particolare attenzione è posta nei confronti delle persone anziane, delle donne, dei giovani, dei bambini e dei disabili che vivono nelle aree rurali e sono coinvolti nello svolgimento delle attività agricole.

Il documento prevede, inoltre, una serie di obblighi per gli Stati i quali sono tenuti a rispettare, proteggere e realizzare i diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali, sia nel loro territorio che in paesi extra territoriali. Il loro compito è anche quello di adottare, in modo tempestivo, provvedimenti legislativi ed altre misure per assicurare la piena realizzazione dei diritti in oggetto e di implementare le disposizioni della dichiarazione.

Puntando sempre l'attenzione sui principi di eguaglianza e di non discriminazione, la proposta di dichiarazione si sofferma sull'elencazione dei singoli diritti cruciali che devono essere garantiti ai contadini e alle persone che lavorano nelle aree rurali, ponendo al primo posto i diritti delle donne contadine e di quelle che operano, ad altro titolo, nelle aree rurali, a non essere discriminate e a godere pienamente ed in modo egualitario dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La bozza di Dichiarazione ribadisce, altresì, che i contadini hanno il diritto di accedere a (e di utilizzare) le risorse naturali presenti nelle loro comunità; il diritto alla vita, libertà e sicurezza della persona; la libertà di movimento, di pensiero, opinione ed espressione; la libertà di associazione e partecipazione; il diritto all'informazione per ciò che concerne la produzione, il marketing e la distribuzione; l'accesso alla giustizia per la tutela dei diritti individuali e collettivi; il diritto al lavoro ed alla sicurezza nel lavoro; il diritto al cibo e a determinare i propri sistemi agricoli e alimentari; il diritto ad un reddito e a un sostentamento decenti nonché ai mezzi di produzione; il diritto alla terra e alle risorse naturali; il diritto ad un ambiente sicuro, pulito e salutare: il diritto alle sementi, ivi incluso il diritto di salvare, usare, scambiare e

vendere le proprie sementi; il diritto alla biodiversità; il diritto all'acqua pulita ed all'igiene; il diritto alla sicurezza sociale, alla sanità fisica e mentale, all'abitazione, all'istruzione, alla formazione, ed, infine, alle loro culture ed alle conoscenze tradizionali.

Il documento, in sostanza, interviene a disciplinare con una serie di disposizioni di carattere generale e universale, molti degli aspetti di maggiore criticità che riguardano la vita degli agricoltori nel mondo, riaffermando la centralità del ruolo del contadino, costretto sovente alla marginalità ed alla invisibilità dalle regole dell'agribusiness.

Bibliografia

- Cavazzani A., Bevivino M.L., (2013), *Strategie e pratiche di sovranità alimentare in Africa*, "Agriregionieuropa", anno 9, n° 33, 78.
- Colombo L., Onorati A., (2009), *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano.
- Desmarais A.A., (2009), *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano.
- Errico S., Claeys P., (2017), *Human Rights and the Commons: Bridging Gaps and Exploring Complementary Approaches to the Governance of Land and Natural Resources*, https://www.iasc2017.org/wp-content/uploads/2017/07/11H_Priscilla-Claeys.pdf.
- Global Network for the Right to Food and Nutrition, Briefs, (2016), *The UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, <http://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20UN%20Declaration%20on%20the%20rights%20of%20peasants.pdf>.
- Lampariello L., *I nuovi contadini*, recensione a Van der Ploeg, <http://www.mangialibri.com/libri/i-nuovi-contadini>.
- Liberti S., (2016), *I signori del cibo. Viaggio nell'industria alimentare che sta distruggendo il pianeta*, Roma.
- Liberti S., (2011), *Land Grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma.
- Paoloni L., Onorati A., (2014), *Regulations of Large-Scale Acquisitions of Land: The Case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests*, "Law and Development Review", vol. 7, 369.
- Paoloni L., (2012), *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, "Rivista Diritto Agrario", 281.
- Paoloni L., (2005), *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino.
- Pascale A., (2009), *La funzione sociale dell'agricoltura*, in: INEA, *La Costituzione italiana e l'agricoltura. Atti del Convegno di studi organizzato dall'INEA in collaborazione con l'Associazione Rossi-Doria*, Roma.
- Pascale A., (2017), *Agricoltore e contadino*, <http://www.alfonsopascale.it/index.php/agricoltore-e-contadino/#>.
- Van der Ploeg J., (2009), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte della globalizzazione*, Roma.
- Van der Ploeg J., (2006), *Oltre la modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa*, Saveria Mannelli.

Lorenza Paoloni – professore ordinario, Università del Molise, lorenza.paoloni@unimol.it.



ESTHER MUÑIZ ESPADA

Cohesión territorial y retos de seguridad alimentaria¹

SUMMARY: *Territorial Cohesion And Rural Land.*

Since the Treaty of Lisbon, the promotion of territorial cohesion has become a new objective, through shared competence between the EU and the Member States. Despite its very important implications, its main focus has not yet been addressed: how to order interdependence and new relationships between urbanism and rural areas and ensure control and limits for the protection of rural land and land. A review of the legislative documents and the legal instruments involved shows a very limited and ineffective treatment. Its analysis, together with certain *lege ferenda* proposals for its impulse, justify the interest of the paper. Territorial cohesion must serve to underpin and be an incentive for the practical implementation of the “multifunctionality of agriculture”. From the traditional primary function of production of food and raw materials for other sectors, an essential function, we arrive at the addition of new and relevant functions such as the structuring of the territory, through the establishment of the population in rural areas, conservation of rural heritage (real estate, ethnographic, ...), and the generation of positive externalities.

KEYWORDS: territorial cohesion, safe food, safety food, agri-food quality, protection of agricultural and rural areas

RESUMEN: Desde el Tratado de Lisboa la promoción de la cohesión territorial se impone como un nuevo objetivo, a través de la competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. A pesar de sus importantísimas implicaciones, aún no se ha abordado su principal enfoque: cómo ordenar la interdependencia y las nuevas relaciones entre el urbanismo y las áreas rurales y asegurar el control y los límites para la protección del suelo rural y el fondo agrario. Una revisión de los documentos legislativos y de los instrumentos jurídicos implicados evidencia un tratamiento muy limitado e ineficaz. Su análisis, junto a determinadas propuestas de *lege ferenda* para su impulso, justifican el interés de la ponencia. La cohesión territorial debe servir para apuntalar y ser un acicate a la implementación práctica de la «multifuncionalidad de la agricultura». De la tradicional función primaria de producción de alimentos y de materias primas para otros sectores, función esencial, se llega a la adición de nuevas y relevantes funciones como la de la vertebración del territorio, mediante la fijación de la población al medio rural, la conservación del patrimonio rural (inmobiliario, etnográfico, ...), y la generación de externalidades positivas y «servicios ambientales» (el agricultor como guardián de la naturaleza, como protector de los recursos ecológicos y del paisaje...). Así, la actualidad viene marcada por las externalidades que ha de aportar la cohesión territorial a la protección del medio rural y en especial a la protección del espacio agrario.

PALABRAS CLAVES: cohesión territorial, seguridad alimentaria, calidad agroalimentaria, protección de zonas agrarias y rurales

¹ El trabajo se incluye como elemento temático y alusivo al Derecho agroalimentario, dentro del Proyecto *Ciberseguridad en la producción agroalimentaria. Qué protocolos jurídicos de actuación*, VA049G18, de la convocatoria de subvenciones destinadas al apoyo de los grupos de investigación reconocidos de universidades públicas de Castilla y León, BOCYL 4 de junio de 2018. Algunas cuestiones tratadas en este estudio ha sido publicadas también en la *Revista iberoamericana de Derecho agrario*, nº 7, 2018; y más ampliamente en la *Revista de Derecho agrario y alimentario*, nº 63, jul-dic. 2013.

1. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

Todos los ordenamientos cuentan con diferentes medidas legislativas sobre la protección de las zonas rurales y agrarias, pero las cifras evidencian el fracaso de esta regulación para controlar la invasión del urbanismo sobre el espacio agrario y rural². La presión es aún mayor sobre las zonas periurbanas³, que por su particularidad requerirían de una normativa de protección específica. La denuncia que se hace en la mayoría de los países es la misma. Las estadísticas confirman que una hectárea de tierra agrícola desaparece en el mundo cada siete segundos y medio y su ritmo anual de pérdida se acelera⁴, por lo que se hace urgente una ordenación jurídica eficaz para la protección del fondo agrario.

En efecto, una denuncia constante es la pérdida acelerada de hectáreas de tierras agrícolas o el consumo de grandes zonas agrarias, bien por el desarrollo del urbanismo, por obras de infraestructura, por la expansión de las energías renovables, por necesidades de la industrialización o equipamientos colectivos.

Para mayor profundidad del problema recordemos que en el año 2050 habrá que alimentar a 9 mil millones de personas y la producción habrá de aumentar el 70% – según la FAO, lo que quiere decir que se necesitan 120 millones de has. suplementarias de terreno agrícola de aquí al 2030. El abastecimiento se ha convertido en un factor estratégico, lo que ha llevado a algunos países a la compra de tierras en otros continentes⁵. A su vez está en juego la calidad de la misma producción agraria, además de la seguridad agroalimentaria. Teniendo en cuenta que la seguridad agroalimentaria en la actualidad está enfrentada, así mismo, a importantes desafíos derivados de la era de la digitalización, influyendo en ello la gestión territorial.

El art. 39 TFUE, a su vez, prescribe, como objetivos de la política agrícola común, el incremento de la productividad agrícola y su desarrollo racional, un nivel de vida equitativo para la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura, la estabilidad de los mercados y la seguridad de los abastecimientos, asegurando al consumidor suministros a precios razonables. Ello obliga a los Estados miembros a adoptar medidas económicas muy específicas y a hacer de la agricultura un sector altamente competitivo. Pero ante lo que nos encontramos, como señala Costato, es un “mercado mundial incontrolado e incontrolable”, consecuencia de las reglas del Tratado de Marrakech y las subsiguientes políticas comunitarias y estatales, obteniéndose, como resultado de la reglamentación a partir del 2003, “una *food insecurity* y una volatilidad de los precios de los alimentos”⁶.

² Pues, en definitiva, “esta interacción apenas ha sido considerada”, A. Sánchez Hernández, *La relación entre lo rural y lo urbano: sostenibilidad y cohesión*, en: E. Muñiz Espada (dir.), *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid 2011, p. 147 y ss.

³ “Zonas inmediatamente adyacentes a las zonas urbanas, sometidas al proceso de urbanización y que, progresivamente, deben asumir buen número de características de las zonas urbanas, aparecen como zonas de transición o zonas de interacción donde las actividades urbanas y rurales se yuxtaponen”. Representa el 19% de la superficie de la UE y hasta el 60% de la población. Es sobre todo en Francia, el Reino Unido, Bélgica, Alemania, incluso los Países Bajos, donde el fenómeno y el problema de la expansión del urbanismo, reduciendo terrenos rurales, es más marcado. En ellas es primordial el acondicionamiento del espacio, porque condiciona una gestión armoniosa y sostenible de ambos territorios respectivos, G. Rochdi, *La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l’Union européenne*, “Revue de Droit Rural” 2011, n° 395, étude 9; Ph. Cattin, *La définition de secteurs périurbains*, “Construction – urbanisme” 2005, n° 4, comm. 91.

⁴ Sólo entre 1990 y 2000 las superficies urbanas se han extendido más de 8000 km cuadrados, con perjuicios muy graves para la biodiversidad y la erosión de las zonas verdes que rodean las ciudades, con grandes pérdidas para la producción biótica. *Urban sprawl in Europe: the ignored challenge*, Agencia Europea del Medio Ambiente, 2006.

⁵ Sobre el mercado inmobiliario rural puede verse J.-Ch. Catteau, *Le marché immobilier rural et la pertinence de la distinction terres occupées/libres*, “Revue de Droit Rural” 2011, p. 12 y ss.

⁶ Pudiéndose afirmar – continúa el autor – que “la actual política comunitaria considera a la agricultura como el último de sus problemas, olvidando que es el mismo fundamento de la vida”, L. Costato, *L’agricoltura, cenerentola d’Europa*, “International Journal of Land Law and Agricultural Sciences” 2013; y sobre la gravedad del problema puede verse *The WTO and the post-global food crisis agenda, Putting Food Security First in the International Trade System* de O. de Schutter, nov. 2011.

El cumplimiento de la normativa del Tratado depende, claro está, del desenvolvimiento de la propia política agrícola común, pero parte del problema se encuentra en ella misma, en políticas erróneas adoptadas en el seno de la PAC, porque las reglas del Tratado de Marrakech y las políticas estatales y europeas consiguientes han dirigido al desincentivo frente a la racionalidad del cultivo y de la protección del medio ambiente, impulsando a los agricultores en dirección opuesta y contradictoria⁷. Las dificultades también están en la variedad del sector agrícola; como en las deficiencias estructurales de cada Estado miembro; para España habría que sumar un problema añadido: el reparto de competencias en materia de agricultura entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a quienes les corresponde la gestión y la aplicación efectiva de la política agraria, generando diversos regímenes entre Comunidades, fragmentando la legislación y rompiendo la uniformidad; a lo que se superponen las consecuencias inciertas de los acuerdos internacionales.

2. LA VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO Y LAS FUNCIONES DE LA AGRICULTURA

El Derecho agrario comprende lo agroalimentario, agroindustrial, agroambiental, el desarrollo rural y la cohesión territorial, en un esfuerzo de vertebración de su contenido; o dicho de otro modo, a la función esencial de la agricultura, cual es la producción de alimentos – calidad y seguridad – se añade la conservación del paisaje, la defensa de la biodiversidad, así como el equilibrio territorial o las acciones de interés general en beneficio de todos los usos del espacio rural y la gestión del suelo. Por tanto, de una agricultura productiva se ha pasado en 50 años a una agricultura basada y orientada hacia la calidad agroalimentaria, la seguridad y la biodiversidad, para inscribirse más claramente en un desarrollo sostenible de los territorios.

Si la multifuncionalidad de la agricultura llega hasta la vertebración de los territorios, debe condicionar su orientación y la misma protección del medio ambiente, aunque hasta el momento la voluntad de los Estados y de la misma comunidad europea lo lleven a cabo de una manera muy moderada⁸.

De todos estos aspectos, el de mayor innovación y con mayores retos por definir es el de la cohesión territorial – impulsada en el Tratado de Lisboa⁹ y en el Reglamento general de los Fondos Estructurales – sumándose este empeño tardíamente a la importancia de la cohesión económica y social¹⁰; así, la agricultura se ve involucrada en la coherencia de un contexto más amplio de relaciones entre el medio rural¹¹

⁷ Como ha señalado nuevamente L. Costato, Conferencia pronunciada en el IV Foro Internacional del Observatorio de Legislación Agraria M.A.R.M. Nuevos desafíos de las políticas agrícolas entre lo urbano y lo rústico y su implicación en el desarrollo económico, Tarragona, 25 de noviembre de 2010.

⁸ Para lograr la consecución de tales objetivos – reforzando el partenariado entre las áreas rurales y urbanas – fue aprobado, en el marco de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo, bajo un enfoque integrado acordado en la Carta de Leipzig, el Libro Verde sobre *La cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Propuesta que se relaciona con el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas*; la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de febrero de 2008, sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: *Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial*; y la Comunicación de la Comisión Europa 2020 – *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo*; Estrategia UE 2020.

⁹ Art. 3 TFUE. Pero en este ámbito de la cohesión territorial, la UE comparte su competencia con los Estados miembros, de manera que, por el principio de subsidiariedad, se aplicará el Derecho de la UE si aporta una ampliación de lo previsto por los Estados miembros (art. 4 c) del TFUE).

¹⁰ Cohesión económica y social que se convirtió en un objetivo de la UE desde el Acta Única.

¹¹ La importancia del territorio rural se evidencia fundamentalmente por la superficie que ocupa, que se extiende a más de las 2/3 partes del territorio; sin embargo, el territorio rural tan sólo integra al 20% de la población, sin contabilizar las zonas periurbanas (si éstas fueran incluidas se elevaría la ratio hasta el 35%), y la población activa agraria se sitúa en el 4% de la población activa total. La distribución de la superficie rural por CCAA sitúa a Castilla y León como la más extensa, con una superficie

y las áreas urbanas. De manera que la multifuncionalidad de la actividad agraria se hace compatible con una renovada asignación de los usos del suelo.

En definitiva, la cohesión territorial no hace sino apuntalar y servir de acicate a la implementación práctica de la tan traída y llevada «multifuncionalidad de la agricultura». De la tradicional función primaria de producción de alimentos y de materias primas para otros sectores, función esencial, se llega a la adición de nuevas y relevantes funciones como la de la vertebración del territorio, mediante la fijación de la población al medio rural, la conservación del patrimonio rural (inmobiliario, etnográfico, ...), y la generación de externalidades positivas y «servicios ambientales» (el agricultor como guardián de la naturaleza, como protector de los recursos ecológicos y del paisaje...)¹².

Esta ordenación exige una interacción sostenible, que no debe contemplarse sólo como una guía procedimental de decisiones públicas, sino como un instrumento destinado a imponer un cambio sustancial en las decisiones¹³. En todo caso, se presenta como empresa difícil, pues en esa clara definición a la que se tiene que llegar de las relaciones entre el urbanismo y el medio rural, aparecen intereses contrapuestos, debiendo implementar diferentes objetivos. Pero se hace urgente la necesidad de avanzar hacia respuestas coherentes para el acondicionamiento del territorio y el mantenimiento de un tejido rural activo y transformador y un modelo de aprovechamiento más racional del espacio, bajo las premisas de simplificación y de coordinación.

3. ACTUACIONES PARA UNA REGULACIÓN

Si la realidad es la fuerte desigualdad a todos los niveles entre las zonas urbanas y las áreas rurales, cuyas repercusiones alcanzan especialmente al potencial fundiario agrario, con importantes consecuencias económicas y jurídicas, ¿cómo incentivar los instrumentos jurídicos eficientes? Tanto el medio rural como urbano necesitan un refuerzo recíproco de sus vínculos, reduciendo las diferencias para lograr el objetivo de la cohesión territorial, y eso sólo depende de un orden legislativo determinado, racional y coherente.

Para empezar, la precisión terminológica o delimitación conceptual tiene una especial utilidad en orden a la mejor caracterización y especificidad de las políticas fundiarias y, por tanto, para contar con una legislación bien adaptada.

En segundo término, el objetivo del desarrollo sostenible de los territorios y el reforzamiento de los vínculos entre el urbanismo y el medio rural y forestal, necesita su previsión específica o su articulación teniendo en cuenta “la vocación natural de cada territorio y su propia identidad”, para asegurar la protección de los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio cultural, lo que fortalece el mantenimiento de las tradiciones¹⁴; con especiales consecuencias, por sus repercusiones económicas, en las denominaciones

rural del 96,5%, seguida de Aragón, Castilla – La Mancha y Navarra, pero ninguna de las Comunidades Autónomas de España se sitúa entre las 15 regiones más ricas de la UE. En la UE el ámbito rural representa el 90% del territorio y el 56% de la población.

¹² Como expresa P. Amat Llombart, *Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad medioambiental*, en: C. Vattier Fuenzalida (dir.), *El desarrollo rural en la PAC 2014–2020*, Navarra 2012, p. 279 y ss; vid. también C. Vattier Fuenzalida, *Las nuevas medidas de desarrollo rural*, en la misma obra, p. 25 y ss.; J.M. De la Cuesta Sáenz, *Coordinación legislativa y defensa del territorio rural*, en: E. Muñiz Espada (dir.), *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid 2011, p. 81, ss.; A. Ballarín Marcial, *El papel del Derecho agrario. La modernización de la agricultura*, Madrid 2008.

¹³ Con palabras de F. Collart Dutilleul, C. Fercot, P.E. Bouillot, C. Collart Dutilleul, *L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français*, “Revue de Droit Rural” 2012, p. 21, en el derecho francés se observa un margen entre el lugar dejado al desarrollo sostenible en las políticas agrarias, la construcción de un verdadero concepto de la agricultura sostenible y la implementación de un régimen jurídico propio para las explotaciones agrarias sostenibles. La dimensión social de la agricultura sostenible, sin duda, no ha encontrado todavía su coherencia, p. 30.

¹⁴ Lo que se destaca, así mismo, también, a través del Convenio de la UNESCO de 17 de octubre de 2003 de protección del patrimonio cultural inmaterial.

de origen e indicaciones geográficas protegidas. Así pues, otra de las funciones del territorio es servir para caracterizar a los productos agrarios y destacar su calidad; el territorio forma parte del valor añadido de los productos agrarios; esto, a su vez, condiciona la transformación y comercialización de los productos agrícolas y forestales, y constituye un nuevo enfoque de la protección del medio ambiente. Ello implica, por tanto, una protección especial en relación con los territorios que son objeto de signos de calidad, pues es necesario hacerlos más visibles. Es decir, la protección del espacio agrario en sí mismo considerado y en relación con otros objetivos a defender en ese entorno depende de la vocación de ese concreto territorio, así, de su potencial agrícola y económico; por tanto, la relación de la norma con la realidad de los territorios es una exigencia, como una adaptación a los diferentes contextos locales.

En siguiente lugar, así mismo, la estructura del Estado español, en concreto o como problema particular, no facilita la ordenación territorial, es más, favorece la descoordinación; la descentralización de competencias en materia de urbanismo perjudica una decisión integral y el planteamiento de unidad, pues cada decisión debe inscribirse en un esquema territorial más amplio. Y, en todo caso, se trata de una descentralización mal entendida, puesto que según el art. 148.1.3. CE el Estado tiene competencia para la adopción de decisiones sobre el territorio nacional en su conjunto, completado por lo dispuesto en el art. 149.1 CE. Y una descentralización que ha terminado por afectar de manera más dispar, paradójicamente, donde menos podía hacerlo, sobre el Derecho de propiedad, en los derechos y obligaciones de los propietarios¹⁵. La regulación de la propiedad corresponde al legislador estatal, es de competencia exclusiva del Estado, y esto es “un *prius* con respecto a la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, que tiene su núcleo en el planeamiento territorial y urbano y en su ejecución”¹⁶. Pero el conflicto entre entes ha sido permanente¹⁷ – con una especial responsabilidad de los ayuntamientos en el proceso de urbanización – y esta concurrencia de participación ha generado una superposición y diversificación de instrumentos jurídicos aportando buena dosis de confusión.

La fragmentación de la política regional es un error. El medio rural necesita el refuerzo de los vínculos “de las pequeñas y medianas ciudades para el logro del objetivo de la cohesión territorial”¹⁸. Las zonas urbanas no son elementos aislados dentro de sus respectivas regiones, su desarrollo debe estar estrechamente vinculado a las áreas funcionales suburbanas y rurales próximas¹⁹.

En aras de esta cierta uniformidad hasta se ha propuesto la supresión de las leyes autonómicas la regulación de la clasificación del suelo y la definición de las distintas clases de suelo²⁰. Y debería haber sido un instrumento de orientación, la propia ley estatal.

A su vez, hay que tener en cuenta que la protección del espacio agrario y rural y su mantenimiento depende de la reglamentación del urbanismo, donde siempre hay una clara prevalencia por los intereses urbanísticos, la opción no es neutral, porque en el conflicto pesan mucho más los intereses económicos de orden inmobiliario. Una línea más proteccionista del fondo agrario y el suelo rural requeriría una diferente metodología²¹, diríamos que habría de procederse de manera inversa, abordándolo de manera

¹⁵ En el mismo sentido T.-R. Fernández Rodríguez, *El concepto de urbanismo y la dispersión legislativa*, en: *Hacia un nuevo urbanismo*, Madrid 2005, p. 306.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Favorecido por el TC, vid. nota anterior, p. 283, ss., para tomar un ejemplo de ello.

¹⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *El futuro de las zonas no urbanas en la sociedad del conocimiento*, 2009/C, 317/08.

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 23 de junio de 2011, sobre *Agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión* (2010/2158(INI)).

²⁰ “Que no hacen más que confundir y es materia reservada a la competencia estatal”, M.A. Rueda Pérez, *Disfunciones en la gestión urbanística*, en; *Hacia un nuevo urbanismo*, Madrid 2005, p. 489. No obstante, vid. la STC 61/1997.

²¹ Y esta evolución es “más social que jurídica”, A. Nieto, *La agricultura periurbana*, “Revista de Direito Agrário e Agroambiental” 1994, nº 25, p. 9 ss.

exhaustiva directamente desde la legislación agraria; en todo caso, en el conflicto hay que tener en cuenta que el factor medioambiental es una buena baza para la compensación.

Así mismo, en una lógica de sostenibilidad, tiene que tenerse en cuenta la compatibilidad del acondicionamiento y las prácticas agrarias con los recursos naturales, equilibrando ambos medios; es necesaria una coherencia de los espacios, diríamos entonces, de los espacios agronaturales. Sin embargo, es también frecuente la restricción de los objetivos agraristas en aras de la protección del medio natural y conservación del paisaje en detrimento de la modernización y diversificación de la empresa agraria²²; esto hace necesario fijar qué tipo de construcciones están vinculadas con las necesidades de la titularidad y de los usos de las explotaciones agrarias y con la definición de agricultor, luego las leyes de urbanismo no pueden presuponer un concepto más restringido de actividad agraria que aquél que contempla la legislación agraria; y en relación con el concepto la cuestión es hasta dónde puede llegar la funcionalidad múltiple del espacio agrario²³.

Y por último, el desarrollo equilibrado de los territorios, enormemente complejo por su transversalidad, requiere de entrada, como cualquier política, de una actualización y de la puesta al día de los datos estadísticos que le afectan, no sólo porque sin estos datos previos no cabe hacer ninguna política legislativa realista, sino para asegurar la revisión regular de las zonas, manteniendo su revitalización. La publicidad es un complemento importante o, al menos, una base desde la que fomentar el papel estratégico del ámbito regional y estructural, con implicaciones sobre el desarrollo rural y la libre competencia. La publicidad forma parte de una mejor coordinación de las políticas de la UE, sobre todo para la renovación de sus estructuras económicas²⁴. En este sentido, en el ámbito agrario, la variedad de registros administrativos no es un medio eficiente a estos efectos. Un papel más relevante asume el Registro Mercantil.

²² A estos problemas se refiere F. Barbier, *Le territoire rural dans les documents d'urbanisme: quelles difficultés pour l'exercice des activités agricoles*, "Revue de Droit Rural" 2012, nº 399, p. 32 y ss.; R. Ducourau, *L'impact de la réglementation d'urbanisme sur la cristallisation de la destination agricole des bâtiments*, "Revue de Droit Rural" 2011, nº 397, étude 11; J.P. Meng, *De quelques questions soulevées par le contrôle des changements de destination*, "L'Actualité Juridique Droit Administratif" 2009, p. 86 s.; M. Rivier, *Sur qui pèse la responsabilité en cas d'inexécution des travaux connexes d'une opération d'aménagement foncier?*, "Revue de Droit Rural" 2013, nº 412, comm. 64; M. Moritz, *Les effets limités de l'exception d'illégalité d'un document d'urbanisme dans le contentieux des refus de permis de construire*, "La semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales" 2011, nº 13, 2123; D. Gillig, *Constructions autorisées en zone agricole*, "Revue de Droit Rural" 2011, nº 394, comm. 94; del mismo autor *Constructions et installations admises en zone agricole*, "Revue de Droit Rural" 2011, comm. 77, *Constructions proches de bâtiments agricoles*, "Revue de Droit Rural" 2011, nº 394, comm. 95; *Implantation des constructions des tiers par rapport aux bâtiments agricoles*, "Revue de Droit Rural" 2011, nº 97, comm. 131; *Constructions à destination d'habitation à proximité des bâtiments d'exploitation agricole*, "Revue de Droit Rural" 2012, nº 402, comm. 47.

²³ S. Crevel, *Photovoltaïque n'est pas (encore) agricole*, "Revue de Droit Rural" 2011, nº 390, comm. 26; F. Roussel, *Photovoltaïque et agriculture, entre ombre et lumière*, "Revue de Droit Rural" 2010, repère 8; F. Roussel, *La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, "Revue de Droit Rural" 2010, étude 26; B. Le Baut-Ferrarese, *Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles*, "Revue de Droit Rural" 2012, nº 399, dossier 2, la producción y comercialización de la electricidad fotovoltaica no está integrada en las actividades agrarias, "la PAC integra abiertamente la voluntad de desarrollar las energías renovables, lo que se presenta como uno de los desafíos vitales de la agricultura europea, y, en consecuencia, se eleva al rango de prioridad impuesta a los programas nacionales de desarrollo rural", (p. 1); vincular la actividad de producción de energía renovable por los agricultores a los actos agrícolas es inevitablemente "reflexionar sobre el concepto mismo de actividad agraria", "una renovación de la actividad agraria es posible, sin duda con una toma en cuenta más explícita en el seno de ésta de sus diferentes finalidades sociales y medioambientales. Ello sería, en todo caso, una prueba tangible de la evolución imparable del Derecho rural hacia un Derecho que asume desde entonces plenamente su dimensión medioambiental" (p. 13 y 14).

²⁴ A algunas de estas cuestiones hace referencia R. Strohmeier, *Informations – und Kommunikationstechnologien – Motor für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes*, "Agrar und Umweltrecht" mayo 2007, p. 18, para la población que vive en las zonas rurales de Europa su bienestar no puede ser garantizado más que por la agricultura, lo cual debe considerarse en el más amplio contexto: lo que comprende la protección del hábitat natural, la calidad de los productos agrícolas o hacer preferente la zona rural para los jóvenes agricultores, junto con actividades innovadoras que puedan reemplazar la opción hacia las zonas urbanas.

Bibliografía

- Amat Llombart P., (2015), *Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario”.
- Amat Llombart P., (2017), *La explotación agraria, sus elementos integrantes y tipos cualificados de explotación. La reforma legislativa pendiente*, en: *Tratado de derecho agrario*, Madrid.
- Ballarín Marcial A., (2008), *El papel del Derecho agrario. La modernización de la agricultura*, Madrid.
- Catteau J.-Ch., (2011), *Le marché immobilier rural et la pertinence de la distinction terres occupées/libres*, “Revue de Droit Rural”.
- Costato L., (2013), *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, “International Journal of land Law and agricultural sciences”.
- De la Cuesta Sáenz J.M., (2011), *Coordinación legislativa y defensa del territorio rural*, en: E. Muñoz Espada (dir.), *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid.
- Rochdi G., (2011), *La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l'Union européenne*, “Revue de Droit Rural”.
- Sánchez Hernández A., (2011), *La relación entre lo rural y lo urbano: sostenibilidad y cohesión*, en: E. Muñoz Espada (dir.), *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid.
- Muñoz Espada E., (2008), *La transmisión de la empresa agraria*, Madrid.
- Muñoz Espada E., (2012), *El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria*, “Revista española de Derecho agrario y alimentario”.
- Muñoz Espada E., (2008), *Por la obligatoriedad de la inscripción de la explotación agraria en el Registro Mercantil*, “Revista crítica de Derecho inmobiliario”.
- Strohmeier R., (2007), *Informations – und Kommunikationstechnologien – Motor für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes*, “Agrar und Umweltrecht”.

Esther Muñoz Espada – doctor, Universidad De Valladolid, esther@der.uva.es.



ANDREA SABA

A results-based approach in agri-environmental measures under the (new) EU common agricultural policy: exploring compliance issues with the World Trade Organisation

ABSTRACT: Under article 65(7) on environmental, climate and other management commitments of the Proposal for Regulation COM(2018) 392 establishing rules on support for strategic plans under the Common Agricultural Policy, Member States may promote and support result-based payments schemes to encourage farmers to deliver a significant enhancement of the quality of the environment at a larger scale and in a measurable way. Within this background, the paper aims at exploring compliance issues in designing results-based agri-environmental measures within the WTO regulation on domestic support.

The WTO requirements on government-funded support measures would not accommodate a measure where the payment exceeds costs induced by the performance of the contractual obligations. This does not impede a results-based contracting funded by non-government sources. The paper has explored an option that consists in the use of reverse auctions to address heterogeneity in the value of ecosystem services delivery.

KEYWORDS: agri-environmental measures, results-based approach, Common Agricultural Policy

1. INTRODUCTION

Academic scholarship on the value of benefits we receive from nature traces its origin back for several decades. Beyond the economic debate that still dominates the literature, legal scholarship is increasingly exploring the concept of ecosystem services. Ecosystem services – whose term was coined in the late 1960s – have been mainstreamed with the publication of the Millennium Ecosystem Assessment in 2005.¹ A general shift is emerging in considering the concept from an original ecological and pedagogical perspective to an inclusion of economic, legal and institutional aspects in its relevance for public policy.² The production of ecosystem services from agricultural land was understood through the concept of

¹ See the Millennium Ecosystem Assessment website at: <http://www.millenniumassessment.org/en/Index-2.html> [access: 14.05. 2018].

² See P. Vihervaara, M. Ronka and M. Walls, *Trends in Ecosystem Service Research: Early Steps and Current Drivers*, “AMBIO” 2010, 39, 314; R. Costanza and others, *Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?*, “Ecosystem Services” 2017, 28, 1.

multifunctional agriculture.³ Compulsory regulations provide basic legal standards in the fields of environment, food safety plant health and animal welfare in the aim of keeping agricultural land in good environmental and agricultural conditions.⁴ This set of rules represents a reference level to which farmers should comply. Beyond this reference level, the European Union has recognised that farmers should be purposely remunerated through agri-environmental schemes when they provide ecosystem services that society needs.⁵ In Europe, agri-environmental measures have been widely used in promoting ecosystem services delivery. Agri-environmental schemes are designed to encourage farmers to protect and enhance the environment through managing agricultural activity. The existing measures tend to reward farmers for meeting certain activity-based standards which are expected to deliver additional environmental benefits. While such a contractual mechanism has remained unchanged over time, alternative arrangements have been explored. An approach that is attracting an increasing attention is the implementation of results-based schemes in which farmers are not rewarded for meeting activity-based standards, but for achieving set environmental outcomes.⁶ While a significant gap exists in literature, experimentation with the results-based approach is fast developing.⁷ Along with this development, the academic literature is showing a belief that results-based approaches are able to provide better ecological and socio-economic outcomes than management-based approach.⁸

Under article 65(7) on environmental, climate and other management commitments of the Proposal for Regulation COM(2018) 392 establishing rules on support for strategic plans under the Common Agricultural Policy, Member States may promote and support result-based payments schemes to encourage farmers to deliver a significant enhancement of the quality of the environment at a larger scale and in a measurable way.⁹ Within this background, the paper aims at exploring compliance issues in designing results-based

³ See M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004; T. Cooper, K. Hart, D. Baldock, *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2009; J.D. Ploeg, D. van der Roep, *Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe*, G. van Huylenbroeck, G Durand (eds.), *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Famham 2003; H. Renting and others, *Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework*, "Journal of Environmental Management" 2009, 90, 112.

⁴ See Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347/487, article 28(3); Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008, OJ L 347/549; Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347/608.

⁵ See European Commission, *Directions towards Sustainable Agriculture*, COM (99) 22 Final, 28.

⁶ See C. Keenleyside and others, *Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014–20*, Prepared for the European Commission DG Environment, Institute for European Environmental Policy 2014; See G. Schwarz and others, *An analysis of the potential effectiveness of a results-based approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes*, Report to the UK Land Use Policy Group 2008. See also A. Saba, *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, in: M. Alabrese, M. Brunori, S. Rolandi, A. Saba, *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*, Cham 2017, pp. 83–122.

⁷ See B. Allen and others, *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*, Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, 2014.

⁸ See R.J.F. Burton, G. Schwarz, *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change*, "Land Use Policy" 2013, 30, 628.

⁹ See Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, COM(2018) 392 final.

agri-environmental measures within the WTO regulation on domestic support. The role of payment levels is of clear relevance in ensuring good results; thus, to what extent is it possible to affirm that such schemes are compliant with the World Trade Organisation law on national supporting measures in agricultural sector?

2. A RESULTS-BASED APPROACH AND ITS COMPLIANCE WITH THE WORLD TRADE ORGANISATION

The quantification of the payment levels in relation to the achieved environmental outcome is of fundamental importance in further developing a results-based approach within the EU Common Agricultural Policy. This is one of the key challenges for the practical implementation of a results-based approach.¹⁰ Generally speaking, a close relationship between the payments and the environmental outcomes is deemed to lead toward a more efficient use of public funds, compared with the use of standard cost approach used in agri-environmental measures.¹¹ Several legal implications and compliance issues arise on this issue. The WTO regulations are the major obstacles in implementing a results-based approach in the payment structures, requiring that agri-environmental measures shall be based on income forgone and additional cost incurred in performing contractual obligations. So far, no debate or controversy has been brought before the WTO Committee on Agriculture concerning the results-based schemes that have operated in Europe. While the literature on this issue is still limited, the Directorate-General for Environment of the European Commission recently recognised this point in its initiatives to test and validate results-based schemes for the enhancement of biodiversity.¹²

In results-based contracting, quantifying payment levels should ideally reflect the levels of environmental outcomes, ensuring a results orientation. As recognised in literature, a close relationship between the achievement of set environmental outcome and payment structure may provide a stronger incentive for the delivery of ecosystem services.¹³ However, existing results-based contracts apply standard payment calculations. Results-based payments are calculated on the basis of management-based payments that have similar objectives or on the basis of the previously-known additional cost of standardised management actions which are considered to deliver the set environmental outcome. Not surprisingly, the economic literature recognises the inconsistency in designing a contract based upon environmental outcome to be achieved, when the payment is quantified in relation to the costs of actions.¹⁴ Such a payment is provided without reference to the value of the outcome and without taking into consideration the number of ways in which the outcome might be achieved.

In order to frame the issue better, we can refer to two economic categories: a cost-based payment and a value-based payment. Under the Common Agricultural Policy, agri-environmental measures are

¹⁰ See G. Schwarz and others, *An analysis of the potential effectiveness of a results-based approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes*, Report to the UK Land Use Policy Group 2008.

¹¹ See, among others, C. Moreddu, *Effective Targeting of Agricultural Policies. Best practices for policy design and implementation*, OECD Publishing 2007.

¹² The call for proposals was linked to the previous study on “Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement”, in which experience and schemes implemented in EU Member States were analysed by identifying good practices about results-based schemes for biodiversity protection. In particular, the specific objectives of the call for proposals included, *inter alia*, the identification of ‘opportunities and conditions for increasing the use of such schemes in the EU and in particular in the context of the CAP’. See Call for Proposal “DG ENV/RBAPS 2015” – Call for proposal 2015 for “Pilot on-farm projects to test result-based remuneration schemes for the enhancement of biodiversity” available online at ec.europa.eu/environment/funding/rbaps_15.htm, [access: 12.05.2018].

¹³ See R.J.F. Burton, G. Schwarz, *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change*, “Land Use Policy” 2013, 30, 636–637.

¹⁴ See G. Schwarz, Ž. Morkvėnas, *Review of outcome based agri-environmental payments and guidelines for the practical implementation of a pilot scheme in Lithuania*, Baltic Compass Report 2012, 31.

cost-based.¹⁵ Payments must not exceed the costs incurred by the farmers in performing the contractual obligations or the associated income forgone. Transaction cost may also be included at the maximum level of 20 per cent in case of individual applicant and 30 per cent where the contract is concluded by a group of farmers.¹⁶ Value-based payments vary in accordance with the quantity or quality of the environmental outcome that has been achieved – it is possible to describe value-based payments as more similar to market pricing rather than cost-based payments.¹⁷ The literature maintains that the value of the environmental outcomes should determine the payment rate, rather than the income forgone or the costs incurred. However, the WTO requirements maintain that only cost-based payments are compliant, under the current interpretation of the regulations. A strategy to accommodate heterogeneity in delivering ecosystem services across agricultural lands is a reverse auction process.

The majority of WTO members provide supporting measures to their farmers for different social, economic or cultural reasons.¹⁸ Under the WTO legal framework, the Agreement on Agriculture constitutes a primary reference in dealing with national supporting measures in agricultural sector.¹⁹ The Agreement made an effort in conciliating the interest of Members to support their agricultural sector and a general interest in restricting the potential trade-distortive effect of such domestic measures.²⁰ The Agreement on Agriculture and the related negotiation rounds have urged a reduction in the trade-distorting effect of domestic supporting measures.²¹ Members are, thus, free to implement trade-neutral supporting measures, known as Green Box measures in the framework of the Agreement, and shall reduce the adoption of trade-distorting measures, known as Amber Box. Compared with the reference period 1986–1988, the level of trade-distorting support has been reduced with a different degree of severity depending on the category of the WTO Member.²² The legal framework of the Agreement is actually more complicated; but this simplified distinction is sufficient for the purpose of our understanding.

Under Annex 2, paragraph 1, the Agreement provides that Green Box measures shall have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production.²³ The assessment of whether a measure meets this requirement might prove to be difficult in practise, considering that the wording of the pro-

¹⁵ See article 28(6) of the Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, L 347/487.

¹⁶ See article 28(6) of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, L 347/487. According to article 1(e) of the Regulation, a transaction cost is “an additional cost linked to fulfilling a commitment, but not directly attributable to its implementation or not included in the costs or income foregone that are compensated directly; and which can be calculated on a standard cost basis”.

¹⁷ See G. Schwarz and others, *An analysis of the potential effectiveness of a results-based approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes*, Report to the UK Land Use Policy Group 2008, 31–32. A valuation process concerns the assessment of trade-offs toward achieving a goal – this means that decision-making involving trade-offs includes, directly or indirectly, valuation. Thus, the value of ecosystem services, in general terms, is their relative contribution to that goal. For a comprehensive discussion of the issue of valuing ecosystem services, see among others R. Costanza and others, *Valuing ecological systems and services*, “Biology Reports” 2011, 3, 14.

¹⁸ See J.A. McMahon, M. Geboye Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement: New and Emerging Issues in International Agricultural Trade Law*, Cheltenham 2013.

¹⁹ See Agreement on Agriculture (15 April 1994) LT/UR/A-1A/2. For a comprehensive analysis of the Agreement, see D. Orden, D. Blandford, T.E. Josling, *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*, Cambridge 2011.

²⁰ See J.A. McMahon, M. Geboye Desta, *The Agreement on Agriculture: setting the scene*, J.A. McMahon, M. Geboye Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement: New and Emerging Issues in International Agricultural Trade Law*, Cheltenham 2013, pp. 6–7.

²¹ See, among others, M. Geboye Desta, *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Hague 2002; J. McMahon, *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*, Oxford 2006.

²² See GATT, Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme, MTN.GNG/MA/W/24, 20 December 1993 (GATT Modalities), paras VIII, XV and XVI.

²³ See Agreement on Agriculture (15 April 1994) LT/UR/A-1A/2.

vision has not yet been discussed in case-law.²⁴ In the case *United States vs Subsidies on Upland Cotton*, the Panel and the Appellate Body decided in the dispute without addressing the elements that shall be taken into account in finding whether a measure has no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production.²⁵ Annex 2, nonetheless, provides that the measures must comply with two basic requirements: '(a) the support in question shall be provided through a publicly-funded government programme (including government revenue foregone) not involving transfers from consumers; and (b) the support in question shall not have the effect of providing price support to producers.'²⁶ The Agreement provides further policy-specific requirements, covering an extensive range of programmes. In relation to payments under environmental programmes, paragraph 12 requires that, being part of a clearly-defined government programme, such payments should be based on the fulfilment of specific requirements which may include conditions related to production methods or inputs. It provides that the amount of payment shall be 'limited to the extra costs or loss of income involved in complying with the government programme'. If a specific policy is included in the Green Box, the member shall ensure that the measure will remain compliant with the requirements provided under Annex 2. The EU classifies the agri-environmental measures implemented through the Common Agricultural Policy as only minimally trade and production distorting, thus fitting within the so-called Green Box measures.²⁷

In line with the Preamble to the Agreement on Agriculture, an agri-environmental programme is covered by the exemption from domestic support reduction commitments under Annex 2 in so far as it promotes non-trade concerns, such as the need to protect the environment. While a value-based measure arguably may meet the fundamental requirement that it has no, or at most minimal, trade-distorting effects;²⁸ such a measure remains illegitimate under the policy-specific Green Box requirements on agri-environmental programme. This explains the attention that the European Union and its Member States have paid to designing the schemes with a cost-based approach as if they were management-based schemes. The Common Agricultural Policy does not allow in any circumstances agri-environmental measures to exceed costs of the contractual obligations, in the form of extra management costs and income foregone.²⁹ According to the Agreement on Agriculture, the implementation of value-based payments remains, thus, prevented under the Green Box requirements. It remains possible to run result-based contracting with a value-based approach through a non-government funding source.

²⁴ See, *mutatis mutandis*, M. Cardwell, F. Smith, *Renegotiation of the WTO Agreement on Agriculture: Accommodating the New Big Issues*, "International and Comparative Law Quarterly" 2013, 62, 865.

²⁵ See WT/DS267/R, 8 September 2004, para 7.412; and WT/DS267/AB/R, 3 March 2005, para 334.

²⁶ See Agreement on Agriculture (15 April 1994) LT/UR/A-1A/2, Annex 2, para 1(a) and (b).

²⁷ See, for example, the EU notification to the WTO Committee on Agriculture concerning domestic support commitments for the marketing year 2013/2014, G/AG/N/EU/35, 8 February 2017. The notification, among others, covers Regulations on EU direct support schemes, rural development and market organisation policies under the Common Agricultural Policy.

²⁸ See G. Schwarz and others, *An analysis of the potential effectiveness of a results-based approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes*, Report to the UK Land Use Policy Group 2008; U. Latacz-Lohmann, I. Hodge, *European agri-environmental policy for the 21st century*, "Australian Journal of Agricultural and Resource Economics" 2003, 47, 123; D. Blandford, T.E. Josling, *Should the Green Box be Modified?*, IPC Discussion Paper, International Food & Agricultural Trade Policy Council 2007; D. Blandford, B. Hill, *Guest Editorial: Directions in Rural Development Policy – Lessons from Both Sides of the Atlantic*, "Eurochoices" 2008, 6. See also K. Anderson, *Agriculture's Multifunctionality and the WTO*, "Australian Journal of Agricultural and Resource Economics" 2000, 44, 475; D. Blandford, R.N. Boisvert, *Non-trade Concerns and Domestic/International Policy Choice Non-trade Concerns and Domestic/International Policy Choice*, Working Paper 02-1, International Agricultural Trade Research Consortium 2002; F. Smith, *Reconciling the Irreconcilable: Law, Politics and Non-Trade Concerns in the WTO Agreement on Agriculture*, British International Studies Association (BISA) 31st Annual Conference, Cork 2006.

²⁹ Under the EU Regulation 1305/2013, payments under agri-environmental programmes 'shall be granted annually and shall compensate beneficiaries for all or part of the additional costs and income foregone resulting from the commitments made.' See article 6(2) of the Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347/487.

3. A REVERSE AUCTION AS A POSSIBLE SOLUTION TO ADDRESS HETEROGENEITY IN ECOSYSTEM SERVICES PRODUCTION

A practicable strategy would be the use of reverse auctions to address heterogeneity in the value of ecosystem services production. Such an option is attracting increasing interest as a result of its potential to reflect variation in site conditions and management options as well as the resources and motivation of the farmer.³⁰ A reverse auction is a mechanism in which many providers compete to offer goods or services (in our case, the achievement of environmental outcomes) to a buyer; in a classical auction, many buyers compete for goods or services offered by one provider.³¹ While auctions have been applied to management-based schemes, they are also applicable to results-based schemes in which applicants may be invited to submit bids for delivering environmental outcomes rather than management activities. This reflects variations in individual costs and innovation in managements methods. While in Australia and the United States there has been a widespread application of reverse auctions in agri-environmental programmes,³² Europe has just started to consider such an option. The ‘Blühendes Steinberg’ scheme in Germany is, so far, the only scheme which operates an auction process. However, it is not funded under the European Agricultural Fund for Rural Development, but by a nature conservation trust (*Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein*).³³ Farmers are required to maintain species-rich meadows and pastures in the region of Steinburg based on the presence of a minimum number of indicator species (at least 4 or 6 indicators), for which they receive payments calculated through an annual reverse auction process. Farmers apply for the schemes in April, making an offer of a cost per hectare on the basis of what they consider as appropriate to deliver the measured environmental outcome. After the parcels are examined by an evaluator, the offers that have been judged valid are accepted and the payments are provided in July, once the threshold number of species has been verified. This scheme has been based on the experience gained in previous pilot projects in the region of Northeim in Germany. While still developing in Europe, the option represented by an auction process has been explicitly included in the Rural Development Programme under the Common Agricultural Policy Reform 2014–2020. Under article 49(3), Regulation 1305/2013 recognises the option for the Managing Authority to select applicants on the basis of calls for proposals, which may arguably include an auction pattern. According to the provision, the selection of applicants through a call for proposals may also apply economic and environmental efficiency criteria.³⁴ In defining and applying selection criteria, the Managing Authority should ensure equal treatment, efficient use of financial resources and targeting of measures in relation to the UE priorities for rural development. Therefore, while addressing results-based environmental commitments, bids need to be based on the ad-

³⁰ See, among others, M. Groth, *An empirical examination of repeated auctions for biodiversity conservation contracts*, “University of Lüneburg Working Paper Series in Economics” 2008, No. 78; M. Groth, *Auctions in an outcome-based payment scheme to reward ecological services in agriculture – Conception, implementation and results*, 45th Congress of the Regional Science Association, Amsterdam, August 2005.

³¹ See, *inter alia*, P.J. Ferraro, *Asymmetric information and contract design for payments for environmental services*, “Ecological Economics” 2008, 65, 810; L.U. Lohmann, C. van der Hamsvoort, *Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application*, “American Journal of Agricultural Economics” 1997, 79, 407.

³² For an analysis of the United States’ context, see T. Cason, L. Gangadharan, *Auction design for voluntary conservation programs*, “American Journal of Agricultural Economics” 2004, 86, 1211. For the Australian experience, see G. Stoneham and others, *Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria BushTender trial*, “The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics” 2003, 47, 477.

³³ Among others, see M. Groth, *Auctions in an outcome-based payment scheme to reward ecological services in agriculture – Conception, implementation and results*, 45th Congress of the Regional Science Association, Amsterdam, August 2005.

³⁴ See Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, L 347/487.

ditional costs incurred and income foregone as a result of the farming practices that the farmer consider necessary to achieve the results expected from these commitments.³⁵

4. CONCLUDING REMARKS

The quantification of payment levels is relevant to the development of a results-based approach, not only from a purely economic perspective. Several legal implications and compliance issues have been discussed in the paper. The WTO requirements on government-funded support measures are important issues. Payment levels in results-based contracting should reflect the levels of environmental outcomes that are achieved to motivate good results. However, the existing contracts apply the standard payment calculations that are utilised in management-based agri-environmental schemes.³⁶ This complies with the WTO regulations that require agri-environmental payments to be based on the income forgone and the additional cost incurred in performing contractual obligations. The implementation of value-based payments is prevented under the Green Box requirements in accordance with the Agreement on Agriculture. The WTO requirements on government-funded support measures would not accommodate a measure where payment exceeds costs induced by the performance of the contractual obligations. This does not impede a results-based contracting funded by non-government sources. The paper has explored an option that consists in the use of reverse auctions to address heterogeneity in the value of ecosystem services delivery. Under a reverse auction scheme, applicants may be invited to submit bids for delivering environmental outcomes rather than management activities. This reflects variations in individual costs and innovation in managements methods. Regulation 1305/2013 has recently recognised the option for the Managing Authority to select applicants on the basis of calls for proposals.³⁷ Such a call for proposals may arguably include an auction pattern. According to article 49(3) of the Regulation, the selection of applicants through a call for proposals may also apply economic and environmental efficiency criteria. Further experimentation is required and Europe has started to consider such an option, with the only example being the 'Blühendes Steinberg' scheme in Germany.³⁸

Bibliography

- Allen B. and others, (2014), *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*, Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy.
- Anderson K., (2000), *Agriculture's Multifunctionality and the WTO*, "Australian Journal of Agricultural and Resource Economics".
- Blandford D., Boisvert R.N., (2002), *Non-trade Concerns and Domestic/International Policy Choice Non-trade Concerns and Domestic/International Policy Choice*, Working Paper 02-1, International Agricultural Trade Research Consortium.

³⁵ Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014–2020, 19.11.2014.

³⁶ See C. Keenleyside and others, *Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014–20*, Prepared for the European Commission, DG Environment, Institute for European Environmental Policy 2014. See also R.J.F. Burton, G. Schwarz, *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change*, "Land Use Policy" 2013, 30.

³⁷ See Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, L 347/487.

³⁸ See, among others, M. Groth, *The transferability and performance of payment-by-results biodiversity conservation procurement auctions: empirical evidence from northernmost Germany*, "Working Paper Series in Economics" 2009, No. 119, M. Groth, *Kosteneffizienter und effektiver Biodiversitätsschutz durch Ausschreibungen und eine ergebnisorientierte Honorierung: Das Modellprojekt "Blühendes Steinberg"*, "University of Lüneburg Working Paper Series in Economics" 2008, No. 105.

- Blandford D., Hill B., (2008), *Guest Editorial: Directions in Rural Development Policy – Lessons from Both Sides of the Atlantic*, “Eurochoices”.
- Blandford D., Josling T.E., (2007), *Should the Green Box be Modified?*, IPC Discussion Paper, International Food & Agricultural Trade Policy Council.
- Burton R.J.F., Schwarz G., (2013), *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change*, “Land Use Policy”.
- Cardwell M., (2004), *The European Model of Agriculture*, Oxford.
- Cardwell M., Smith F., (2013), *Renegotiation of the WTO Agreement on Agriculture: Accommodating the New Big Issues*, “International and Comparative Law Quarterly”.
- Cason T., Gangadharan L., (2004), *Auction design for voluntary conservation programs*, “American Journal of Agricultural Economics”.
- Cooper T., Hart K., Baldock D., (2009), *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00–28, Institute for European Environmental Policy.
- Costanza R. and others, (2011), *Valuing ecological systems and services*, “Biology Reports”.
- Costanza R. and others, (2017) *Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?*, “Ecosystem Services”.
- Ferraro P.J., (2008), *Asymmetric information and contract design for payments for environmental services*, “Ecological Economics”.
- Geboye Desta M., (2002), *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Hague.
- Groth M., (2005), *Auctions in an outcome-based payment scheme to reward ecological services in agriculture – Conception, implementation and results*, 45th Congress of the Regional Science Association.
- Groth M., (2008), *An empirical examination of repeated auctions for biodiversity conservation contracts*, “University of Lüneburg Working Paper Series in Economics” No. 78.
- Groth M., (2008), *Kosteneffizienter und effektiver Biodiversitätsschutz durch Ausschreibungen und eine ergebnisorientierte Honorierung: Das Modelprojekt “Blühendes Steinburg”*, “University of Lüneburg Working Paper Series in Economics” No. 105.
- Groth M., (2009), *The transferability and performance of payment-by-results biodiversity conservation procurement auctions: empirical evidence from northernmost Germany*, “Working Paper Series in Economics” No. 119.
- Keenleyside C. and others, (2014), *Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014–20*, Prepared for the European Commission DG Environment, Institute for European Environmental Policy.
- Latacz-Lohmann U., Hodge I., (2003), *European agri-environmental policy for the 21st century*, “Australian Journal of Agricultural and Resource Economics”.
- Lohmann L.U., van der Hamsvoort C., (1997), *Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application*, “American Journal of Agricultural Economics”.
- McMahon J.A., (2006), *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*, Oxford.
- McMahon J.A., Geboye Desta M. (eds.), (2013), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement: New and Emerging Issues in International Agricultural Trade Law*, Cheltenham.
- Moreddu C., (2007), *Effective Targeting of Agricultural Policies. Best practices for policy design and implementation*, OECD Publishing.
- Orden D., Blandford D., Josling T.E., (2011), *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*, Cambridge.
- Ploeg J.D., van der Roep D., (2003), *Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe*, G. van Huylenbroeck, G Durand (eds.), *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Ashgate.
- Renting H. and others, (2009), *Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework*, “Journal of Environmental Management”.
- Saba A., (2017), *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, M. Alabrese, M. Brunori, S. Rolandi, A. Saba, *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*, Cham.
- Schwarz G. and others, (2008), *An analysis of the potential effectiveness of a results-based approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes*, Report to the UK Land Use Policy Group.
- Schwarz G., Morkvėnas Ž., (2012), *Review of outcome based agri-environmental payments and guidelines for the practical implementation of a pilot scheme in Lithuania*, Baltic Compass Report.
- Smith F., (2006), *Reconciling the Irreconcilable: Law, Politics and Non-Trade Concerns in the WTO Agreement on Agriculture*, British International Studies Association (BISA) 31st Annual Conference.

Stoneham G. and others, (2003), *Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria BushTender trial*, "The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics".

Vihervaara P, Ronka M., Walls M., (2010), *Trends in Ecosystem Service Research: Early Steps and Current Drivers*, "AMBIO".

Andrea Saba – post-doctoral Research Fellow, University of Bologna, andrea.saba5@unibo.it.



TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO

Principios de competencia como garantía de los intereses de los participantes en el mercado agroalimentario¹

ABSTRACT: *Principles of Competition as a Guarantee of the Interests of the Participants in the Agri-Food Market.*

The market of agri-food products needs to take care of the budgets that the ordering provides and that have as purpose to offer an adequate level of competition. This paper analyzes some of the commercial practices and behaviors in the agri-food sector and that can influence the competition. Of interest is the recent initiative of the European Commission that seeks to prohibit unfair commercial practices in the food supply chain in terms of equal opportunities for small and medium-sized food and agricultural enterprises, producers and farmers.

KEYWORDS: competition, agri-food products, marketing, consumer protection

RESUMEN: El mercado de productos agroalimentarios y sus peculiaridades hace que sea preciso ofrecer un nivel adecuado de competencia en el mismo en beneficio de su correcto funcionamiento y, de manera especial, de la protección y garantía de los que participan en él. Este trabajo analiza algunas de las prácticas y comportamientos comerciales llevadas a cabo por las entidades del sector agroalimentario y que, en ocasiones, pueden influir en la leal competencia. Es de especial interés en la materia que nos ocupa la reciente iniciativa de la Comisión Europea que pretende prohibir las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro de alimentos.

PALABRAS CLAVE: competencia, productos agroalimentarios, comercialización, protección del consumidor

1. LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

El régimen de la leal competencia en el mercado es el proceso por el que se asegura que cualquier forma de manifestación de la función empresarial tenga lugar en el mismo. En el Derecho español el

¹ Este trabajo se vincula a las investigaciones realizadas gracias a la financiación recibida en la Estructura de Investigación de la Universidad de Jaén 2017-19 (EI_SEJ2_2017) de la que soy IP y en el Proyecto de Investigación “Retos de la Comercialización Eficiente de los Aceites de Oliva: Correcto etiquetado y Aprovechamiento de las Ventajas asociadas a su Web Site”, del Instituto de Estudios Giennenses de la Diputación Provincial de Jaén (2017), cuyo IP es el Dr. Martínez Gutiérrez.

sistema económico se reconoce constitucionalmente y recae sobre el ‘principio de libre competencia’ y la tutela de los intereses de los consumidores como parte débil de las relaciones que se suceden en el mercado. Razón que hace preciso que se garantice no sólo la competencia, sino también el ejercicio de la libertad de empresa de los que forman parte de él y que se vincula a la necesaria unidad económica y al mercado único². El artículo 38 de la Constitución española establece la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, debiendo ser los poderes públicos los que garanticen y protejan su ejercicio y la defensa de la productividad. El contenido de esta libertad se concreta en la facultad de acceder a un mercado y que se determinen las condiciones de desarrollo de la propia actividad comercial, el libre ejercicio sobre la finalidad y objetivos económicos y la posibilidad de cesar en la actividad cuando así lo desee el empresario. Ello necesariamente hay que unirlo a la adecuada **protección de los intereses de los consumidores**.

En el Derecho nacional prestar atención a dos normas que se han ocupado de la tutela de la competencia en el mercado y la organización eficiente del mismo. Esta protección se refleja en la defensa contra los actos realizados en el mercado y dirigidos a impedir que la competencia funcione en plenitud, en cuyo caso nos referimos a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (LDC)³; y en una defensa contra los actos que, sin impedir la competencia, perturban su funcionalidad, cual es la Ley 3/1991 de 10 de enero sobre Competencia Desleal (LCD). En el ámbito comunitario, junto a diversas Comunicaciones y Directrices, la defensa de la competencia se ha materializado en los artículos 101 a 109 del TFUE, el Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia y el Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones (modificado por el Reglamento 519/2013, de 21 de febrero).

2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

2.1. Conductas que vulneran la defensa de la competencia

La LDC tuvo como objetivo esencial determinar un sistema que estableciese los instrumentos idóneos para asegurar el buen funcionamiento de los procesos del mercado, sin intervenir de modo innecesario en la libre toma de decisiones empresariales. La norma se articula en tres bloques básicos de la política económica y que son los siguientes: primero, el régimen aplicable a las conductas restrictivas de la competencia y que se refiere a la prohibición de los acuerdos entre empresas, al abuso de posición de dominio o situación de superioridad en el mercado y al falseamiento de la libre competencia por actos desleales. El segundo bloque alude al control de las concentraciones económicas nacionales y que procede en dos planteamientos precisos: que “como consecuencia de la concentración se adquiera o se incremente una cuota igual o superior al 30 por ciento del mercado relevante de producto”⁴; y en los casos en los que el “volumen de negocios global en España del conjunto de los partícipes supere en el último ejercicio contable

² Art. 38 de la Constitución Española. Puede consultarse: G.J. Ruiz-Rico Ruiz, *La libertad de empresa en la constitución Económica Española: especial referencia al principio de la libre competencia*, “Revista de Derecho Mercantil” 1995, 215, p. 223–258.

³ También el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

⁴ Salvo que el volumen de negocios global en España de la sociedad adquirida o de los activos adquiridos en el último ejercicio contable no supere la cantidad de 10 millones de euros, siempre y cuando las partícipes no tengan una cuota individual o conjunta igual o superior al 50 por ciento en cualquiera de los mercados afectados, en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo.

la cantidad de 240 millones de euros, siempre que al menos dos de los partícipes realicen individualmente en España un volumen de negocios superior a 60 millones de euros”. Por último, se recoge el sistema de ayudas públicas y subvenciones, el cual está generando un importante debate que se fundamenta en la posible vulneración del principio de igualdad de oportunidades para los operadores económicos.

Respecto al tema que nos interesa en el presente trabajo, hemos de centrar nuestra atención en el primer elemento esencial de la defensa de la competencia, distinguiendo las prácticas colusorias, el abuso de posición dominante y los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público.

2.2. Conductas colusorias

La referencia a las prácticas colusorias en el mercado engloba la prohibición de todo acuerdo, decisión y recomendación colectiva, así como las prácticas concertadas o conscientemente paralelas cuyo efecto o finalidad sea limitar, restringir o falsear la competencia en el mercado nacional (o en parte del mismo)⁵. Debiendo ser su objetivo la posibilidad de ocasionar una limitación o restricción de la competencia en el mercado, aunque no se alcance dicho resultado⁶. En concreto, la fijación de precios o condiciones comerciales; la obstaculización o control de la producción, distribución, el desarrollo técnico injustificado; la negativa a satisfacer las demandas de compra no justificada; el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento; que unos competidores se sitúen en una posición de desventaja frente a otros por la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes; o que se condicione la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que no tengan relación con el objeto de las relaciones contractuales. No obstante, se permite su ejecución si resultan amparados y justificados en una de las exenciones recogidas en el tenor de la norma⁷. Al margen de las exenciones, las actuaciones colusorias que sean ilícitas están prohibidas y serán nulos de pleno Derecho.

Por su parte, en la práctica es fundamental el régimen de las situaciones de abuso de la posición de dominio. Ostentar una condición de superioridad en un mercado no es anticompetitivo *per se*, sino que lo es el abuso que se hace de esa posición. La superioridad se aprecia cuando la entidad puede actuar de manera independiente, sin tener en cuenta al resto de competidores, a los proveedores o a los propios consumidores. En el ámbito de los productos agroalimentarios, la entidad que determina precios demasiado bajos sistemáticamente y sin que esté justificado cuando ocupa una posición dominante puede traer como consecuencia que el resto de competidores queden fuera del mismo o que se reduzca significativamente su cuota de mercado. La Comisión Nacional de la Competencia dispone de la facultad para declarar que

⁵ Art. 1 de la LDC.

⁶ Art. 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia (DOUE L 1, de 4 de enero) y al Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (Reglamento comunitario de concentraciones. DOUE L 24, de 29 de enero). En el ámbito nacional, la Ley 15/2007, 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE 159, de 4 de julio, en adelante, LDC), en concreto el art. 2. Para ampliar esta materia véanse, entre otros, F. Hernández Rodríguez, A. Fernández De Araoz, *Precios predatorios y abuso de posición dominante: análisis crítico de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Defensa de la Competencia a la luz de las Resoluciones en los asuntos “BT/Telefónica” y “Tabacos de Canarias”*, “Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia” 1999, 201, p. 9–34; P. Robles Latorre, *Sentencia de 14 de febrero de 2012. Imposibilidad de ejercicio de acción resolutorio por abuso de posición de dominio*, “Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil” 2013, 91, p. 85–102; A. Robles Martín-Laborda, *Los precios excesivos como supuesto de abuso de posición dominante*, “Actas de Derecho Industrial” 2014–2015, 35, p. 533–536; J.I. Ruiz Peris, *La responsabilidad de la dominante en el derecho de defensa de la competencia*, Valencia 2004.

⁷ Según el criterio de eficiencia, el de reglamentación, el de la escasa importancia y el criterio de resolución del órgano facultado en materia de competencia. Resolución del TJUE núm. 120/17, de 14 de noviembre (C-671/15) entre el Président de l’Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d’endives (APVE).

la prohibición de conductas colusorias no es aplicable a un acuerdo, decisión o práctica, bien por no tener por objeto, producir o poder producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional, o bien porque permita a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas, no impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos o no consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios.

Finalmente, el supuesto de falseamiento de la libre competencia por actos desleales (*antitrust*)⁸, en estos casos el comportamiento desleal ha de ser de tal magnitud que traiga como consecuencia el perjuicio del interés general⁹.

3. PRÁCTICAS DESLEALES EN EL ÁMBITO DE LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

La necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores¹⁰, y la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa¹¹, supuso la reforma de nuestra norma sustantiva en materia de competencia desleal y que tuvo lugar con la aprobación de la Ley 29/2009¹², la cual modificó el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Centrando nuestra atención en las prácticas desleales y en lo que hace al comercio de productos agroalimentarios, hay que destacar un comportamiento que suele ser habitual, cual es la *venta a pérdida*¹³. Pese al reconocimiento de la libre fijación de precios como libertad amparada por la Constitución¹⁴, la

⁸ Art. 3 de la LDC, en relación con los artículos 15 y 17 del mismo texto.

⁹ Disposición Adicional 2ª de la LDC.

¹⁰ Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales. DOUE L 149, de 11 de junio). Vid. J. Massaguer Fuentes, *El nuevo Derecho contra la competencia desleal. La Directiva 2005/29/CE sobre las Prácticas Comerciales Desleales*, Navarra 2006; A. Tato Plaza, P. Fernández Carballo-Calero, Chr. Herrera Petrus, *La reforma de la ley de competencia desleal*, Madrid 2010. Así como, la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los derechos de los consumidores (DOUE L 304, de 22 de noviembre); y la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DOUE L 110, de 1 de mayo).

¹¹ Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (DOUE L 376, de 27 de diciembre).

¹² Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios (BOE 315, de 31 de diciembre). También cabe hacer alusión a otras normas que afectan a la información que se difunde en el mercado con una pretensión empresarial, como la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (BOE 294, de 8 de diciembre), cuyo objeto es la regulación de los signos distintivos, en particular de la marca del producto o servicio, como identificativo del mismo en el entorno comercial.

¹³ Art. 17 de la LCD y art. 14 de la LOCM (precepto al que recurre la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) en el ámbito agroalimentario). Para ampliar la materia: F. Carbajo Cascón, *La prohibición de la venta con pérdida de competencia desleal y la ley de ordenación del comercio minorista*, "Estudios sobre consumo" 1999, 48, p. 147-154; J.M. Otero Lastres, *Actos relevantes de competencia desleal: confusión, imitación y venta con pérdida*, en: A.J. Martín Muñoz (coord.), *Propiedad industrial y competencia desleal: perspectiva comunitaria, mercados virtuales y regulación procesal (Jornadas sobre la materia)*, Madrid 2001, p. 63-98; B. Peñas Moyano, *La venta a pérdida como acto de competencia desleal*, en: A.J. Viera González, J.A. Echevarría Sáenz (dirs.), *Distribución comercial y derecho de la competencia*, Madrid 2011, p. 589-620.

¹⁴ Art. 38 de la Constitución española. Así se desprende, entre otras, de la SAP Cantabria de 12 mayo 1993, la SAP Barcelona de 24 diciembre 1998 y la AP de Castellón (Sección 1ª) Sentencia 136/2004 de 15 mayo (AC\2004\927). Véanse Carbajo

singularidad de la misma es que se determina un precio bajo coste del producto o de adquisición (conocidos como ‘productos reclamo’) y con ello se induce o se puede inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos del mismo establecimiento, cuando tenga por efecto desacreditar la imagen de un bien o establecimiento ajenos y cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado. La razón de esta previsión consideramos que hay que entenderla en relación con la tutela de la capacidad productiva, la cual puede verse dañada o perjudicada por la venta a pérdida del producto de que se trate.

La práctica de *venta a pérdida* no sólo contaba en nuestro ordenamiento con una referencia en la LCD, sino también estaba prevista en la regulación del comercio minorista, la cual prohíbe la venta de un producto con un precio inferior al de adquisición según factura o al de “reposición si fuese inferior a aquél o al coste efectivo de producción si el artículo hubiese sido fabricado por el propio comerciante”. Aunque el recurso a esta limitación queda exceptuado en los supuestos de alineamiento de precios y en los casos en los que los productos objeto de la *venta a pérdida* sean perecederos y esté próxima la fecha de caducidad. No obstante, el TJUE en la Sentencia (Sala Quinta) de 19 de octubre de 2017 declaró que la disposición nacional que prohíbe de forma general ofertar o realizar ventas de bienes con pérdida se opone a las previsiones contenidas en la Directiva 2005/29/CE¹⁵.

Por otra parte, la defensa de los intereses de los consumidores de productos agroalimentarios precisa hacer una referencia a los actos de *engaño* en el mercado, los cuales encuadran tanto la utilización o difusión de indicaciones incorrectas o falsas, como la omisión de datos relevantes, así como la que sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige o alcanza, sobre la naturaleza, modo de fabricación o distribución, características, aptitud en el empleo, calidad y cantidad de los productos y en general sobre las ventajas realmente ofrecidas. Se recoge, de un lado, la deslealtad por engaño de la información falsa o de la que, siendo veraz, induce a error o puede hacerlo a los destinatarios; y que sea susceptible de alterar su comportamiento económico¹⁶. Además de ello, se determina una lista cerrada de supuestos considerados engañosos en cualquier caso¹⁷, en la medida en que afectan a quienes ostentan la condición de consumidores.

En cuanto a la omisión de datos relevantes en el contenido promocional de productos agroalimentarios se plantean dos alternativas: valorar la ilicitud por la omisión u ocultación de información de importancia para los consumidores; o que se ofrezcan los datos sobre los mismos (contenido, características y composición), pero de un modo que no resulten claros, inteligibles o que sean ambiguos, o se proporcionen en un momento inadecuado. Siempre que ello influya en la toma de decisiones del destinatario con el debido conocimiento de causa y que, de otro modo, no hubiera llevado a cabo¹⁸. No obstante, esta afirmación no es rotunda, sino que para su determinación habrá de tenerse en cuenta el contexto de hecho particular y las características y circunstancias específicas del mismo¹⁹. Asimismo, es engaño que se

Cascón, p. 147–154; B. Peñas Moyano, p. 589–620; N. Vara De Paz, *La venta con pérdida*, “Cuadernos de derecho y comercio” 2010, 54, p. 107–187.

¹⁵ STJUE (Sala Quinta) de 19 de octubre de 2017, Asunto C-295/16 (ECLI:EU:C:2017:782). Europamur Alimentación SA contra Dirección General de Comercio y Protección del Consumidor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre la petición de decisión prejudicial planteada por Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 4 de Murcia. La Administración regional impuso a Europamur una multa por haber incumplido la prohibición del artículo 14 de la LOCM.

¹⁶ Art. 6 de la Directiva 2005/29/CE y art. 5 de la LCD, pero es preciso que se afecte al comportamiento económico del destinatario, como lo ha puesto de manifiesto el TJUE en diversos pronunciamientos. A saber: asunto C-281/12 en el Caso *Trento Sviluppo SRL y Centrale Adriatica Soc. Coop.* contra *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* – TJUE Sala Sexta – Sentencia de 19 diciembre 2013.

¹⁷ Anexo I ‘lista negra’ de conductas que se consideran desleales en todo caso y, por tanto, están prohibidas y art. 27 de la LCD.

¹⁸ Arts. 6 y 7 de la Directiva 2005/29/CE, art. 7 de la LCD y art. 49 del TRLDCEU.

¹⁹ Cdo. 18 y apartado 2º del art. 5 del texto referenciado. Vid. C. Fernández-Nóvoa, *La Directiva comunitaria sobre prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores*, “Revista de Autocontrol de la Publicidad” 2006, 108,

oculte a los destinatarios el propósito comercial de la comunicación que se difunde sobre los productos alimenticios y nutricionales y éste no pueda extraerse del contexto en el que se ofrece.

Por último, consideramos que puede ser relevante la referencia a la *cláusula general* de deslealtad como acto de competencia desleal con sustantividad propia²⁰, será desleal si resulta objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe²¹.

4. NOTAS SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE CONTROL DE LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES

Las referencias indicadas con anterioridad abarcan la defensa de los intereses de los que participan en el mercado de productos agroalimentarios.

Respecto de los operadores económicos cabe mencionar la preocupación existente en el ámbito comunitario por la garantía de los intereses de los que forman parte del mercado de productos agroalimentarios. Hacemos referencia a la Propuesta de la Comisión Europea de abril de 2018, marco europeo mínimo tendente a prohibir las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro de alimentos y cuya pretensión no son los consumidores de modo directo, cuánto la igualdad de oportunidades de las pequeñas y medianas empresas alimentarias y agrícolas, los productores y agricultores, al entender que es un sector vulnerable en la cadena de suministro²², en base al diverso poder o capacidad de negociación entre los que integran dicha cadena. Las actuaciones desleales que tratan de mitigarse con esta Propuesta se centran en las prácticas comerciales que infringen los principios de buena fe y comercio justo en el mercado.

El origen mediato de esta Propuesta hay que datarlo en 2013 en la creación de un código voluntario de buenas prácticas en la cadena de suministro (*Iniciativa de la cadena de suministro –SCI–*)²³. A mayor abundamiento, la Propuesta referida parte con acierto de la Ley española para la Mejora de la Cadena Alimentaria²⁴.

El ámbito subjetivo de aplicación de la Propuesta está limitado a las relaciones entre un proveedor y un comprador que no ostente la condición de pequeña y mediana empresa, pero deja al margen las prácticas comerciales desleales entre empresas u operadores económicos; así como tampoco parece quedar clara su aplicación a las prácticas comerciales desleales que se produzcan en las transacciones comerciales que afecten a varios Estados miembros de la UE. En lo que hace a la perspectiva objetiva hay que valorar

p. 25; Massaguer Fuentes, p. 91–95. Por su parte, el Parlamento europeo ha reconocido en su Resolución de 22 de mayo 2012, sobre el refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables (2011/2272–INI – para su consulta: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0209+0+DOC+XML+V0//ES).

²⁰ Art. 6 de la Directiva 2005/29/CE y el art. 4 de la LCD. Para ampliar la materia: Massaguer Fuentes, p. 147; Robles Martín-Laborda, p. 29–37; y Tato Plaza, Fernández Carballo-Calero, Herrera Petrus, p. 66.

²¹ Art. 57 del C. de com. y art. 7 del C. civil español. La cláusula general (art. 4 de la LCD), calificada como *válvula de autorregulación*. Vid. Massaguer Fuentes, p. 152; Robles Martín-Laborda, p. 29–37; J. Sánchez-Calero Guilarte, *La ampliación del concepto de competencia desleal*, en: J.A. Gómez Segade, A. García Vidal (eds.), *El Derecho Mercantil en el umbral del siglo XXI, Libro Homenaje al Prof. Dr. Carlos Fernández-Nóvoa*, Madrid 2010, p. 398–399.

²² La Propuesta *Unfair trading practices in the food chain*, Bruselas, 12 de abril de 2018 que deriva de la Resolución del Parlamento Europeo adoptada en junio de 2016, en la que se invitaba a la Comisión Europea a presentar una propuesta para un marco a escala de la Unión relativo a las prácticas comerciales desleales y a las indicaciones del Consejo hechas a la Comisión en diciembre de 2016. En dicho año se creó el Grupo operativo sobre mercados agrícolas (AMTF) a fin de evaluar el papel de los agricultores en el conjunto de la cadena de suministro de alimentos y elaborar recomendaciones al respecto.

²³ Libro Verde sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa (COM 2013–37 final).

²⁴ Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE núm. 185, de 3 de agosto).

dos tipos de prácticas. De un lado, las prácticas comerciales desleales que deben prohibirse y que son las que a continuación se indican: las demoras en los pagos de productos perecederos, las cancelaciones de última hora, las modificaciones unilaterales o retroactivas de los contratos y que se obligue al proveedor a hacerse cargo de los gastos de los productos perdidos. De otro, las prácticas que serán factibles en tanto que estén sometidas a un acuerdo previo entre las partes, como lo es la posibilidad de que un comprador devuelva productos alimenticios no vendidos al proveedor.

Esta Propuesta va a suponer un incremento de la transparencia del mercado europeo y una limitación de comportamientos comerciales prohibidos con anterioridad. Ello contribuirá a la consecución de un entorno comercial más leal y una mejora del desenvolvimiento de la actividad en el mercado.

Bibliografía

- Carbajo Cascón F., (1999), *La prohibición de la venta con pérdida de competencia desleal y la ley de ordenación del comercio minorista*, "Estudios sobre consumo", 48.
- Fernández-Nóvoa C., (2006), *La Directiva comunitaria sobre prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores*, "Revista de Autocontrol de la Publicidad", 108.
- Hernández Rodríguez F., Fernández De Araoz A., (1999), *Precios predatorios y abuso de posición dominante: análisis crítico de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Defensa de la Competencia a la luz de las Resoluciones en los asuntos „BT/Telefónica” y „Tabacos de Canarias”*, "Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia", 201.
- Massaguer Fuentes J., (2006), *El nuevo Derecho contra la competencia desleal. La Directiva 2005/29/CE sobre las Prácticas Comerciales Desleales*, Navarra.
- Otero Lastres J.M., (2001), *Actos relevantes de competencia desleal: confusión, imitación y venta con pérdida*, en: A.J. Martín Muñoz (coord.), *Propiedad industrial y competencia desleal: perspectiva comunitaria, mercados virtuales y regulación procesal (Jornadas sobre la materia)*, Madrid.
- Peñas Moyano B., (2011), *La venta a pérdida como acto de competencia desleal*, en: A.J. Viera González, J.A. Echevarría Sáenz (dirs.), *Distribución comercial y derecho de la competencia*, Madrid.
- Robles Latorre P., (2013), *Sentencia de 14 de febrero de 2012. Imposibilidad de ejercicio de acción resolutorio por abuso de posición de domino*, "Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil", 91.
- Robles Martín-Laborda A., (2014–15), *Los precios excesivos como supuesto de abuso de posición dominante*, "Actas de Derecho Industrial", 35.
- Ruiz Peris J.I., (2004), *La responsabilidad de la dominante en el derecho de defensa de la competencia*, Valencia.
- Ruiz-Rico Ruiz G.J., (1995), *La libertad de empresa en la constitución Económica Española: especial referencia al principio de la libre competencia*, "Revista de Derecho Mercantil", 215.
- Sánchez-Calero Guilarte J., (2010), *La ampliación del concepto de competencia desleal*, en: J.A. Gómez Segade, A. García Vidal (eds.), *El Derecho Mercantil en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. Carlos Fernández-Nóvoa*, Madrid.
- Tato Plaza A., Fernández Carballo-Calero P., Herrera Petrus Chr., (2010), *La reforma de la ley de competencia desleal*, Madrid.
- Vara De Paz N., (2010), *La venta con pérdida*, "Cuadernos de derecho y comercio", 54.

Trinidad Vázquez Ruano – prof^a. titular de derecho mercantil acreditada, contratada doctora, Universidad de Jaén.



IZABELA LIPIŃSKA

Admissibility of state aid in EU law in terms of risk management in agriculture

SUMMARY: The article addresses risk management issues in terms of granting state aid to agricultural producers, focusing in particular on the legitimate grounds for granting it under EU law. The article describes the directions and trends of the aid granted. It has been noted that the agricultural specificity and transformations in the agricultural market support the necessity of protecting and guaranteeing equal competition conditions to all farmers within the Member states. It is also recognized that not only farmers' income, but also their basic workplaces and existence must be protected by law. A significant role in granting state aid is played by the European Commission which is the proper authority and competences provided for in the Treaty and secondary legislation. The application of certain public aid must also be properly shaped and stimulated. From the economic point of view, it leads to a change in the ratio of capital in agriculture in relation to other means of production. What is more, the access to state aid which is frequently facilitated limits the choice of other risk management instruments by farmers.

KEYWORDS: state aid, risk in agriculture, risk management

1.

The subject of this article is the admissibility of state aid in agriculture, which is aimed at persons running an agricultural business, who struggle with negative results of specific risks. The risk management is a conscious and organized process, which through the anticipation of accidental negative proceedings, its design and introduction of certain procedures allows limitation of its occurrence.¹ It consists in not only taking on actions based on a forecast of possible hazards, but also on gathering assets which in the future shall equalize the loss in case of risk occurrence.² This allows to protect assets, incomes, liabilities, human resources, and maintaining the same time maximal effectiveness, with the lowest possible security costs.³

Although risk management is not a typical legal term, it is mentioned in the EU's normative acts relating to the the Common Agricultural Policy. It is justified by the fact that the production activity is particularly exposed to the influence of many external incentives which remain out of control of the farmer. The

¹ See: J. Pawłowska-Tyszko, *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, in: Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2009, p. 14; I. Kwiecień: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, pp. 45.

² See: I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, no. 1, pp. 67–84.

³ Also see: K. Łyskawa, K. Rojewski, *Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji roślinnej*, in: M. Kaczała, K. Rojewski (eds.), *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015, p. 43.

uncertainty of the possibility of a correct use of production means follows from the agriculture's specificity. Consequently, the range of agricultural risk is much higher than in other branches of the market economy. Income of agricultural producers is less foreseeable and secure. As noted by E. Kremer, here occurs the risk of a failure to achieve the planned income or any income whatsoever, or even of suffering a loss.⁴

Therefore, when relating risk management to agricultural activity, one should note that there is a set of activities which make it possible to run a farm being aware of the danger which may occur in it.⁵ This awareness should be combined with a will of using available instruments of risk management. A specifically planned state aid plays a very important role here.

The aim of this article is to indicate the legitimacy of granting state aid in agriculture, in compliance with EU law, in the event of risk occurrence. Moreover, the aim of this study is to present the directions of applied aid in terms of particular legal risk management instruments.

The discussed issue is relatively new, although it has already been the subject of analysis in economics and management.⁶ Normative matters, pertaining directly to agriculture and the management of risk occurring in it, have been so far mostly supplementary to economic considerations. As an example can be reports prepared by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).⁷ Furthermore, noteworthy is the report prepared in 2016, ordered by the Committee on Agriculture and Rural Development (AGRI) of European Parliament under the management of T. García-Azcárate: "Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks". It is a synthetic depiction of risk management problems in Member states, responding to applied state aid.

There are many reasons for undertaking the discussed problem. Firstly, the risk in this case is mostly of nature character (i.e. weather and biological), it is extremely difficult to foresee and prevent. It is complicated to manage it, which results from a long production cycle in farming. A farmer making a decision about the type and extent of production sees the results of the decision only upon the completion of the vegetation period, or growth. Furthermore, he never can be sure if he gains the income or incurs a loss. Secondly, running the production activity in farming should be identified with running the household of the farmer. Both are strongly integrated with each other, which at the same time indicates to some extent the necessity of special protection of his existence, both in economic depiction and in the social aspect. Thirdly, the discussed issues were noted by the EU's legislator who enforced certain legal norms in this scope. And yet, Member states have been still left with a large freedom to apply particular legal instruments, both as to their construction, as to application.

2.

As it has been emphasized above, the problem of supporting risk management in farming is discussed both within the scope of Common Agricultural Policy, and within agricultural policies of particular

⁴ See: E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/PROJEKTY_2014/Konferencja_SGGW_WNE/referaty/Dr_hab._El%C5%BCbieta_Kremer_-_Ubezpieczenia_maj%C4%85tkowe_rodzinnych_gospodarstw_rolnych.doc [access: 07.05.2016].

⁵ Also see: M. Kaczała, K. Łyskawa, *Skuteczne ubezpieczenia w zarządzaniu gospodarstwem rolnym*. „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, no. 1/2, p. 36.

⁶ Though, generally one should mention such works as A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa: zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, K. Bacon, *European Union Law of State Aid*, Oxford 2017.

⁷ See: OECD, *Income Risk Management in Agriculture*. OECD Paris, 2000; OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation*, European Commission 2001, OECD Paris; S. Kimura, J. Anton, C. Lethi, *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*, OECD Paris, 2009.

Member states. It requires certain sources of financing, i.e. assets within the scope of pillar I and II of CAP (Common Agricultural Policy), and also assets from national budgets. There has to exist a specific harmony between them, which results both from legislation, and from international liabilities. Particularly, it is a question of liabilities towards the World Trade Organization (WTO).⁸

Regarding pillar I, one may observe that the Member states actually possess a wide enough flexibility in the scope of budget and introduction of its instruments. Thereby, they emphasize the meaning of diversity of agriculture, its production potential, and some addiction to climatic conditions, environmental and social-economic needs throughout the European Union.⁹ Still, this flexibility requires also some regulatory and financial restrictions to ensure equal chances on the European level in order to achieve delineate common targets. In this area, the Member states have common responsibility for finding the right balance between possible benefits, and drains for producers.

The specificity of agriculture and the changes in the market support the claim of the necessity to secure and ensure equal conditions of competition to farmers in all Member states as was expressed in the European Union's legislation, in the scope of rules of granting aid from public assets. Actually, the basic norms forming grants of state aid in the farming sector were presented in five documents. They are:

1. Commission Regulation (EU) No. 702/2014 of 25 June 2014 declaring certain categories of aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (further: ABER),¹⁰

2. Commission Regulation (EU) No. 1408/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid in the agriculture sector,¹¹

3. Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005,¹²

4. Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance),¹³

5. European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020 (2014/C 204/01) (further: Guidelines).¹⁴

It is necessary to note that domestic norms governing public aid in agriculture, must be adapted to the rules and provisions of the above EU normative acts, depending on its type and needs.

3.

The EU legislator, responding to the support extended to agricultural producers as regards risk management instruments uses the term of state aid, as is the case in the majority of Member states.¹⁵ Whereas,

⁸ For more see: A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, p. 172.

⁹ See: European Commission, *Overview of CAP Reform 2014–2020*, Bruksela 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf [access: 12.07.2015].

¹⁰ This is a regulation on block exemption in agricultural sector (ABER); OJ L 193, 1.7.2014, pp. 1–75. The regulation was accepted on basis of article 109 TFUE, in which Council authorized Commission to accept legal solutions, in scope of some horizontal aid categories for small and medium enterprises.

¹¹ OJ L 352, 24.12.2013, pp. 9–17.

¹² OJ L 347, 20.12.2013, pp. 487–548.

¹³ OJ L 187, 26.6.2014, pp. 1–78.

¹⁴ OJ C 204, 1.07.2014, pp. 1–97.

¹⁵ For instance, in Italian it is *aiuti di Stato*, French: *aides d'État*, German: *staatliche Beihilfen*.

the Polish legislator uses the term 'public aid', which may indicate some interference of public institutions whose aim is to support a specific subject in a specific form.

The starting point for granting aid may be an assumption that those institutions know more, especially they know who should receive the aid, and to realize the goals aimed at.¹⁶ However, the idea of granting EU's aid itself occurs to be faulty. Notwithstanding, taking into account the fact that the range of public and state aid in this research is identical, both names may be used convertibly.

It is worthy a notethat in EU's primary law the concept of state aid was not precisely specified. Article 107 para. 1 TFEU was an exception foreseeing its possible occurrence and provided that any aid guaranteed by a Member state or with the use of State sources in any form, which disturbs or threatens or distorts competition by favouring certain entities or the production of some goods, is inconsistent with the internal market, to the extent in which it influences the trading (exchange of trade) between Member states. In this approach, therefore, it is a term referring to any aid, given in any form, in an indirect and direct way.¹⁷

The legislator appeals to presented article in Guidelines, which article orders to understand aid as any way to fulfill all criteria set in art. 107 para. 1 of Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The resolutions of this article support the rule of a general prohibition to grant give public aid, and the provisions of sections 2 and 3 allow granting public aid in exceptional cases as an exception of a general prohibition. It is worth admitting that from the beginning of the rules on state aid being enforced, the burden of their definition lies with the European courts.

Based on the legal norm referred to above, one should recognize that the public aid in agriculture means support extended to an entity in question only under four premises. Firstly, this aid is given by state from its financial assets.¹⁸ Secondly, when obtaining the aid, the beneficiary receives a more profitable support than one available on market. The third condition, which is of a selective character, concerns aid granted to some privileged entities only, and applies to agricultural producers or some kinds of production. In this case, it loses its general character. Furthermore, granting the aid may disturb or disturbs competition on the market, and may also lead to negative fluctuations through the reaction to the trade exchange between member states.¹⁹

In such a case, to be able to talk about proper state aid, the discussion ought to be based on three fundamental principles. Firstly, the general rules of EU's policy of competition must be observed.²⁰ Secondly, these rules must be coherent with the Common Agricultural Policy, including the policy of rural development. Thirdly, they must respect the international liabilities undertaken by the European Union. In a wide depiction, one may acknowledge that state aid occurs where market participants do not get along with the existing situation or event leading to some stable or not, transformation. It is a basic element of its protection.²¹ According to the general rule, the granting of such aid is forbidden, unless: a) Commission

¹⁶ Compare: L. Durnwalder, *Manuale sul diritto degli aiuti di stato*, Bolzano 2013, p. 7.

¹⁷ See e.g.: Judgment of the Court of 14 February 1990. French Republic v Commission of the European Communities., ECR 1990, p. 307.

¹⁸ This aid does not have to be given by state authorities, it can be ensured by private subject indicated by state, more: European Committee, *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, 2008 [access: 19.12.2016].

¹⁹ See: B. Woźniak, *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing” 2010, no 4, p. 152; C.E. Baldi, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Santarcangelo di Romagna 2015, p. 367; J. Maia, *Vade-mecum des aides d'État*, Paryż 2016, [access: 23.02.2017], http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Vade-mecum_aide-etat_complet.pdf, pp. 22.

²⁰ As noted by A. Jurcewicz, state aid, regardless of its form, may change competition and may serve as an important instrument of the realization of the goals of the structural policy. A. Jurcewicz, *Traktatowe...*, op. cit., p. 47.

²¹ Also in T. Kleiner, *Modernization of state aid*, in: E. Szyrżczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Sussex 2012, p. 2.

confirms it basing on the conclusion that it is consensual to the internal market, b) the aid is free from the obligation to be submitted in line with the procedure, or c) it is not state aid.²²

In the first case, the permission on state aid must comply with the EU's Guidelines about the state aid in the agricultural sector. Apart from the Guidelines, the ABER regulation identifies the types of aid which are exempt from the notification procedure, simplifying it and enabling the Commission to verify the compliance of certain categories of aid. The main difference between the application of the Guidelines and the solutions concluded in the ABER regulation is that in the first case, the Commission should be notified of the aid and declare its compliance or reject it, whereas in the case of ABER, the Member State is only required to notify the fact 10 days before its entry into force. Automatically, the state assumes responsibility for all compliance or its lack in this respect.

Finally, the last possibility is based on the fact that the aid granted is treated as state aid. Therefore, it does not require notification or notification to the European Commission. This aid is regulated in "de minimis" regulation (Regulation no. 1408/2014) which applies to aid granted to undertakings active in the primary production of agricultural products.²³ It is granted on the basis of domestic legislation by each member state, with the respect of rules presented in mentioned regulation and general regulation linked to this aid, such as regulation no. 1407/2013.²⁴

However, the EU's legislator provided for a certain derogation from the restrictions on the allocation of the above-mentioned aid. On the basis of Article .107 para. 2b TFEU, aid shall be compatible with the internal market and shall make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences.

Furthermore, the aid is also admissible if a request is made by the Council at the request of a Member state (Article .108 para. 2 sentence 3 TFEU). The Committee is forced to verify and note the legitimacy of granting aid, and also issuing regulation in this matter.²⁵ Then, public aid, which will not result from the discussed Guidelines or any other strategies connected with risk management, shall be directly judged in view of Article 107 para. 3 TFEU.

This is related to the necessity for the Member states to demonstrate that this aid meets even the basic and fundamental principles of its provision.²⁶ In order for the Commission to be able to adopt a position and submit comments on the possible application of one of the above exceptions to the incompatibility of aid, Member states are required, in accordance with 108 para. 3 TFEU, to inform it in proper time about any plans to grant or alter aid. Such aid cannot be granted by Member states until the Commission takes a final decision in this matter. The Commission reserves the right to take an interim decision requiring that the Member state recovers, together with interest, any aid illegally paid pending a final decision by the Commission in in the event of the compliance of the aid with the internal market.

Although the granting of public aid is considerably reduced, important exceptions may result mainly from Article 81 of Regulation no. 1305/2013. Articles 107, 108 and 109 TFEU discussed above do not apply to payments done by Member states under and pursuant to the Regulation. Furthermore, they are

²² Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification) OJ L 248, 24.9.2015, pp. 9–29. See: The judgment of the General Court of 20 October 2011 *Eridania Sadam SpA v European Commission*, T-579/08, OJ C 44 of 21.2.2009, pp. 65–66.

²³ Commission Regulation (EU) No 1408/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid in the agriculture sector, OJ L 352, 24.12.2013, pp. 9–17.

²⁴ The Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid (Text with EEA relevance), OJ L 352, 24.12.2013, pp. 1–8.

²⁵ See: *Pomoc dla Czech: Fond FUND for hardly insurable risks* based on art. 107 clause 3(c) TFEU, 23.10.2015, SA.43402, OJ UE, C 369, 07.10.2016, p. 11.

²⁶ See: K. Bacon, *European Union Law of Public State*, Oxford 2017, p. 418.

not applied to obtain additional national financing referred to in Article 82, as part of the application of Article 42 TFEU in relation to the competition rules.²⁷

The Council, on a proposal from the Commission, may authorize the granting of aid: (a) for the protection of enterprises handicapped by structural or natural conditions; and (b) within the framework of economic development programs. Payments pursuant to Article 82 of Regulation 1305/2013 made by Member states in relation to the operations falling within the scope of Article 42 TFEU and intended to provide additional financing for rural development, shall be included by Member states in the rural development program and shall be approved by the Commission. Hence, this results in a significant distinction between the basic risk management instruments in agriculture and additional ones, provided for in fairly scattered legal acts. A significant distinguishing feature is also the identification of the beneficiary of the support, who in the first case is a farmer, while in others it is mostly an entrepreneur (including a group of agricultural producers).

As noted earlier, pursuant to Article 108 TFEU, the competence to establish public aid and to recognize it as compatible with internal market principles and, accordingly, acceptable, is the responsibility of the European Commission and the Council.

In turn, the competences of Member states concern the establishment of aid measures, which include assistance programs and individual aid, notification of aid funds that are required by law, monitoring of state aid and enforcement of Commission decisions on returning illegally or misused aid.

Properly, each Member state formulates its own standards and leads an autonomous policy in the scope of granting public aid in respect of risk management, and any other, adapted to realized social and economic tasks, applying the EU *acquis*, especially executive regulations, which are defined by forms and types of state aid or rules of monitoring it.²⁸

Domestic aid is under strict monitoring. The Commission shall notify the Member state proposing the granting of aid, including comments made by interested parties. On their basis, the Commission decides whether it may raise objections to the planned aid or request its abolition or call for some modifications to it. If a member state does not agree with the Commission's decision, it may refer the case to the Court of Justice. However, according to the Court, the only defense available in this case to a Member state is to refer to the fact that the proper fulfillment of obligations under Article 107 para. 2 TFEU was completely impossible.²⁹

4.

In summary, it should be noted that the legislator has developed a very specific procedural approach to public aid in the event of risk in agriculture. It results from the role of agricultural activity in the context of other economic activities. Moreover, the legislator recognizes the need to protect not only the farmer's income, but also his basic workplace and maintenance. An important role in granting aid is played by the Commission, with appropriate competence in the application of assistance, granted both in the Treaty and in secondary legislation. Public aid, provided at the EU level, and provided by individual Member states, is always allocated according to strictly established rules.

²⁷ See: J. Maia, *Vade-mecum*, op.cit., pp. 205–207.

²⁸ See: P. Podsiadło, *Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej – problematyka transpozycji regulacji na przykładzie Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, no. 6, part 2, pp. 169–170.

²⁹ See Judgment of the Court of 29 January 1998. *Commission of the European Communities v. Italian Republic*, ECR 1998, pp. 259.

According to which, the legislator made the distribution of natural or productive risk from natural disasters very important in terms of the size of the risk and damage it brings. In addition, it should be noted that the aid is subject to strict control as to its legitimacy.

It is worthwhile to add that the introduction of a particular policy to the scope of public aid must be properly formed, because from the economic point of view it leads to a change in the ratio of capital in agriculture in relation to other factors of production. On the one hand, the instruments of agricultural policy that have been applied contribute to the speeding up of the processes of production concentration, technological development of farms, or growth of labour efficiency, while on the other hand, they lead to a weakening of producers' efforts to look for organizational solutions that would reduce production costs, and in the case of risk management, lower the probability of its occurrence or limit its negative effect. The greater is the share of public aid in the value of production, the lower is the efficiency of resource use.³⁰

Bibliography

- Bacon K., (2017), *European Union Law of State Aid*, Oxford.
- Baldi C.E., (2015), *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Santarcangelo di Romagna.
- Durnwalder L., (2013), *Manuale sul diritto degli aiuti di stato*, Bolzano.
- European Commission, (2013), *Overview of CAP Reform 2014–2020*, Brussel, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf.
- Jurciewicz A., (2012), *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa: zagadnienia wybrane*, Warszawa.
- Kaczała M., Łyskawa K., (2008), *Skuteczne ubezpieczenia w zarządzaniu gospodarstwem rolnym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”.
- Kimura S., Anton J., Lethi C., (2009), *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*, OECD Paris.
- Kleiner K., (2012), *Modernization of state aid*, in: E. Szyszczak (ed.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Sussex.
- Kłoczko-Gajewskiej A., Sulewski P., (2009), *Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Ekonomika Rolnictwa”.
- Komisja Europejska, (2008), *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*.
- Kremer E., (2014), *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/PROJEKTY_2014/Konferencja_SGGW_WNE/referaty/Dr_hab._El%C5%BCbieta_Kremer_-_Ubezpieczenia_maj%C4%85tkowe_rodzinnych_gospodarstw_rolnych.doc.
- Kwiecień I., (2010), *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa.
- Lipińska I., (2013), *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego”.
- Łyskawa K., Rojewski K., (2015), *Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji roślinnej*, in: M. Kaczała, K. Rojewski (eds.), *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa.
- Maia J., (2016), *Vade-mecum des aides d'État*, Paryż, http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Vade-mecum_aide-etat_complet.pdf.
- OECD, (2000), *Income Risk Management in Agriculture*. OECD Paris.
- OECD, (2001), *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General: Economic analyses, forward studies, evaluation, European Commission*, OECD Paris.
- Pawłowska-Tyszko J., (2009), *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej”, Warszawa.
- Podsiadło P., (2016), *Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej – problematyka transpozycji regulacji na przykładzie Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”.
- Woźniak B., (2010), *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing”.

Izabela Lipińska – doctor, Poznań University of Life Sciences, lipinska@up.poznan.pl.

³⁰ According to A. Kłoczko-Gajewska and P. Sulewski too easy access to public aid results the idleness of farmer towards possibility of risk appearance, A. Kłoczko-Gajewska, P. Sulewski, *Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Ekonomika Rolnictwa” 2009, no. 96, vol. 1, p. 141.



ELOISA CRISTIANI

Modelli di agricoltura “sostenibile” con particolare attenzione al settore vitivinicolo

ABSTRACT: *Models of “Sustainable Agriculture” with Special Emphasis on the Wine Sector.*

In 2015, the UN adopted 2030 Agenda for Sustainable Development, which includes Goal 2, on the promotion of sustainable agriculture. In the EU, “Europe 2020” strategy and the Communication on “The CAP towards 2020” aim at building “more sustainable, smarter and more inclusive growth for rural Europe”. This new model of growth emphasizes the key role of agriculture within climate change adaptation, as emphasized also at COP 22. Indeed, agriculture is responsible for almost 20% of GHG emissions, and should thus contribute to climate change mitigation, and climate resilience. But, what kind of agriculture we refer to? Is there a common and univocal notion of sustainable agriculture? What are green practices able to reduce global CO₂ emissions? Are sustainable agriculture and the “precision agriculture “connected? The wine sector, where there are more than 15 different models of procedural guidelines, protocols etc. that make reference to the notion of sustainability is an ideal case study.

KEYWORDS: agriculture, sustainability, climate change

RIASSUNTO: Il 25 settembre 2015, le Nazioni unite hanno approvato l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile indicando 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals* – SDGs nell’acronimo inglese), articolati in 169 Target da raggiungere entro il 2030 tra i quali compare la promozione di un’agricoltura sostenibile. Questo nuovo modello di crescita mette in luce il ruolo chiave dell’agricoltura nell’attenuazione dei cambiamenti climatici e nell’adattamento ad essi. Alla Conferenza di Marrakech (novembre 2016) delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP22), è emersa la necessità di “mettere l’agricoltura al centro degli interventi sul clima” : se è vero infatti che l’agricoltura contribuisce per quasi il 20% alle emissioni di gas serra, è essa stessa una parte fondamentale della soluzione in termini di mitigazione degli impatti, di esternalità positive per aumentare la resistenza e combattere l’impatto del cambiamento climatico. Ma a quale tipo di agricoltura ci riferiamo? Esiste una definizione condivisa e univoca di agricoltura “sostenibile” la sola che sembra capace di migliorare la gestione di risorse naturali come l’acqua, di conservare la biodiversità e i servizi eco-sistemici? La scelta del case study dedicato al vino deriva dalla circostanza che in tale settore è possibile individuare oltre 15 forme di disciplinari, protocolli o certificazioni che in qualche modo si richiamano al concetto di “sostenibilità” e intendono comunicarlo al consumatore.

PAROLE CHIAVE: agricoltura, sostenibilità, cambiamento climatico

1. LO SCENARIO INTERNAZIONALE. GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELL’AGENDA 2030 E L’AGRICOLTURA

Numerosi sono i riferimenti a livello internazionale al tema dell’agricoltura sostenibile. Si tratta prevalentemente di disposizioni di soft law le quali tuttavia assumono un ruolo importante perché conte-

nute in documenti di estrema rilevanza sotto il profilo politico-istituzionale e per questo, come vedremo, divenuti punti di riferimento nell'elaborazione delle strategie europee e nazionali.

Nell'ambito del documento finale "The future we want" della Conferenza di Rio +20 si afferma "la necessità di promuovere, valorizzare e sostenere l'agricoltura sostenibile, comprese colture, bestiame, silvicoltura, pesca e acquacoltura": questo modo di fare agricoltura è strettamente legato al "miglioramento della sicurezza alimentare"¹, in quanto "sradica la fame, ed è economicamente conveniente quando conserva le risorse terra, acqua, flora e le risorse genetiche degli animali, biodiversità ed ecosistemi, migliora la resilienza al cambiamento climatico e alle catastrofi naturali". In chiusura si fa riferimento alla "necessità di mantenere i processi ecologici naturali che supportano i sistemi di produzione alimentare"².

Non si può non ricordare al riguardo come già nel Trattato internazionale Fao sulle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura³, diretto a coordinare e promuovere le iniziative dei singoli Paesi in tema di gestione delle risorse genetiche vegetali e di tutela della biodiversità, emergesse il riferimento all'agricoltura sostenibile. Gli obiettivi individuati al par.1 di tale Trattato relativi alla "conservazione e uso sostenibile delle risorse fitogeniche per l'alimentazione e l'agricoltura e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivati dalla loro utilizzazione" appaiono infatti finalizzati alla realizzazione di "un'agricoltura sostenibile"⁴ ma, nei documenti più recenti, la prospettiva risulta diversa. Se infatti rimane il legame, indiscusso, tra agricoltura sostenibile e food security lo scenario appare più ampio e popolato da nuovi attori. Al vertice di Rio +20 del 2012 i riflettori sono puntati sul concetto di green economy: l'agricoltura si inserisce a pieno titolo in questo progetto di transizione verso un'economia low carbon e il suo ruolo diventa determinante nella lotta ai cambiamenti climatici che brilla tra le priorità del nuovo modello di sviluppo sostenibile. In questo contesto se da un lato emerge l'autonomia dei vari Paesi in merito alle scelte operative con cui perseguire gli obiettivi generali condivisi, nel rispetto delle specificità di ciascuno, dall'altro si profila nettamente il ruolo che gli enti pubblici (compresi quelli di ricerca e formazione) ma anche le imprese e la stessa società civile siano chiamate a svolgere nella transizione verso la bioeconomia. L'agricoltura sostenibile del 2012 è un'agricoltura che può svolgere un ruolo determinante nella lotta ai cambiamenti climatici migliorando la resilienza degli ecosistemi e la loro resistenza alle catastrofi naturali (inondazioni, siccità, incendi) dall'altro diventa "economicamente" conveniente⁵.

Alla Conferenza di Marrakech delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP22 del novembre 2016), è emersa la necessità di "mettere l'agricoltura al centro degli interventi sul clima": se è vero infatti che l'agricoltura contribuisce per quasi il 20% alle emissioni di gas serra, è essa stessa una parte fonda-

¹ Ricorda il "fondamentale ruolo dell'agricoltura sostenibile", richiamando il medesimo documento, S. Manservigi, *Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare*, "Rivista di Diritto agrario" 2017, vol. I, p. 313.

² La traduzione italiana del documento è tratta dal sito, <http://www.comitatoscience.org/temi%20SD/documents/Il%20futuro%20che%20vorremmo.pdf>. Dal testo inglese emerge, ancora una volta, l'ambiguità del termine italiano "sicurezza alimentare", anche se dal contesto si può evincere senza alcun dubbio come il riferimento sia alla food security.

³ Si richiama qui il *Trattato Internazionale della FAO sulle Risorse Genetiche Vegetali per l'Agricoltura e l'Alimentazione* (RGVAA), adottato a Roma il 3 novembre 2001 ma non c'è dubbio che il tema dell'agricoltura sostenibile si profili sullo sfondo di tutti i documenti attinenti alla tutela della biodiversità, anche quando non appaia "nominato" in forma espressa. In dottrina, tra gli altri, M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità Tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, "Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente" 2009, vol. 23; L. Russo, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in: A. Germanò, D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano 2012, p. 187; E. Sirsi, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2: *Il diritto agrombientale*, Torino 2011, p. 493.

⁴ Cfr. S. Manservigi, op.cit., n. 68, nella quale si menziona il punto 9 del Preambolo il quale riconosce "che il presente trattato e gli altri accordi internazionali pertinenti devono essere complementari tra loro al fine di garantire un'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare".

⁵ Al rapporto tra cambiamenti climatici e agricoltura fa riferimento già L. Paoloni, *Forestazione, biodiversità ed emissioni climalteranti*, nel volume, curato dalla stessa a., *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma 2009, p. 19. Più in generale, in merito alle implicazioni giuridiche della biodiversità, L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino 2005.

mentale della soluzione in termini di mitigazione degli impatti, di esternalità positive (es: contrasto al dissesto idrogeologico) per aumentare la resistenza e combattere l’impatto del cambiamento climatico.

Con la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile del 2012 (Rio +20) ha avuto inizio la complessa fase di trattative tra i governi, le organizzazioni, le imprese e la società civile diretta alla definizione dell’Agenda e degli obiettivi che dovranno essere raggiunti da tutti gli Stati entro il 2030. Il 25 settembre 2015⁶, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha formalmente adottato l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, indicando una lista di 17 obiettivi (Sustainable Development Goals – SDGs nell’acronimo inglese) e 169 sotto-obiettivi relativi a molteplici e interrelati aspetti della vita dell’uomo e dell’intero Pianeta che i Paesi e i cittadini del mondo si impegnano a conseguire appunto entro il 2030. All’Obiettivo 2 si parla della necessità di “Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile”. Da un lato è evidente come tutti i Paesi siano chiamati ad impegnarsi per il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi che hanno sullo sfondo, come comune denominatore, il perseguimento dello sviluppo sostenibile, inteso come quel processo capace di garantire un miglioramento delle condizioni di vita, attraverso un uso corretto ed efficiente delle risorse, in modo da non danneggiarle ma preservarle per le generazioni future. Dall’altro non solo le istituzioni governative ma tutti i settori della società civile dalle imprese alle banche, ai singoli cittadini diventano corresponsabili nell’ottenimento dei risultati previsti. I programmi, le politiche, i processi decisionali, le misure, i comportamenti da adottare di conseguenza dovranno essere pensati e realizzati in modo integrato e in forma aperta e partecipata: operare a vari livelli è indispensabile perché gli obiettivi sono legati e interrelati e non possono essere conseguiti l’uno a spese dell’altro.

2. IL QUADRO EUROPEO

Sul piano europeo già la Strategia “Europa 2020” e la correlata Comunicazione “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio” individuavano come comune obiettivo “una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”⁷. Sulla stessa linea le azioni connesse al Partenariato europeo per l’innovazione in campo agricolo (PEI-AGRI) che opera al fine di promuovere un’agricoltura e una silvicoltura sostenibili e competitive che „ottengano di più e meglio con meno”, in armonia con l’ambiente⁸.

La strategia che doveva essere sicuramente aggiornata e in parte rivista alla luce di quanto sottoscritto nell’ambito dell’Agenda 2030, sembra sostanzialmente essere stata messa da parte e non è chiaro come si pensi di uscire da tale situazione di stallo, se si intenda realmente lavorare per una sua revisione o piuttosto lanciare una nuova iniziativa che abbia il 2030 come orizzonte di riferimento⁹.

E’ interessante accennare alle tematiche affrontate nelle nuove Call del programma Horizon 2020, che, com’è noto, raggruppa in un programma unico gli investimenti dell’Unione in ricerca mirati all’attuazione della strategia europea in quanto possono offrirci utili indicazioni in merito alle priorità delle future azioni comunitarie. La Commissione UE ha infatti pubblicato, nell’ambito del programma europeo per la ricerca e l’innovazione, il work programme definitivo attinente alla ‘Food security, sustainable agriculture and

⁶ In tal senso il Rapporto dell’Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), consultabile al sito: http://asvis.it/public/asvis/files/ASviS_RAPPORTO2016.pdf.

⁷ La Strategia Europa 2020 era orientata al raggiungimento di tre obiettivi principali: una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Cfr.: www.regioni.it/.../2_BOZZA_DRAFT%20Paper_ARenda_revisione%20Europa%202020.

⁸ Cfr. G. Strambi: *L’innovazione nel settore agricolo europeo. Le colture “fuori terra” come un altro modo sostenibile di fare agricoltura?*, “Rivista di Diritto agrario” 2016, I, p. 380 ss.

⁹ Cfr. in tal senso A. Renda, C. Cellai, *Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata*, www.issirfa.cnr.it/download/...zCLzc/1-def-europa2020-attiseminariocinsedo.pdf.

forestry, marine, maritime and inland water research and the bioeconomy’ per il periodo 2018–2020. Tra le sfide chiave per il prossimo futuro primeggiano il cambiamento climatico legato all’agricoltura e alla gestione sostenibile del suolo e delle acque.

Si intendono dunque finanziare studi che mirino allo sviluppo e all’implementazione di metodi di coltivazione e produzione alimentare dinamici e innovativi che garantiscano la tutela della biodiversità attraverso l’uso delle tecnologie più moderne capaci di migliorare il modo in cui si produce e si consuma in Europa¹⁰.

Sembra dunque che anche la “ricerca” sia chiamata a dare risposte alle molte domande sul tappeto.

Qual è il modello di agricoltura di riferimento? Esiste una definizione condivisa e univoca di agricoltura “sostenibile” la sola che sembra capace di migliorare la gestione di risorse naturali come l’acqua, di conservare la biodiversità e i servizi eco-sistemici? E tale definizione abbraccia sempre le tre dimensioni chiave della sostenibilità: economica, ambientale e sociale? Quali sono le nuove tecniche verdi in grado di ridurre le emissioni di CO₂? C’è un rapporto tra l’agricoltura sostenibile, la cd. climate smart agriculture e l’“agricoltura di precisione”? Il quadro di insieme è molto vasto, impossibile nei limiti della presente relazione rispondere a tutte queste domande che comunque rimangono sullo sfondo di ogni trattazione sul tema.

3. IL CONTESTO ITALIANO E IL “CASO” DEL VINO

Per quanto attiene alla situazione italiana in relazione all’Obiettivo 2 (“Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile”) dell’Agenda 2030 appare significativo il Rapporto ASvis 2017 presentato alla Camera il 28 settembre 2017¹¹. Tra gli impegni sottoscritti dall’Italia in relazione al perseguimento dell’Obiettivo 2 ai nostri fini rileva essenzialmente il Target 2.4 che si prefigge, entro il 2030, di “garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e applicare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a conservare gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, alle condizioni meteorologiche estreme, alla siccità, alle inondazioni e agli altri disastri, e che migliorino progressivamente il terreno e la qualità del suolo”. Il Rapporto citato fa riferimento ad alcune leggi recenti la cui implementazione potrà consentire al nostro Paese di rispettare in forma precisa e convincente sia gli impegni relativi alle politiche per lo sviluppo sostenibile sia la promozione di quell’agricoltura sostenibile capace di contribuire in modo decisivo alla lotta al cambiamento climatico. Nel documento si evidenzia infatti come in relazione all’obiettivo di “promuovere un’agricoltura sostenibile”, vista nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale, il tema “non” appaia “pienamente risolto nel contesto italiano”. Le leggi richiamate nel Rapporto che potranno contribuire a porre al centro dell’attenzione politica ed economica il sistema agro-alimentare in questa luce sono la legge 28 dicembre 2015, n. 221, entrata in vigore il 2 febbraio 2016, contenente “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” e la legge 1 dicembre 2015, n. 194 che prevede “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare”¹².

¹⁰ In tal senso: <https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/17170-horizon-work-programme-2018-2020-per-agricoltura-e-sicurezza-alimentare.html>.

¹¹ I dati seguenti sono tratti appunto dal rapporto ASvis 2017.

¹² Sulla L. 1 dicembre 2015, n. 194 cfr. L. Paoloni, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, “Diritto agroalimentare” 2016, p. 162; S. Tommasi, *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, “Rivista di Diritto agrario” 2016, vol. I, p. 559.

La scelta del case study dedicato al vino deriva dalla circostanza che in tale settore è possibile individuare oltre 15 forme di disciplinari, protocolli o certificazioni che in qualche modo si richiamano al concetto di “sostenibilità” e intendono comunicarlo al consumatore. Ma possiamo dire con certezza che il tema della sostenibilità sia dunque particolarmente sentito in quest’ambito come valore o si tratta solo di una nuova strategia di marketing?

Il recente Testo unico sul vino (L. 12/12/2016, n. 238 “Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino”), si apre con un’affermazione “forte”: all’art. 1, rubricato “Patrimonio culturale nazionale” si legge: “Il vino, prodotto della vite, la vite e i territori viticoli, quali frutto del lavoro, dell’insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituiscono un patrimonio culturale nazionale *da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale*”. Ma si tratta in realtà di una “norma manifesto”, nel Testo unico il tema della sostenibilità, viene “ricordato” all’art. 7 nella disciplina di “Salvaguardia dei vigneti eroici o storici” ove si rinvia ad un decreto ministeriale la definizione di “quali tecniche sostenibili legate all’agricoltura tradizionale, di produzione integrata, secondo le linee guida nazionali sulla produzione integrata (LGNPI) o del sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI)¹³, o di produzione biologica devono essere impiegate nel rispetto degli elementi strutturali del paesaggio e con tecniche e materiali adeguati al mantenimento delle caratteristiche di tipicità e tradizione delle identità locali” appaiano idonee alla gestione di tali vigneti. E dunque quale può essere la disciplina di riferimento?

Non vi è dubbio che di sostenibilità in materia agricola il legislatore parla essenzialmente e diffusamente nell’ambito delle regole sull’agricoltura biologica. Il Reg (CE) n. 834/2007 che attualmente ancora disciplina l’agricoltura biologica si apre con l’elencazione degli obiettivi e così recita: “La produzione biologica persegue i seguenti obiettivi generali: stabilire un sistema di gestione sostenibile per l’agricoltura(...)” e il legislatore spiega, in dettaglio, cosa intende per “gestione sostenibile” ovvero un modo di fare agricoltura che: “rispetti i sistemi e i cicli naturali e mantenga e migliori la salute dei suoli, delle acque, delle piante e degli animali e l’equilibrio tra di essi; contribuisca a un alto livello di diversità biologica; assicuri un impiego responsabile dell’energia e delle risorse naturali come l’acqua, il suolo, la materia organica e l’aria; (Omissis). Dunque ad esempio non si accenna alla sostenibilità “sociale”... Com’è noto è stata elaborata dal 2014 una Proposta di modifica del regolamento, destinata ad abrogare il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio¹⁴. Anche nel testo in discussione la formulazione in esame rimane pressoché invariata e il tema della sostenibilità resta al centro della disciplina del biologico.

Com’è noto il regolamento sul biologico, nel suo testo originario, escludeva il vino dal suo ambito di operatività, testualmente sulla base della circostanza che l’armonizzazione delle norme in materia di vinificazione a livello comunitario avrebbe richiesto ancora del tempo ma sostanzialmente perché era difficile trovare un accordo tra i vari Stati membri sulle pratiche di vinificazione in cantina. Solo il 14 marzo 2012 è stato pubblicato il Reg. n. 203 dell’ 8 marzo 2012 “che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio in ordine alle modalità di applicazione relative al vino biologico.” Il regolamento è in vigore dal 1° agosto 2012 e stabilisce sia le norme specifiche sulla vinificazione, sia le modalità di etichettatura, è prevista inoltre la possibilità di etichettare come bio anche il vino delle annate precedenti, purché se ne possa dimostrare già la conformità alle norme europee. Ricordiamo che fino ad ora era possibile etichettare il vino solamente come “da uva da agricoltura biologica” e non era lecito utilizzare il logo europeo. Dalla vendemmia 2012 scompare invece la possibilità di etichettare il vino come “da uva da agricoltura biologica”.

¹³ Il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI) è istituito dalla Legge n. 4 del 3 febbraio 2011 “Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari” (art. 2, commi 3–9).

¹⁴ COM/2014/0180 final – 2014/0100. Sulla Proposta di regolamento di modifica dell’attuale disciplina si veda I. Trapè, *La proposta di regolamento sull’agricoltura biologica: prime riflessioni*, “Rivista di Diritto agrario” 2015, vol. I, p. 535.

Ma il tema della sostenibilità, nel settore, va sicuramente oltre il biologico ed è significativo constatare come, proprio negli stessi anni nei quali la regolamentazione del biologico si estende al vino ci si interroghi su nuove forme di disciplinari, protocolli e certificazioni che poi porteranno ad una “comunicazione” in etichetta. Nell’ambito del Primo rapporto sulla sostenibilità del vino¹⁵ si riporta questa tabella che evidenzia ben 15 programmi che, in qualche modo, mettono in luce il tema della sostenibilità nella produzione del vino.

Nome Programma	Coordinatore / Promotore
1 Biodiversity Friend	World Biodiversity Association Onlus
2 CasaClima Wine	Agenzia per l’Energia Alto Adige - CasaClima
3 ECO-PROWINE	CIRCE – Centro de Investigacion de Recursos y Consumos Energeticos Universidad de Zaragoza
4 Eko Cantina / Eko Wine ★	Officinae Verdi / WWF / FederBio / Università della Toscana
5 Gea Vite / Ita.Ca	Sata Studio Agronomico
6 Magis	Bayer Cropsience s.r.l.
7 Montefalco 2015: New Green Revolution	Ass. Grandi Cru Montefalco
8 Salcheto Carbon Free	Soc. Agr. Salcheto s.r.l. / CSQA Certificazioni s.r.l.
9 SosTain ★	Ass. Alleanza per la Sostenibilità in Viticoltura / OPERA
10 Sostenibilità Ambientale delle Filiere Agroalimentari Tramite Calcolo del Ciclo di Vita	CCPB s.r.l. / APOCONERPO S.c.A.
11 Tergeo	Unione Italiana Vini Soc. Coop.
12 Vino Libero	Ass. Vino Libero
13 vite.net	Horta srl – spin off di UNICATT Piacenza
14 V.I.V.A. Sustainable Wine	MATM / UNICATT / Agroinnova
15 Vini 3S	DIBAF Università della Toscana / Az. Agr. TREBOTTI

Molto interessante il Progetto V.I.V.A (Valutazione dell’Impatto della Vitivinicoltura sull’Ambiente) che mira a migliorare le prestazioni di sostenibilità della filiera vitivinicola attraverso l’analisi di quattro indicatori (Aria, Acqua, Territorio, Vigneto). E’ significativo ricordarne la tempistica perché coeva all’entrata in vigore delle regole sul vino “bio”: Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha avviato nel 2011 la fase pilota che si è conclusa nel 2014 ed ha portato alla realizzazione di un disciplinare, che costituisce un riferimento tecnico per le aziende che vogliono intraprendere il percorso di validazione previsto dal progetto. Da Giugno 2014 il progetto è stato aperto a tutte le aziende vitivinicole nazionali che sono interessate a prendervi parte ed il numero delle aziende che vi aderiscono è in continua crescita.

Tra queste “forme” di sostenibilità merita ricordare un caso emblematico che in qualche modo è divenuto rilevante per il “diritto”: la vicenda riguarda il bollino “vino libero” annesso alle bottiglie prodotte dalle aziende vinicole che aderiscono all’omonima associazione, distribuite da Fontanafredda e vendute da Eataly. Nel 2014 il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) presenta infatti un esposto in base al quale: “la dicitura ‘vino libero’ in mancanza di ulteriori specificazioni lascerebbe erroneamente intendere ai consumatori che i vini promossi in vendita che si fregiano del marchio ‘vino libero’ siano totalmente liberi da concimi chimici, erbicidi e solfiti, potendoli indurre in errore”. Secondo l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), la mancanza di chiarezza sull’etichetta dei vini potrebbe indurre una percezione erronea nel consumatore e costituire una pratica commerciale scorretta e omissiva e una concorrenza sleale nei confronti dei produttori di vini biologici e senza solfiti. L’Agcm invita dunque Eataly a modificare gli adesivi presenti sulle bottiglie, integrandoli con la dicitura “libero da concimi di sintesi, libero da erbicidi, libero da almeno

¹⁵ Cfr. F. Mencarelli, L. De Propriis, *Mappa dei modelli di produzione sostenibile: gli indicatori della sostenibilità del vino*, nell’ambito del Primo Rapporto sulla Sostenibilità del Vino (Roma 25 ottobre 2014), p. 40, <http://www.vinosostenibile.org/wp-content/uploads/2014/10/Primo-Rapporto-Sostenibilita-del-Vino-Ottobre-2014.pdf>.

il 40% dei solfiti rispetto al limite previsto per legge¹⁶. La sostenibilità dunque non può essere un atto di fede o solo uno strumento di marketing ed è importante che gli studiosi delle diverse discipline si interrogino sul tema anche in vista di implementare un unico standard di gestione sostenibile nel settore vitivinicolo¹⁷. L'interesse e l'attualità del tema per i “tecnici” di questo specifico settore è dimostrata dalla circostanza che nel novembre 2017 il Congresso Nazionale di Assoenologi è stato appunto dedicato alla “Scienza della sostenibilità del vino”, al legislatore spetta fare chiarezza e tutelare i consumatori da facili e ambigue suggestioni in etichetta¹⁸.

Bibliografia

- Benozzo M., Bruno F., (2009), *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, “Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente”, vol. 23.
- Capri E., Valentino F., (inedita – 2017), *Sviluppi per un unico standard di gestione sostenibile del settore vitivinicolo in Italia*”, relazione al Convegno sulla “Sostenibilità in viticoltura”.
- Manservigi S., (2017), *Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare*, “Rivista di diritto agrario”.
- Mencarelli F., De Propris L., (2014), *Mappa dei modelli di produzione sostenibile: gli indicatori della sostenibilità del vino*, Primo Rapporto sulla Sostenibilità del Vino (Roma 25 ottobre 2014).
- Paoloni L., (2009), *Forestazione, biodiversità ed emissioni climalteranti*, in: L. Paoloni (a cura di) *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma.
- Paoloni L., (2016), *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità, Torino, 2005. Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, “Diritto agroalimentare”.
- Renda A., Cellai C., (2015), *Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata*, www.issirfa.cnr.it/download/...zCL-zc/1-def-europa2020-attiseminariocinsedo.pdf.
- Russo L., (2012), *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in: A. Germanò, D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano.
- Sirsi E., (2011), *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Vol. 2, *Il diritto agrombientale*, Torino.
- Strambi G., (2016), *L'innovazione nel settore agricolo europeo. Le colture “fuori terra” come un altro modo sostenibile di fare agricoltura?*, “Rivista di diritto agrario”.
- Tommasi S., (2016), *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, “Rivista di diritto agrario”.
- Trapè I., (2015), *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, “Rivista di diritto agrario”.

Eloisa Cristiani – professore associato di diritto agrario, Scuola S. Anna, Pisa, ecristiani@santannapisa.it.

¹⁶ PS10308 – EATALY-VINO LIBERO *Provvedimento n. 25980* Bollettino n. 15/2016 del 09.05.2016.

¹⁷ Cfr. E. Capri, F. Valentino, “Sviluppi per un unico standard di gestione sostenibile del settore vitivinicolo in Italia”, Relazione al Convegno sulla “Sostenibilità in viticoltura” organizzato a Siena il 4 novembre 2017.

¹⁸ Nel sito www.assoenologi.it/main/index.php?pages=eventi sono disponibili le relazioni del Convegno.



ROXANA BEATRIZ ROMERO

La calidad territorial, un instrumento para la valorización de los productos agrícolas. El caso de la yerba mate

ABSTRACT: *Territorial Quality, an Instrument for the Valorisation of Agricultural Products. The Case of Yerba Mate.*

The Argentine Republic is the main world producer of yerba mate, it is only cultivated, due to its climate and red soil, in Misiones and northeast of Corrientes (Departments of Ituzaingó and Santo Tomé). With the obtaining of the registration of Geographical Indication (Resolution of the SAV N° 13/2016 of March 15, 2016 Ministry of Agribusiness), legal protection is granted to the typical product, closely linking the quality and identity of the same, with the characteristics of the productive region and avoids possible usurpations or improper use of the agricultural product, positioning it at a national level and differentiating it from its peers, in third countries. It is necessary, timely and convenient to demonstrate to the world the benefits of the Geographical Indication of this typical agricultural product, pondering the inclusive opportunity that is presented. *Ilex paraguariensis* A.St.-Hil quality is produced, the environment is taken care of. There are also many families that live from this primary activity and that undoubtedly must be promoted and that farmers could benefit by promoting knowledge of the places, their culture and generating other income in rural tourism or cultural as other alternatives for the development of their communities.

KEYWORDS: territorial quality, valorization, agricultural products

RESUMEN: La República Argentina es el principal productor mundial de yerba mate que se cultiva únicamente, por su clima y suelo rojo, en Misiones y nordeste de Corrientes (Departamentos de Ituzaingó y Santo Tomé). Con la obtención del registro de Indicación Geográfica (Resolución de la SAV N° 13/2016 del 15 de marzo de 2016 Ministerio de Agroindustria), se otorga protección legal al producto típico, vinculando estrechamente la calidad e identidad del mismo con las características propias de la región productiva y evita posibles usurpaciones o uso indebido del producto agrario, posicionándolo a nivel nacional y diferenciándolo de sus similares en terceros países. Se hace necesario, oportuno y conveniente demostrarle al mundo las bondades que tiene la Indicación Geográfica de este producto agrario típico, ponderando la oportunidad inclusiva que se presenta. Se produce *Ilex paraguariensis* A. St.-Hil de calidad, se cuida el ambiente. Muchas familias viven de esta actividad primaria y que sin dudas hay que potenciarlo y que los agricultores podrían beneficiarse fomentando el conocimiento de los lugares, de su cultura y generando otras rentas en materia de turismo rural o cultural como de otras alternativas para el desarrollo de sus comunidades.

PALABRAS CLAVES: calidad territorial, valorización, productos agrarios

1. INTRODUCCIÓN

La yerba mate, yerba de los jesuitas o yerba del Paraguay, (*Caá* en el idioma guaraní), es una especie arbórea neotropical originaria de las cuencas del Alto Paraná, del Alto Uruguay y algunos afluentes del río Paraguay, donde crece en un estado silvestre. Con las hojas y ramas secas y molidas, se prepara el

mate, nombre dado a la calabacilla que tradicionalmente sirve de recipiente a la infusión. Tres países son los principales y los más reconocidos cultivadores; solo dos concentran más del noventa por ciento de la producción mundial de la yerba mate: en primer lugar se halla la Argentina¹, seguida de Brasil y, por último, Paraguay.

Entre las herramientas disponibles para la diferenciación y agregado de valor de productos agropecuarios contamos, entre otros, con las Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen en el país. Los procesos de implementación y gestión de sellos de calidad y diferenciación vinculados al origen, pueden ser vistos como estrategias asociativas de inserción en los mercados y de creación de empleos en el sector rural. El reconocimiento del vínculo entre el producto y el territorio, la protección del “saber hacer”, contribuye a evitar la migración rural y a preservar recursos locales y la biodiversidad². Hay muchas familias que viven de esta actividad primaria y que sin dudas hay que potenciarlo y que los agricultores podrían beneficiarse fomentando el conocimiento de los lugares, de su cultura y generando otras rentas en materia de turismo rural o cultural como de otras alternativas para el desarrollo de sus comunidades.

En la Argentina la yerba mate se cultiva únicamente, por su clima y suelo rojo, en Misiones y nordeste de Corrientes (Departamentos de Ituzaingó y Santo Tomé). En el año 2017 la producción de yerba mate para el mercado interno fue de casi 260 millones de toneladas por año, lo que implica cosechar alrededor de 780 millones de kilogramos de hoja verde de yerba mate. Con la obtención del registro de Indicación Geográfica (Resolución de la SAV³ N° 13/2016 del 15 de marzo de 2016 Ministerio de Agroindustria), se otorga protección legal al producto típico, vinculando estrechamente la calidad e identidad del mismo, con las características propias de la región productiva y evita posibles usurpaciones o uso indebido del producto agrario, posicionándolo a nivel nacional y diferenciándolo de sus similares, en terceros países. Siguiendo los lineamientos propuestos por la UMAU en este Congreso Internacional el presente trabajo tiene como objetivo describir la importancia dada a la yerba mate valorizándola mediante el registro de una Indicación Geográfica otorgando la protección legal al nombre geográfico, posibilitando la inserción del producto agrícola en el contexto internacional.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Las empresas ante una economía global y altamente competitiva, como la actual, necesitan para poder ingresar a los mercados, poder desarrollar algún elemento diferenciador de sus productos, que les proporcione una ventaja competitiva sostenible.

Se trata de buscar las mejores condiciones organolépticas de los productos, pues cuestiones como el sabor, el color, el aroma o la calidad⁴ y textura son fundamentales.

La indicación geográfica (IG) es un signo utilizado para designar un producto agrícola, alimenticio o de otro tipo, que posee un origen geográfico determinado y que tiene alguna calidad o reputación que se debe a dicho lugar de origen. Es aquella que identifica un producto como originario del territorio de un país o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad u otras características

¹ Primera Productora Mundial de Yerba Mate según CONINAGRO/FEDECOOP, 2014.

² Ver Conservación de germoplasma del género *ILEX* que busca concientizar sobre la importancia de preservar estos recursos para las generaciones futuras en N.R. Dolce, R.D. Medina, *Conservación de Germoplasma de Ilex en: Yerba Mate: Reseña Histórica y Estadística. Producción e Industrialización en el siglo XXI*, Buenos Aires 2017.

³ SAV Secretaría del Agregado de Valor dependiente del Ministerio de la Agroindustria Nacional.

⁴ Es una noción compleja porque depende de la combinación de múltiples factores y relativa por un componente intrínseco subjetivo, que la hace cambiante según el tiempo, el lugar y el universo de sujetos que la valoran – consumidores, productores, transformadores o comercializadores. L.F. Pastorino, *La política europea del desarrollo rural sostenible ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?*, La Plata 2005, p.163.

del producto sean atribuibles fundamentalmente a su origen geográfico (Ley 25966)⁵. Debido a que las cualidades del producto provienen del medio geográfico en que se elaboran, también supone un vínculo entre el producto y el lugar de origen.

3. ORÍGENES DE LA YERBA MATE

Los orígenes de la yerba mate⁶ se remontan a los nativos guaraníes, quienes utilizaban sus hojas como bebida, objeto de culto y moneda de cambio en sus trueques con otros pueblos. *Caá* en lengua guaraní significa yerba, pero también significa planta y selva. Los conquistadores aprendieron de los guaraníes el uso y las virtudes de la yerba mate e hicieron que su consumo se difundiera desde su zona de origen a todo el Virreinato del Río de la Plata. Los jesuitas introdujeron el cultivo en las reducciones. La costumbre del mate ha permanecido inalterada desde tiempos remotos y por cinco siglos de historia, arraigándose cada vez más y extendiéndose a lugares lejanos.

4. ASPECTOS GENERALES

El Código Alimentario Argentino, „con la denominación de Yerba Mate⁷ o Yerba entiende el producto formado por las hojas desecadas, ligeramente tostadas y desmenuzadas, de *Ilex paraguariensis* Saint Hilaire (Aquifoliácea) exclusivamente, mezcladas o no con fragmentos de ramas secas jóvenes, pecíolos y pedúnculos florales, sin perjuicio de autorizar la inclusión de otras especies de igual género tan pronto como se disponga de estudios que avalen su inocuidad y sean aprobados por la Autoridad Sanitaria Nacional”.

El cultivo de la yerba mate comienza con la siembra, realizada entre los meses de febrero y marzo. La germinación es dificultosa ya que el 80 por ciento de la semilla está constituida por tegumentos y sólo el resto por el endosperma y la radícula. Luego de aproximadamente seis meses se seleccionan las plantas mejor desarrolladas y se las repica a macetas entre octubre y noviembre. El trasplante definitivo a campo se realiza en la temporada otoño-invernal. El proceso de cultivo de la yerba mate, desde su siembra hasta la cosecha definitiva, conlleva unos cuántos años.

El proceso de elaboración comienza con la cosecha considerada como el último eslabón del proceso productivo y primero del de elaboración. Le sigue un conjunto de pasos cuya finalidad es la reducción del contenido de humedad del producto, constituido por el sapecado y el secado, para finalizar con el canchado (molienda gruesa). El material producto del canchado es la materia prima que ingresa al molino yerbatero⁸; el 70 por ciento de la molienda se realiza en Misiones y Corrientes.

⁵ Ley N° 25380 modificada por Ley N° 25966 y Decreto Reglamentario 566/2009. Régimen Legal para las Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen de Productos Agrícolas y Alimentarios en la República Argentina.

⁶ <http://yerbamateargentina.org.ar/yerba-mate/la-yerba-mate-y-su-historia/>.

⁷ “... La primera cita bibliográfica sobre yerba mate de la que se tiene referencia se presenta en los escritos de Don Juan Bautista Corona, procurador de la región del Guayaren en 1563, quien escribe acerca de una “hierba” que los indígenas traían en su visita a la ciudad para intercambiar por otros bienes de su necesidad. La historia demuestra que, si bien fueron los aborígenes los primeros en conocer las virtudes de la yerba mate, fueron los inmigrantes quienes le dieron el empuje comercial, ya que estos al llegar al país se habituaron al consumo de la yerba mate...” Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación – Programa de Gestión de la Calidad y Diferenciación de Alimentos – PROCAL-II – Recopilación y organización de información significativa para el posible reconocimiento de una IG para Yerba Mate-October 2013.

⁸ En el proceso de industrialización para producir yerba mate molida y envasada se generan varios productos intermedios. La “hoja verde”, es la yerba mate cosechada destinada al secado; la “yerba mate canchada” es el resultado de varios procesos de secado y constituye la materia prima de la molienda, finalmente, los procesos de molienda dan por resultado la “yerba mate

5. INDICACIÓN GEOGRÁFICA PARA LA YERBA MATE

En Argentina la distribución de la yerba mate comprende la provincia de Misiones y nordeste de la provincia de Corrientes. La temperatura, humedad y composición del suelo de esta región presentan las condiciones ideales para este cultivo. Es por ello que al recorrer la zona yerbatera se encuentran lugares, localidades y picadas cuyos nombres están muy ligados a la yerba mate, incluso en algunos casos manteniendo el idioma guaraní. Entre estos encontramos la Caá Guazú (yerba grande), Caá Yará, Oro Verde, Ruiz de Montoya, Comandante Andresito, entre otros y algunos eventos de importancia cultural como la Fiesta del Tarefero y la Fiesta Nacional e Internacional de la Yerba Mate. En plena época de cosecha los camiones llevando los raídos de yerba mate a los secaderos forman parte del paisaje, al igual que los yerbales a la vera de los caminos⁹.

La Comisión Nacional Asesora de Indicación Geográfica y Denominación de Origen de productos agrícolas y alimentarios aprobó la solicitud presentada por productores yerbateros para obtener el sello de identificación geográfica de la yerba mate producida en Misiones y Corrientes: Departamentos de Santo Tomé e Ituzaingó. Las actuaciones dieron comienzo en el mes de marzo de 2015, superando con éxito todas las instancias exigidas por la normativa y con amplia participación de los Ministerios de Producción de ambas provincias, que apoyaron técnica e institucionalmente la iniciativa a lo largo del trámite.

El 17 de marzo de 2016, el Instituto Nacional de la Yerba Mate¹⁰ (INYM) recibió el certificado: “Indicación Geográfica (IG) para la Yerba Mate Argentina”, otorgado por el Ministerio de Agroindustria de la Nación. El otorgamiento de este sello de indicación geográfica garantiza su origen a los consumidores nacionales y extranjeros, además de proteger el producto de cualquier alteración, fortaleciendo y empoderando a los diversos actores locales a lo largo de la cadena productora.

A través de la Indicación Geográfica¹¹, que podrá llevar cada paquete de yerba mate, se brinda protección legal a un alimento argentino, consumido por millones de personas de todos los niveles socioeconómicos de toda la Argentina. Se garantiza una calidad vinculada con el origen geográfico y posibilita a los consumidores el acceso a una mejor información para diferenciarla. Además se jerarquiza, se identifica geográficamente y se diferencia a un producto único y que es parte de nuestra identidad como argentinos. Cada paquete de la infusión reúne simbólicamente aspectos productivos sociales, históricos y culturales de la tierra colorada.

El sello “Indicación Geográfica (IG) Yerba Mate Argentina” fue impulsado por el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) hace un par de años atrás y luego de gestiones ante el Ministerio de Agroindustria de la Nación se logró el dictado de la norma legal la Resolución 13/2016¹².

molida”, que puede comercializarse en bolsas de 40 o 50 kg. o bien envasada en paquetes de un cuarto, medio, uno y dos kilos, que constituyen el producto final.

⁹ “...Pero también existe una retribución del producto al territorio a través de la valorización económica de aquel, del fortalecimiento del propio mercado, de la generación de puestos de trabajo y del impulso dado al desarrollo de otras actividades económicas o que, simplemente, aprovechan las externalidades del producto típico, incluido el turismo, ya que muchos lugares son conocidos a través de sus productos que gozan a veces, de una reputación mayor que el territorio mismo, lo que reaviva un turismo gastronómico. Una sinergia, en fin, entre los distintos elementos del territorio: ambiente, historia, cultura, paisaje, que lleva a lo que Marie Christine Piatti llamó la emancipación de los hombres de un terruño por ellos mismos”. L.F. Pastorino, *Calidad territorial como instrumento para la valorización de los productos y el desarrollo rural de los pueblos: entre libertad comercial y proteccionismo*, www.leonardopastorino.com.ar.

¹⁰ Ente de derecho público no estatal creado por Ley N° 25.564 del 21 de febrero de 2002 y el Decreto Reglamentario 1240 del mismo año; www.inym.org.ar.

¹¹ <http://yerbamateargentina.org.ar/yerba-mate/indicacion-geografica/>.

¹² Bs. As., 08/03/2016, Visto: ... Considerando: .. por ello el Secretario de Agregado de Valor Resuelve: Artículo 1° — Apruébase el Protocolo de Producción, Elaboración y/o Guía de Prácticas de la “Yerba Mate Argentina” que ampara la Indicación Geográfica (I.G.) “Yerba Mate Argentina”, que como adjunto con sesenta y nueve (69) hojas y en copia autenticada forma parte integrante de la presente medida. Artículo 2° — Reconócese, regístrese y protéjase la Indicación Geográfica (I.G.) “Yerba Mate

6. EL MERCADO DE LAS EXPORTACIONES

En 2017 cerca de 260 millones de kg. de yerba mate elaborada fueron enviados a supermercados y mayoristas de toda la Argentina. Aproximadamente 30.500.000 kg. fueron exportados en el año 2017, un incremento del 12 por ciento en volumen respecto a 2016 cuando se registraron envíos por 27.262.000 kg.¹³.

El principal destino de las exportaciones de Yerba Mate Argentina es Siria. Chile es el segundo mercado más importante con 4 millones de kilos. Otros países importadores de yerba mate¹⁴ son Estados Unidos, Líbano, Jordania, Austria, Inglaterra, Alemania, España, Francia, Italia, Polonia, Suecia, Ucrania, Rusia, Japón, Corea del Sur, China. Hay mucho por hacer con Oriente Medio, Europa del Este y el norte de África.

6.1. Reintegros

Así mismo se destaca el programa de reintegros a las exportaciones de Yerba Mate que cuentan con derecho de uso de IG enmarcándose en el Decreto N° 1341/16 para Productos Orgánicos, Sello 'Alimentos Argentinos' y Sistema de Denominaciones de Origen e Indicación Geográfica.

El decreto consigna que "se adicionará un 0,5% para tres tipos de productos, de acuerdo a la instrumentación que establecerá la cartera agroindustrial: aquellos que revistan la condición de ecológicos, biológicos u orgánicos; o los que cuenten con el derecho de uso del sello 'Alimentos Argentinos, Una Elección Natural', o con una Denominación de Origen (DO) o una Indicación Geográfica (IG)".

La cadena productiva de la yerba está conformada por muy pequeños productores (más de 17.000 registrados) que realizan un importante esfuerzo para mejorar día a día la calidad de su producto y que sea reconocido en el mundo. La Indicación Geográfica "Yerba Mate Argentina" es para la categoría Yerba Mate elaborada con palo, que es la que contiene no menos del 65 % de hojas desecadas, rotas o pulverizadas, y no más del 35 % de palo grosero y finamente triturado, astillas y fibras del mismo. El área actual de producción de la IG Yerba Mate Argentina, constituye una de las más importantes agroindustrias regionales y es un cultivo estratégico que moviliza tanto al sector productivo, como al industrial y comercial, sobre todo desde el punto de vista de la mano de obra.

Argentina" cuya área de producción está delimitada conforme al mapa y localización de los puntos consignados en el documento adjunto a la presente medida, en los términos y con los alcances establecidos en el Capítulo V, Artículo 26 de la Ley N° 25.380, modificada por su similar N° 25.966. Artículo 3° — Otórgase y expídase el Certificado de Derecho de Uso de la Indicación Geográfica (I.G.) "Yerba Mate Argentina", al Comité Promotor de la Indicación Geográfica Yerba Mate Argentina, constituido conforme Ley N° 25.380, modificada por su similar N° 25.966. Artículo 4° — Apruébase el isologotipo con el que se comercializará el producto amparado por la Indicación Geográfica (I.G.) "Yerba Mate Argentina", que figura en el documento adjunto a la presente medida. En el mismo se deberá consignar obligatoriamente el número y el año de la presente resolución por la que se aprueba el protocolo correspondiente a la nombrada Indicación Geográfica. Artículo 5° — Dispónese la obligatoriedad del uso del signo distintivo correspondiente a la Indicación Geográfica Registrada, aprobado por la Resolución N° 546 de fecha 5 de septiembre de 2011 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en todos los productos amparados por la Indicación Geográfica (I.G.) "Yerba Mate Argentina". Artículo 6° — Fíjase el 15 de noviembre de cada año calendario, como fecha de presentación de la Declaración Jurada Anual sobre estimación de volumen comercializable de los productos amparados por la Indicación Geográfica y de los rótulos numerados de conformidad con lo establecido por el Capítulo III, Artículo 13 de la Ley N° 25.380, modificada por su similar N° 25.966. Artículo 7° — Notifíquese al Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (I.N.P.I.) organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Industria y a todo otro organismo nacional y/o internacional de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo IV, Artículo 22 de la Ley N° 25.380, modificada por su similar N° 25.966. Artículo 8° — Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Néstor E. Roulet, Secretario de Agregado de Valor, Ministerio de Agroindustria de la Nación. Fecha de publicación: 15.03.2016; <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/UE91eVU0anpvNzArdTVReEh2ZkU0dz09>.

¹³ www.senasa.gov.ar.

¹⁴ <http://yerbaverdeflor.com/los-paises-mas-consumen-yerba-mate-mundo/>.

7. CONCLUSIONES

¿Por qué el sello de Indicación Geográfica? Su consumo es ancestral, su historia se forjó entre pobladores nativos e inmigrantes, tiene características propias que permiten diferenciarla de la de Paraguay y Brasil. Se agrega valor al producto y a la región y porque garantiza su origen y atributos que influyen en la diferenciación del mismo.

A través de la Resolución SAV 13/2016, la yerba mate argentina recibió el reconocimiento que brinda protección legal y registro a una infusión en nuestro territorio cuyo consumo está arraigado en la vida diaria de millones de personas.

El éxito en el proceso productivo de la yerba mate depende en gran parte de realizar una planificación detallada del cultivo, considerando los factores internos y externos que inciden directa e indirectamente sobre la producción. La implementación de buenas prácticas agrícolas, en particular, el manejo integrado de técnicas de producción del cultivo, considerando el suelo, la planta y el ambiente, busca mejorar el sistema de producción, con prevención de riesgos a través de un proceso responsable, garantizar la inocuidad del producto, la salud y seguridad de los consumidores, utilizando técnicas de producción que reduzcan el deterioro al ambiente, con un manejo sustentable de los recursos naturales, promoviendo la salud y el bienestar de los trabajadores.

La IG “Yerba Mate Argentina” garantiza una calidad vinculada con el origen geográfico y posibilita que el consumidor acceda a una mejor información a la hora de diferenciar el producto. Connota que estamos produciendo yerba de calidad, que cuidamos el ambiente, que hay muchas familias que viven de esta actividad y que sin dudas hay que potenciarlo; nos otorga una gran ventaja comparativa respecto a otros países productores.

Bibliografía

- Brebbia F., (2002), *El Derecho Agro-alimentario. El cultivo y la comercialización de la Yerba Mate* en IV Encuentro de Colegios de Abogados de Rosario.
- Dolce N.R., Medina R.D., (2017), *Conservación de Germoplasma de Ilex*, en: *Yerba Mate: Reseña Histórica y Estadística. Producción e Industrialización en el siglo XXI.*, Buenos Aires.
- Fernandes C., (2004), *Le Maté, une plante anthropophage*, en: B. Charlery de la Masselière (éd.), *Fruits des terroirs, fruits défendus*, Toulouse.
- Massart A., (2000), *Derecho Agrario y Desarrollo Rural: perspectivas legislativas y dogmáticas* en: *El Derecho Agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural*, Logroño.
- Pastorino L.F., (2005), “*La política europea del desarrollo rural sostenible ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?*”, La Plata.
- Pastorino L.F., (2011), *Derecho Agrario Argentino*, Buenos Aires.
- Romero R.B., (2015), *La actividad yerbatera: estándares mínimos de protección. Ley misionera 4459 y su tratamiento por la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial – Neuquén, <http://sedici.unlp.edu.ar>.
- Salomon J.N., (2004), *Une culture identitaire: le mate en Argentine*, en: B. Charlery de la Masselière (éd.), *Fruits des terroirs, fruits défendus*, Toulouse.
- Ventura S., (2001), *Principios de Derecho de la Alimentación*, Milano.

Roxana Beatriz Romero – Magíster en Derecho Fundiario y Empresa Agraria. Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional del Nordeste Corrientes, Argentina. Abogada. Jefa de Trabajos Prácticos por Concurso de la Cátedra “B” de Derecho Agrario y Ambiental de las Carreras de Abogacía y Notariado. Ex-Becaria del IDAIC. Miembro de la UMAU y del IADA. Integra el proyecto de investigación acreditado bajo Resolución N° 984 de fecha 10/12/14 Consejo Superior-UNNE – Inicio: 2015 Finaliza: 31/12/2018. Título: “Desarrollo Sustentable en ámbitos rurales y urbanos, su incidencia en los recursos naturales y calidad de vida de la población” P.I. GOO5/14, rb_romero@hotmail.com.



MÓNICA ZAPPETTINI TORIJA

Oportunidades para una lechería sostenible a partir de las normas internacionales sobre cambio y variabilidad climática. Caso: Cuenca del Río Santa Lucía – Uruguay

SUMMARY: *Opportunities for Sustainable Dairy Production from the International Standards on Change and Climate Variability. Case: Cuenca Del Rio Santa Lucia – Uruguay.*

Climate change is presented as a global phenomenon that transcends borders so it can only be approached from the coordination of common strategies at the global level and its application in the regional or local policies of each country. In the agrarian activity, this phenomenon has important consequences either in the natural resources as in the economic, social and cultural. For this reason, the concept of „sustainable development” has special relevance in the agricultural sector, where the adoption of new technologies and production processes compatible with the care of the environment, which can be economically supported by producers and maintain their competitiveness, becomes more demandable in the market . This paper will analyze state instruments that include climate change as a public policy applied to dairy activity as a sustainable opportunity in light of current paradigms.

KEYWORDS: agrarian activity, public policies, climate change, sustainability, dairy

RESUMEN: El cambio climático se presenta como un fenómeno global que trasciende fronteras por lo que solo puede ser enfocado desde una coordinación de estrategias comunes a nivel global y su aplicación en las políticas regionales o locales de cada país. En la actividad agraria, este fenómeno tiene importantes consecuencias sea en los recursos naturales como en lo económico, social y cultural. Por ello, el concepto de “desarrollo sostenible” cobra especial relevancia en el sector agropecuario, donde se hace más exigible la adopción de nuevas tecnologías y procesos productivos compatibles con el cuidado del ambiente, que puedan ser económicamente soportados por los productores y mantener su competitividad en el mercado¹. El presente trabajo analizará instrumentos estatales que incluyen al cambio climático como política pública aplicada a la actividad lechera como una oportunidad sostenible a la luz de los paradigmas actuales.

PALABRAS CLAVE: actividad agraria, políticas públicas, cambio climático, sostenibilidad, lechería

1. INTRODUCCIÓN

La actividad lechera en Uruguay representa un 5% de la producción agropecuaria nacional, siendo el 7º país exportador mundial de leche.² Se concentra principalmente al suroeste del territorio en la cuenca

¹ P. Romano Orlando, R. Zeledón Zeledón, *El Renacimiento del Derecho Agrario*, San José 1998, p 140.

² Datos del Instituto Nacional de la Leche 2018 – www.inale.org.

del Río Santa Lucía que posee una importancia estratégica a nivel nacional. Es la reserva hídrica que provee de agua potable al 70% de la población de todo el país, revistiendo a su vez un gran interés ecológico por su zona de humedales (es sitio Ramsar y declarada Área Natural Protegida). El cuidado de los recursos naturales en la zona, principalmente la calidad y cantidad de agua bruta en la cuenca está fuertemente vinculada a establecer protocolos para la adaptación a eventos climáticos extremos.

El año 2013 se produjo un importante impacto a nivel ecológico, social y político. El país sufrió un evento climático de déficit hídrico y sequía, el que repercutió particularmente en la cuenca del Río Santa Lucía. El aumento de emprendimientos agropecuarios en la zona, erosión de los suelos por un mal manejo, el incorrecto tratamiento de efluentes por parte de los tambos y feet-lots, la errónea aplicación de fertilizantes y plaguicidas en la agricultura, el corte indiscriminado de los bosques ribereños, derivaron en una alta concentración de nutrientes (principalmente nitrógeno y fósforo) en el cuerpo de agua, determinándose la contaminación del río por el aumento de cianobacterias. Resultando que el Río Santa Lucía es el principal recurso con fin de abastecer de agua a poblaciones, esta situación alteró el tratamiento de potabilización del agua, la que llegaba a la ciudadanía con mal olor y sabor, provocando alarma pública y un fuerte reclamo de la población al Estado quien debió tomar medidas de implementación inmediata para mitigar los efectos.

2. SITUACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN LA CUENCA DEL RÍO SANTA LUCÍA

La cuenca se ubica en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José y Florida, donde se concentra la mayor población del país y se desarrolla una intensiva actividad agropecuaria, principalmente lechería y granja, así como también ganadería, industria con la injerencia de los centros poblados.

En el caso de la actividad lechera, se observa que la mayoría de las explotaciones están consideradas como modalidad de explotación granjera, donde sus titulares son de índole familiar, pequeñas y medianas empresas, quienes en definitiva son los que presentan mayores dificultades en su desarrollo a la luz de las nuevas tecnologías y adaptarse a los efectos del cambio climático.³ En efecto, los tambos con menor productividad son los menos eficientes, ya que no poseen un manejo optimizado de los recursos forrajeros a lo que se suma un crítico componente social. Durante el “Diálogo de Adaptación de la Lechería para el Plan de Adaptación al Cambio y Variabilidad Climática” organizado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (en adelante MGAP) se plantearon las problemáticas existentes para llevar a cabo un sistema de producción lechera adaptada al cambio climático. Se identificaron tres tipos de eventos climáticos de importancia: exceso hídrico, déficit hídrico y sequía y olas de calor. La estrategia que se plantea para afrontar la problemática tiene que tener en cuenta un concepto de sostenibilidad que incluya no solo componentes económicos productivos sino también su interacción social. La preocupación está centrada en maximizar el pastoreo directo de pasturas de ciclo largo, con reservas estratégicas de forraje producido en el establecimiento, contar con infraestructura adecuada, desarrollar políticas orientadas a bajar la incertidumbre y promover la capacitación para trabajar en sistemas complejos y dinámicos⁴.

El informe preparado para el Instituto Nacional de la Leche (en adelante INALE) por David J Houlbrooke⁵, realiza un diagnóstico de situación y establece una serie de recomendaciones para lograr mejoras a futuro principalmente en el actual tratamiento de los efluentes de los tambos, los cuales concluyen que

³ E. Guerra Daneri, *Derecho Agrario Tomo IV “La Explotación Agraria”*, Montevideo 2016, p. 201.

⁴ <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politica-agropecuaria/25-04-2017/empezo-el>.

⁵ D.J. Houlbrooke, *Manejo de efluentes de la lechería en Uruguay: resumen de los hallazgos y recomendaciones para futuras mejoras*, RE500/2015/029, 2015.

los mismos son “eliminados” de manera focalizada y concentrada en vez de ser utilizados por su valor en nutrientes adoptando sistemas de tratamiento del campo (Houlbrooke y col. 2004a, Houlbrooke y Monaghan 2010). Refiere a las técnicas llevadas a cabo en Nueva Zelanda e informa que los más rápidos avances para establecer buenas prácticas de manejo se obtuvieron cuando se trabajó de manera coordinada la industria láctea con las autoridades.

3. URUGUAY Y SUS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Uruguay es estado parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante CMNUCC)⁶, ha ratificado el Protocolo de Kyoto (1997)⁷ y asumido los compromisos asumidos en los Acuerdos de Cancún (2010) y ratificó el Acuerdo de París en 2016⁸, y se encuentra tomando medidas internas para cumplir con reducir la emisión de gases de efecto invernadero y captura de carbono del país para enfrentar al cambio climático, su variabilidad y adaptación.

Dentro del elenco de gases de efecto invernadero, el metano ocupa un importante lugar y tiene su origen principalmente en la ganadería, a los procesos relativos a su alimentación y posterior tratamiento de los efluentes. Sin embargo, Uruguay que se destaca por su producción ganadera, el ganado de leche representa solo el 6% del total de las emisiones en el país. Dicho porcentaje asignado se debe al número de cabezas en cada subsector y a la menor emisión relativa de los ovinos respecto a los vacunos.⁹

Es por ello que, si bien Uruguay no se encuentra dentro de los países con mayor emisión de GEI, cumple con la obligación de presentar los informes bienales y ha incorporado el cambio climático en sus políticas públicas: dictando normativa en consonancia con lo asumido con la comunidad internacional, y en consecuencia elaborado planes y proyectos tendientes a establecer nuevas técnicas productivas para un mejor manejo de los recursos naturales, fortalecer las capacidades de los productores para una mejor adaptación a nuevos escenarios climáticos¹⁰.

4. EL ROL INSTITUCIONAL EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Uruguay pretende desarrollar una gestión integrada del riesgo climático agropecuario, de manera transversal, integrada y articulada, buscando cumplir con la promoción de un manejo sustentable de los recursos¹¹, para ello cuenta con una organización institucional que ha ido adecuando sus competencias en materia del cuidado del medio ambiente, el desarrollo rural sostenible, el tratamiento de los recursos naturales renovables y la adaptación al cambio climático.

⁶ Uruguay aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático ingresada a su ordenamiento jurídico por Ley N° 16.517 de fecha 22 de julio de 1994 y el Protocolo de Kyoto por Ley 17.279 de fecha 23 de noviembre de 2000.

⁷ Uruguay aprobó el Protocolo de Kyoto por Ley 17.279 de fecha 23 de noviembre de 2000.

⁸ El Acuerdo de París fue adoptado por la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en diciembre de 2015.

⁹ M. Methol Marzo, *Emisión de Metano en Sistemas Pastoriles de Producción Ganadera*, 2005, p. 8, <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/4922/1/METHOL-M.-2005.-Emission-de-metano.pdf>.

¹⁰ Durante su participación en la 23ª COP de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático al Uruguay reafirmó su compromiso de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, que si bien nuestro país contribuye en un “mínimo porcentaje a las emisiones globales de gases de efecto invernadero” debe reconocerse que está “particularmente expuesto a los efectos del cambio climático”. Por más consulta ver : <http://www.mvotma.gub.uy/portal/sala-de-prensa/noticias/item/10009546-uruguay-ante-el-cambio-climatico.html>.

¹¹ <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/sostenibilidad-y-cambio-climatico/estado-de-situacion>.

Los principales organismos encargados en la temática son el MGAP a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), la Dirección General de Recursos Naturales (DGRN), la oficina de Estadísticas Agropecuarias (OPYPA-DIEA) se han formulado diversos Planes de políticas públicas en el sector lechero con atención a la adaptación al cambio climático.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Aguas, asimismo dirige y coordina el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático¹²

A nivel de Presidencia de la República se creó el “Sistema Nacional Ambiental” y su “Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático”¹³ con el cometido de fortalecer, articular y coordinar las políticas públicas nacionales en las temáticas de ambiente, agua y cambio climático, como impulso a un desarrollo ambientalmente sostenible que conserve los bienes y servicios que brindan los ecosistemas naturales, promueva la protección y el uso racional del agua y dé respuesta e incremente la resiliencia al cambio climático.

En particular, respecto a la regulación específicamente la lechera, el Instituto Nacional de la Leche (INALE)¹⁴ es una persona jurídica de derecho público no estatal que tiene como cometido asesorar al Poder Ejecutivo en la materia, articular y coordinar a los sectores público y privado. No tiene carácter regulador, estudia, planifica y promueve el desarrollo de la producción lechera, a través de las instituciones correspondientes, atendiendo la producción familiar, las pequeñas y medianas empresas, investigación e innovación tecnológica, planes de capacitación, acceso a la tierra y a los medios de producción, desarrollo industrial, producción artesanal y promoción de las exportaciones.

5. OPORTUNIDADES PARA UNA ACTIVIDAD LECHERA SOSTENIBLE

La contaminación del Río Santa Lucía reveló fallas en el sistema de control y prevención del Estado, que resultó insuficiente, pero no indiferente.

La primera acción que se llevó a cabo fue elaborada por el MVOTMA y se la denominó: “Plan de Acción para la Protección de la Calidad del Agua en la cuenca del Río Santa Lucía” y fue puesto en marcha en el año 2015. Estableció un total de 11 medidas y dentro de las cuales las No. 3, 5 y 7 son aplicables en forma directa a la actividad lechera ya la misma se desarrolla principalmente en la cuenca.

Clasifica en diversas categorías las zonas de la cuenca, estableciéndose que las clasificadas como “A” son de prioridad sensible. Por lo tanto, se establece en forma obligatoria que en dicha zona, en los padrones se debe controlar la aplicación de nutrientes y plaguicidas, así como la presentación de planes de uso, manejo y conservación de suelos (según lo dispuesto por el Decreto 405/08 del MGAP)¹⁵, exigiéndose la fertilización en base a análisis de suelos para alcanzar y mantener la concentración de fósforo por debajo de los valores establecidos en el Plan (Medida 3). Asimismo obligó a los tambos ubicados en toda la cuenca al tratamiento y manejo de los efluentes según su tamaño (Medida 5). Finalmente restringe el acceso directo del ganado para abrevadero en los embalses de Paso Severino (el cual hoy se encuentra cercado en todo su perímetro), Canelón Grande y San Francisco cuyo principal fin es el tratamiento y potabilización del agua para abastecer a poblaciones (Medida 7). Sin perjuicio, en la actualidad aquellos productores linderos a la

¹² Creado por Decreto N° 238/009 de fecha 20/05/2009 como un ámbito de interrelación de organizaciones públicas y privadas que trabajan en temas relativos al cambio climático o son afectadas por el. Se encarga también de la elaboración y presentación el Informe Bienal de Actualización en el marco de la CMNUCC.

¹³ Creado por el art. 33 de la Ley N° 19.355 de fecha 19 de diciembre de 2015 y reglamentado por Decreto N° 172/016 de fecha 06 de junio de 2016.

¹⁴ Creado por el Art. 6° de la ley N° 18.242 de 27 de diciembre de 2007.

¹⁵ Reglamentario del Decreto Ley N° 15.239, de 23 de diciembre de 1981 sobre Regulación de uso y conservación de suelos y aguas superficiales.

represa de Paso Severino, que tenían acceso al agua del embalse antes de la implementación de la medida, pueden solicitar el acceso en forma indirecta mediante una obra de toma con fin exclusivo de abrevadero.

Desde el MGAP se han formulado diversos Planes de políticas públicas para el sector lechero, por los cuales, si bien establecen obligaciones al productor en cuanto al manejo y cuidado de los recursos, se le otorgan beneficios económicos y capacitación a través de una serie de proyectos que en su mayoría se financian por organismos internacionales.

Estos Planes y Proyectos se presentan como verdaderas oportunidades que se brindan al sector lechero, principalmente para las pequeñas y medianas empresas, sean o no familiares, e impulsados en la promoción, capacitación y fortalecimiento de los sistemas productivos para un uso sostenible de los recursos naturales y para mejorar su capacidad de adaptación a la variabilidad y el Cambio Climático. Entre los que se destacan para el sector en la cuenca del Río Santa Lucía:

5.1. Plan Nacional de Adaptación para el Sector Agropecuario (PNA-AG)

Este Plan se encuadra en los instrumentos presentados por la CMNUCC al logro de las metas planteadas por Uruguay en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en el marco del Acuerdo de París, para llevar a cabo acciones tendientes a la mitigación y adaptación para reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y la captura de carbono, a través de la construcción de adaptación y resiliencia de los ecosistemas, con la participación de todos los sectores y actores públicos-privados en su construcción. Se encuentra en el proceso de discusión y elaboración desde el año 2016 y se pretende finalizar con la etapa de formulación del Plan a fines del año 2018, lo cual una vez concluido, servirá de guía para las políticas públicas en el sector. En el marco de este proyecto se elaboró el informe “Estado de Situación” que recopila la información disponible como plataforma de partida del proceso de planificación para la adaptación al cambio y variabilidad climática para el sector agropecuario en Uruguay sobre las vulnerabilidades de los principales subsectores agropecuarios e identifica oportunidades de aumentar la resiliencia y la capacidad adaptativa con políticas diferenciadas hacia los productores familiares más vulnerables con objetivos de desarrollo social y productivo y adaptación al cambio climático¹⁶. En el marco de este plan y para el sector lechero en particular, se llevo a cabo el denominado “Diálogo de Lechería para el Plan Nacional de Adaptación al Cambio y Variabilidad Climática para el Sector Agropecuario en Uruguay (PNA-Agro)” con productores lecheros, investigadores del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y de la Universidad de la República, técnicos del INALE y MGAP¹⁷.

5.2. Plan de Lechería Sostenible (PLS)

Por Resolución N° 159/15 del MGAP se establece como obligatorio la presentación de plan de uso y manejo responsable de los suelos (según lo dispuesto por el Decreto N° 405/2008¹⁸) para los sistemas de producción lechera en la cuenca del Río Santa Lucía con el fin de reducir su erosión en predios lecheros y el programa de manejo de la fertilización química y orgánica como medida de controlar el fósforo en el suelo y prevenir la contaminación de la calidad del agua. En el caso de tambos que posean menos de 300 vacas en ordeño incluye beneficios económicos especiales así como el manejo y distribución de los

¹⁶ <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/sostenibilidad-y-cambio-climatico/estado-de-situacion>.

¹⁷ Ver referencia en punto 2. del presente.

¹⁸ Reglamentario del Decreto Ley 15.239 de 23/12/1981 “Regulación de uso y conservación de suelos y aguas superficiales” son pautas para el manejo del suelo dirigidas a mantener y mejorar su sustentabilidad, así como evitar su erosión y degradación.

efluentes. Es un Plan con una mirada integral y el cual se encuentra en consonancia con el Plan de Acción para la Protección de la calidad ambiental y las fuentes disponibles para agua potable en la cuenca del Río Santa Lucía elaborado por el MVOTMA.

Este Plan se encuentra en la actualidad en una etapa piloto que comenzó a aplicarse en el entorno del embalse de Paso Severino en el Departamento de Florida.

5.3. Proyecto “Lechería Sostenible en la cuenca del Río Santa Lucía”

Este proyecto está dirigido a emprendimientos familiares y medianos del sector lechero por el cual se brinda apoyo económico no reembolsable para cubrir costos de implementación de subproyectos orientados a controlar y aplicar medidas de manejo sobre los efluentes en sus predios sitios en la cuenca del Río Santa Lucía. El organismo encargado de su promoción es el MGAP a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y con recursos del Proyecto “Manejo Sustentable de los Recursos Naturales y Adaptación al Cambio Climático”. Los productores que presenten proyectos a ser financiados en obras y equipos, mejoras de instalaciones ya existentes deberán presentar su Plan de Uso de Suelos para la Lechería Sostenible será el principal insumo para el diagnóstico, así como apoyo en la asistencia técnica para su formulación.¹⁹ Para su convocatoria se conformó un comité técnico especializado con integrantes del MGAP, INALE (integrando representantes de la industria y las organizaciones de productores remitentes y artesanales), con apoyo del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA). Este grupo multidisciplinario e interinstitucional será responsable de acompañar los procesos de elaboración, evaluación y ejecución de los subproyectos y mantendrá una estrecha articulación con la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA, la Universidad de la República y especialistas privados.

5.4. Proyecto Manejo Sostenible de los RRNN para el Desarrollo Rural, Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático Componente 2 (DACC) – BM 8099-Uy

Este proyecto respecto al sector lechero pone énfasis en el manejo del agua y en la promoción de inversiones que incrementen la unidad productiva, tendientes a aumentar la oferta y el manejo sostenible de los recursos hídricos (sistemas de distribución, perforaciones y tajamares), de los suelos (adopción de la siembra directa y rotación de cultivos planificada), la consolidación de prácticas de producción sostenibles e integradas como el manejo de efluentes y la biodiversidad como medidas para reducir la vulnerabilidad de los productores, frente a la variabilidad y el cambio climático.²⁰

5.5. Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (BIRF 8099-UY)

Su objetivo general es apoyar a los productores rurales para desarrollar un uso sostenible de los recursos naturales generando una mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático, promoviendo una modernización de la gestión del MGAP en el área de información y servicios relacionados al clima y los recursos naturales.²¹

¹⁹ www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/convocatoria_cuenca_santa_lucia_29_abril_2017.pdf.

²⁰ www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/manual_de_campo_para_sector_lechero_marzo_2013.pdf.

²¹ www.mgap.gub.uy/institucional/dacc.

6. CONCLUSIÓN

El cambio climático es un problema globalizado que necesita de estrategias comunes ya que a nivel regional posee un gran impacto en la actividad agraria y en definitiva en la seguridad alimentaria.

Es importante la integración de las medidas globales adoptadas y su aplicación a nivel local a través de políticas públicas prioritarias que incluyan la adaptación al cambio y la variabilidad climática con la adopción de medidas de fomento de nuevas tecnologías, control, evaluación y monitoreo. Uruguay se encuentra construyendo ese camino para adaptarse a una nueva realidad cuya expresión traspasa fronteras y nos pertenece.

Bibliografía

- Guerra Daneri, E., (1999), *Derecho Agrario*, t. I: *Fundamentos*, Montevideo.
- Guerra Daneri, E., (2016), *Derecho Agrario*, t. IV: *La Explotación Agraria*, Montevideo.
- Houlbrooke David J., (2015), *Manejo de efluentes de la lechería en Uruguay: resumen de los hallazgos y recomendaciones para futuras mejoras* RE500/2015/029, New Zealand's science, New Zealand's future, www.inale.org/innovaportal/file/.../manejo-de-efluentes-de-la-lecheria-en-uruguay.pdf.
- Manual de Campo para Sector Lechero, (2013) http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/manual_de_campo_para_sector_lechero_marzo_2013.pdf.
- Methol Marzo M., (2005), *Emisión de Metano en Sistemas Pastoriles de Producción Ganadera*, <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/4922/1/METHOL-M.-2005.-Emision-de-metano.pdf>.
- Romano Orlando P., Zeledón Zeledón R., (1998), *El Renacimiento del Derecho Agrario*, San José.
- Sostenibilidad y Cambio Climático, <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/sostenibilidad-y-cambio-climatico/estado-de-situacion>.

Mónica Zappettini Torija – Dra. en Derecho y Ciencias Sociales. Asesor Legal de la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Docente Ayudante Grado 1º de Derecho Agrario, Facultad de Derecho, UDELAR, mzappettini@mvtotma.gub.uy.



JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Land and soil degradation as a global challenge for law

SUMMARY: Land degradation is a pervasive, systemic phenomenon, occurring all over the world, with a complex and multidimensional character. Ensuring proper functioning of land is crucial to solve great problems of humanity: food security, loss of biodiversity, climate change and the availability of fresh water resources. The aim of this article is to determine the importance of land and soil degradation as a challenge to law and policy. The author indicates the connection of this problem with the globalization of food systems and concludes that there is a need for action through instruments of international environmental law. Taking into account the processes related to land scarcity and globalization of food systems and the fact that regional and local land use decisions are heavily dependent on geographically distant factors, those local legal instruments cannot be deemed sufficient. The problem of preventing the degradation of land and soil is a global challenge to be taken through international environmental law.

KEYWORDS: land and soil degradation, globalization of food systems, global displacement of land use, land footprint, international environmental law

1.

Although more slowly than in the recent past, the world's population continues to grow.¹ To fulfill food demands and preferences of this growing, urbanized population, it is estimated that agricultural output will need to increase substantially.² Simultaneously, it has become obvious that the limits reached by prevalent present agriculture production systems can no longer be ignored.³ Global over-exploitation of nature to meet humanity's demand for food is among the major causes of environmental degradation.⁴ As a result, meeting global food demands in a sustainable way is one of the contemporary grand challenges facing humanity which has attracted significant attention in the past few years.⁵ This also places

¹ *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division Working Paper, No. ESA/P/WP/248, 2017 https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf, p. 2 [access:10.05.2018].

² N. Alexandratos, J. Bruinsma, *World Agriculture Towards 2030/2050; The 2012 Revision*. ESA Working Paper, 12–03, Rome 2012, Food and Agricultural Organisation, <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>, p. 94 [access:10.05.2018].

³ J. Rockström et al., *A safe operating space for humanity*, "Nature" 2009, vol. 461 (24), p. 472–475; M. O'Brien, H. Schütz, S. Bringezu, *The land footprint of the EU bioeconomy: Monitoring tools, gaps and needs*, "Land Use Policy" 2015, 47, pp. 235–246.

⁴ J.A. Foley i in., *Global consequences of land use*, "Science" 2005, No. 309(5734), p. 570–574; P. Pinstrup-Andersen, R. Pandya-Lorch, *Food security and sustainable use of natural resources: a 2020 vision*, "Ecological Economics" 1998, No 26, p. 5; D. Tilman et al., *Forecasting agriculturally driven global environmental change*, "Science" 2001, No 292, pp. 281–284.

⁵ P.C. West et al., *Leverage points for improving global food security and the environment*, "Science" 2014, No 345(6194), p. 325; I.Y.R. Odegard, E. Van der Voet, *The future of food – scenarios and the effect on natural resource use in agriculture in*

food and resource use at the center of the sustainability debate.⁶ However there seems to be one topic which appears to be overlooked by policy, law and society. These are the cornerstones which agriculture and food systems are based upon, being (beside water) the basic resources for human survival, are soil and land. The aim of this paper is to identify the significance of land and soil degradation as a challenge for law. First, the importance of land degradation problem and its link with globalization of food systems will be pointed out. Then the state of soil and land protection in international law will be presented. It will lead to the conclusion – a call for actions in this respect.

2.

To designate the thematic scope, some terminology remarks should be made, despite difficulties caused by the existence of different definitions (of soil, land and their degradation) between disciplines and scholars. What is more, the term ‘land’ and ‘soil’ are often used as synonyms.⁷

The legal definition of land degradation can be found in international law. The UN Convention to Combat Desertification (UNCCD)⁸ defines land degradation as: “reduction or loss, in arid, semi-arid and dry sub-humid areas, of the biological or economic productivity and complexity of rainfed cropland, irrigated cropland, or range, pasture, forest and woodlands resulting from land uses or from a process or combination of processes, including processes arising from human activities and habitation patterns, such as: soil erosion caused by wind and/or water; deterioration of the physical, chemical and biological or economic properties of soil; and long-term loss of natural vegetation.”⁹

In view of the multifaceted nature of the problem, it seems more adequate to move away from the UNCCD definition and adopt the broadened concept of land degradation (covering all kinds of land), as developed by FAO in *Land Degradation Assessment in Drylands project (LADA)*¹⁰: “the reduction in the capacity of the land to provide ecosystem goods and services, over a period of time, for its beneficiaries”. It also complements to the definition of soil degradation adopted by FAO: as “a change in the soil health status resulting in a diminished capacity of the ecosystem to provide goods and services for its beneficiaries.”¹¹ As regards the relation between those two notions, it has to be noted that soil degradation is a significant component of land degradation but the latter has a wider meaning, covering additionally degradation of water and vegetation.¹² This concept of land degradation recognizes also a social facet of the issue.¹³ It must also be remembered that land degradation is a continuum¹⁴ and a process. The introduction of a time component and the causal links provides a better insight into the phenomenon and its relations with human life, and consequently allows for a better support in decision making.¹⁵

2050, “Ecological Economics” 2014, No 97, p. 51; R. Bommarco, D. Kleijn, S.G. Potts, *Ecological intensification: harnessing ecosystem services for food security*, “Trends in ecology & evolution” 2013 No 28(4), pp. 230–238.

⁶ I.Y.R. Odegard, E. Van der Voet, *The future...*, p. 51.

⁷ A. Koch et al., *Soil security: solving the global soil crisis*, “Global Policy” 2013, No 4.4, p. 437.

⁸ United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa (UNCCD) adopted in Paris, France on 17 June 1994.

⁹ Art. 1 (f) of UNCCD.

¹⁰ R. Biancalani, F. Nachtergaele, M.P.S. Bunning, *Land degradation assessment in drylands. Methodology and results*, Food And Agriculture Organization Of The United Nations, Rome, 2013. <http://www.fao.org/3/a-i3241e.pdf> [access:10.05.2018].

¹¹ *Soil Degradation*, Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, Italy, 2015 <http://www.fao.org/soils-portal/soil-degradation-restoration/en/> [access:10.05.2018].

¹² B. Boer, I. Hannam, *Legal aspects of sustainable soils: International and national*, “Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2003, No 12.2, p. 152.

¹³ P. Blaikie, H. Brookfield, *Land Degradation and Society*, Routledge-London 1987, p. 1.

¹⁴ P. Chasek et al., *Operationalizing Zero Net Land Degradation: The next stage in international efforts to combat desertification?*, “Journal of Arid Environments” 2015, No 112, p. 8.

¹⁵ R. Biancalani, F. Nachtergaele, M.P.S. Bunning, *Land degradation assessment...*, p. 7.

3.

An obvious but very important feature of land as a resource is that it is fixed in quantity. It is scarce and exhaustible. Currently, less than a quarter of Earth's surface is free from substantial human impact, and it is predicted that by 2050 this will have shrunk to less than 10%. Over 37% of global land area constitutes agricultural land use, becoming one of the largest terrestrial biomes on the Earth.¹⁶ However, even such a large area is insufficient to fulfill human needs. By 2050 the demand for new agricultural land is expected to increase by about 50%.¹⁷ It results then in the competition of uses: food production, urbanization and industry and energy production.¹⁸ The second important feature is that land, and particularly soil, is essentially a non-renewable resource. The formation of a thin layer of soil could take even thousands of years, e.g. weathering,¹⁹ meanwhile only an hour of heavy rain can destroy it. From a human perspective, soil sealing, as a result of land take, is almost an irreversible process.²⁰

Those specifics of land as a resource result in two serious challenges for humanity: the question of sufficiency of land to meet the future demand of increasing population (assessing the quantity of new land) and the problem of the quality of land (especially its main component – soil). They are interrelated.²¹ Considering the issue through the prism of food security, it occurs that there are intrinsic links between soil management and food security, in particular, by food insecure and vulnerable groups.²² What is more, the problem of land degradation is closely related to two other greatest global environmental challenges: biodiversity loss and climate change. The first is substantially associated and caused by land degradation.²³ Land degradation constitutes also a major contributor to climate change. On the other hand, climate change can exacerbate the impact of almost all direct factors of land degradation.²⁴

4.

It is difficult to determine the scale of land degradation in the world. According to FAO, globally approximately 25% of all land is highly degraded²⁵ and worldwide 38% of agricultural land is affected by human-soil degradation.²⁶ Land degradation is a global phenomenon with many faces.²⁷ Although the severest is in drylands, it also occurs in other ecosystems.

The main direct reasons of land degradation and associated biodiversity loss are: expansion of crop and grazing lands into native vegetation, unsustainable agricultural and forestry practices, climate change, and, in specific areas, urban expansion, infrastructure development and extractive industry.²⁸ In the less

¹⁶ FAOSTAT 2015, <http://www.fao.org/faostat>, [access: 10.05.2018].

¹⁷ T. Gomiero, *Soil degradation, land scarcity and food security: Reviewing a complex challenge*, "Sustainability" 2016, No 8.3, p. 3.

¹⁸ W. Haber, *Energy, food, and land – the ecological traps of humankind*, "Environmental Science and Pollution Research-International" 2007, No 14(6), p. 359–365.

¹⁹ A.M. Wyatt, *The dirt on international environmental law regarding soils: is the existing regime adequate*, "Duke Environmental Law & Policy Forum" 2008, No 19, p. 168.

²⁰ E. Aksoy et al., *Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land*, "Solid Earth" 2017 No 8(3), p. 684; R. Lal, *Restoring soil quality to mitigate soil degradation*, "Sustainability" 2015, No 7.5, p. 589.

²¹ T. Gomiero, *Soil degradation...*, p. 4.

²² M.A. Zanella et al., *Discussion: Food security and sustainable food systems: The role of soil*, "International Soil and Water Conservation Research" 2015 No 3.2, p. 154–159.

²³ *Summary for policymakers...*, p. 6.

²⁴ *Summary for policymakers...*, p. 6.

²⁵ *The state of the world's land and water...*, p. 112.

²⁶ L.R. Oldeman, *Global extent of soil degradation. Biannual Report 1991–1992*, International Soil Reference and Information Centre, Wageningen 1992, p. 33.

²⁷ A. Koch et al., *Soil security...*, p. 436.

²⁸ *Summary for policymakers...*, p. 3.

populated areas, most of the degradation is caused by soil erosion and biodiversity loss, whereas water shortage, soil depletion and soil pollution are most common in the most agricultural areas.²⁹ There are regional differences in land and soil threats. For example, soil erosion constitutes a major soil threats in sub-Saharan African regions while soil sealing in western Europe.³⁰

When analyzing land degradation's factors, unjustified simplifications should be avoided. This phenomenon is almost always the result of a configuration of many causes.³¹ Moreover, it cannot be reduced to a result of local conditions and actions and especially placing blame on the people who actually work on the land.³² Among social aspects, which are not manifested and because of that often overlooked, are the effects of globalization effects on land degradation. Recognition of them is particularly important because they substantially affect the choice of instruments to address the problem. It is thus essential to build a wide geographic framework to understand land degradation and especially to take into account the complexity of the multiple pressures induced by the globalization process.

It is observed that the full impact of consumption choices on land degradation worldwide is not often visible due to the geographical disconnections and distances between consumers (benefiting from the overexploitation of natural resources) and producers (mostly affected by the direct negative impact of land degradation).³³ What is more, land use regulations targeted on natural ecosystems protection in some regions may result in displacing ecosystems elsewhere, for instant due to indirect land use changes.³⁴ In this context, effects of the policy supporting the development of renewable energy sources can be mentioned, that may result in indirect land use change from biofuel expansion, leading as a result to higher GHG emissions.³⁵ The issue can be straightly and vividly summarized that “developed and emerging economies are exporting their hunger for land to the developing world. They import land in the form of products grown abroad.”³⁶ It results in land shortages outsourcing and transforming arable land into flexible factor of production, kind of mobile resources.³⁷ The problem is recognized and there has been an increasing interest in understanding its nature in the research and NGO actions. There have also been concepts and methodologies developed to capture and describe the phenomenon, e.g. global displacement of land use, land teleconnections, telecouplings or land footprint.³⁸

²⁹ R. Biancalani, F. Nachtergaele, M.P.S. Bunning, *Land degradation assessment*, p. 8.

³⁰ L. Montanarella et. al., *World's soils are under threat*, “Soil” 2016, No 2(1), p. 81.

³¹ Summary for policymakers, p. 6.

³² P. Blaikie, H. Brookfield, *Land Degradation...*, p. XIX.

³³ Summary for policymakers, p. 6.

³⁴ E.F. Lambin, P. Meyfroidt. *Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity*, “Proceedings of the National Academy of Sciences” 2011, No 108.9, pp. 3465–3472.

³⁵ See for example S. Tokgoz, D. Laborde, *Indirect land use change debate: what did we learn?*, “Current Sustainable/Renewable Energy Reports” 2014, No 1.3, pp. 104–110.

³⁶ *Soil Atlas 2015. Facts and figures about earth, land and fields*, Heinrich Böll Foundation, Berlin, Germany, and the Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, Germany 2015, http://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/soilatlas2015_web_english.pdf, p. 9 [access:10.05.2018].

³⁷ *Soil Atlas 2015...*, p. 14

³⁸ M. Bruckner et al., *Measuring telecouplings in the global land system: a review and comparative evaluation of land footprint accounting methods*, “Ecological Economics” 2015, No 114, p. 12 (and papers cited there). K.C. Seto, *Urban land teleconnections and sustainability*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2012, No 109, p. 7687–7692; B. Güneralp, K.C. Seto, M. Ramachandran, *Evidence of urban land teleconnections and impacts on hinterlands*, “Current Opinion in Environmental Sustainability” 2013, No 5, pp. 445–451.; J. Weinzettel et al., *Affluence drives the global displacement of land use*, “Global Environmental Change” 2013, No 23 (2), p. 434; P. Meyfroidt, T.K. Rudel, E.F. Lambin, *Forest transitions, trade, and the global displacement of land use*, “Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2010, No107, p. 20917–20922; K. Steen-Olsen et al., *Carbon, land, and water footprint accounts for the European Union: consumption, production, and displacements through international trade*, “Environmental science & technology” 2012, No 46.20, pp. 10883–10891.

5.

Social nature of land degradation challenge indicates the adequacy of social solutions to address.³⁹ Considering the essential role of law in shaping environmental policy,⁴⁰ legal action targeting the land degradation's problem seems to be necessary. However, surprisingly, the issue still gathers no adequate attention in environmental law.⁴¹ There seems to be two main reasons for this. One is a widespread lack of awareness of land degradation as a problem, particularly because negative impact can be strongly shaped by indirect and often distant factors.⁴² The other is that soil degradation is often a slow process, tending to escape our perception.⁴³

It results that unlike climate and biodiversity protection, soil and land conservation has not been an explicit goal of international agreements. In fact, there is only one international agreement clearly referring to soils – the above mentioned UNCCD. The Convention addresses specifically the drylands. Such a narrow scope of UNCCD provisions entails reduction of its significance and appreciation as an instrument, because land degradation is often captured as dryland problem and denied as an issue of global concern.⁴⁴ There is no doubt that UNCCD makes reference to the norms and principles that dominated debates of the Rio Summit.⁴⁵ However, although soil and land aspects are relevant to both Rio conventions operating on the global scale: CBD⁴⁶ and UNFCCC,⁴⁷ none of them, and even in combination,⁴⁸ can sufficiently address the multifaceted issue of land degradation.

UN discourse and documentation attempt to promote the recognition of land degradation as a global threat through the Sustainable Development Goals (SDG) framework. The UN Convention “The Future We Want”⁴⁸ recognized (in par. 206) “the need for urgent action to reverse land degradation. In view of this we will strive to achieve a land-degradation neutral world...”. SDG 15 calls to “protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss”. In doing so, target 15.3 specifically aims to achieve a Land Degradation Neutral World by the year 2030: “By 2030, combat desertification, restore degraded land and soil, including land affected by desertification, drought and floods, and strive to achieve a land degradation-neutral world.”⁴⁹ Although vital and valuable, those efforts cannot be sufficient because of the nonbinding and soft-law nature.

What is more, the link between land and soil conservation and other policy aspects is still insufficient and the overlaps with other areas (agriculture, food, energy, climate, biodiversity and the rights to food) are overlooked.

³⁹ P. Blaikie, H. Brookfield, *Land Degradation...*, p. XXII.

⁴⁰ A.S. Garmestani, R.A. Craig, M.H. Benson, *Can law foster social-ecological resilience?*, “Ecology and Society” 2013, Vol. 18 No 2 [online].

⁴¹ For the overview of the current international environmental law relating to soils see for example: A.M. Wyatt, *The dirt...*, pp. 180–192; B. Boer, I. Hannam, *Legal aspects...* pp. 152–156.

⁴² *Summary for policymakers...*, p. 5.

⁴³ T. Gomiero, *Soil degradation...*, p. 10.

⁴⁴ P. Chasek et al., *Operationalizing ...*, p. 3.

⁴⁵ The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), held in Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992; L.C. Stringer, *Reviewing the international year of deserts and Desertification 2006: What contribution towards combating global desertification and implementing the united nations convention to combat desertification?*, “Journal of Arid Environments” 2008, No 72(11), pp. 2065–2074.

⁴⁶ The Convention on Biological Diversity adopted at the Earth Summit in Rio de Janeiro on 5 June 1992.

⁴⁷ The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) adopted on 9 May 1992.

⁴⁸ The Future We Want – Declaration of the UN Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012; <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> [access:10.05.2018].

⁴⁹ More about Zero Net Land Degradation (ZNL) and land degradation neutral world (LDNW) concepts see: P. Chasek et al., *Operationalizing...*, pp. 5–13.

6.

Taking into account the global implications of land degradation and the fact that regional and local land-use decisions are so strongly influenced by distant factors, the locally or regionally orientated instruments cannot be sufficient. The effects of global market integration cannot be overlooked, either.⁵⁰ It must be remembered that soil damage constitutes ecological externalities of agriculture, which are not captured by market price and may not be internalized, especially by poor states, following the market and influenced by other actors (transnational corporations and international financial institutions). Contrary, binding international law can force internalization.⁵¹

It appears that there is a pressing need for action on the international level targeting land degradation issue, especially in the form of international environmental law instrument for land and soil.⁵²

Other arguments for international environmental regime for soils are: a rise in the visibility of the soils issue and incentives for coordinated actions of countries, avoidance of collective action problems, availability of funding (especially for developing countries), the creation of worldwide baseline information and trend monitoring and globally agreed-upon measurement indicators, comprehensive international environmental law regimes seem to create international pressure for participation and genuine action.⁵³

Emerging functions of international environmental law, which are identified in literature, also indicate such capability of instruments capability and include: an increase in the demand for cooperation or the political will among states to establish effective regimes; the supply of agreements that effectively exploit whatever level of demand or political will exists and enhancement in the capacity of states to respond.⁵⁴ This new international instrument or sets of instruments could also substantially strengthen and operationalize existing concepts like 'Zero Net Degradation' and 'Land Degradation Neutral World' and constitute important facet of sustainable development framework, especially if constructed through a holistic approach, such as ecosystem management including the aspect of land rights.

7.

Summing up, protection against land and soil degradation is currently one of the most serious and simultaneously most overlooked challenges facing humanity. The present state of land and soil protection is insufficient, especially due to its complicated and multifaceted nature. Particularly, the processes and phenomena connected with land scarcity and globalization of food systems make land and soil degradation to be a global task, which needs to be addresses through international environmental law. Its overlapping and interconnection with social and economic development aspects makes it crucial for assuring food security, resilient food systems and implementing a global paradigm shift towards living within safe Planetary Boundaries.⁵⁵

⁵⁰ *Summary for policymakers...*, p. 6.

⁵¹ N.A. Fromherz, *The Case for a Global Treaty on Soil Conservation, Sustainable Farming, and the Preservation of Agrarian Culture*, "Ecology Law Quarterly" 2012, No 57, p. 109.

⁵² B. Boer, *Law for Sustainable Soils: International and National Aspects*, "Bulletin of the Serbian Geographical Society" 2010, No 4, p. 3; N.A. Fromherz, *The Case...*, p. 107, A.M. Wyatt, *The dirt...*, p. 197.

⁵³ A.M. Wyatt, *The dirt...*, pp. 192–193.

⁵⁴ D. Bodansky, *The art and craft of international environmental law*, Cambridge-London 2010, p. 16, see also: R.E. Kim, B. Mackey, *International environmental law as a complex adaptive system*, "International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics" 2014, No 1, pp. 5–24.

⁵⁵ J. Rockström et al., *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*, "Ecology and society" 2009, No 14.2 [online].

If the agricultural systems currently in place ignore this, it will finally turn against them. Contemporary agricultural land use practices may be trading short-term increases in food production for long-term losses in ecosystem services, including many that are important to agriculture.⁵⁶ Hence, the problem of land degradation should be one of the key challenges for agricultural law and the search for an answer to them ought to constitute one of the most important tasks for this discipline, giving a new dimension to its agrarian context.

Bibliography

- Aksoy E. et al., (2017), *Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land*, "Solid Earth".
- Blaikie P., Brookfield H., (1987), *Land Degradation and Society*, Routledge-London.
- Bodansky D., (2010), *The art and craft of international environmental law*, Cambridge-London.
- Boer B., (2010), *Law for Sustainable Soils: International and National Aspects*, "Bulletin of the Serbian Geographical Society".
- Boer B., Hannam I., (2003), *Legal aspects of sustainable soils: International and national*, "Review of European, Comparative & International Environmental Law".
- Bommarco R., Kleijn D., Potts S.G., (2013), *Ecological intensification: harnessing ecosystem services for food security*, "Trends in ecology & evolution".
- Bruckner M. et al., (2015), *Measuring telecouplings in the global land system: a review and comparative evaluation of land footprint accounting methods*, "Ecological Economics".
- Chasek P. et al., (2015), *Operationalizing Zero Net Land Degradation: The next stage in international efforts to combat desertification?*, "Journal of Arid Environments".
- Foley J.A. et al., (2005), *Global consequences of land use*, "Science".
- Fromherz N.A., (2012), *The Case for a Global Treaty on Soil Conservation, Sustainable Farming, and the Preservation of Agrarian Culture*, "Ecology Law Quarterly".
- Garmestani A.S., Craig R.A., Benson M.H., (2013), *Can law foster social-ecological resilience?*, "Ecology and Society".
- Gomiero T., (2016), *Soil degradation, land scarcity and food security: Reviewing a complex challenge*, "Sustainability".
- Güneralp B., Seto K.C., (2013), Ramachandran M., *Evidence of urban land teleconnections and impacts on hinterlands*, "Current Opinion in Environmental Sustainability".
- Haber W., (2007), *Energy, food, and land – the ecological traps of humankind*, "Environmental Science and Pollution Research – International".
- Kim R.E., Mackey B., (2014), *International environmental law as a complex adaptive system*, "International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics".
- Koch A. et al., (2013), *Soil security: solving the global soil crisis*, "Global Policy".
- Lal R., (2015), *Restoring soil quality to mitigate soil degradation*, "Sustainability".
- Lambin E.F., Meyfroidt P., (2011), *Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity*, "Proceedings of the National Academy of Sciences".
- Meyfroidt P., Rudel T.K., Lambin E.F., (2010), *Forest transitions, trade, and the global displacement of land use*, "Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA".
- Montanarella L. et al., (2016), *World's soils are under threat*, "Soil".
- O'Brien M., Schütz H., Bringezu S., (2015), *The land footprint of the EU bioeconomy: Monitoring tools, gaps and needs*, "Land Use Policy".
- Odegard I.Y.R. i Van der Voet E., (2014), *The future of food—scenarios and the effect on natural resource use in agriculture in 2050*, "Ecological Economics".
- Pinstrup-Andersen P., Pandya-Lorch R., (1998), *Food security and sustainable use of natural resources: a 2020 vision*, "Ecological Economics".
- Rockström J. et al., (2009), *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*, "Ecology and society".
- Rockström J. et al., (2009), *A safe operating space for humanity*, "Nature".
- Seto K.C., (2012), *Urban land teleconnections and sustainability*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA".
- Steen-Olsen K. et al., (2012), *Carbon, land, and water footprint accounts for the European Union: consumption, production, and displacements through international trade*, "Environmental science & technology".

⁵⁶ J.A. Foley et al., *Global consequences...*, pp. 570–574.

- Stringer L.C., (2008), *Reviewing the international year of deserts and Desertification 2006: What contribution towards combating global desertification and implementing the united nations convention to combat desertification?*, "Journal of Arid Environments".
- Tilman D. et al., (2001), *Forecasting agriculturally driven global environmental change*, "Science".
- Tokgoz S., Laborde D., (2014), *Indirect land use change debate: what did we learn?*, "Current Sustainable/Renewable Energy Reports".
- Warner J.X. et al., (2017), *Increased atmospheric ammonia over the world's major agricultural areas detected from space*, "Geophysical Research Letters".
- Weinzettel J. et al., (2013), *Affluence drives the global displacement of land use*, "Global Environmental Change".
- West P.C. et al., (2014), *Leverage points for improving global food security and the environment*, "Science".
- Wyatt A.M., (2008), *The dirt on international environmental law regarding soils: is the existing regime adequate*, "Duke Environmental Law & Policy Forum".
- Zanella M.A. et al., (2015), *Discussion: Food security and sustainable food systems: The role of soil*, "International Soil and Water Conservation Research".

Justyna Goździewicz-Biechońska – doctor, Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland, jusgoz@amu.edu.pl.



CLAUDIA R. ZEMÁN

Los servicios ambientales de la agricultura como herramienta para el desarrollo sostenible

ABSTRACT: *Environmental Services on Agriculture as a Tool for Sustainable Development.*

From the analysis of the negative effects that agriculture has on the environment: main source of water pollution by nitrates, phosphates and pesticides; land degradation, among others, can be argued that if sustainable production methods are used, the negative effects of agriculture on the environment and its influence on climate change can be mitigated. These effects can be reversed by storing carbon in soils, improving water filtration and conserving the landscape and biodiversity. This demands changes in the agricultural production system, to increase their environmental services, improving their practices, accompanied by state policies that encourage them, which will result in the realization of sustainable development. To this end, existing documents and regulations at the international and national levels in Argentina promoting SA will be analyzed.

KEYWORDS: environmental services, agriculture, development, sustainability

RESUMEN: A partir del análisis de los efectos negativos que la agricultura tiene sobre el medio ambiente: principal fuente de contaminación del agua por nitratos, fosfatos y plaguicidas; degradación de la tierra, entre otros, es dable sostener que si se utilizan métodos de producción sostenible, se podrán atenuar los efectos negativos de la agricultura sobre el ambiente y su influencia sobre el cambio climático. Se pueden invertir estos efectos almacenando carbono en los suelos, mejorando la filtración del agua y conservando el paisaje y la biodiversidad. Esto demanda cambios en el sistema de producción agrícola para incrementar sus servicios ambientales, mejorando sus prácticas, acompañado de políticas estatales que las incentiven, lo que redundará en la concreción del desarrollo sostenible. Para ello se analizarán documentos y normativa existentes a nivel internacional y nacional en Argentina que promueven los SA.

PALABRAS CLAVE: servicios ambientales, agricultura, desarrollo, sustentabilidad

1. DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA AGRICULTURA

Los beneficios que las personas han obtenido de la agricultura han sido inmensos. Actualmente la agricultura alimenta a más de 6.000 millones de personas y en las últimas décadas se han experimentado importantes incrementos de la productividad de la agricultura con la introducción de nuevas variedades y métodos de producción. Sin embargo, estos beneficios también han supuesto un costo¹.

La producción agropecuaria genera importantes efectos en el medio ambiente, entre los cuales podemos señalar: la contaminación del agua por nitratos, fosfatos y plaguicidas; además es la mayor fuente

¹ Véase: Perspectivas para el medio ambiente. Agricultura y medio ambiente. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/a1200s/a1200s03.pdf>, p.13.

antropogénica de gases responsables del efecto invernadero, metano y óxido nitroso, contaminación del aire y del agua.

Otros problemas ambientales causados por la agricultura son (De la Fuente et al, 2008): la alteración de los ciclos biogeoquímicos, responsables en parte del calentamiento global y de la contaminación ambiental, el uso de la tierra, a partir del reemplazo de bosques, pastizales y humedales por sitios agrícolas, la biodiversidad global en todos los niveles, incluyendo desde la diversidad genética dentro de poblaciones hasta la diversidad de ecosistemas en un paisaje, ya sea alterando la composición, riqueza y equitatividad, como las interacciones entre organismos, y la dispersión de la biota más allá de los límites geográficos naturales, a partir de la acción del hombre. Estos problemas ambientales generados por la agricultura, que determinan variaciones en las propiedades del ecosistema y en los servicios que presta, pueden a su vez retroalimentar el proceso directamente al generar nuevos efectos ambientales o indirectamente al disparar acciones por parte del hombre en respuesta a los efectos ambientales, tales como el mayor uso de insumos. La agricultura afecta también a la base de su propio futuro a través de la degradación de la tierra, la salinización, el exceso de extracción de agua y la reducción de la diversidad genética agropecuaria. Por ello, las consecuencias a largo plazo de estos procesos son difíciles de cuantificar².

Frente a esta situación, FAO sostiene que “si se utilizan más métodos de producción sostenible, se podrán atenuar los efectos de la agricultura sobre el medio ambiente. No cabe duda de que, en algunos casos, la agricultura puede desempeñar una función importante en la inversión de estos efectos, por ejemplo, almacenando carbono en los suelos, mejorando la filtración del agua y conservando los paisajes rurales y la biodiversidad”³.

En efecto, esta realidad ha generado tensiones a nivel global que demandan acciones concretas por parte de los estados. Se sostiene que las presiones sobre la biodiversidad a lo largo de los tres próximos decenios serán el resultado de tendencias en conflicto. Los métodos extensivos tenderán a dejar paso a la intensificación, lo que a su vez puede dejar paso a la agricultura orgánica o a la agricultura NL/AC⁴.

2. LOS SERVICIOS AMBIENTALES

En esta problemática los servicios ambientales juegan un rol fundamental, por lo que resulta importante caracterizarlos. Se entiende por servicio ambiental la capacidad de la naturaleza de proporcionar calidad de vida y comodidad, de garantizar que la vida exista para todos y con calidad (aire limpio, agua limpia y asequible, suelos fértiles, bosques ricos en diversidad biológica, alimentos nutritivos y abundantes), es decir que la naturaleza trabaja (presta servicios) para mantener la vida y sus procesos y estos servicios que brinda la naturaleza son conocidos como servicios ambientales⁵.

Los servicios ambientales prestados por la naturaleza proporcionan productos tales como alimentos, remedios naturales, fibras, combustibles, agua, oxígeno, etc.; y garantizan el buen funcionamiento de los procesos naturales tales como el control del clima, la purificación del agua, los ciclos de lluvia, el equilibrio climático, el oxígeno que respiramos, la fertilidad del suelo y el reciclado de los nutrientes necesarios para la agricultura.

² Conf. E.B. De la Fuente, S.A. Suarez, *Problemas ambientales asociados a la actividad humana: la agricultura*, “Ecología austral” 2008, v. 18, n. 3, p. 239–252.

³ Perspectivas para el medio ambiente. Agricultura y medio ambiente. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/a1200s/a1200s03.pdf>.

⁴ Agricultura NL-AC: Agricultura no-labranza – agricultura de conservación.

⁵ Este aspecto puede ampliarse consultando el siguiente trabajo: H.P. Ibanes de Novion, *¿Qué son servicios ambientales?* <https://uc.socioambiental.org/es/servi%C3%A7os-ambientais/%C2%BFqu%C3%A9-son-servicios-ambientales>.

Es decir, los servicios ambientales son las actividades, productos y procesos que la naturaleza provee y que permiten que la vida, tal como la conocemos, acontezca sin mayores costos para la humanidad. Otros ejemplos de servicios ambientales son: la producción de oxígeno y la purificación del aire por las plantas, la estabilidad de las condiciones climáticas, moderando las temperaturas, las lluvias y la fuerza de los vientos y las mareas; y la capacidad de producción de agua y el equilibrio del ciclo hidrológico, controlando las crecidas y las sequías.

Existen diversas formas de clasificar a los servicios ambientales, (Di Paola, 2011) la más comúnmente utilizada es la generada por la World Wide Fund for Nature (WWF) que los divide en 4 tipos:

1) Secuestro de carbono: Los sumideros cumplen un rol de importancia al absorber el carbono atmosférico, actividad de importancia frente al calentamiento global.

2) Conservación de la biodiversidad: Asociado a la preservación de las diversas formas de vida presentes en los bosques, como de los recursos genéticos aún desconocidos.

3) Protección de cuencas hidrográficas: Los bosques son una fuente importante para regular los flujos hídricos y mantener la calidad del agua así como en la reducción de la sedimentación favorecida por la erosión de los suelos desnudos luego del desmonte.

4) Belleza escénica y patrimonio cultural: Los bosques brindan esparcimiento a la población y además de valor estético, histórico y cultural, asociado en muchos casos a las comunidades originarias que los habitan.

Asimismo, la Evaluación de los Ecosistemas del milenio realizada en 2005 los clasificó bajo cuatro categorías de servicios: provisión, regulación, culturales y de soporte.

Estos servicios también corresponden al flujo de materiales, energía e información de las reservas del capital natural⁶.

Aunque no tengan un precio establecido, los servicios ambientales son muy valiosos para la supervivencia y el bienestar de la humanidad puesto que de ellos dependen las actividades humanas, tales como la agricultura (que requiere suelos fértiles, polinización, lluvia, agua abundante, etc.) y la industria (que necesita combustible, agua, materias primas de calidad, etc.)⁷.

Los expertos señalan, la necesidad de algunos cambios en el sistema de producción agrícola para que los agricultores incrementen su oferta de determinados servicios ambientales⁸.

Para el logro de tal objetivo los agricultores pueden modificar sus prácticas de producción⁹: a través de cambios en los sistemas de producción, por medio de los cuales las tierras siguen siendo agrícolas pero las actividades de producción se modifican para conseguir objetivos ambientales (por ejemplo, una reducción de la labranza o dejando más residuos agrícolas en los campos); programas de reconversión de las tierras, en los que las tierras cambian la producción de cultivos y ganado por otros usos; el mantenimiento del uso de la tierra (por ejemplo, evitando la transformación del bosque en una tierra agrícola)¹⁰.

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*.

⁸ Véase: Servicios ambientales y agricultura. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/a1200s/a1200s03.pdf>.

⁹ FAO (2002b) considera los siguientes cuatro grupos principales de tecnologías de agricultura sostenible:

Agricultura sin labranza/de conservación: reducción de la perturbación del suelo, mantenimiento de la cobertura permanente del suelo, rotación de cultivos;

Gestión integrada de plagas: variedades resistentes a las plagas, insecticidas biológicos y un mejor uso de los fertilizantes y el riego, toxicidad mínima y aplicación cuidadosa de pesticidas químicos;

Sistemas integrados de nutrientes de las plantas: reciclaje de residuos vegetales y animales y uso de leguminosas para fijar el nitrógeno; mejor uso de nutrientes externos; Agricultura orgánica: técnicas para mejorar la biodiversidad y rehabilitar el equilibrio ecológico natural mediante la intercalación y rotación de cultivos, la conservación del suelo y el agua y un uso mínimo de insumos externos.

¹⁰ *Ibidem*.

Entre los servicios de ecosistemas analizados por la Evaluación de ecosistemas del Milenio¹¹, a la agricultura se le atribuye el aumento de los servicios de suministro de producción de alimentos y fibras durante el último medio siglo, aunque a expensas de la degradación de muchos otros servicios de ecosistemas. Dicho informe, al igual que otros¹², reconoce que la agricultura debe y puede gestionarse para mejorar los servicios de ecosistemas más allá del suministro de alimentos y otros bienes¹³.

Las prácticas de producción agrícola pueden generar emisiones de gases de efecto invernadero y provocar el agotamiento y la contaminación de los recursos hídricos, la degradación de la tierra y la pérdida de la biodiversidad. La agricultura es una de las principales víctimas de la degradación de ecosistemas, con una productividad agrícola marcada por los problemas de la variabilidad climática, el agotamiento del suelo, la escasez y calidad del agua así como la vulnerabilidad ante las plagas y las enfermedades. Cambiar el equilibrio de los servicios de ecosistemas prestados por la agricultura constituye un importante paso adelante para corregir las consecuencias negativas de determinadas formas de producción. Existe otro motivo para este cambio: la capacidad para equilibrar o compensar la degradación ambiental generada por otros sectores de la economía. La bioenergía constituye un nuevo mercado emergente que también puede posibilitar importantes cambios en los servicios de ecosistemas prestados por la agricultura¹⁴.

Sin embargo, los cambios implicados en la gestión del ecosistema dependen de diversos factores, entre ellos: la ubicación, el nivel existente de desarrollo económico, la densidad de población, las condiciones agroecológicas y las tecnologías primarias empleadas en la agricultura. Ellos impactan no sólo en la rentabilidad de la tierra y del trabajo en la agricultura sino también en los costos y beneficios potenciales de los cambios aplicados con la finalidad de generar servicios ambientales adicionales.

3. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS POLÍTICOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La cuestión analizada está contemplada dentro de los Objetivos del Desarrollo sostenible¹⁵(ODS) sucesores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a través de los cuales se pretende concretar las metas que no fueron alcanzadas con los primeros.

¹¹ La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (MA, por sus siglas en inglés) fue resultado de una solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan realizada en el año 2000, durante un informe dirigido a la Asamblea General titulado: *Nosotros los Pueblos: El papel de las Naciones Unidas en el Siglo 21*. Lanzada en 2001 y completada en marzo de 2005, el objetivo de la Evaluación fue evaluar las consecuencias del cambio del ecosistema en el bienestar de los seres humanos y la base científica para las realización de acciones necesarias para elevar la conservación y el uso sostenible de dichos sistemas. Es un programa de trabajo internacional que ha sido diseñado para cumplir con las necesidades de quienes toman las decisiones y el público, para la información científica relacionada con las consecuencias del cambio en los ecosistemas y las opciones para responder a dichos cambios. <http://www.pnuma.org/forodeministros/15-venezuela/ven13tre-EcosistemasdelMilenioEsp.pdf>.

¹² Water for food, Water for life (Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture 2007) y Livestock's long shadow: environmental issues and options (FAO, 2006a).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Véase también Naciones Unidas – Energía, 2007.

¹⁵ En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con las 169 metas tienen un alcance más amplio y van más allá que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de lograr un desarrollo a favor de todas las personas. Los objetivos abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Sobre la base del éxito y el impulso de los ODM, los nuevos objetivos mundiales abarcan más con la pretensión de afrontar las desigualdades, el crecimiento económico, el acceso a un trabajo decente, las ciudades y los asentamientos humanos, la industrialización, los océanos, los ecosistemas, la energía, el cambio climático, el consumo y la producción sostenibles, la paz y la justicia.

En efecto, a través de los mismos se insta a todos los países a implementar medidas para promover la prosperidad de la mano de la protección del planeta, con la convicción de que las estrategias para acabar con la pobreza deben ir acompañadas de acciones que favorezcan el crecimiento económico y solucionen necesidades sociales acuciantes como la educación, la salud, la protección social, el empleo, sin descuidar la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente.

A pesar de que los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para su logro. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual es necesario recopilar datos fiables, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial.

Puntualmente, el Objetivo 2, que persigue: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, plantea el rol fundamental que desempeña la agricultura para el logro del desarrollo sostenible al referir que, “el sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza. Gestionadas de forma adecuada, la agricultura, la silvicultura y la acuicultura pueden suministrar comida nutritiva a todo el planeta, así como generar ingresos decentes, apoyar el desarrollo de las gentes del campo y proteger el medio ambiente¹⁶.”

A su vez el Objetivo 12 tiene como finalidad “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, lo que implica fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía. Se trata de crear ganancias netas de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida con la participación de todos los agentes: empresas, comerciantes, consumidores, políticos, investigadores, científicos, medios de comunicación y organismos de cooperación para el desarrollo.

Para su concreción se señala la necesidad de una profunda reforma del sistema agrario y alimentario mundial para atender a las necesidades alimentarias de 815 millones de personas que habitan en el planeta y a los dos mil millones de personas que se calcula que tendremos en el año 2050.

Ello demanda un fuerte marco para el consumo y la producción sostenibles, integrado en los planes nacionales y sectoriales, de la mano del respeto de las normas internacionales sobre la gestión de los productos químicos y los desechos peligrosos.

Frente al escenario planteado para el logro de las metas fijadas de los ODS los Estados han implementado políticas que contemplan la solución de problemas ambientales tales como el cambio climático, la degradación del agua y la pérdida de la biodiversidad, en los que la agricultura juega un rol fundamental.

En este contexto el diseño de programas de pago por los servicios ambientales se convierte en una alternativa superadora para los estados, a través de la cual se pueden generar conductas que tiendan a la conservación de los ecosistemas que los proveen.

Los nuevos objetivos son de aplicación universal para todos los países, mientras que los ODM únicamente estaban dirigidos a los países en desarrollo.

Un elemento fundamental de los ODS es la gran atención que prestan a los medios de aplicación la movilización de recursos financieros, el desarrollo de la capacidad y la tecnología, los datos y las instituciones.

Los nuevos objetivos reconocen que es esencial luchar contra el cambio climático a fin de lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>.

¹⁶ Pero ahora mismo nuestros suelos, océanos, bosques y nuestra agua potable y biodiversidad están sufriendo un rápido proceso de degradación debido a procesos de sobreexplotación. A esto se añade el cambio climático que repercute sobre los recursos de los que dependemos y aumenta los riesgos asociados a los desastres naturales tales como las sequías y las inundaciones. Muchas campesinas y campesinos ya no pueden ganarse la vida en las tierras que trabajan, lo que les obliga a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades.

En efecto, a pesar de la importancia de los servicios ambientales, (Di Paola, 2011) al carecer de un precio de mercado no se comercian de manera espontánea; por ello es menester la creación de sistemas compensatorios como un esquema de PSA.

Un PSA es un esquema donde los proveedores de los servicios ambientales son compensados económicamente por aquellos que hacen uso y goce de los mismos como una forma de asegurar la conservación de los ecosistemas que los generan. Es importante aclarar que un PSA puede incluir transacciones tanto monetarias (incentivos económicos dinerarios) como no monetarias (capacitación, facilidades para el acceso a financiamiento, herramientas de producción, etc.).

Explica Gobbi (como se cita en Di Paola, 2011), que la base de los PSA es la relación directa existente entre el uso de la tierra y la generación de los servicios ambientales. Dicha relación establece la necesidad de presencia del proveedor en las tierras mediante uso y prácticas de manejo que favorezcan la provisión del servicio ambiental y es por ello que debe ser compensado¹⁷.

Las fallas de mercado se producen ante la falta de reconocimiento por parte de la sociedad, de los agentes que conservan (por ejemplo, los bosques) y proveen los servicios ambientales conexos. Los principales motivos que derivan en la generación de estas fallas son las características de bien público y las externalidades asociadas a los servicios, que son percibidos como gratuitos hasta el momento en que son afectados negativamente, tanto por su menor calidad como por su escasez. En esta situación es donde los esquemas de PSA brindan un marco para el desarrollo de transacciones comerciales.

Por ello, Tomasini sostiene (como se cita en Di Paola, 2011) que es clave la valoración de los servicios provistos por la naturaleza para el establecimiento de un esquema de PSA que conlleva a un manejo sostenible de los recursos. La valoración surge de la percepción por parte de la sociedad de los costos o beneficios de los bienes y servicios provistos por la naturaleza. Esta percepción para ser completa requiere información de varios ámbitos, en particular de aquéllos vinculados con las relaciones causa efecto del uso de los recursos. Por consiguiente, el valor económico de tales servicios debe comprender los valores expresados por los propietarios y usuarios de los servicios ambientales, las alternativas de uso de los recursos (presentes y futuras) y el impacto que se genera en otros actores¹⁸.

Bajo estas pautas se implementan programas de pagos a productores agrícolas para mejorar el suministro de servicios ambientales: los agricultores reciben pagos con la finalidad de retener carbono y mitigar el cambio climático, mejorar la gestión de las cuencas hidrográficas y conservar la biodiversidad. Estas tres categorías parecen tener el potencial de crecimiento más importante en estas formas de programas de pago.

Existen también, por supuesto, otros servicios de ecosistemas para cuya gestión la agricultura desempeña una función fundamental, como es el caso de la formación del suelo o los ciclos de nutrientes, que son esenciales para mantener la fertilidad del suelo e invertir el proceso de degradación de la tierra¹⁹.

Según las condiciones agroclimáticas, la agricultura NL/AC no-labranza/agricultura de conservación) puede fijar de 0,1 a 1,0 toneladas de carbono por ha/año, además de reducir las emisiones de dióxido de carbono en más del 50 por ciento, debido a la reducción del uso de combustibles fósiles en la labranza. El crecimiento potencial para la agricultura NL/AC es considerable. Si se convierten a la agricultura NL/AC otros 150 millones de ha de tierras de secano para el año 2030 y la tasa de fijación media en las tierras

¹⁷ J. Gobbi et al. (2006), *Perfil de sistemas de pagos por servicios ambientales para apoyo de prácticas forestales y agrícolas sostenibles*, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=678846> [acceso: Noviembre 2010].

¹⁸ D. Tomasini, *Valoración Económica del ambiente en: Impacto Ambiental en Agroecosistemas*, Buenos Aires 2001, pp. 113–140.

¹⁹ Véase: Servicios ambientales y agricultura. <http://www.fao.org/docrep/010/a1200s/a1200s03.pdf>.

utilizadas de esta manera es de 0,2 a 0,4 toneladas por ha y año, otros 30 o 60 millones de toneladas de carbono pueden absorberse anualmente en los primeros años después de la conversión²⁰.

La agricultura también puede coadyuvar en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (IPCC, 2007b). Básicamente existen dos formas para mitigar el cambio climático: reduciendo la fuente de emisión o aumentando la cantidad de almacenamiento de gases de efecto invernadero en los sistemas terrestres (por ejemplo, a través de la absorción de carbono). Por consiguiente, la agricultura tiene una función doble en la mitigación del cambio climático, mediante la reducción de sus propias emisiones y el aumento de la absorción de gases de efecto invernadero²¹.

La agricultura es una importante fuente de los tres principales gases de efecto invernadero: el dióxido de carbono, el metano y el óxido nitroso. En relación con el calentamiento global, el dióxido de carbono es el más importante, pero el metano y los óxidos nitrosos también tienen una incidencia considerable. Las actividades agrícolas y los cambios en el uso de la tierra contribuyen en aproximadamente un tercio del total de emisiones de dióxido de carbono y son la mayor fuente de metano (procedente de la producción de ganado y de arrozales anegados) y óxidos nitrosos (principalmente por la utilización de fertilizantes inorgánicos nitrogenados).

La agricultura también desempeña una importante función como “sumidero” de carbono mediante su capacidad de absorber y almacenar gases de efecto invernadero, en especial, el carbono en suelos y plantas y árboles. La absorción de carbono implica aumentar el almacenamiento de carbono en sistemas terrestres, ya sea en la superficie o por debajo de la misma. Los cambios en las prácticas de uso de la tierra y el suelo pueden provocar a lo largo del tiempo una acumulación de carbono en el suelo.

Sin embargo, los cambios que se pretende que sean internalizados por los productores, tropiezan con la viabilidad económica de los cambios de usos de la tierra necesarios, pese a que existen datos que demuestran que los cambios en los sistemas de producción introducidos para absorber carbono pueden también proporcionar otros beneficios económicos.

4. MARCO NORMATIVO EN ARGENTINA

Si bien el instituto de los servicios ambientales (Minaverry, 2016) aún no goza de regulación autónoma en el marco jurídico de protección ambiental vigente en Argentina, podemos señalar algunas leyes que podríamos asimilar al pago por servicios ambientales.

Entre ellas se encuentra la ley 22.248 de conservación de suelos que reconoce los derechos de los productores a recibir dinero no reintegrable del estado nacional por la ejecución de planes de conservación de suelo.

La ley nacional N° 24.375 que ratifica el Convenio de Diversidad Biológica, el cual fija medidas económicas como incentivos para la conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

Otra norma relevante, es el Decreto Nacional N° 1070/2005 que crea el Fondo Argentino del Carbono con el objeto de facilitar e incentivar el desarrollo de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio en la República Argentina bajo las modalidades que establezca la reglamentación. A través de este fondo se persigue otorgar financiamiento a proyectos para expandir la capacidad productiva industrial del país fomentando la utilización de energías renovables.

²⁰ Perspectivas para el medio ambiente. Agricultura y medio ambiente, <http://www.fao.org/docrep/004/y3557s/y3557s11.htm>.

²¹ Pagos a los agricultores por servicios ambientales, <http://www.fao.org/docrep/010/a1200s/a1200s03.pdf>.

En tanto este instituto solo ha sido receptado de modo expreso por la Ley Nacional N° 26.331 de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos, la cual tiene como objetivo principal el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los „servicios ambientales” que brindan los bosques.

La norma en su art. 5 considera servicios ambientales: “...a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son:

– Regulación hídrica; Conservación de la biodiversidad; Conservación del suelo y de calidad del agua; Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; Defensa de la identidad cultural”.

Asimismo en el art. 30 se crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales que éstos brindan.

En tanto que el artículo 35 dispone la forma en que dicho fondo será aplicado: “a) El 70% para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos. b) El 30% a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a: 1. Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos; 2. La implementación de programas de asistencia técnica y financiera para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas”.

5. CONCLUSIONES

Frente al avance de la degradación de los ecosistemas naturales surge como contrapartida la progresiva escasez de los servicios ambientales provistos en forma gratuita por la naturaleza. Ante esta situación el pago por los servicios ambientales a la agricultura resulta un instrumento de la política ambiental importante y superador para financiar la conservación de la naturaleza y una adecuada utilización de los recursos naturales.

Sin embargo, el éxito de la aplicación de este instrumento de política ambiental dependerá en gran medida de los incentivos económicos que se otorguen a los titulares o usuarios de tierras aplicados a la producción y/o generación de estos servicios.

Si bien se advierte un avance en relación al PSA en las experiencias llevadas a cabo en países latinoamericanos, aún resta mucho camino por andar para superar los errores y desaciertos en los mecanismos de aplicación.

A modo de conclusión, podemos señalar que en Argentina existe un vacío legal en materia de regulación de los servicios ambientales, salvo el caso analizado de la Ley 26.331, por lo que resulta necesario avanzar en este sentido regulando este instituto a través de una ley específica para dotarlo de un marco jurídico que incentive las conductas sociales conservacionistas a través de la compensación económica de las mismas en favor del ambiente.

Bibliografía

- De la Fuente E., Suarez S., (2008), *Problemas ambientales asociados a la actividad humana: la agricultura*, "Ecología austral", v. 18, n. 3, disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1667-782X2008000300001&lng=es&nrm=iso [acceso: 22.03.2018].
- Cristeche E., Penna J., (2008), *Métodos de valoración económica de los servicios ambientales*, <http://bibliotecavirtual.minam.gob.pe/biam/handle/minam/1585>.
- Ibanes de Novion H., (2008), *¿Qué son servicios ambientales?*, <https://uc.socioambiental.org/es/servi%C3%A7os-ambientais/%C2%BFqu%C3%A9-son-servicios-ambientales>.
- Los objetivos del desarrollo sostenible. 17 Objetivos para transformar nuestro mundo, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>.
- Minaverry C., (2016), *Consideraciones sobre la regulación jurídica ambiental de los servicios ecosistémicos en Argentina*, "Estudios sociales (Hermosillo, Son.)", vol. 26(48), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572016000200043&lng=es&tlng=es.
- Di Paola M., (2011), *Pagos por servicios ambientales: Análisis de la implementación en Argentina y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques Nativos*.
- IPCC, (2007), Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri R.K., Reisinger A. (directores de la publicación)], IPCC, Ginebra, Suiza, https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf.
- Gobbi. J., (2011), *Pago por servicios ambientales: ¿qué son y cómo funcionan?*, https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-pago_por_servicios_ambientales.pdf.
- Pagos a los agricultores por servicios ambientales, <http://www.fao.org/docrep/010/a1200s/a1200s03.pdf>.
- Rey Benayas J., (2012), Restauración de campos agrícolas sin competir por el uso de la tierra para aumentar su biodiversidad y servicios ecosistémicos, <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/21414>.
- Rótolo G., Francis Ch., (2008), Los servicios ecosistémicos en el "corazón" agrícola de Argentina, <https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-los-servicios-ecosistemicos-en-el-corazn-agricola.pdf>.
- Servicios ambientales y agricultura, <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/a1200s/a1200s03.pdf>.

Claudia R. Zemán – doctora en derecho, Universidad Nacional de Santiago del Estero – Universidad Católica de Santiago del Estero, Prof. Asociada de Rec. Naturales y Medio Ambiente e investigadora de la UCSE, Prof. Adjunta de Legislación y Política Ambiental e investigadora de la UNSE, Prof. Adjunta de Legislación Fitosanitarista de la UNSE, Santiago del Estero, Argentina, czeman@arnet.com.ar.



MARÍA SUSANA TABIERES

Energía asequible no contaminante en el cono sur de las Américas

ABSTRACT: *Affordable, Non-Polluting Energy in the Southern Cone Of The Americas.*

In this paper we analyze the public policies about energy subject projected for the immediate future, in Argentina and Brazil. The energy matrices of the two most developed countries in the region are studied, as well as the effects of this sector, in relation to responsible production and consumption in those countries. (ODS7 and 12 of the horizons by 2030).

In relation to this, non pollution energy will have a strong impact on sustained growth for the countries of the region. The possibilities of increasing agricultural production in Argentina and Brazil are arising, as well as its greater insertion in international agricultural trade.

In summary, we analyze the structural characteristics in Argentina and Brazil in relations with non-polluting energies, and the possible regional advances for its application.

KEYWORDS: energy, environment, agriculture, sustainable development

RESUMEN: En el presente trabajo se analizan las políticas públicas proyectadas para un futuro inmediato, en materia energética, en Argentina y Brasil. Se estudian las matrices energéticas de los dos países de mayor desarrollo en la región, como también los efectos de dicho sector, en relación a la producción y el consumo responsables en dichos países. (ODS 7 y 12 de los horizontes hacia 2030). Por ello, se estima que un cambio hacia el desarrollo de energías renovables, tendrán una fuerte incidencia en el crecimiento sostenido en la región. Se destacan además, aspectos de la agricultura en Argentina y Brasil como también su inserción en el comercio agrícola internacional.

Así se analizan las características estructurales y geoeconómicas de la región, su potencialidad para el desarrollo de energías no contaminantes, además de las políticas públicas para su implementación.

Como marco referencial observamos el marco normativo en Argentina y Brasil respecto a las energías limpias y los posibles avances regionales para su aplicación.

PALABRAS CLAVES: energía, ambiente, agricultura, desarrollo sustentable

1. INTRODUCCIÓN

La matriz energética de los países de menor desarrollo es uno de los componentes de la problemática que se enfrentan las naciones menos industrializadas, de economías de base agrícola a la hora de implementar políticas de desarrollo sustentable.

En el presente trabajo, nos enfocamos en el análisis de las políticas energéticas implementadas por Argentina y Brasil y los efectos que las mismas producen en los distintos sectores de la producción ba-

sada en los recursos naturales, especialmente en el sector agrícola, por el alto valor que representa en la economía de ambos países.

Por otra parte, es dable recordar que el fin de la era de los hidrocarburos se aproxima lenta pero inexorablemente.

La extinción de las reservas y los efectos contaminantes, son algunas de las razones para la extinción de la actual matriz energética. Los hidrocarburos emiten el 56% del total de los gases de efecto invernadero (GEI) y de no tenerse en cuenta mediante políticas activas globales la no emisión, se pronostica que en 2035, la temperatura del planeta aumentará 6 grados.

Estas estimaciones alarmantes enfrentan a Argentina y Brasil ante un problema cuyos efectos negativos sobre la agricultura son progresivos y sin suficiente protección.

Ambos países sientan su matriz energética en la explotación de combustibles fósiles, al punto que los recursos no renovables superan el 70% del total de los recursos energéticos en la región, resultando que el 30% restante tiene su mayor sustento en los recursos hídricos generados en la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú en la frontera entre Paraguay y Brasil.

En esta región del MERCOSUR el sistema del acuífero Guaraní se extiende bajo la superficie terrestre aproximada de 1 200 000 km², con una cantidad de agua dulce aproximada de 40 mil km³, resultando el conjunto fluvial de la Cuenca del Plata el principal sistema de recarga del acuífero Guaraní, que es una de las mayores reservas continentales de agua dulce.

Si nos fijamos en la región Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, observamos que Brasil y Paraguay producen y exportan energía hidroeléctrica a sus vecinos, mientras que Argentina y Uruguay tienen dificultades de abastecer de energía regularmente al mercado interno, no obstante las reservas de gas y petróleo que posee Argentina.

En este contexto resulta paradójico que Argentina y Brasil, con ventajas comparativas extraordinarias, originadas en las fuentes de energía renovables sean éstas sólo de posible desarrollo, mientras que en países industrializados de alto consumo energético que no poseen tales ventajas, sí han desarrollado ya las industrias requeridas para el cambio de la matriz energética que reclama el presente siglo.

Sin duda las dificultades para explotar las fuentes de energías renovables se deben a dificultades técnicas y financieras que los países de la región no han logrado superar para explotar los recursos no renovables existentes.

Por otra parte, es bueno recordar que entre los cuatro países de MERCOSUR mencionados se concentra una de las mayores áreas de tierras cultivables del planeta, como también la mayor biodiversidad, además de los recursos hídricos, los recursos energéticos no renovables y los renovables de incipiente industrialización.

2. EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

El cambio climático, que afecta con mayor o menor intensidad a diferentes partes del globo, es fundamentalmente de origen energético.

Por ello conviene recordar que el aumento del anhídrido carbónico en la biósfera durante el s. XX, como resultante de la segunda revolución industrial, (combustión del carbón y el petróleo) ha dañado a la vida en el planeta por efecto de los GEI, no obstante ha multiplicado¹⁹ veces su PBI.

Así, como todo el sistema mundial de producción agrícola e industrial en la mayoría de los casos depende de la energía producida por los recursos no renovables, es necesario que la gobernanza mundial resuelva el cambio de paradigma energético con un sentido global.

En ese camino en la década de 1990, la ONU perfila su acción para del desarrollo sostenible, enfocando su atención en el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la eliminación de sustancias tóxicas. En ese orden la Cumbre de la Tierra (1992) adoptó la agenda XXI que entró en vigencia en 1994.

A partir de allí, en 1997 se firmó el Protocolo de Kyoto, donde los países que intervinieron, acordaron un acuerdo vinculante para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero en un 5,2% en el período 2008–2012. Estados Unidos no firmó el Protocolo siendo el país de mayor emisión junto a China.

A partir de Kyoto han sido múltiples los estudios científicos afirmando que la concentración de CO₂, metano y otros gases, es determinante del calentamiento global y de los desastres provocados por inundaciones, desertificación y alteraciones climáticas con efectos sobre la agricultura mundial.

En Copenhague (2009) se discutieron dos modelos de resolución para la matriz energética mundial. “Crecer y después limpiar” por EE.UU. y su opuesta: el cambio por la producción de energía limpia, postura de la Unión Europea y los BRIC’s.

Finalmente, el Acuerdo de París(2016, firmado por 193 países) estableció medidas para la reducción de los GEI mediante la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas, debiendo ser aplicable a partir de 2020, al finalizar la vigencia del Protocolo de Kyoto.

En junio de 2017 anunció Estados Unidos su retiro del acuerdo de París, dados los intereses económicos estadounidenses. Los demás países firmantes reiteraron lo acordado en París, aunque los estados latinoamericanos expresaron su preocupación por la reducción de transferencia de tecnología y financiación internacional ante el retiro de Estados Unidos para sus procesos de transición energética.

Emisión de GEI por sector de la producción global

Generación de electricidad	24%
Industria	21%
Transporte	14%
Agricultura	14%
Deforestación	11%
Edificios	6,3%
Otras Energías	11%

Fuente: IPCC, climate change 2014, Síntesis Report.

3. EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL DE ARGENTINA Y BRASIL Y EL MEDIOAMBIENTE

La agricultura y la ganadería y otras múltiples actividades propias del sector primario que se desarrollan en el espacio territorial de Argentina y Brasil significan el mayor sustento de la economía de la región con importantes saldos exportables en cada uno de los países.

Es indudable que la insuficiente industrialización, la baja densidad poblacional en el caso de Argentina y los extensos territorios ricos en recursos naturales coadyuvan a que la emisión de GEI generados en la región, no son de alto impacto como los producidos en los países más industrializados.

Sin embargo, los efectos del cambio climático se han hecho sentir con intensidad a través de inundaciones, salinización de los suelos, desertificación y avance de los ríos en sus riveras, entre otros fenómenos. Las consecuencias sobre los territorios y poblaciones afectadas, en el caso de Brasil, no se han podido resolver sin la ayuda pública o privada, generándose migraciones internas a las urbes que carecen de

infraestructura para albergar desplazamientos humanos, que se asientan precariamente en los márgenes de las ciudades.

En Argentina se registraron en 2015 unos 100 millones de hectáreas de suelos afectados por procesos de erosión y salinización, producto de las inundaciones que afectaron a vastas regiones de la pampa húmeda, de las Pcia de Bs As, Córdoba y La Pampa.

Según expertos del INTA¹, en 25 años se han sumado 40 millones de hectáreas otrora fértiles y de alto rendimiento agrícola a la erosión producto de las inundaciones.

En relación a la producción de soja, la Bolsa de Cereales de Bs As estima 38 millones de Tn., de la oleaginosa en 19 millones de Ha. sembradas en la región pampeana, central del país². La producción anual de soja coloca a la Argentina como cuarto productor de soja, después de EE.UU., Brasil y China.

En la actualidad Argentina ha implementado modificaciones en el marco regulatorio y fiscal al reducir las retenciones a la agricultura, generando un marco impulsor en la producción de cereales. Así trigo, maíz y girasol denotan una mayor redistribución de las áreas agrícolas, permitiendo cierta compensación productiva ante los efectos de la erosión por inundaciones producidas en el centro del país (caída interanual en el ciclo 2016/17 en Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos y menores áreas de Buenos Aires).

En relación a la Emisión de GEI por sector de la producción, la agricultura global produce el 14% de emisiones, no obstante en el caso de Argentina es reciente la implementación de las políticas necesarias para bajar emisiones de CO₂, como: 1) quemar menos carbón para generación de energía 2) aumentar la eficiencia energética que equivale a reducir su intensidad y 3) aumentar el reemplazo del carbón por gas y energías renovables³.

La combinación de estas medidas, ha sido efectiva cuando se han reducido subsidios al consumo energético permitiendo que el precio de la energía se regule por el libre mercado. Tal política, en los casos de los países de alto ingreso per cápita la adecuación de las economías domésticas al alza de precios de la energía, no genera conflictos sociales. Tal el caso de los miembros de Unión Europea donde estas políticas se acompañan de complementariedad o / y sustitución de la energía generadora de emisiones contaminantes por energía limpia no convencional.

El caso de Argentina es muy ejemplificador en este punto. En la década de los 90 se desreguló la energía, eliminándose subsidios, y llevándose los precios a valor de mercado. Esta política determinó una reducción del 20% del consumo energético, aunque no se avanzó en el cambio de la matriz energética, perdiéndose un tiempo precioso para desarrollar la industria de energías limpias y complementar la escasez energética con aumento de la producción no convencional imprescindible para el desarrollo industrial.

La crisis económica financiera que sufrió Argentina en 2001 fue la determinante para que a partir de 2003 comenzara una política de subsidios a la energía con intervención de precios, situación que se fue incrementando con el tiempo, sin realizarse ninguna política de reconversión hacia la generación de industrias generadoras de energías no contaminantes. En la actualidad uno de los grandes problemas que enfrenta el gobierno de Argentina ante el malestar social por parte de la población de bajos ingresos es la reducción de los subsidios a la energía, especialmente en las zonas de mayor consumo por densidad de población y radicación industrial.

En este punto conviene destacar que en la actualidad mediante el “Programa Renovar” (Leyes 24.424 y 27.191 de fomento a la generación distributiva de energías)⁴ se ha avanzado en la gestión de múltiples proyectos de promoción industrial de sustentabilidad ambiental de diversos orígenes en 10 provincias

¹ Declaraciones del experto Roberto Casas, Director del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina) en: La Nación, sección campo del 20 de enero de 2018.

² Informe de la Bolsa de cereales de Bs As. y el Ministerio de Agroindustria. Bs.As. Enero de 2018.

³ R.O. Parisi, *El Futuro del petróleo y la energía*, Buenos Aires 2018, p. 284.

⁴ “Programa Renovar”, informes 2017, 2018.

de Argentina. La ley 27.191, que fue el punto de partida para las inversiones (más de US\$7000 millones de pesos) para la realización de parques eólicos y solares, plantas de biomasa y biogás y centrales mini-hidroeléctricas. A este ritmo el país se encamina hacia el objetivo de cubrir 20% de su matriz energética con energías renovables para 2025 (hoy esa cifra llega a 1,2%, pero ya hay contratos que llegar al 8% en el corriente año y a 12% en 2019).

La CEPAL⁵, en relación a las políticas de desarrollo sustentable, estima que una política estructural se impone sobre las políticas de contracción de la economía mundial, en especial para los países de menor desarrollo como sucedió en 2008 que provocó una reducción de las emisiones por GEI. Esta situación se revirtió a partir de 2005, tras la recuperación de las economías industrializadas que determinó nuevamente la creciente emisión de CO₂.

Por otra parte, se estima que los países en desarrollo, por la falta de políticas y financiación para implementar generación de energía no contaminante (ODS del informe Horizontes 2030), serán responsables del 96% de los GEI, siendo los países asiáticos responsables del 75% de ese total. Bástenos recordar que la agricultura es responsable del 14% de esas emisiones, quedando reservado para nuestros países un alto porcentaje de emisiones dentro del contexto de los países de menor desarrollo.

En relación a la agricultura, en Argentina como Brasil, la revolución verde tomó cuerpo y se convirtió en el motor de la innovación productiva de la agricultura a partir de los años 70/80 en Argentina y de los 90 en Brasil. El giro copernicano en la agricultura ha provocado cambios profundos en el tejido social de nuestros países, que se ha acompañado de un proceso legislativo insuficiente ante los cambios profundos que se vislumbran.

En relación a ello, conviene recordar que a través de los métodos biotecnológicos se ha logrado alterar el ciclo natural del crecimiento de las plantas, obteniéndose cultivos que dan frutos varias veces durante el período natural de la planta, además de convertir una especie arbórea en resistente a determinadas plagas o alteraciones climáticas. También se puede lograr que los árboles produzcan más celulosa en menos tiempo y acrecentar el rendimiento y resistencia a plagas de las especies vegetales, entre otras infinitas cantidades de posibilidades de alteraciones génicas.

Sobre la introducción de biotecnología en la agricultura, Greenpeace y otras ONG se oponen en defensa del medioambiente, al avance desordenado de las técnicas e industrias biológicas, las que aplicadas a la producción agrícola son consideradas atentatorias de la salud humana y del medioambiente.

En el caso de Argentina los problemas ambientales se han agudizado por el mal uso del suelo y del efecto invernadero, generándose la pérdida de nutrientes y la aparición de procesos erosivos de tipo hídrico y eólico, como también en las zonas boscosas por la deforestación generada en la demanda de los mercados interno y externo. Del mismo modo en las estepas arbustivas patagónicas los procesos de desertización se han agudizado por el sobrepastoreo ovino.

En Brasil en su extenso territorio, la Amazonía representa 2/3 del mismo, avanzando la frontera agrícola y ganadera sobre la selva amazónica. Las consecuencias de este proceso de deforestación pueden ser irreversibles. En los últimos 50 años se ha afectado a casi el 17% de su vegetación resultando muy difícil un retorno.

En tal sentido, el premio Nobel de la Paz (2007), Carlos Nobre, alienta la reforestación del sureste del Amazonas.⁶ Así, argumenta: “Si el clima cambia por la deforestación o el calentamiento global – existe el riesgo de que más del 50% de la selva amazónica derive a un paisaje degradado de baja biodiversidad, tipo sabana”.

⁵ CEPAL, informe “Horizontes 2030, igualdad en el centro del desarrollo sostenible”: ODS, 7 y 8, punto E, 2016.

⁶ C. Nobre, “Science Advances” 2018, vol. 4, no 2.



Es común que las formas de tala en la Amazonía y la quema de bosques, afectan el ciclo de lluvias en la región, deviniendo en estaciones secas impropias de la foresta. Así las sequías en Brasil están dando cuenta de los aportes al cambio climático de uno de los pulmones más ricos e indispensables del planeta.

Por su parte, el área sembrada de soja alcanzaría los 34,90 millones de hectáreas según el promedio de los pronósticos para 2017/2018 llegando a su récord histórico, mientras la soja avanza sobre zonas previamente sembradas con maíz se observa la conformación del mayor núcleo de monocultivo y de concentración de tierras en Suramérica. Estimaciones agrícolas consideran que se podría avanzar en 15 millones de hectáreas más sobre el Mato Grosso para ampliar en más de un 100% la producción de soja. De cumplirse estas estimaciones, Brasil superaría a los EE.UU en su carácter de productor mundial de soja.

Es interesante destacar que mientras gran parte del aparato agroindustrial de Brasil alienta los avances sobre la Amazonía, sectores muy importantes de la sociedad brasileña han tomado conciencia del problema, reclamando por el no avance de la frontera agrícola y la voracidad de los múltiples sectores que apoyan los desmontes para la siembra en zonas del bosque amazónico. Presente y futuro se enfrentan ante una problemática que reviste caracteres internacionales. Ante esta brecha la dirigencia política de Brasil no ha respondido de modo efectivo a los reclamos sobre desertificación y concentración agrícola.

4. SALDOS EXPORTABLES DE SOJA

Tanto Argentina como Brasil aportan importantes ingresos en las balanzas comerciales de sus países por sus exportaciones sojeras, siendo China el destino más importante de tales exportaciones.

La economía china demanda casi el 50% de soja a Brasil, alrededor de un 40% a los Estados Unidos y el 10% restante de otros países, como Argentina y Paraguay.

Así, las exportaciones de soja de Estados Unidos, representan unos 37 millones de toneladas y dadas las tensiones comerciales entre las dos grandes economías, China podría convertirse el destino final de

las exportaciones de soja de Brasil y Argentina, que actualmente podrían ascender a 70,5 y 7 millones de toneladas respectivamente. No obstante, en caso de que ambos países exportaran soja, solamente a China, no se cubriría la demanda total del gigante asiático.⁷

5. CONCLUSIONES

La implementación de políticas públicas para el desarrollo de energías renovables no contaminantes es un desafío mayor para los países cuyo sustento fundamental económico es la agricultura. Tal el caso de Argentina y Brasil quienes han incorporado las técnicas biotecnológicas de la revolución verde.

Por su parte, si bien ambos países de la región suramericana tienen muchas diferencias topográficas y climáticas, ambos muestran similitudes en las dificultades para producir y disminuir los efectos de los GEI.

En estos países se ha producido el deterioro de sus suelos por defectos en la producción agrícola y ganadera, y por alteraciones climáticas propias del efecto invernadero. Las inundaciones en Argentina han sido la resultante sufrida por la agricultura en el último decenio, además de la falta de infraestructura que la remedie. En Brasil la erosión de los suelos por efecto de los desmontes de la Amazonía y la falta de infraestructura para el transporte de la producción maderera, alteran entre otros, el ecosistema del gran pantanal.

El desarrollo de energías alternativas, teniendo en cuenta las ventajas comparativas que ambos países presentan, son de incipiente desarrollo, aunque Brasil posee energía hidráulica abundante pero no suficiente y Argentina con grandes recursos gasíferos, que están en vías de explotación con dificultades de financiación en el corto plazo.

En la región existen ventajas naturales para la generación de energías renovables, más para su crecimiento y desarrollo hace falta un plan fiscal y financiero regional que apoye a las industrias productoras de energías renovables. El marco adecuado para ello ha de ser el MERCOSUR pero no ignoramos las grandes dificultades que presenta el bloque a la hora de coordinar políticas públicas conjuntas.

Teniendo en cuenta que en la región el ecosistema es unívoco, se requiere de definiciones propias y coordinadas en el seno del mercado ampliado para el avance de la reducción de los GEI y el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Entendemos que el esfuerzo es muy grande porque el impulso ambiental requiere de nuevos paradigmas generados desde lo institucional, legislativo, económico, financiero y social pero, sin ello, las consecuencias sobre la vida en la región serán de permanente deterioro y de un insuficiente desarrollo sustentable.

Bibliografía

- Casella A.P., Bergel S.D., (2008), *Agrobiotecnología, Políticas públicas y Propiedad intelectual*.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina), (2016), *Horizontes 2030, La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina), (2014), *La revolución digital: Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*.
Estensoro M.E., Naishtat S., (2017), *Argentina innovadora*, Buenos Aires.
Galloni M.C. (compiladora), (2008), *Situaciones ambientales de Argentina y Canadá, análisis y estrategias. Colección temática ASAEC*.
Lapeña J., (2014), *La Argentina estructural – Energía*.

⁷ Infobae: Sección campo, 25.05.2018.

Mari E., (2010), *El ciclo de la tierra, minerales y contaminación ambiental*.

Parisi R., (2018), *El futuro del petróleo y la energía. Vaca Muerta y los no convencionales*, Buenos Aires.

Postel-Vinay K., (2012), *G-20, Laboratorio de un mundo emergente*, Madrid.

Wallace M. and Adler B. (compiladores), (2010), *Una mirada a nuestro mundo*.

María Susana Tabieres – doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales UNLP, mstabieres@gmail.com.



LUC BODIGUEL

Le développement des projets alimentaires territoriaux en France: quel droit pour quelle relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation?

ABSTRACT: *Food Local Plans Development in France: What Kind of Law for What Kind of Relocation of Agriculture and Food?*

Relocation of production and consumption of agricultural products is now becoming a trend in Europe and in the American Continent. Today, the question is no longer how to set up short circuits like in the 2000s, but to understand how the stakeholders may be helped to create a real local food governance taking into account local and more global negative externalities. This paper will seek to show how, in this context, Territorial Food Policies are developed in France and what are the legal and socio-political issues related to them. The ultimate goal of this discussion is to question the law, its nature and its scope, in the process of relocation of agriculture and food.

KEYWORDS: food policy, Food Law, Food Local Plan, relocation of food, participative approach

RÉSUMÉ: La relocalisation de la production et de la consommation de produits agricoles s'affirme désormais comme une tendance de fond en Europe et sur le continent américain. Aujourd'hui, la question n'est plus seulement de savoir, comme dans les années 2000, comment mettre en place des circuits courts, mais de comprendre comment les différents acteurs peuvent créer une véritable gouvernance alimentaire locale tenant compte des externalités négatives locales et plus globales. La présente communication cherchera à montrer comment, dans ce contexte, des politiques alimentaires territoriales se développent en France et quels sont les enjeux juridiques et socio-politiques qui y sont liés. L'objectif final est d'interroger le droit, sa nature et sa portée, dans le processus de relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation.

MOTS CLEFS: politique de l'alimentation, droit de l'alimentation, projet alimentaire territorial, relocalisation de l'alimentation, approche participative

1. INTRODUCTION

La défiance des citoyens envers les modes de production, de transformation et de commercialisation des produits alimentaires ne cesse de croître. Certains s'arquent sur l'autel de la sécurité sanitaire, tentent de débusquer toutes les lacunes de la chaîne agro-alimentaire pour éradiquer les risques pour la santé. D'autres optent pour une autre voie fondée sur une approche plus éthique, moins conciliante avec le système alimentaire dominant, visant à reconstruire le lien entre le mangeur et ce qu'il ingurgite, entre le mangeur et celui qui produit ou transforme. Pour les tenants de cette seconde option, l'approche

globale doit céder la place à l'action locale et la figure du consommateur mangeur doit muter en celle du citoyen mangeur.

Cette relocalisation de la production et de la consommation de produits agricoles s'affiche désormais comme une tendance de fond en Europe et sur le continent américain¹. Toutefois, sa nature a changé. Alors que dans les années 1990 et 2000, les circuits courts constituaient le cadre conceptuel idéalisé du militantisme favorable à la relocalisation, l'opposition systématique à la présence d'intermédiaires a été progressivement redébatue et parfois abandonnée. Le circuit court n'est plus pensé comme la forme alternative idéale et/ou unique. Il faut dire que les initiatives en vue d'organiser cette relocalisation ont foisonnées: association pour le maintien d'une agriculture paysanne ou pour le maintien d'une agriculture de proximité (AMAP), jardins partagés, fermes urbaines, terrasses urbaines agricoles, ventes directes à la ferme, marchés de proximité, de producteur locaux, restauration collective publique ou privée centrée sur l'approvisionnement local, épiceries solidaires ou coopératives citoyennes de distribution alimentaire, stratégies locales des grands distributeurs, conseils de quartier, de ville, de métropole centrés sur l'alimentation... etc. Aujourd'hui, il s'agit plus de savoir comment mettre en place des circuits courts, mais de comprendre comment organiser les différents acteurs, les différentes initiatives, pour créer une véritable gouvernance alimentaire locale entendue comme « l'ensemble des règles et des processus, formalisés ou non, par lequel tous les acteurs (publics et privés) concernés participent à la décision et à la mise en œuvre d'actions collectives autour de l'enjeu alimentaire (de la production à la consommation) conduit à l'échelle locale (bassin de vie) »².

Conscient de cette envie croissante enracinée dans leurs territoires et de l'hétérogénéité des innovations sociales en la matière, le législateur français tente de promouvoir le développement de politiques alimentaires plus locales. Se faisant, il tranche, sans s'en départir, dans la logique harmonisante et globalisante du droit européen de l'alimentation: après avoir adhéré à l'appel du global, il s'autorise une excursion vers le local avec un instrument juridique nouveau dont la nature, le régime et la portée juridiques interrogent: les projets alimentaires territoriaux.

2. ORIGINE ET NATURE DES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX FRANÇAIS

En 2010 (Loi 2010/874), le législateur a officiellement reconnu l'existence d'une politique alimentaire en France, presque 10 ans après que l'Union européenne ait fait naître la sienne (Règlement 178/2002). Il ne s'agit pas d'une révolution au sens où, en vertu de lois européennes et internes, spécifiques et générales, le secteur de la production, de la transformation, du commerce et de la consommation de produits agroalimentaires était déjà encadré et faisait l'objet de politiques diverses: agriculture, santé publique, environnement, développement économique, voire depuis le règlement Food Law, un embryon de politique alimentaire essentiellement tourné vers la sécurité sanitaire des aliments³. Toutefois, la loi de 2010, amendée en 2014 (Loi 2014-170) et en 2016 (Loi 2016-1888), va au-delà. Malgré une formulation redondante et souvent maladroite, elle propose un cadre relativement cohérent doté d'objectifs spécifiques,

¹ Par ex, voir A. Calori, A. Magarini (a cura di), *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, Milano 2015.

² Définition développée dans le cadre du projet de recherche FRUGAL, L. Bodiguel, C. Darault, J. Noel, S. Saleilles, livret de pilotage *Acteurs et gouvernance*, <http://projetfrugal.fr/>.

³ F. Albissini, *The Path to the European Food Law System*, en: L. Costato, F. Albissini (eds.), *European and Global Food Law*, Padova 2016; L. Bodiguel, A. Di Lauro, *Food Safety Policy in a time of Technofoods: Risk, Governance and Legal Issues of Nanofoods*, en: J.A. McMahon, M.N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham-Northampton 2015, 368-383.

communs avec la politique agricole. Elle permet ainsi de rassembler «ce qui ne l'était pas et ce qui pourrait être»⁴ autour de l'enjeu alimentaire.

La définition de cette politique de l'alimentation, désormais inscrite à l'article L. 1 du code rural, relève de la compétence du Gouvernement. Son champ d'intervention est large, à l'image des objectifs assignés par la loi: la justice alimentaire (*food security*), la qualité sociale (liens, goût/sens, conditions de travail...), sanitaire (*food safety*) et environnementale (empreinte carbone, protection sols et eaux...) des aliments grâce notamment à un système de production tourné vers l'agroécologie⁵, la compétitivité des filières agroalimentaires, le développement de l'emploi, la recherche et l'innovation. Dans cet inventaire à la Prévert, certains points spécifiques sont mis en exergue ou reviennent à de multiples reprises: un meilleur partage de la valeur ajoutée, l'ancrage territorial de la filière, l'information des consommateurs sur les modalités de production, de transformation et de commercialisation des denrées alimentaires, le développement des filières biologiques, l'aide alimentaire, la transition écologique, et les particularités locales (notamment outre-mer, montagnes, zones humides).

Pour mettre en œuvre cette politique alimentaire, le législateur impose implicitement au gouvernement l'élaboration d'un document dénommé «Programme national pour l'alimentation» (PNA)⁶. Ce dernier a vocation à transcrire les orientations gouvernementales afin d'atteindre les objectifs visés à l'article L. 1-I-1) du code rural: «assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique»⁷.

Le PNA n'a pas de nature juridique prédéfinie. Il ne bénéficie d'aucune précision dans la partie réglementaire du code rural et la loi n'exige aucune forme particulière. En pratique il n'a pas fait l'objet d'un décret ou d'un arrêté, ce qui en fait un document stratégique sans effet direct pour les particuliers et, plus généralement, sans réelle force juridique. Il participe ainsi au développement des orientations, *guidelines*, plans, chartes dont foisonne désormais le droit français et qu'il appartient éventuellement au juge de qualifier pour lui donner un effet juridique.

La législateur fixe 4 priorités que le gouvernement doit développer dans son PNA: la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'ancrage territorial. Ce dernier objectif rejoint notre discussion sur le développement d'une gouvernance alimentaire locale: le PNA «encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs. Il prévoit notamment des actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture

⁴ Expression de l'auteur.

⁵ «Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique». V. L. Bodiguel, *Quand le droit agro-environnemental transcende le droit rural*, "Revue de droit rural" 2015, n° 430, dossier 6, 43-53.

⁶ La lettre du texte n'est pas formulée en terme d'obligation pesant sur le gouvernement, mais comme celui-ci doit définir la politique de l'alimentation et qu'à cette fin il élabore un PNA, le lien de cause à effet semble établi.

⁷ Notons, au vu de la rédaction, que le PNA semble placé sous le toit de l'objectif de «sécurité sanitaire de l'alimentation» Art. 1, III: «L'Etat veille, notamment par la mise en œuvre de ses missions régaliennes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation») alors qu'il déborde largement cet objectif.

biologique» ; en outre, il doit proposer «des catégories d'actions dans les domaines les domaines de l'éducation et de l'information pour promouvoir (...) les produits locaux et de saison»⁸.

Cet ancrage n'est pas conçu comme une politique unilatérale de l'Etat. Au contraire, il vient implicitement renforcer l'action des autorités locales: «pour assurer l'ancrage territorial de cette politique, [le PNA] précise les modalités permettant d'associer les collectivités territoriales à la réalisation de ces objectifs». Par conséquent, la politique alimentaire française relève d'une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales, ces dernières poursuivant les buts assignés par la loi et précisés dans le PNA dans la limite de leurs compétences respectives. Toutefois, comme nous le verrons par la suite, les autorités publiques locales ne sont pas les seules mobilisées pour procéder à cette relocalisation de l'alimentation.

En 2014 (Loi 2014-1170), pour donner vie à cette action locale, le législateur a conçu un outil particulier visant justement à exprimer cet ancrage territorial, non plus au travers d'actions spécifiques visant la restauration collective par exemple, mais à faire émerger une véritable politique alimentaire locale et à donner corps à des systèmes alimentaires territorialisés (SAT)⁹. Il s'agit des projets alimentaires territoriaux (PAT) mentionnés à l'article L. 1-III et définis à l'article L.111-2-2 du code rural.

Le dispositif proposé est particulièrement délicat à saisir en raison de la lettre du texte. Il est mentionné à l'article L.1 du code rural comme l'instrument local de la politique de l'alimentation mais est défini dans la partie relative au «Développement et à l'aménagement de l'espace rural» (Livre 1, Titre 1 du code rural) comme un instrument de développement économique de filières: les PAT «participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique»; ils «répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial» (L. 111-2-2 du code rural). Cet imbroglio de politiques – Alimentation/santé, aménagement de l'espace, développement socio-économique – est caractéristique de la transcendance de l'enjeu alimentaire.

La nature juridique de ces PAT est aussi floue que celle des PNA, sinon plus. La loi n'impose pas une obligation de faire des PAT: les «actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux» (article L. 1-III du code rural) Aucun décret ou arrêté ne vient préciser les dispositions législatives. La loi ne crée pas un organisme ou un établissement public ou mixte ayant vocation à développer un projet local alimentaire. Elle ne suggère pas non plus une structuration privée, de type associative par exemple. Elle ne fait même pas peser la charge d'élaboration des PAT sur une personne particulière: les PAT sont à «l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental (...), des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire». Elle propose donc une sorte de regroupement informel de personnes, publiques et/ou privées, sans statut juridique a priori, ni pouvoirs autres que ceux détenus par les acteurs qui décident de collaborer pour construire un PAT. On navigue donc à vue, s'accrochant à une règle de droit qui ne donne qu'une direction; on nage dans le droit mou, voire dans l'absence de droit car s'il existe un texte fondateur de nature juridique, il ne contient aucune obligation juridique et ne détient aucune force contraignante. En d'autres termes,

⁸ Là encore, le texte est redondant puisque: Art L.1 I – 9° (...) encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine.

⁹ Le SAT est défini comme l'«ensemble de filières agroalimentaires répondant aux critères du développement durable, localisées dans un espace géographique de dimension régionale et coordonnées par une gouvernance territoriale»: J.-L. Rastoin, *Les systèmes alimentaires territorialisés: le cadre conceptuel*, "Journal Resolis" 2015, n° 4, mars. Voir aussi L. Bodiguel, T. Bréger, *Systèmes alimentaires territorialisés, Dictionnaire des transitions*, à paraître 2018-2019.

l'initiateur et le collectif d'acteurs est indéterminé, ils ne sont pas obligés d'agir et l'objectif des PAT est loin d'être univoque.

Cette situation, malheureusement fréquente en droit, conduit à s'interroger sur la portée du dispositif d'ancrage territorial de la politique de l'alimentation.

3. PORTÉE DES PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX FRANÇAIS

La portée des PAT sera-t-elle aussi fluctuante que celle des agenda 21 locaux qui ne bénéficient d'aucun cadre législatif clair si ce n'est qu'il s'agit d'un «projet territorial de développement durable» (article L. 110 code de l'environnement), expression qui ne fait l'objet ni d'une définition, ni d'un régime particulier ? A l'analyse, une perspective un peu moins pessimiste émerge parce que le législateur a donné aux PAT ce qu'il n'a pas offert aux agenda 21: un cadre juridique pour sa formalisation. Ainsi, les PAT «sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés» (article L. 111-2-2 du code rural). Le texte est affirmatif (sont formalisés), il n'ouvre pas d'autres voies de formalisation, même s'il n'utilise pas l'expression «doivent être formalisés». Par conséquent, si le législateur n'a pas imposé la création d'un PAT, il semble que tous ceux qui en élaborent un devront trouver le moyen pour le transformer en engagements contractuels. En l'absence de disposition spéciale, le droit commun des contrats s'applique et il nous faut donc retourner aux fondamentaux pour comprendre ce dont il est question. Or, «le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations» (Article 1101 du code civil) et «les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits» (Article 1103 du code civil). Autrement dit, si un PAT est formalisé sous forme de contrat, cela veut dire que les parties à l'acte vont être liées les unes aux autres par des obligations juridiques. Cette perspective change la nature du PAT qui, de document d'orientation et d'émulation, peut devenir contraignant, et – oserais-je ? – doit devenir contraignant si jamais le législateur a consciemment glissé dans le texte la notion de contrat. Toutefois, cette contrainte ne vaut qu'entre les parties signataires (principe de l'effet relatif des contrats), ce qui rend le dispositif encore plus ambigu: alors que les PAT sont des outils de politique publique, les actes en résultants n'auraient vocation qu'à régir des relations entre certains opérateurs ou groupes locaux. La encore, le sentiment de bricolage législatif s'impose. Qu'ont voulu dire les représentants de l'Assemblée nationale ou du Sénat en utilisant cette notion ? Les débats sont muets sur ce point. Nous sommes bien conscients qu'en pratique, si les parties prenantes aux PAT élaborent un acte qui ne contient aucune forme d'obligation à la charge des uns et des autres, le juge ne retiendra pas la qualification de contrat. Pour autant, un administré pourra-t-il agir contre une autorité locale qui a élaboré un PAT mais ne l'a pas formalisé sous forme de contrat ? La question mérite d'être posée.

L'émergence des PAT peut-elle conduire à la naissance de droits locaux, sources éventuelles de discrimination entre les territoires ? Certain craignent en effet que tout processus de relocalisation puisse entraîner un enfermement juridique qui pourrait séparer les territoires, créer ou renforcer des réflexes identitaires et remettre en cause l'unicité du système politique et juridique. La réponse permet d'écarter ce risque, même si la vigilance reste de mise. Le dispositif actuel ne permet pas de créer un droit local. Il ne sera l'expression que de la compétence des acteurs institutionnels et des moyens d'action des parties prenantes. Les éventuels contrats ne peuvent être que des règles d'organisation entre les acteurs et celles-ci seront soumises aux règles supérieures, notamment, en notre domaine, aux principes généraux du droit (principe d'égalité devant la loi) et au droit de la concurrence qui empêche les ententes et les aides publiques sauf exception légales. Par conséquent, même si un groupe local réussissait à organiser

un SAT, il ne pourra s'agir d'un système juridique autonome du système juridique national fondé sur un principe d'unicité.

A l'analyse, ce qui fait la particularité et la force du dispositif PAT vient plutôt des modalités d'élaboration de cette politique alimentaire locale: sur la base d'un «diagnostic partagé de l'agriculture», les «projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire». Une lecture combinée des articles L.1 et L. 111-2-2 du code rural, montre l'étendue des personnes pouvant intégrer un tel processus de fabrication: il peut s'agir de personnes publiques – l'Etat, les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et leurs établissements publics – et de personnes privées – les producteurs, transformateurs, distributeurs de produits alimentaires et les consommateurs – pouvant être constituées sous forme de groupements d'intérêt économique et environnemental ou d'association, ou agissant sans statut juridique. Le dispositif propose ainsi une collaboration entre les parties prenantes du territoire. Il suppose une démarche participative qui vise à trouver des solutions tirant justement leur force du collectif qui s'est engagé dans la démarche, qui a développé un vocabulaire et un savoir-faire commun tout au long de cette démarche et qui a constitué un réseau propre à rendre possible cette démarche. Les PAT se situent ainsi dans une logique de co-apprentissage et de co-production à la fois de pratiques et de règles¹⁰. Leur portée n'est donc peut-être pas juridique au sens strict mais normative au sens où si un collectif réussit à organiser un SAT, il produira des règles lui permettant de fonctionner, règles qui pourront relever d'actes juridiques de collectivités locales agissant dans leur champ de compétence et dans la limite de la loi, d'engagements contractuels ne liant que les parties aux contrats, d'engagements sociaux sous forme de charte et de bonnes pratiques, ou tout simplement de pratiques plus ou moins formelles. Cette approche participative donne une légitimité à l'action et engage les partenaires dans un processus de changement. C'est la force du PAT ; mais c'est aussi sa faiblesse car sans collectif porteur large et impliqué, le PAT aura peu de crédibilité, sera source d'antagonismes et produira peu de normes.

4. CONCLUSION

Quel droit?

Il est bien difficile de répondre à cette question. Nous avons vu que nous étions plutôt dans le règne du droit mou et nos premières analyses montrent que peu de règles de droit, définies par leur caractère contraignant, général et abstrait, seront produites directement lors du processus d'élaboration des PAT. Ces derniers forment plutôt un cadre institué propre à lancer un débat et à tracer les grandes lignes d'un projet de changement social à long terme. En pratique, les PAT en cours d'élaboration confirment cette perception¹¹. Le risque principal de ce type de mesure est de n'avoir qu'un effet d'affichage et d'image locale sans effet concret de structuration et de développement des filières et des initiatives locales. Toutefois, il n'est pas exclu que sur certains territoires les acteurs trouvent les moyens juridiques de fonctionner ensemble par le biais de contrats et de conventions et, dans ce cas, le droit sera au cœur du dispositif.

Pour quelle relocalisation?

La aussi la réponse est aléatoire. Les territoires qui se lancent dans la rédaction d'un PAT, d'une politique alimentaire locale, sont à dimension variable. Tout dépend de l'acteur ou du groupe d'acteurs locaux qui initie le projet. En pratique, on y trouve principalement des communes ou des groupements de

¹⁰ A. Rossi, E. Favilli, G. Brunori, *Il ruolo emergente dei civic food networks nell'innovazione attorno al cibo*, "AgriRegioneuropa" 2013, Anno 9, Num. 32.

¹¹ Voir par ex. <http://rnp.at.fr/pat/pat-petr-grand-clermont-pnr-livradois-forez/>.

communes, principalement des métropoles¹². En outre, il est encore difficile de voir s'il existe un processus de relocalisation effectif des activités de la filière alimentaire et de la consommation des produits liés aux PAT. A ce jour, aucune étude ne le démontre. Si elle existe, au-delà des initiatives locales multiples, nul ne connaît son ampleur et ses caractéristiques.

Bibliographie

- Albissini F., (2016), *The Path to the European and Global Food Law System*, en: L. Costato and F. Albissini (eds.), *European Food Law*, Padova.
- Bodiguel L., (2015), *Quand le droit agro-environnemental transcende le droit rural*, "Revue de droit rural", n° 430, dossier 6.
- Bodiguel L., Di Lauro A., (2015), *Food Safety Policy in a time of Technofoods: Risk, Governance and Legal Issues of Nanofoods*, en: J.A. McMahon, M.N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham–Northampton 2015.
- Calori A., Magarini A., (2015), *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, Milano 2015.
- Rastoin J.-L., (2015), *Les systèmes alimentaires territorialisés: le cadre conceptuel*, "Journal Resolis", n° 4.
- Rossi A., Favilli E., Brunori G., (2013), *Il ruolo emergente dei civic food networks nell'innovazione attorno al cibo*, "AgriRegionie uropa", Anno 9, Numero 32.

Luc Bodiguel – chargé de recherche-CNRS_UMR 6297, Droit et Changement social, Chargé d'enseignements-Faculté de Droit de Nantes, luc.bodiguel@univ-nantes.fr.

¹² Voir par ex. <http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/carte-interactive/>.



MARIAGRAZIA ALABRESE

The shape of food security under the multilateral trading legal system

ABSTRACT: Despite great effort by the international community, a lack of food security persists and has even worsened in the last few years. Amongst the multiple elements that can affect food security, trade in agriculture plays a significant role both in positive and negative terms. Considering food security under the multilateral trading system, one of the most important issues is the very concept of food security as adopted by the negotiating parties. Does it match the most commonly used definition at an international level, i.e. the FAO's definition? Has the World Trade Organization forum come up with a clear and consistent notion of food security? This article discusses the concept of food security emerging from the WTO legal system, examining the rules of the relevant Agreement on Agriculture and taking into account the current reform process.

KEYWORDS: Food security; WTO Agreement on Agriculture; Exceptional rules; Right to food

1. INTRODUCTION

According to the latest edition of the “Global Report on Food Crises”¹ some 124 million people in 51 countries faced acute food insecurity in 2017: 11 million more than the year before. Unfortunately, these figures are in line with the content of the 2017 edition of “The State of Food Security and Nutrition in the World”² which highlights how in 2016 the number of chronically undernourished people in the world was estimated to have increased to 815 million, up from 777 million in 2015. This frightening scenario is developing in the opposite direction from the path envisioned by the “2030 Agenda for Sustainable Development”³ and the “UN Decade of Action on Nutrition 2016–2025”⁴ which both call on all countries and stakeholders to act together to end hunger and prevent all forms of malnutrition by 2030. Thus, despite the profusion of initiatives by the international community, a lack of food security persists and is actually getting worse.

¹ See *Global Report on Food Crises 2018*, available at <http://www.fsincop.net/resource-centre/detail/en/c/1110426/>. The Report was prepared collectively by 12 leading global and regional institutions under the umbrella of the Food Security Information Network (FSIN). The FSIN is a global initiative co-sponsored by FAO, WFP and IFPRI to strengthen food and nutrition security information systems. It is funded by the European Union and US Aid.

² FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security*, FAO, 2017.

³ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, adopted by the UN General Assembly Resolution, 25 September 2015, A/RES/70/1.

⁴ *United Nations Decade of Action on Nutrition (2016–2025)*, adopted by the UN General Assembly Resolution, 1 April 2016, A/RES/70/259.

International agricultural trade plays a key role in both enhancing and hindering the food security status at global, national and individual levels. The present article aims to understand how the multilateral legal system considers food security and the way in which food security is actually shaped up under the international trade rules.

2. LINKS BETWEEN TRADE IN AGRICULTURE AND FOOD SECURITY: AN ECONOMIC AND EMPIRICAL OUTLOOK

According to the most common definition of food security, i.e. the FAO's definition, "food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security."⁵

As far as the four pillars are concerned,⁶ each one is intensely influenced by the trade in agricultural products.⁷

First, availability refers to the amount of food that is available in a country or area through all forms of domestic production, imports, food stocks and food aid. Trade can affect availability, as through food imports internal food can increase for those countries that are not self-sufficient. While export restrictions and prohibitions can endanger the countries that experience food shortages and who are most in need of acquiring agricultural commodities from abroad.

Regarding access, three dimensions are taken into consideration. Physical access is a logistical dimension requiring food to be available where people can actually reach it. Economic access implies that people have the financial ability to regularly acquire adequate food. Socio-cultural access refers to the social barriers that limit the access to food to some groups due to gender or social reasons. Trade mostly impacts the economic access, as it can boost economic growth and promote access to food. Moreover, the open market can lead to low prices (more affordable for consumers). From a negative viewpoint, small farmers may suffer from low food prices which may also exclude them from international trade circles if they are not competitive or are not able to comply with high food standards within the global food supply value chains.

The pillar of utilization highlights that food security is not just about the quantity of food consumed, but also about quality and nutrients. A number of elements affect this issue, such as the selection of food commodities, their conservation and preparation as well as the absorption of nutrients (which implies that a body is in good health). Food utilization is thus related to clean water, sanitation and health care. This dimension, in fact, refers not only to nutrition but also to other elements that are related to the use, conservation, processing and preparation of the food commodities. It further highlights the problems involved in food safety. The link between trade and utilization lies in the evidence that agricultural trade affects dietary regimes and food preferences (e.g. in terms of the nutritional quality of food available). This can have a positive effect

⁵ FAO, *Declaration of the World Summit on Food Security*, 2009, note n. 1, available at <http://www.fao.org/temprep/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>. This definition represents a further elaboration of the most cited one, which was issued at the end of the 1996 World Food Summit organized by FAO. The definition is stated in paragraph 1 of the World Food Summit Plan of Action (which was an outcome of the Summit, together with the Rome Declaration on World Food Security) and it reads as follows: "Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".

⁶ A description of the four pillars can be found in G.A. Simon, *Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de donde venimos y hacia donde vamos*, "Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros" 2009, p. 19.

⁷ A. Matthews, *Trade Rules, Food Security and the Multilateral Trade Negotiations*, "European Review of Agricultural Economics" 2014, p. 511; J. Clapp, *Food security and international trade. Unpacking disputed narratives*, FAO, Rome 2015.

against malnutrition, but it can also favour unhealthy food choices (making junk food cheaper than healthier food). Likewise, there are potential negative effects involved in traditional food since imported food may be cheaper and replace the traditional and typical foods from a geographical area. This last phenomenon can affect people's *food preferences*, which are related to traditional and cultural acceptable food ("food security exists when all people, at all times, have ... access to ... food to meet their ... food preferences").

Finally, stability is related to the need that the abovementioned three pillars are stable over time and that they are not negatively affected by natural, social, economic or political factors. Since stability is connected to the other pillars, how it is affected by trade, in turn, is strictly related to the effects of trade on each pillar.

3. HOW MULTILATERAL TRADE RULES TREAT FOOD SECURITY

The topic of food security within the WTO regulation needs to be discussed within the terms of one of the agreements of the larger package of WTO treaties in force since 1995: the Agreement on Agriculture.⁸ This does not include a definition of food security since, as noted,⁹ "food security is not a matter for the rules *per se*, but is something separate [...]". Despite this, the Agreement devotes ample attention to food security. This is probably due to the very idea that was among the driving forces during the Uruguay round of negotiations resulting in a special regime for agriculture: States did not accept that agricultural products should be treated in the same way as other products, partly because agriculture has always been considered as a "sensitive" sector due to its major contribution to food security.

Food security is taken into consideration throughout the various parts of the Agreement, starting with the Preamble, then the articles related to the three pillars which the regulation of trade in agriculture is based on, and concluding with the norm devoted to the continuation of the reform process that was envisaged at the conclusion of the Agreement. Without going into detail regarding the relevant rules, it is worth looking at how food security was addressed in order to understand the concept of food security emerging from the WTO legal system.

Paragraph 6 of the Preamble to the Agreement on Agriculture states that Member States *note* "that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment." The issue of food security is therefore taken into consideration and is characterized as a "non-trade concern" to which due regard must be given. Its description as a non-trade concern emerged during the "mid-term review"¹⁰ of the Uruguay round and it weakened the way in which food security issue was addressed within the WTO law. Food security became *one* of the possible concerns to be considered in designing trade rules. In fact, participants in the negotiations recognized that factors other than trade policy had to be taken into account in the conduct of their agricultural policies. Following the same line, article 20 of the Agreement on Agriculture – which deals with the continuation of the reform process to be initiated one year before the end of the implementation period (i.e. starting from 2000) – highlights that Members shall take into account "non-trade concerns, special and differential treatment to developing country Members, and the objective to establish a fair and market-oriented agricultural trading system." Food security is therefore

⁸ With regard to the topic of food security before the conclusion of the Agreement on Agriculture in the multilateral trading system, see M.E. Margulis, *The Forgotten History of Food Security in Multilateral Trade Negotiations*, "World Trade Review" 2017, p. 25.

⁹ F. Smith, *Food security and International agricultural trade regulation: old problems, new perspectives*, in: J. McMahon, M.G. Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement. New and Emerging Issues in International Agricultural Trade Law*, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2012, p. 57.

¹⁰ See *Summary of main points raised at the twelfth meeting of the negotiating group on agriculture – Note by the Secretariat*, MTN.GNG/NG5/W/93, 13 January 1989, paragraph 28; and in particular *Mid-term Meeting*, MTN.TNC/11, 21 April 1989, pp. 10–11.

included in the ongoing negotiating agenda (i.e. the Doha Development agenda) not as an autonomous chapter of the discussion but as one of the non-trade concerns.

More specifically, several other articles in the Agreement explicitly address food security under each of its three pillars. In particular, with regard to market access, Annex 5 introduces exceptions to the so called “tariffication” – under certain conditions – for a) primary agricultural products and their worked and/or prepared products and b) primary agricultural products that are the predominant staple in the traditional diet of a developing country Member. Thus, in specific cases reflecting factors of non-trade concerns, such as food security, some kinds of products that are strictly related to basic nutritional needs are subject to special treatment. In other words, States may be allowed to keep non-tariff measures in order to shield their agricultural production from the competition from foreign product in order to guarantee national food security.

As far as the domestic subsidies pillar is concerned, the so called “green box” includes an exception to the reduction rules of domestic subsidies in the case of public stockholding for food security purposes¹¹ and domestic food aid,¹² among many others. This means that these trade rules allow the purchase (also at administered prices for developing countries¹³) of agri-food products in order to create national food stocks and for distribution to vulnerable people.

Finally, in relation to the export-related measures, Article 12 of the Agreement needs mentioning, which is devoted to export prohibition and restrictions. According to the relevant pillar, export subsidies and other methods used to make exports artificially competitive are subject to the reduction commitment (which, after the Nairobi Ministerial Conference, became an elimination commitment).¹⁴ Moreover, exports shall not be restricted or prohibited. This export prohibition rule, in accordance with article XI:2(a) GATT, finds an exception in the case of critical shortages of foodstuffs. Where any WTO Member should apply such an exception, it needs to observe several provisions provided by Article 12 of the Agreement on Agriculture which, among other conditions, requires States to give due consideration to the effects of such a prohibition or restriction on the importing Member’s food security.¹⁵

4. THE CONCEPT OF FOOD SECURITY EMERGING FROM THE WTO LEGAL SYSTEM: CONCLUDING REMARKS

The brief and incomplete reference to the articles explicitly dealing with food security¹⁶ clearly shows the framework of the concept which appears to be coherent within the WTO legal system. Food security is conceived as an exception, a valid reason to allow exceptions to the general trade rules. Since trade rules limit national states, this means that the exceptions extend States’ powers in the case of food security matters. Such an assumption confirms the recognition by WTO Member States of the connection between trade and food security.

¹¹ Annex 2 to the Agreement on Agriculture, paragraph 3.

¹² Annex 2 to the Agreement on Agriculture, paragraph 4.

¹³ See Annex 2, paragraph 3, note 5 which makes it clear that in the case of administered prices, the difference between the acquisition price and the external reference price is accounted for in the AMS (subject to reduction). On this topic it is worth mentioning the peace clause introduced by the so called Bali Decision (Ministerial Decision, *Public stockholding for food security purposes*, 11th December 2013, WT/MIN(13)/38), confirmed by the General Council decision WT/L/939. The subsequent Nairobi Decision WT/MIN(15)/44, December 2015 did not change the framework.

¹⁴ Ministerial Decision, *Export Competition*, 19th December 2015, WT/MIN(15)/45.

¹⁵ G. Anania, *Export Restrictions and Food Security*, in: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, J. Hepburn (eds.), *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context – A collection of short essays*, Geneva 2014, p. 183.

¹⁶ Article 10.4, Agreement on Agriculture was not mentioned since it does not include an explicit reference to food security even though its relevance to the topic is undeniable.

With regard to the notion of food security adopted, it should be noted that food security is considered at the national and global levels, and not at the individual and the household levels. The idea of food security expressed in the Agreement on Agriculture does not take into consideration the individual condition, but focuses either on a country's agricultural self-sufficiency or on the suitability of food self-reliance at the national and global levels.¹⁷ This highlights the kind of bifurcation in the development of the concept of food security, depending on the forum considered.

On the one hand, within the UN agencies, a complex and multidimensional concept emerges with its final result in the definition issued at the end of the 1996 World Food Summit organized by FAO.¹⁸ On the other, in the same period the international trade forum, during the Uruguay round (1986–1994) which gave birth to the WTO and the Agreement on Agriculture, still relied on a supply-based definition of food security. It retained almost the same notion of food security that was outlined in the 1974 World Food Conference (“Availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices”) focusing on the availability of food, while access to food, individual nutritional needs and food preferences were totally missing.

One could argue that a state-level notion of food security was the only one conceivable during the Uruguay negotiation as Members were focusing on international trade rules. If this was related to the interests and the mandate of the Member States, then the same should prove true considering the current round of negotiations for the continuation of the reform process. However this is not the case. The food security concept emerging from the current negotiating round shows a different framework which embodies the individual dimension and, as a consequence, the right to food¹⁹ that was lacking in the multilateral debate in the Uruguay round. In fact, if trade is to work for development “with a view to raising standards of living”²⁰ it must give due consideration to people and their basic needs.

Bibliography

- Matthews A., (2014), *Trade Rules, Food Security and the Multilateral Trade Negotiations*, “European Review of Agricultural Economics”.
- Clapp J., (2015), *Food security and international trade. Unpacking disputed narratives*, FAO, Rome.
- Simon G.A., (2009), *Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de donde venimos y hacia donde vamos*, “Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros”.
- Margulis M.E., (2017), *The Forgotten History of Food Security in Multilateral Trade Negotiations*, “World Trade Review”.
- Smith F., (2012), *Food security and International agricultural trade regulation: old problems, new perspectives*, in: J. McMahon, M.G. Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement. New and Emerging Issues in International Agricultural Trade Law*, Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA.
- Anania G., (2014), *Export Restrictions and Food Security*, in: R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, J. Hepburn (eds.), *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context – A collection of short essays*, Geneva.

Mariagrazia Alabrese – assistant professor, Scuola Superiore Sant’Anna, Dirpolis Institute, Pisa, m.alabrese@sssup.it, Orcid ID: 0000-0002-0342-550.

¹⁷ See FAO, *Trade reforms and food security. Conceptualizing the linkages*, 2003, p. 35, according to which: “Food security is traditionally discussed in terms of either food self-sufficiency or food self-reliance. The former requires production of food in the quantities consumed domestically, while the latter requires domestic availability. Self sufficiency rules out imports as a major source of supply while self-reliance has no such restriction.”

¹⁸ See footnote 5.

¹⁹ See *Developing countries and non-trade concerns (prepared by Mauritius)*, Attachment 5, G/AG/NG/W/36/Rev.1; *The need for flexibility in national policy design to address non-trade concerns (presented by Norway)*, Attachment 6 G/AG/NG/W/36/Rev.1; *Summary report on the twentieth meeting of the Committee on agriculture special session – Note by the Secretariat*, 9 September 2003, TN/AG/R/10.

²⁰ See the Preamble to the Agreement establishing the World Trade Organization.



IRENE CANFORA

La valorizzazione dei prodotti di qualità sul mercato globale: i produttori agricoli di fronte alle sfide della politica commerciale

ABSTRACT: *Enhance Quality Products on the Global Markets: Agri-Food Producers and Commercial Policy Rules.*

In Europe, external markets are the new challenge for agricultural producers of quality products. In the last years, the EU commercial policy implemented the use of bilateral agreements, that include a regulation concerning food products, with the purpose of removing barriers to the free movement of food. Face to a global market of food products, the role of group of producers become crucial. However, we have to consider both sides of coin of bilateral agreements. An example is the CETA Agreement, including a list of PDO and PGI products. Indeed, on one hand, the enlargement of markets by the agreement gave a relevant opportunity to well-known protected products; on the other hand, the agreement includes a limited number of products; furthermore, the incomplete protection is a strong limit for the producers themselves, but also for the consumers, and in general for the implementation of an European model of protected products policy. After all, beyond the “fast track” of the commercial agreements, the groups of producers play a fundamental role in enhancing agrifood products (e.g. by production plans). However, their role shall be supported by external policies moving to a stronger protection of the geographical designation of origin at global level – on the interest of a fair competition on the global market.

KEYWORDS: Protected Designation of Origin, Protected Geographical Indications, EU commercial policy, CETA, groups of agricultural producers, consumers protection

RIASSUNTO: In Europa, l'ampliamento della commercializzazione dei prodotti agroalimentari di qualità verso mercati esteri rappresenta la nuova sfida per i produttori agricoli. Negli ultimi anni, la politica commerciale dell'Unione Europea ha incrementato il ricorso allo strumento degli accordi bilaterali, che includono, al loro interno, la regolazione degli scambi di prodotti alimentari, nella prospettiva di ampliare la circolazione degli alimenti di origine europea sul mercato globale. In questo contesto, il ruolo dei gruppi di produttori agroalimentari diviene cruciale. Nel presente lavoro si considerano i vantaggi e svantaggi derivanti dagli accordi bilaterali, partendo dal caso dell'accordo CETA, che prevede il riconoscimento di prodotti DOP e IGP. Infatti, se per un verso, l'ampliamento del mercato al Canada rappresenta un'opportunità significativa per i prodotti di qualità già noti sui mercati esteri, dall'altro, l'accordo include la protezione solo di un numero limitato di denominazioni di origine. Questa protezione, incompleta rispetto all'ampiezza della tutela prevista per le DOP e IGP registrate in Europa, è un limite per i produttori, ma anche per i consumatori e in generale per l'affermazione del modello europeo di politica della protezione della qualità. Quanto ai produttori, si deve considerare che il diritto europeo attribuisce loro un ruolo attivo nella valorizzazione dei prodotti agroalimentari, ruolo che dovrebbe trovare riscontro nella più ampia protezione delle produzioni di qualità sul mercato estero.

PAROLE CHIAVE: denominazioni di origine protette, indicazioni geografiche protette, politica commerciale dell'UE, CETA, gruppi di produttori, tutela dei consumatori

1. TUTELA DELLA QUALITÀ COME STRUMENTO COMPETITIVO TRA MERCATI EUROPEI E SVILUPPO DEI MERCATI ESTERI

La valorizzazione della qualità dei prodotti agroalimentari rappresenta uno strumento fondamentale per la crescita della competitività dei produttori agricoli. Infatti, il riconoscimento giuridico delle caratteristiche organolettiche del prodotto finale, derivanti dalle specificità dell'area geografica e delle tradizioni manifatturiere tipiche del luogo di origine del prodotto agricolo, ove attuato mediante segni distintivi che valorizzano l'origine geografica e riservano l'uso in esclusiva ai produttori dell'area geografica interessata, permettono di attrarre il valore aggiunto del prodotto finale immesso sul mercato nell'ambito della disponibilità dei produttori agricoli e dei primi trasformatori¹.

Il 4° considerando del reg. 1151/12 sintetizza chiaramente la ratio che ha portato a introdurre (e ad arricchire progressivamente attraverso nuove figure di etichettatura), a livello europeo, i regimi di qualità: “ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità può avere ricadute positive per l'economia rurale. Ciò vale soprattutto per le aree svantaggiate, le zone di montagna e le regioni ultraperiferiche, nelle quali il settore agricolo ha un peso economico notevole e i costi di produzione sono elevati. Pertanto i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune”. Com'è noto, la stessa costruzione dei fondamenti della tutela della qualità nell'elaborazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia è avvenuta sul presupposto dell'esigenza di garantire l'appropriazione delle caratteristiche del prodotto e del suo valore aggiunto da parte dei produttori agricoli quali effettivi titolari del diritto di privativa, con la conseguenza di attrarre nell'area geografica tutte le fasi di produzione effettivamente rilevanti per la conservazione delle caratteristiche del prodotto in ragione, non solo di evitare alterazioni del prodotto stesso, ma anche per una ragione essenzialmente concorrenziale, vale a dire l'opportunità di imputare ai produttori che operano nell'area geografica di origine l'incremento di valore del prodotto, le cui caratteristiche essenziali derivano da quel territorio².

D'altro canto, se si considera che, nell'attuale mercato globalizzato, i produttori agricoli si collocano a monte della filiera di produzione, con l'effetto di risentire in maniera molto maggiore rispetto agli altri operatori economici della filiera, degli effetti della riduzione dei prezzi agricoli nella prima vendita, i segni distintivi di qualità dei prodotti agroalimentari appaiono nuovamente come uno dei cardini per lo sviluppo dell'agricoltura territoriale e di qualità³.

Invero, le potenzialità di scambio dei prodotti di qualità devono essere considerate su distinti livelli regolativi, in riferimento ai diversi ambiti del mercato.

Senza voler approfondire in questa sede le peculiarità di ciascuno di essi, si può senz'altro individuare un primo livello, quello del mercato locale, dove la rilevanza dei prodotti tipici del territorio di origine

¹ I. Trapé, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano 2012.

² La questione è emersa nelle note decisioni della Corte di Giustizia sul vino Rioja (16 maggio 2000, causa C-388/95, Regno del Belgio c. Regno di Spagna) e sulle operazioni di condizionamento del prosciutto di Parma e del parmigiano reggiano (20 maggio 2003, in C-108/01, *Consorzio del prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita c. Asda Stores*, e 20 maggio 2003, in C-469/00, *Ravil sarl c. Biraghi*); da ultimo, si vedano le considerazioni in ordine alla questione sollevata in causa C-393/16, sull'uso della denominazione protetta champagne per la fabbricazione del sorbetto: L. Costantino, *Denominazione d'origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio*, in corso di stampa in “Rivista di Diritto Agrario” 2018; v. inoltre Georgopoulos, *Un sorbet d'hiver au goût amer... LAOP «Champagne» comme ingrédient pour une recette commerciale réussie*, “Revue de droit rural” 2018, n. 461 p. 37.

³ *Improving farmers income. Enhancing the position of farmers in the supply chain*. Report of the Agricultural Markets Task Force, Brussels, November 2016.

viene enfatizzata attraverso meccanismi di vendita diretta dei prodotti locali nell'area geografica. Così, nello stesso reg. 1151/12, sulla scorta di una prassi che si era affermata in diversi Stati membri, è stata inserita la disposizione dell'art 55, che ha rappresentato un'importante apertura verso la possibilità per gli Stati membri di introdurre forme di etichettatura locale, al di là di quelle già previste dal diritto europeo.

Per quanto riguarda il mercato europeo, la tutela apprestata ai segni distintivi di qualità ai sensi degli artt. 13 e 14 del Reg 1151/2012 garantisce ai produttori l'uso esclusivo della denominazione e la protezione contro ogni forma di imitazione, secondo un'interpretazione della Corte di Giustizia che si è sviluppata nel senso di un ampliamento della protezione.

Su un diverso piano si collocano invece gli strumenti per la valorizzazione dei prodotti di qualità legati alle caratteristiche geografiche del territorio di origine sul mercato globale. La questione è di particolare rilevanza pratica, se si considera che, per i prodotti DOP di più ampia notorietà, come ad esempio il Parmigiano Reggiano, i mercati extra UE rappresentano la sede naturale per l'espansione dell'offerta⁴. La definizione delle strategie commerciali, valide anche per favorire l'espansione verso mercati extra UE, è propria delle funzioni dei consorzi di tutela della qualità, il cui ruolo è stato recentemente rafforzato, nel diritto europeo, a partire dal 2012 (con il regolamento latte 261/12 e con la previsione di un esplicito "ruolo dei gruppi" definita nel reg. 1151/12) e risulta quindi ora espressamente "delegato" ai soggetti rappresentativi degli interessi dei produttori di prodotti di qualità⁵. Ai sensi dell'art. 45 del reg. 1151/12, infatti, i cd. "gruppi di produttori", nella veste in particolare dei consorzi di qualità, contribuiscono a garantire la qualità, la notorietà e l'autenticità dei propri prodotti sul mercato, monitorando l'uso del nome negli scambi commerciali, adottano provvedimenti intesi a garantire una protezione giuridica adeguata della denominazione di origine protetta o dell'indicazione geografica protetta e dei diritti di proprietà intellettuale, così come svolgono diverse attività di informazione e promozione dei prodotti di qualità. In sostanza, ad essi è attribuito un ruolo di tutela, ma anche propulsivo per la valorizzazione dei prodotti sul mercato.

A questo si aggiunge l'attribuzione di una funzione direttamente operativa nella regolazione del mercato, con cui si attribuisce ad essi il compito di monitoraggio e pianificazione dell'offerta dei prodotti attraverso i "piani di regolazione dell'offerta", di cui agli artt. 150 e 172 del reg. 1308/13. Questi ultimi abilitano i consorzi, da un lato ad adottare misure di contingentamento della produzione, al fine di pianificare l'immissione di prodotti sul mercato europeo, fermi restando i limiti previsti dalla disciplina della concorrenza⁶; dall'altro includono le attività dirette all'estensione delle produzioni verso mercati extraeuropei.

A titolo esemplificativo del ruolo che svolgono i consorzi di tutela per valorizzare i prodotti sul mercato estero, si possono considerare l'esame delle condizioni di mercato e gli obiettivi da perseguire, definiti nel piano di regolazione dell'offerta del Parmigiano reggiano 207-19, da cui emerge con evidenza il ruolo fondamentale dei consorzi di produttori DOP nella crescita dell'esportazione verso mercati extra UE. A fronte di una domanda nazionale stabile e della crescita del 50% delle esportazioni (per una quota pari al 35% della produzione complessiva, di cui l'11% verso paesi extra UE), l'analisi di mercato porta a concludere che "la proiezione futura della creazione di nuova domanda di Parmigiano Reggiano si colloca quindi nei mercati esteri. Pertanto, le risorse derivanti dalle "contribuzioni aggiuntive" previste

⁴ Dalle elaborazioni dei dati del Consorzio Parmigiano reggiano, la variazione dal 2014 al 2015 registra una crescita del 34% sulle esportazioni negli USA, del 12,9% verso il Canada, dello 0,9% verso il Giappone, mentre si registra una riduzione delle esportazioni verso gli altri paesi terzi (Fonte: rilevazione Cfpr-Crpa, in Consorzio Parmigiano reggiano, Piano di regolazione dell'offerta 2017-19).

⁵ Sul ruolo dei gruppi si rinvia a Canfora, *Gruppi di produttori e enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, "Rivista di Diritto Alimentare" 2015, 2, p. 4 ss.

⁶ Sul funzionamento di questo strumento di governo del mercato, v. Prete, *Piani di regolazione dell'offerta di formaggio DOP o IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, "Rivista di Diritto Agrario" 2015, I, p. 322.

dal Piano, cioè quelle somme dovute dai produttori aderenti al consorzio per le produzioni eccedenti la quota ad essi attribuita si stabilisce che siano destinate alle misure dirette alla crescita dell'esportazione⁷.

D'altro canto, le esportazioni di prodotti DOP devono necessariamente considerare i rischi legati alla contraffazione dei prodotti e quindi alla necessità di adeguate forme di protezione nei Paesi importatori extra-UE.

La questione si sposta quindi sul piano della regolazione pubblica, sia per quanto concerne la lotta alle contraffazioni sul mercato globale a tutela dei prodotti di origine protetta, sia per quanto riguarda gli strumenti giuridici che, nell'ambito delle relazioni internazionali, mirano a valorizzare i canali di commercializzazione dei prodotti di qualità.

E' su questi aspetti, relativi alle modalità con cui operano gli strumenti per la protezione dei prodotti agroalimentari di qualità nella regolazione dei rapporti commerciali extra UE che ci si intende soffermare, con alcune riflessioni di carattere generale che, partendo dall'angolo visuale del diritto dell'Unione Europea, possono costituire un punto di partenza per la costruzione di un modello disciplinare che tenga conto degli interessi dei produttori e dei consumatori di prodotti agroalimentari di qualità.

2. OLTRE IL MERCATO INTERNO: GLI ACCORDI BILATERALI SUL MERCATO INTERNAZIONALE E LA PROTEZIONE DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Nel panorama europeo, dal punto di vista delle politiche commerciali, l'UE ha incrementato il ricorso a canali preferenziali per gli scambi commerciali, fondati sulla stipula di accordi bilaterali di portata generale⁸. L'ambito di tali accordi, nella prospettiva di ampliare l'area di scambio tra i contraenti, include, significativamente, anche una sezione riservata alla protezione dei prodotti agroalimentari di qualità.

Da questo punto di vista, per quanto riguarda le produzioni agroalimentari, i dati relativi all'impatto economico degli accordi bilaterali sinora stipulati dall'UE che includono gli scambi di produzioni appartenenti a questo settore segnano una crescita dell'occupazione nell'intera filiera, e in particolare nell'agricoltura⁹.

E' in tal senso che l'accordo commerciale stipulato nel febbraio 2017 tra UE e Canada, *Comprehensive Economic and Trade Agreement Europe-Canada* (d'ora in poi: CETA), merita di essere analizzato nel dettaglio, quanto all'approccio seguito per definire la protezione dei segni distintivi di qualità e gli effetti che possono prodursi a lungo termine sull'effettività della tutela e sulle aspettative dei consumatori.

L'inclusione della tutela dei prodotti di qualità in un accordo bilaterale (come il CETA) assume un rilievo particolare. Esso infatti propone un modello delle relazioni sovranazionali, che include non solo profili strettamente legati agli scambi di merci e alle attività commerciali, ma definisce un ambito di libertà di movimento e di norme uniformi su aspetti (come l'ambiente, la protezione dei lavoratori, il rispetto dei principi democratici): si tratta di regole che incidono su scelte di politica del diritto dei partner commerciali.

⁷ "La proiezione futura della creazione di nuova domanda di Parmigiano Reggiano si colloca quindi nei mercati esteri. Pertanto, per il triennio di programmazione del Pro-PR 2014/2016 le eventuali risorse da contribuzione aggiuntiva saranno destinate a tali finalità" (p. 16).

⁸ Per una considerazione delle ricadute sul diritto alimentare europeo, v. L. Costato, *Protezionismo e accordi bilaterali*, in "Riv. Dir. Alim." 2017, 1. Sul tema, più approfonditamente, B. O' Connor, *Geographical indication in CETA, the comprehensive Economic and trade agreement between Canada and the EU*, "Rivista di Diritto Alimentare" 2015, 2.

⁹ European Commission, *Impact of the trade agreements on the agricultural sector*, December 2016.

Tra le disposizioni incluse nell'accordo, quelle relative all'esplicita protezione di taluni prodotti DOP o IGP sono state salutate con favore dagli operatori economici italiani coinvolti nella valorizzazione di tali prodotti (tra questi, il Consorzio Parmigiano Reggiano¹⁰), in ragione delle prospettive di allargamento al mercato canadese dei prodotti agroalimentari nazionali di qualità. La stessa previsione di una protezione riservata alle denominazioni di origine protette negli stati firmatari dell'accordo rappresenta di per sé un'importante acquisizione della rilevanza delle denominazioni di qualità legate all'origine nei rapporti internazionali, se si considera il diverso approccio privilegiato nella definizione della medesima materia dagli Stati Uniti, che attribuisce priorità ai marchi registrati, anche a fronte di segni distintivi con indicazioni geografiche soggetti a diverse forme di tutela¹¹.

Tuttavia, la singolarità della soluzione adottata dall'accordo CETA, presenta alcune ricadute sull'approccio internazionale di tutela delle indicazioni geografiche di qualità nonché su quello europeo che non possono essere trascurate.

3. IL CASO DELL'ACCORDO CETA: POTENZIALITÀ E LIMITI NELLA PROTEZIONE DELLE DOP

L'accordo CETA include all'art. 20.19 la protezione delle indicazioni geografiche elencate nell'allegato 20-A. Tale disposizione prevede che ciascuna parte contraente adotti gli strumenti giuridici adeguati a tutelare le denominazioni protette, al fine di impedire:

a) l'uso di un'indicazione geografica dell'altra parte elencata nell'allegato 20-A per un prodotto che rientra nella classe di un prodotto specificata nell'allegato 20-A per tale indicazione geografica, e che

- 1) non sia originario del luogo di origine specificato nell'allegato 20-A per tale indicazione geografica;
- 2) sia originario di tale luogo, ma non sia stato prodotto o fabbricato in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari dell'altra parte che si applicherebbero se il prodotto fosse destinato al consumo nel territorio dell'altra parte;

b) l'uso nella designazione o nella presentazione di un prodotto di qualsiasi elemento che indichi o suggerisca che il prodotto in questione è originario di una regione geografica diversa dal vero luogo di origine in modo tale da poter indurre in errore il pubblico sull'origine geografica del prodotto;

c) qualsiasi altro uso che costituisca un atto di concorrenza sleale ai sensi dell'art 10 bis della Convenzione di Parigi sulla protezione della proprietà industriale (1967)

La protezione di cui al par. 1 lett. a) è fornita anche qualora la vera origine del prodotto sia specificata o l'indicazione geografica sia indicata in forma tradotta o accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "stile", "imitazione" o da altre espressioni simili.

Il testo della disposizione fa poi riferimento a un elenco definito di denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette in UE e in Canada, che sono oggetto della tutela ivi indicata.

La disposizione dunque prevede una protezione (in astratto estesa anche alle imitazioni) delle principali (e selezionate) denominazioni di origine protetta.

Due limitazioni importanti segnano tuttavia l'applicazione dell'accordo:

- 1) La lista delle indicazioni non è inclusiva dell'insieme delle indicazioni registrate in Europa (e in Canada);

¹⁰ Cfr. le dichiarazioni del Presidente del Consorzio rese il 16 febbraio 2017, all'esito del negoziato.

¹¹ Il riferimento è all'impostazione seguita nell'accordo transatlantico: v. M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic trade and investment partnership*, "Rivista di Diritto Agrario" 2016, I, p. 235.

2) Per alcune indicazioni geografiche, identificate con un asterisco nell'allegato 20-A (tra queste anche il Parmigiano Reggiano), la tutela non è estesa anche a indicazioni utilizzate nel paese di commercializzazione accompagnate da espressioni quali "genere", "tipo", "stile", "imitazione" o da altre espressioni simili, quando esse siano accompagnate da un'indicazione chiara dell'origine geografica del prodotto.

Alcune considerazioni a riguardo.

1) Quanto al primo punto, è evidente che la scelta di proteggere solo le indicazioni con maggiore notorietà esclude dai potenziali effetti benefici degli accordi bilaterali prodotti (e gruppi di produttori) che avrebbero potuto trarre vantaggi economici dall'espansione dei mercati e trovare quindi un'ulteriore chance per accrescere il valore aggiunto dei prodotti in riferimento a mercati extra UE.

2) Quanto alla seconda limitazione, va precisato anzitutto che la tutela contro ogni imitazione, seppure "messa in chiaro" per il consumatore, dei prodotti "noti" a denominazione di origine protetta è ormai un dato acquisito nel diritto europeo (vedi il caso *Parmesan*, su cui la Corte di Giustizia è tornata più volte). Esso trova riscontro in una giurisprudenza che ha posto l'accento sull'evocazione del prodotto noto al consumatore (v. caso "cambozola"), che viola il diritto protetto a pieno titolo come denominazione di origine. Ciò a tutela degli interessi economici dei produttori, ma anche dei consumatori, in generale, nella prospettiva di rafforzare la portata concorrenziale del segno distintivo DOP o IGP.

3) Per entrambe le considerazioni, si è di fronte a una forma di disparità di trattamento tra le imprese in relazione alla notorietà e quindi al peso che si attribuisce sul mercato: da un lato tra DOP e IGP integralmente protette sul mercato canadese e DOP o IGP suscettibili di incontrare imitazioni (seppure segnalate al consumatore con l'indicazione di origine); dall'altro, tra DOP o IGP incluse nella protezione e DOP o IGP ignorate dall'accordo,

4. CONCLUSIONI: PER UN MODELLO DI TUTELA DELLE PRODUZIONI AGROALIMENTARI DI QUALITÀ

In conclusione, la scelta di ritagliare, nell'ambito del riconoscimento della tutela transnazionale di DOP e IGP, un margine di discrezionalità nell'accesso al mercato di imitazioni dei prodotti di qualità (al fine, evidentemente, di garantire continuità nella commercializzazione a prodotti già presenti sul mercato canadese), appare come un compromesso poco alquanto miope, in una prospettiva di sviluppo degli scambi improntato alla valorizzazione della qualità dei prodotti agroalimentari per entrambe le parti contraenti dell'accordo.

Per l'Unione Europea, questa scelta sconta la già richiamata disparità di trattamento tra operatori economici interni e soprattutto riduce le potenzialità create proprio dai mercati esteri per le produzioni tradizionali che potrebbero sfruttare nuovi mercati per uscire dalla nicchia di mercato europeo o nazionale e rispondere a una domanda di consumo in crescita, anche all'esterno dell'UE.

Per altro verso, il Canada, nonostante l'evidente vantaggio a breve termine per le imprese che commercializzano imitazioni di prodotti DOP fabbricati sul territorio canadese, perde l'importante occasione di garantire un modello di tutela del consumatore che includa una tutela piena delle denominazioni di origine, insieme ad un riconoscimento dell'effettiva capacità distintiva che assumono sul mercato i segni distintivi riservati ai prodotti di qualità, rispetto alla quale la presenza di imitazioni determina un richiamo evocativo che distoglie i consumatori dalla rilevanza che assume in sé il sistema delle denominazioni di origine protetta. Considerazione quest'ultima che riflette l'elevato livello di tutela dei consumatori che il modello europeo di denominazioni di origine intende garantire, e che si fonda su un riconoscimento esclusivo del nome registrato e su una sua effettiva protezione.

Una prospettiva, questa, di particolare significato se si considera che gli strumenti di tutela delle denominazioni tradizionali legate all'origine, ormai consolidati nel diritto europeo, si vanno progressivamente affermando anche in legislazioni nazionali di altre aree del mercato globale, per favorire la specificità dei prodotti agroalimentari locali e per collocarli utilmente su un mercato globalizzato.

Bibliografia

- Agricultural Market Task Force, (2016, November), *Improving farmers income. Enhancing the position of farmers in the supply chain*. Report of the Agricultural Markets Task Force, Brussels.
- Alabrese M., (2016), *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic trade and investment partnership*, "Rivista di Diritto Agrario", I.
- Canfora I., (2015), *Gruppi di produttori e enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, in "Rivista di Diritto Alimentare", 2.
- Costantino L., (2018), *Denominazione d'origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio*, "Rivista di Diritto Agrario".
- Costato L., (2017), *Protezionismo e accordi bilaterali*, "Rivista di Diritto Alimentare", 1.
- European Commission, *Impact of the trade agreements on the agricultural sector*, December 2016.
- Georgopoulos T., (2018), *Un sorbet d'hiver au goût amer... L'AOP «Champagne» comme ingrédient pour une recette commerciale réussie*, "Revue de droit rural", n. 461.
- O' Connor B., (2015), *Geographical indication in CETA, the comprehensive Economic and trade agreement between Canada and the EU*, "Rivista di Diritto Alimentare" 2.
- Prete F., (2015), *Piani di regolazione dell'offerta di formaggio DOP o IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, "Rivista di Diritto Agrario", I.
- Trapé I., (2012), *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano.

Irene Canfora – full professor of agricultural law, University of Bari Aldo Moro, Italy, irene.canfora@uniba.it.



ALESSANDRA DI LAURO

Lo spreco alimentare: il ruolo della “norma” sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari

ABSTRACT: *Food Waste: the Role of Normative on the Personal and Social Determinants of Eating Behavior.*

Since a while, food waste is at the center of the world debate. The article presents hypotheses about behavioral dynamics of food waste in the light of theories on cognitive dissonances with the intention of investigating the link between normatives and the eating behaviors that increase or contribute to the phenomenon of waste. The goal is to question the ways in which Law: create unintentionally individual behaviors that lead to waste; can take part to the promotion of socially desirable behaviors; can contribute to the necessary changes of conducts by introducing new rules and modifying above all the social, cultural and economic fabric that constitutes our feeling of “normality”.

KEYWORDS: food waste, cognitive dissonance, individual and social determinants of behavior

RIASSUNTO: Lo spreco alimentare è da qualche tempo al centro del dibattito mondiale. L'articolo presenta ipotesi di lettura delle dinamiche comportamentali alimentari dello spreco alla luce delle teorie sulle c.d. dissonanze cognitive con l'intento di indagare il legame esistente fra il “normativo” e i comportamenti alimentari che incrementano o contribuiscono al fenomeno dello spreco. L'obiettivo è interrogarsi sui modi attraverso i quali il diritto: “concorre” senza volerlo alla realizzazione di comportamenti individuali che portano allo spreco; può partecipare alla promozione di comportamenti socialmente desiderabili; può contribuire al necessario cambiamento delle condotte apportando nuove regole ma soprattutto modificando il tessuto sociale, culturale ed economico che costituisce il nostro sentire la “normalità”.

PAROLE CHIAVE: spreco alimentare, dissonanza cognitiva, determinanti individuali e sociali del comportamento

1. LE VARIABILI “NORMATIVE” DELLO SPRECO

Lo spreco alimentare è da qualche tempo al centro del dibattito mondiale. La stessa Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, contiene, in molti dei suoi 17 Obiettivi, riferimenti impliciti o espliciti al fenomeno dello spreco in tutte le sue forme e ne persegue la drastica riduzione¹

Quelle qui proposte sono ipotesi di lettura delle dinamiche comportamentali dello spreco alimentare alla luce delle teorie sulle c.d. dissonanze cognitive con l'intento di indagare il legame esistente fra il “normativo” – cioè le norme intese in senso ampio comprensivo del nostro sentire la “normalità” (cosa si fa, cosa non si fa) non sempre espresso in regole che assumono la forma che siamo soliti cercare quando si parla di norme – e i comportamenti alimentari che contribuiscono al fenomeno dello spreco.

¹ https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf.

L'obiettivo è interrogarsi sui modi attraverso i quali il diritto "concorre" senza volerlo alla realizzazione di comportamenti individuali che portano allo spreco; può partecipare alla promozione di comportamenti socialmente desiderabili; può contribuire al necessario cambiamento delle condotte apportando nuove regole ma soprattutto modificando, direi più profondamente e radicalmente, il tessuto sociale, culturale ed economico che costituisce il nostro sentire la "normalità".

2. DISSONANZA COGNITIVA E SPRECO

Le teorie sulle c.d. dissonanze cognitive che prendono avvio dalla teoria elaborata da Festinger (1957)², indagano, come è noto, i conflitti cognitivi che nascono dallo scontro fra due o più convincimenti e le modalità di riduzione dell'incoerenza. Le scelte fra le diverse strategie di risoluzione del conflitto dipendono da numerosi fattori ma richiedono per essere avviate di un momento in cui, in modo cosciente o incosciente, giunge la percezione dell'esistenza di una incoerenza fra i diversi enunciati di noi. L'incoerenza genera una situazione di sconforto (alcuni autori parlano di una "sofferenza"), che impone un cambiamento (qualunque sia la direzione nella quale il cambiamento verrà attuato), la ricerca di un "aggiustamento", una riduzione dell'incoerenza anche solo a livello verbale. Sono numerose le teorie che trovano origine nelle riflessioni di Festinger e che hanno proseguito lo studio elaborando approcci diversificati (teoria radicale della dissonanza³; teoria del modello dell'azione⁴, teoria della consistenza di sé⁵, ecc.) sui quali non è qui possibile soffermarsi compiutamente ma che sono alla base di alcune delle riflessioni qui condotte.

Il punto di partenza è costituito dalla constatazione che lo spreco è spesso accompagnato da una qualificazione sociale negativa. Ciò nonostante molti individui sembrano non rendersi conto di quanto i propri comportamenti possono contribuire al fenomeno e delle quantità che vengono gettate⁶. Questo scarto comportamentale potrebbe essere interpretato come espressione di una dissonanza cognitiva⁷ fra ciò che gli individui pensano e ciò che fanno. Ma l'emersione della dissonanza cognitiva, sia che avvenga a livello cosciente che incosciente, necessita di un momento di riconoscimento dell'incoerenza che può verificarsi solo se, in qualche modo, siamo in grado di riconoscere che ci troviamo in una situazione di spreco. Questo riconoscimento passa attraverso un processo di qualificazione e può generare quella "sofferenza, quel senso di colpa o ansietà la cui riduzione potrebbe avvenire attraverso diverse vie⁸.

3. LE DEFINIZIONI DI SPRECO. IL "RISVEGLIO" DELLA DISSONANZA

Il "risveglio" della dissonanza richiede il riconoscimento, cosciente o incosciente, di essere in una situazione qualificabile come di spreco. Dare nome alle cose (nominare le cose) nel diritto si traduce nella

² L. Festinger, *A theory of Cognitive Dissonance*, Stanford C.A. 1957.

³ J.L. Beauvois, R.-V. Joule, *La soumission librement consentie*, Paris 1996.

⁴ E. Harmon-Jones, *Understanding the motivation*, in: E. Harmon-Jones, J. Mills (eds.), *Cognitive dissonance: progress on a pivotal theory in social psychology*, Washington, DC 1999, pp. 71-99.

⁵ E. Aronson, *Progress and problems*, in: R.P. Abelson, E. Aronson, W.J. McGuire, T.M. Newcomb, M.J. Rosenberg, P.H. Tannenbaum (eds.), *Theories of cognitive consistency: a sourcebook*, Chicago, MI 1968, pp. 5-27.

⁶ V. Stefan, E. Van Herpen, A. Tudoran, L. Lähteenmäki, *Avoiding food waste by Romanian consumers: The importance of planning and shopping routines*, "Food Quality and Preference" 2013, 28(1), p. 375.

⁷ D. Evans, *Beyond the throwaway society: Ordinary domestic practice and a sociological approach to household food waste*, "Sociology" 2011, 46(1), pp. 41-56.

⁸ E. Graham-Rowe, D. Jessop, P. Sparks, *Identifying motivations and barriers to minimising household food waste*, "Resources, Conservation and Recycling" 2014, 84, pp.15-23.

ricerca di una definizione. e quando si tratta di dare una definizione dello spreco il giurista è un po' in difficoltà perché non si può certo dire che manchi una definizione ma, piuttosto, che ne esistano più di una.

Il numero dei documenti consultabili è molto vasto e i riferimenti proposti in nota non sono che parziali⁹. In essi emerge la mancanza di una definizione condivisa ed unica di spreco. Basti considerare che nella *Risoluzione del 16 maggio 2017*¹⁰ il Parlamento esorta la Commissione e gli Stati membri ad utilizzare una definizione incentrata sulla distinzione fra “sprechi alimentari” e “perdite alimentari”¹¹ ma nello stesso tempo evidenzia come manchi una definizione condivisa del concetto di “perdita” e una metodologia di misurazione comune. E' evidente che anche sui termini determinanti per tracciare le frontiere fra ciò che è spreco e ciò che non lo è non esistono uniformità di vedute.

La legge italiana 19 agosto 2016 n. 166¹², invece, non fa riferimento alle “perdite alimentari” ma definisce lo spreco ricorrendo a quelle che chiamo “zone di frontiera” utilizzando come linea perimetrale del fenomeno il concetto di “scarti” della catena alimentare, realizzati per ragioni “commerciali o estetiche”, ancora “commestibili”, “consumabili”.

Occorrerà ritornare sul concetto di commestibilità e consumabilità, qui ci limitiamo a sottolineare che la “fluidità” del concetto non può non avere ripercussioni sulle cifre presentate e anche sull'individuazione delle cause e delle responsabilità. Si pensi agli studi Fao relativi anche alla “collocazione geografica e spaziale” degli sprechi come quelli secondo i quali lo spreco avviene per 54 per cento «a monte» durante le fasi della produzione, della manutenzione e dello stoccaggio dopo raccolta e per 46 per cento «a valle» cioè nella fase della trasformazione, distribuzione e consumazione. In linea generale si afferma che i Paesi in via di sviluppo sono i più toccati nelle perdite alimentari durante la produzione agricola mentre le regioni con redditi più alti e conoscenze tecniche più elevate incontrano sprechi soprattutto nelle fasi della vendita e del consumo. E' evidente che le cifre dovrebbero sempre essere accompagnate da ulteriori precisazioni in ordine alla definizione adottata al momento della raccolta dei dati.

Restano ancora sfumati i confini del fenomeno dello spreco e delle categorie in gioco (spreco, eccedenze, scarto, sottoprodotto, rifiuto, ecc.)¹³ e questa situazione presenta vantaggi e svantaggi. Essa ha il

⁹ Si vedano per quanto riguarda la FAO, fra tutti, lo studio J. Gustavsson et al. (2011); FAO (2013a). *Food Wastage Footprint – Impact on Natural Resources. Summary Report*; FAO (2013b) *Food Wastage Footprint – Impact on Natural Resources. Technical Report*; “Food wastage footprint – Full-cost accounting” (FAO 2014); <http://www.bit.ly/MALABO-Declaration>; (FAO (2016) *Climate change and food security: risks and response*. <http://www.fao.org/3/a-i5188e.pdf>; FAO Africa Regional Overview of Food Security and Nutrition (2017). Tra i diversi riferimenti europei: 2011, Comunicazione n°571/2011, “Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse” (EC 2011a); 2012, “Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE”; gli impegni della Commissione Europea in materia di “food waste” contenuti anche all'interno del Pacchetto Europeo sull'economia circolare (Circular Economy Package) http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm; Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare (2016/2223(INI)). A livello italiano si vedano, fra tutti: Bologna, 24 novembre 2014, *Stop food waste – feed the planet: la Carta di Bologna contro gli sprechi alimentari* e la Legge 19 agosto 2016 n. 166, *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017, cit.

¹¹ Nella Risoluzione si legge la seguente definizione di “spreco di alimenti”: “alimenti destinati al consumo umano, in condizioni commestibili o non commestibili, rimossi dalla catena di produzione o di approvvigionamento per essere scartati a livello della produzione primaria, della trasformazione, della produzione, del trasporto, della conservazione, della vendita al dettaglio e del consumatore, ad eccezione delle perdite nell'ambito della produzione primaria”.

¹² Legge 19 agosto 2016 n. 166, *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi* (G.U. 30 agosto 2016, n. 202), art. 2, distingue fra eccedenze e spreco. La legge definisce le «eccedenze alimentari» e lo «spreco alimentare».

¹³ Su questi aspetti e in generale sul fenomeno dello spreco si vedano: L. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, “Rivista di Diritto Agrario” 2014, p. 273 ss.; G. Maccioni, *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance*, “Rivista di diritto agrario” 2017, p. 633; G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino 2018; L. Costantino, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Bari 2018.

merito di fotografare la complessità del fenomeno e di renderla evidente. La complessità qui è indubbiamente “nelle cose” e il diritto al momento non riduce completamente il complesso e, d'altra parte, non lo “mortifica” lasciando che emergano gli intrecci, le variabili sociali, culturali, spaziali del fenomeno¹⁴. Perché è certo che quando parliamo di spreco non sempre stiamo parlando della stessa cosa e che molte sono le considerazioni culturali, sociali e soggettive e le variabili normative comportamentali delle quali si deve tenere conto.

Cosa considero spreco? Come considero lo spreco? Cosa considero commestibile? Quale alimento è ancora per me consumabile? Cosa desidero mangiare? Sembra qui sentire risuonare le considerazioni di Lévi-Strauss in *Le cru et le cuit*.

Fino a che punto desidero contrastare il fenomeno? Desidero mangiare le bucce di patate? Desidero mangiare le interiora? Desidero cambiare le mie abitudini? E, posto di fronte a queste domande, se dovessi trovarmi di fronte ad un conflitto cognitivo, quale dei diversi significati del mio comportamento sceglierò per ridurre l'incoerenza?

4. DATA DI SCADENZA E TERMINE MINIMO DI CONSERVAZIONE

Come è noto da qualche tempo le disposizioni normative relative alla data di scadenza e al termine minimo di conservazione sono sotto accusa¹⁵. Si ritiene, infatti, che esse possano “condannare” alla mancata consumazione alimenti che sarebbero ancora “commestibili” e si moltiplicano le iniziative volte a chiarire i comportamenti da tenere per evitare allarmismi ingiustificati e indurre a consumare anche gli alimenti che abbiano superato il termine di conservazione ma siano ancora “consumabili”¹⁶.

In quest'ottica si pone la legge italiana 19 agosto 2016 n. 166 che prevede “la cessione oltre il termine minimo di conservazione purché sia garantita l'integrità dell'imballaggio primario e le condizioni di conservazione” (...) e che dispone, poi, la possibilità di vendere “I prodotti finiti della panificazione e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico, che, non essendo stati venduti o somministrati entro le ventiquattro ore successive alla produzione, risultano eccedenti presso le rivendite di negozi, anche della grande distribuzione, i produttori artigianali o industriali, la ristorazione organizzata, inclusi gli agriturismi, e la ristorazione collettiva, possono essere donati a soggetti donatari (art. 4). Anche la legge francese, Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 *relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, prevede la possibilità di donare prodotti il cui termine di conservazione sia vicino all'expiratione.

Come si vede le leggi sulla data di scadenza e il termine minimo di conservazione finiscono per tracciare un confine tra alimento commestibile e non commestibile. Negli esempi di interventi normativi nazionali citati le norme ritracciano i confini “autorizzando” il consumo di certi alimenti e dando assicurazioni circa la non nocività dell'alimento. In questo modo la norma incide sui comportamenti individuali, sul sentire personale e sulla stessa qualificazione dei comportamenti.

Tuttavia è evidente che le regole relative alla data di scadenza e al termine minimo di conservazione sono espressione non solo delle preoccupazioni legate alla sicurezza degli alimenti e delle nostre conoscenze in merito alla conservazione del cibo ma anche delle strutture relative alla fabbricazione e alla distribuzione dei prodotti alimentari e delle filiere alimentari che sono sempre più lunghe. Intervenire, quindi, per chiarire l'uso delle indicazioni relative alla data di scadenza e al termine minimo di consu-

¹⁴ G. Maccioni, *Spreco alimentare*, op.cit.

¹⁵ Art. 9 e 24 del reg. UE 1169/2011.

¹⁶ Si vedano, a titolo di esempio: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu_actions_date_marking_infographic_en.pdf; http://www.seine-et-marne.gouv.fr/content/download/4992/35533/file/FIC_20110000_DT_peremptions.pdf.

mazione, non solo non è di per se stesso sufficiente per combattere in modo incisivo il fenomeno dello spreco alimentare ma rischia di focalizzare l'attenzione su un dato che è solo l'espressione di fattori molto più complessi. Per affrontare il fenomeno occorre evitare di cadere nelle semplificazioni e se la data di scadenza o il termine minimo di conservazione possono essere considerati parte del “problema” non bisogna cessare di tenere lo sguardo aperto verso orizzonti più vasti e ripensare i consumi, rivedere le filiere, puntare sull'economia circolare¹⁷, cambiare le nostre abitudini.

5. LES GUEULES CASSÉES: IL “NUOVO” NORMALE

Al processo di cambiamento può contribuire l'adozione di una nuova postura rispetto alle cose e a questo fine mi sembra esemplificativa la vicenda delle *Gueules Cassées*.

Da qualche tempo questa iniziativa di carattere privato cerca di cambiare il nostro approccio rispetto a determinati alimenti operando in piena controtendenza rispetto alla standardizzazione dei prodotti, spesso frutto di scelte europee che hanno privilegiato per ragioni diverse una certa omologazione di taglia, di colore, di peso. Si tratta delle attività portate avanti da un collettivo che ha assunto il nome evocativo *Les Gueules Cassées*¹⁸ e che promuove il consumo di prodotti vicino alla data di scadenza, dall'aspetto “difettoso” o comunque non rispettoso dei requisiti contrattuali normalmente seguiti nella cessione dei prodotti. Questi prodotti possono oramai beneficiare del logo “*Les Gueules Cassées*” – termine che riprende l'espressione utilizzata per indicare i soldati della prima guerra mondiale rientrati dal conflitto con gravissime ferite e deformazioni in particolare al volto – e di una rappresentazione grafica costituita da una mela dal sorriso sdentato. Il logo si è diffuso in circa 25 Paesi ed è stato adottato da alcune catene di distribuzione quali Carrefour e Monoprix.

L'obiettivo è quello di mantenere sul mercato prodotti destinati ad essere gettati e questa iniziativa scompagina le regole finora seguite, interviene su ciò che è considerato “normale” e che è espressione del rispetto di una norma, sulla modalità con le quali costruiamo e vediamo il nostro cibo¹⁹, abitua ad una nuova idea di buono e bello. Infatti in una campagna pubblicitaria si legge che “les fruits et les légumes moches sont aussi bons qu'ils sont moches”²⁰. Ecco che alla domanda su “che fine fanno le carote diseguali” forse è possibile oggi trovare una prima risposta?²¹

6. NORME MORALI PERSONALI E SOCIALI. CONSUMO DOMESTICO E RISTORAZIONE COLLETTIVA

Anche i contesti contribuiscono al “giudizio normativo” su alcuni comportamenti. Il contesto domestico è considerato quello nel quale i comportamenti sono “governati” da norme morali personali. Le norme morali personali, secondo Schwartz²², corrispondono a quei valori individuali che sono sentiti dall'individuo come un obbligo morale, che si traducono in un sentimento positivo rispetto a certi

¹⁷ Pacchetto Europeo sull'economia circolare, cit.

¹⁸ <http://www.lesgueulescassees.org/>.

¹⁹ A. Di Lauro (a cura di), *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa 2015, e, in particolare, R. Massai, *La mela di Biancaneve. L'evoluzione del design dell'ortofrutta*, p. 43; F. Albisinni, *Come le regole disegnano il cibo*, p. 53.

²⁰ <https://lareclame.fr/101419-legumes-moches-intermarche>.

²¹ A. Di Lauro, in: *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa 2015, p. 41.

²² M. Wänke, H. Bless, N. Schwarz, *Contrast and assimilation in product line extensions: Context is not destiny*, “Journal of Consumer Psychology” 1998, 7, pp. 299–322.

comportamenti e negativo rispetto ad altri e che spingono l'individuo a voler confermare la stima di sé adeguandosi all'obbligo morale. Le norme personali, sempre secondo Schwartz (1977), si attivano solo prendendo coscienza dell'esistenza di un problema e della responsabilità personale e operando il legame fra comportamenti e conseguenze.

Lo spazio del consumo domestico è dominato proprio da queste norme la cui violazione porta ad una "sanzione" che è auto-amministrata e la cui applicazione presuppone che il comportamento venga ricondotto ad una violazione della norma e, in questo caso, allo spreco. Tuttavia la riduzione dello spreco in ambiente domestico richiede la fatica di guardare la data di consumo degli alimenti e di saperla interpretare, di evitare le offerte commerciali per realizzare acquisti realmente necessari, di pianificare i pasti, di conservare bene gli alimenti, ecc.

I diversi fattori che influiscono sullo spreco possono indurre gli individui – che sono stretti fra le enunciazioni negative del fenomeno dello spreco e le difficoltà soggettive o oggettive dell'applicazione della valutazione effettuata che necessita di un cambiamento di abitudini e di consumi – a mettere in atto strategie di riduzione dell'incoerenza quali quelle che comportano la "costruzione di racconti" che negano l'accadimento.

Numerose sono le iniziative volte ad intervenire su questi aspetti per favorire il cambiamento delle abitudini e l'instaurazione di una "normalità" diversa. Particolarmente interessante, ma anche inquietante, è la funzionalità del sistema BinCam²³ che prevede che sia possibile catturare le immagini del contenuto della spazzatura per poi fare in modo che esse siano condivise con una comunità per rafforzare gli individui nella realizzazione delle "buone pratiche" ma anche per favorire il riconoscimento dello spreco. Si tratta, in definitiva, di riportare in ambiente domestico posture che corrispondono maggiormente a quelle che siamo soliti tenere nel pubblico.

In quest'ottica, quella dell'emersione del fenomeno e della assunzione delle responsabilità, possono essere valutate anche le azioni condotte a livello locale per favorire una raccolta differenziata dei rifiuti. Anche se alcune di queste misure sono mal gestite in ordine ai tempi di raccolta, alle modalità di raccolta, ecc., esse hanno il pregio di contribuire alla riflessione intorno alla quantità dei rifiuti e alle diverse caratteristiche dei rifiuti e a incentivare il riconoscimento delle dinamiche che contribuiscono allo spreco.

Quello della ristorazione collettiva è, invece, un contesto di analisi privilegiata per i comportamenti inerenti lo spreco alimentare. Infatti, pur restando il consumo un fatto individuale, esso si svolge sotto gli occhi di una collettività, che sia aziendale o scolastica, e questo evoca la questione del ruolo delle norme morali sociali sui comportamenti individuali. Le norme sociali sono qui basate sulle attese, vere o presunte, di un gruppo di persone. L'adesione alle norme viene sentita come necessaria per ottenere l'approvazione del gruppo. In quest'ottica sono allo studio pratiche diverse nell'ambito della ristorazione collettiva, che vanno dalla riduzione delle porzioni, alla sensibilizzazione visiva al tema dello spreco con l'apposizione di pannelli e immagini, ecc²⁴.

Le pressioni "normative" che vengono dal contesto personale o da quello sociale non sono le uniche determinanti del fenomeno degli sprechi ma conoscere, anche alla luce delle teorie delle dissonanze cognitive, il ruolo che esse hanno nei comportamenti alimentari può contribuire alla realizzazione di azioni più efficaci e alla costruzione di sistemi giuridici migliori.

²³ R. Comber, A. Thieme, A. Rafiev, N. Taylor, N. Krämer, P. Olivier, *BinCam: Designing for engagement with Facebook for behavior Change*, in: *IFIP Conference on Human-Computer Interaction*, 2013, pp. 99–115.

²⁴ B. Lorenz, M. Hartmann, N. Langen, *What makes people leave their food? The interaction of personal and situational factors leading to plate leftovers in canteens*, "Appetite" 2017, 116, pp.45–56; T.L. Webb, P. Sheeran, *Does changing behavioral intentions engender behavior change? A meta-analysis of the experimental evidence*, "Psychological Bulletin" 2006, 132(2), pp. 249–268.

Bibliografia

- Albisinni F. (2015), *Come le regole disegnano il cibo*, in: Di Lauro A. (a cura di), *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa.
- Aronson E., (1968), *Progress and problems*, in: Abelson R.P., Aronson E., McGuire W.J., Newcomb T.M., Rosenberg M.J., Tannenbaum P.H. (eds.), *Theories of cognitive consistency: a sourcebook*, Chicago.
- Beauvois, J.-L., Joule, R.-V. (1996), *La soumission librement consentie*, Paris.
- Comber R., Thieme A., Rafiev A., Taylor N., Krämer N., Olivier P., (2013, September), *BinCam: Designing for engagement with Facebook for behavior change*, in: *IFIP Conference on Human-Computer Interaction*.
- Di Lauro A. (a cura di), (2015), *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa.
- Evans D., (2011), *Beyond the throwaway society: Ordinary domestic practice and a sociological approach to household food waste*, “Sociology”, 46(1).
- Festinger L., (1957), *A theory of Cognitive Dissonance*. Stanford C.A.
- Graham-Rowe E., Jessop D.C., Sparks P., (2014), *Identifying motivations and barriers to minimising household food waste*, “Resources, Conservation and Recycling”, 84.
- Harmon-Jones E., (1999), *Understanding the motivation*, in: Harmon-Jones E., Mills J. (eds.), *Cognitive dissonance: progress on a pivotal theory in social psychology* (pp. 71–99). Washington, DC.
- Lattanzi L., (2003), *Tutela del consumatore ed informazione “rafforzata” a proposito dei prodotti alimentari scaduti*, “Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente”, II.
- Lattanzi L., (2014), *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, “Rivista di Diritto agrario”.
- Lorenz B., Hartmann M., Langen N., (2017), *What makes people leave their food? The interaction of personal and situational factors leading to plate leftovers in canteens*, “Appetite”, 116.
- Maccioni G., (2018), *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino.
- Maccioni G., (2017), *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance*, “Rivista di diritto agrario”.
- Massai R., (2015), *La mela di Biancaneve. L’evoluzione del design dell’ortofrutta*, in: Di Lauro A. (a cura di), *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa.
- Stefan V., Van Herpen E., Tudoran A.A., Lähteenmäki L., (2013), *Avoiding food waste by Romanian consumers: The importance of planning and shopping routines*, “Food Quality and Preference”, 28(1).
- Wänke M., Bless H., Schwarz N., (1998), *Contrast and assimilation in product line extensions: Context is not destiny*, “Journal of Consumer Psychology”, 7.
- Webb T.L., Sheeran P., (2006), *Does changing behavioral intentions engender behavior change? A meta-analysis of the experimental evidence*, “Psychological Bulletin”, 132(2).

Alessandra Di Lauro – Professore Ordinario, Università di Pisa, Dipartimento di scienze agrarie, alimentari e agro-ambientali, alessandra.dilauro@unipi.it.



GIOIA MACCIONI

Spreco alimentare e sviluppo sostenibile

SUMMARY: *Food Waste and Sustainable Development.*

Food losses and food waste have assumed such proportions that it can be regarded as a global problem that is reflected right along the food supply chain, from the field to the fork, which are generated in the production, distribution and consumption of food. In order to fight we need to understand “*an et quantum*”, where we lose food, how much and why.

The EU has signed the 2030 Agenda for Sustainable Development adopted at the United Nations General Assembly on 25 September 2015, where Sustainable Development Goal (SDG) 12,3 is aimed at reducing by 50 % per capita global food waste at the retail and consumer levels by 2030 and reducing food losses along production and supply chains, including losses in primary production, transportation and storage. The UN estimates that the world’s population will increase from 7,3 billion people today to 9,7 billion in 2050 ; so the reduction of food waste is an important step also in reducing world hunger and for feeding an ever growing world population.

Farmers’ livelihoods depend on getting produce to the market under fair conditions and at remunerative prices and that loss of produce needs appropriate tools to address price volatility therefore need to be built into the CAP. Emphasises that food wastage also stem from the deterioration of our agricultural production base resulting from the degradation of land, biodiversity and natural resources of all kinds, and that due account needs more and more to be taken of this in the future development of farming and the CAP. Instead, the Commission has not conducted any study to determine the impact of the different reforms on the volume of agricultural production and its effect on food waste, so European Parliament resolution calls therefore on the Commission to integrate the issue of food waste into its future policy development and implementation of the CAP (Resolution 16/05/2017). The essay examines the dynamics, outlining the importance of strategic regulation in the framework, and suggests to consider with attention the premises, the ratios and the consequences of this regulation as a method of intervent, whose potential has not been completely understood yet, at least in the national sphere.

KEYWORDS: food waste; food loss – law – rules, food waste limits, sustainable food models, food waste and PAC, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development

RIASSUNTO: Lo “spreco alimentare” (loss and waste) ha assunto una dimensione tale da essere considerato un problema su scala mondiale, che si riflette lungo tutti gli anelli della catena agroalimentare, dal campo alla tavola dei consumatori, si genera durante la produzione, la distribuzione e il consumo degli alimenti. Per contrastare questo fenomeno dobbiamo capire “*an et quantum*”, dove avvengono le perdite, in quali quantità e per quali motivi (si pensi ai dati posti in evidenza ed elaborati nel corso del tempo dalla FAO, alle conclusioni visibili nel documento “*The future we want*” di Rio+20, alla Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile svoltasi dal 20 al 22 giugno 2012 a Rio de Janeiro e soprattutto agli obiettivi di sviluppo visibili nell’Agenda 2030).

L’UE ha sottoscritto l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 Settembre 2015, ove l’obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 mira a ridurre del 50 % entro il 2030 gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e a ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento, ivi comprese le perdite durante la fase della produzione primaria, del trasporto e dello stoccaggio. Secondo le stime delle Nazioni Unite, la popolazione mondiale aumenterà dagli attuali 7,3 miliardi di persone a 9,7 miliardi nel 2050, per cui la

riduzione dello spreco alimentare è un passo importante anche per ridurre la fame nel mondo e per nutrire una popolazione mondiale in continua crescita.

La sopravvivenza degli agricoltori dipende dalla commercializzazione dei loro prodotti a condizioni eque e prezzi remunerativi, pertanto, in primo luogo, le perdite di prodotto richiedono che la PAC fornisca strumenti adeguati per combattere tale volatilità. Una significativa enfasi è posta anche sul fatto che gli sprechi alimentari in fase di produzione possono essere causati dal deterioramento del nostro apparato produttivo, per via del degrado del terreno, della biodiversità e dell'insieme delle risorse naturali, e che è opportuno sempre più tenere in considerazione questo fenomeno nella futura evoluzione dell'agricoltura e della PAC. Invece, fino a pochi mesi orsono, la Commissione non ha condotto alcuno studio per determinare l'impatto delle diverse riforme sul volume della produzione agricola ed il suo effetto sullo spreco alimentare, per cui una risoluzione del Parlamento europeo la invita a integrare la questione degli sprechi alimentari nella futura elaborazione e attuazione della PAC (come emerge dalla Risoluzione del 16/05/2017).

Il lavoro esamina le dinamiche, delineando l'importanza di una regolazione strategica nel contesto di riferimento, suggerisce di considerare con attenzione le premesse, le ragioni e le conseguenze di tale regolazione come metodo di intervento, le cui potenzialità non sembrano essere state ancora comprese del tutto, da ultimo nella sfera nazionale.

PAROLE CHIAVE: spreco alimentare, diritto – regole – limiti sullo spreco alimentare, modelli agroalimentari sostenibili, spreco e PAC, Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile

1. LO SPRECO COME DIMENSIONE CRITICA DELLO SVILUPPO

I tratti di una visione dello spreco come dimensione critica dello sviluppo, capace quindi di influenzare e condizionare lo sviluppo, si evolvono nel tempo¹. Ciò nonostante, recentemente, il ruolo di primo piano che lo spreco alimentare assume in seno al paradigma dello sviluppo sostenibile emerge con chiarezza nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel vertice, svoltosi a New York dal 25 al 27 settembre 2015, ove i centonovantatré Paesi membri hanno adottato all'unanimità l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile intitolata “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”, che individua gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*), subentrando agli obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals* fissati nel 2000) ed impegnandosi a raggiungerli entro il 2030².

2. L'AGENDA 2030

Ebbene, l'Agenda, come programma d'azione che ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, articolati in 169 'target' o traguardi (in vigore dal 1° gennaio 2016) permette di individuare obiettivi interconnessi e indivisibili, bilanciando le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, ovvero: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente. Tra i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile lo spreco alimentare si incardina senz'altro nel 12° obiettivo (12.3), che riguarda il consumo e la produzione responsabili, ma risulta coordinato anche con la maggior parte degli altri obiettivi, in particolar modo con l'obiettivo 2 sulla sicurezza alimentare e con l'obiettivo 13 sui cambiamenti climatici. Ridurre gli sprechi risulta una

¹ Sui profili giuridici dello sviluppo sostenibile, recentemente, *ex multis*, v. L. Costato, S. Manservisi, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, “Quaderni del Centro di documentazione e Studi delle Comunità europee”, Univ. degli Studi di Ferrara, n. 12, Padova 2012; S. Manservisi, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli 2016, spec. cap. I, e *passim*; M. D'Addezio, *Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra “mercato” e “non mercato”*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2014, n. 2, p. 9 ss.

² Come è emerso durante la Conferenza di Johannesburg del 2002 dedicata allo sviluppo sostenibile (e conclusa con l'adozione della Dichiarazione di Johannesburg), poi nella Conferenza Rio+20 del 2012 alla quale l'Unione europea ha dato impulso con la comunicazione intitolata «Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance» (COM (2011) 363, del 20 giugno 2011), seguita dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU nel 2015.

priorità; mentre il coordinamento di tale priorità viene in evidenza con chiarezza, in quanto circa la metà dei *Sustainable Development Goals* (SDG) affrontano la sostenibilità in termini di povertà, salute, cibo e agricoltura, acqua e sanità, insediamenti umani, energia, cambiamenti climatici, consumi e produzione sostenibili, oceani, ecosistemi terrestri.

Da parte loro, nella regolazione dello spreco, le fonti scritte sopranazionali e nazionali *dovrebbero* contribuire a chiarire le direttrici, gli interessi e le relazioni, assumendo un ruolo anche di guida, risultando investito persino il diritto che regola le relazioni tra gli Stati, che comprende (ad esempio, ma non solo) gli accordi internazionali³.

3. IL DISEGNO REGOLAMENTARE DECLINATO NEL CONTESTO GIURIDICO EUROPEO

Nel contesto europeo, l'analisi giuridica muove fundamentalmente dal testo dei trattati (TUE e TFUE), che contengono indicazioni specifiche in vista degli interessi tutelati, per una visione dell'agricoltura, del suo sviluppo e della PAC dopo Lisbona e dovrà trovare riscontro nei risultati apprezzabili nel dettato degli atti di diritto derivato e dal punto di vista del diritto interno. Le risposte legislative nazionali vanno coordinate rispetto alle finalità, alle politiche, alle regole del commercio, della circolazione e della sicurezza, oltretutto alle regole concernenti la responsabilità (*in primis* degli operatori), a quelle riguardanti l'etichettatura (senza trascurare il profilo dell'educazione, della comprensione, del "sentire" comune ed i risultati della ricerca), per giungere a delineare soluzioni percorribili nel rispetto di quanto stabilito dal diritto dell'UE. Si può solo così passare all'analisi delle diverse iniziative che dimostrano se e come le direttrici emerse con l'adozione dell'Agenda globale delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2030 abbiano rappresentato un punto di riferimento per il varo di iniziative di qualche significato... Non foss'altro perché i tratti del quadro venuto in evidenza esprimono un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano alimentare o ambientale, ma anche su quello economico e sociale, intendendo andare oltre l'idea che la sostenibilità sia una questione settoriale, esclusivamente alimentare o ambientale, tantomeno solo economica e caldeggiando una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo⁴. Da questa angolazione, le prospettive appaiono particolarmente interessanti, richiedendo coordinamento e coerenza delle politiche (ovvero tra PAC, politica energetica, politica di sviluppo, commerciale, regolamentazione finanziaria, cultura, istruzione e ricerca...), che si

³ Per l'inquadramento, vedi *ex multis*, L. Costato, L. Russo, *Corso di Diritto Agrario italiano e dell'Unione Europea*, IV ed., Milano 2015, a partire dalla Parte Prima e dal Cap. I, in part. pp. 15–21; F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano 2017; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, VIII ed., Milano 2017, in part. Costato, sulle fonti nazionali e dell'UE, p. 8 ss., spec. pp. 18–20; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano 2018; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, ottava edizione, Torino 2015; F. Adornato, *Pulsa la vita del diritto*, "Rivista di Diritto Agrario" 2013, I, p. 503 ss.; L. Costato, *La Pac come filo conduttore del travaglio europeo*, "Rivista di Diritto Agrario" 2009, I, p. 246 ss.

⁴ In proposito, mi permetto di rinviare a G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agro-alimentari sostenibili*, Torino 2018 ed alla bibl. cit.; Eadem, *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance*, "Rivista di Diritto Agrario" 2017, p. 633; sul tema, vedasi le opinioni di A. Di Lauro, *Lo spreco alimentare: il ruolo della "norma" sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari*, relazione al presente congresso UMAU 2018; Eadem (a cura di), *Nutridialogo. Il diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, Pisa 2015, in specie la parte dal titolo *Sprechi agroalimentari. Le cause e i rimedi* (ivi contributi anche di Arcuri, Brunori, Bartolini, Galli, Vergara, Alabrese, Strambi); M. D'Addezio, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, "Rivista di Diritto Agrario" 2010, I, p. 248 ss.; Eadem (a cura di), *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, Milano 2012, ivi contributi di D'Addezio, Goldoni, Lattanzi, Maccioni, Bolognini, le conclusioni di Costato; Eadem, *Lo scenario giuridico delle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza*, "Rivista di Diritto Agrario" 2014, I, p. 470 ss.; A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, "Rivista di Diritto Agrario" 2013, I, p. 11 ss.; P. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, "Rivista di Diritto agrario" 2014, I, p. 273 ss.; L. Costantino, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Bari 2018.

vanno affermando nell'ottica della sussidiarietà, poggiando su strategie regolamentari e di *governance*⁵. Non basta, come emerge dai trattati, tutti i paesi sono chiamati a contribuire allo sforzo di portare il mondo sul sentiero della sostenibilità, senza più distinzione tra paesi sviluppati, emergenti ed in via di sviluppo.

4. UNA PAC “A PROVA DI FUTURO”, TRA “MERCATO E NON MERCATO”

In tale direzione, occorre intervenire sulla riforma della PAC del 2013 per consentirle di rispondere adeguatamente alle attuali sfide, relative alla salute (anche economica) del settore agricolo, alla cura dell'ambiente, all'azione in materia di cambiamenti climatici e contribuire a realizzare un miglior tessuto (economico e sociale) nelle aree rurali dell'UE, specialmente in vista di concrete possibilità di azione nei settori del commercio, della bioeconomia, delle energie rinnovabili, finalmente dell'economia circolare e dell'economia digitale, al fine di realizzare la transizione verso modelli agroalimentari sostenibili (tanto proclamata).

I risultati di una prima significativa consultazione sono stati presentati nella comunicazione dal titolo “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, adottata il 29 novembre 2017. Successivamente, la proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) per il 2021–2027 (proposta di quadro finanziario pluriennale) delinea il quadro di bilancio e i principali orientamenti per la politica agricola comune (PAC), ove (in qualche modo) si prende in considerazione anche lo spreco. Sulla base di tale proposta, la Commissione ha presentato un pacchetto di regolamenti recanti il quadro legislativo della PAC per il periodo 2021–2027, insieme a una valutazione di impatto degli scenari alternativi per l'evoluzione di tale politica. Le proposte prevedono come data di applicazione il 1° gennaio 2021 e sono riferite a un'Unione di 27 Stati membri, avendo il Regno Unito notificato al Consiglio europeo, il 29 marzo 2017, l'intenzione di recedere dall'Unione europea e dall'Euratom in forza dell'articolo 50 del trattato sull'Unione europea⁶. La parola passerà pertanto ai contenuti del dettato disciplinare.

5. L'ORDINAMENTO ITALIANO

Una rapida *overview* mette in rilievo che nel nostro ordinamento si è intervenuti con l'adozione della “Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”, approvata nell'agosto del 2012 con la deliberazione del Cipe n. 57 (mai dotata degli strumenti attuativi che pure vi erano indicati), iniziando a definire il quadro riguardo allo sviluppo sostenibile, mostrando una particolare attenzione verso le “impronte” ambientali. Il 2 febbraio 2016 è entrata in vigore la legge 28 dicembre 2015, n. 221 (“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”), che contiene un intero Capo (il primo, intitolato “Disposizioni relative alla protezione della natura e per la strategia dello sviluppo sostenibile”), riguardante diversi interventi generali e specifici⁷.

⁵ Per la prospettiva, cfr. A. Jannarelli, *Cibo e diritti*, Torino 2015; Idem, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici dell'“eccezionalità” agricola*, in: S. Manservigi (coord.), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 2, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione Europea*, Napoli 2014, p. 217 ss.; P. Borghi, *L'impresa agraria produttrice di alimenti, di energia e di servizi*, in: *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze 2012, p. 260 ss. Sulle prospettive ed anche sui rischi del percorso, cfr. A. Di Lauro, *Il diritto alimentare: un diritto in movimento*, “Rivista di diritto agrario” 2007, I, p. 75 ss.; L. Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, “Rivista di Diritto Alimentare” 2011, n. 2; F. Albisinni, *Come le regole disegnano il cibo*, in: A. Di Lauro (a cura di), *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa 2015, p. 53 ss.

⁶ COM (2018) 392 final.

⁷ Qui, all'art. 3 si prevede: “2. In sede di prima attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, l'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, integrata con un apposito capitolo che considera gli aspetti inerenti alla ‘crescita blu’ del contesto marino, è effettuato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”. Tale obbligo era

Un altro passaggio importante è rappresentato dall'entrata in vigore della legge n. 166 del 19 agosto 2016 ("Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi"), dove il legislatore nell'articolato disciplinare manifesta il significato plastico e polisenso del concetto di spreco, la plurivalenza della disciplina ed i suoi molteplici interessi. Gli obiettivi indicati (art.1) pongono in evidenza il significato fortemente simbolico del recupero e della donazione in contesti di solidarietà e di contrasto alla povertà. Diversi altri obiettivi sono posti a sentinella delle relazioni che si intendono allacciare o mantenere, a tacer d'altro, nella direzione di contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali; raggiungere gli obiettivi stabiliti dal programma nazionale di prevenzione dei rifiuti; svolgere attività di ricerca, informazione, sensibilizzazione; promuovere il riuso ed il riciclo (nell'ottica dell'economia circolare), con risultati fin'ora più o meno soddisfacenti.

Un'azione interessante è stata compiuta dal governo italiano il 16 novembre 2016, con la pubblicazione di un quadro delle corrispondenze tra le misure del disegno di Bilancio e gli SDGS.

Il 23 dicembre 2017, il Consiglio dei Ministri ha approvato definitivamente anche il provvedimento che recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva sull'informazione non finanziaria, che favorisce l'adozione da parte delle imprese di pratiche sostenibili e l'integrazione delle informazioni sulla sostenibilità nelle loro relazioni periodiche, come auspicato dallo stesso 12° Goal, concernente il consumo e la produzione responsabili.

Mentre il testo della "Legge di Bilancio 2017" (l. n. 205 del 27 dicembre 2017), alla luce degli obiettivi dell'Agenda 2030, rappresenta un tramite significativo (sollecitato dall'ASVIS), ponendo le basi per ulteriori riflessioni ed approfondimenti (vi è un riferimento esplicito agli obiettivi dello sviluppo sostenibile, art.1, c.500; ai "distretti del cibo", art. 499, ecc.).

6. ALLA PROVA DEI FATTI

Le questioni da approfondire e quelle da chiarire non mancano, a partire dalle definizioni, in rapporto alla numerosità dei temi che vengono alla ribalta e per la complessità dell'intreccio nel contesto indicato. Occorre valutare con attenzione le premesse, le ragioni e le conseguenze delle strategie e delle regolazioni, le cui potenzialità non sembrano essere state ancora comprese del tutto, da ultimo nella sfera nazionale. Basti dire che manca ancor oggi una definizione condivisa del concetto di "spreco", che si deve evidentemente articolare e differenziare da rifiuto alimentare, sottoprodotto ed altri concetti ancora.

Dato che la nuova PAC (*post* 2020) insiste sul concetto di sviluppo sostenibile, efficienza sotto il profilo delle risorse e sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, ci si potrebbero aspettare significativi interventi: lo spreco di alimenti avviene lungo tutta la filiera alimentare, sarebbe quindi ragionevole attendersi misure significative. Pur lasciando la parola agli economisti, si può osservare che la sopravvivenza degli agricoltori dipende dalla produzione e commercializzazione dei loro prodotti a condizioni eque e prezzi remunerativi; pertanto, prime tra tutte, le "perdite" di prodotto richiedono che la PAC fornisca strumenti adeguati per combattere tale volatilità.

Ciò nonostante, la Commissione, fino a pochi mesi orsono, non ha condotto uno studio per determinare l'impatto delle diverse riforme sul volume della produzione agricola ed il suo effetto sullo spreco alimentare, per cui una risoluzione del Parlamento europeo la invita con enfasi ad integrare la questione degli sprechi alimentari nella futura elaborazione e attuazione della PAC (come si può leggere nella recente Risoluzione del 16/05/2017).

peraltro già stato demandato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con il Regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 luglio 2014, n. 142 (art. 9, comma 1, lett. a).

Bibliografia

- Adornato F., (2013), *Pulsa la vita del diritto*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Albisinni F., (2015), *Come le regole disegnano il cibo*, in: (a cura di) A. Di Lauro, *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre scienze su Agricoltura, Alimentazione ed Ambiente*, Pisa.
- Albisinni F., (2017), *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano.
- Borghi P., (2012), *L'impresa agraria produttrice di alimenti, di energia e di servizi*, in: *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, 2012, Firenze.
- Costantino L., (2018), *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Bari.
- Costato L. (2009), *La Pac come filo conduttore del travaglio europeo*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Costato L., Manservisi S., (2012), *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, “Quaderni del Centro di Documentazione e Studi delle Comunità Europee”, Univ. degli Studi di Ferrara, n. 12, Padova.
- Costato L., Russo L., (2015), *Corso di Diritto Agrario italiano e dell'Unione Europea*, IV ed., Milano.
- Costato L., Borghi P., Rizzoli S., Paganizza V., Salvi L., (2017), *Compendio di diritto alimentare*, VIII ed., Milano.
- D'Addezio M., (2010), *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, “Rivista di diritto agrario”.
- D'Addezio M. (a cura di), (2012), *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, Milano.
- D'Addezio M., (2014), *Lo scenario giuridico delle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- D'Addezio M., (2014), *Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra “mercato” e “non mercato”*, “Agricoltura Istituzioni Mercati”.
- Di Lauro A., (2007), *Il diritto alimentare: un diritto in movimento*, “Rivista di diritto agrario”.
- Di Lauro A. (a cura di), (2015), *NUTRIDIALOGO. Il diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, Pisa, *Sprechi agroalimentari. Le cause e i rimedi*.
- Di Lauro A., (2018), *Lo spreco alimentare: il ruolo della “norma” sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari*, relazione al presente congresso UMAU.
- Germanò A., (2015), *Manuale di diritto agrario*, ottava edizione, Torino.
- Jannarelli A., (2013), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Jannarelli A., (2014), *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici dell'“eccezionalità” agricola*, in: Manservisi S. (coord.), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 2, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione Europea*, Napoli.
- Jannarelli A., (2015), *Cibo e diritti*, Torino.
- Lattanzi P., (2014), *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Maccioni G., (2017), *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Maccioni G., (2018), *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino.
- Manservisi S., (2016), *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli.
- Masini S., (2018), *Corso di diritto alimentare*, Milano.
- Russo L., (2011), *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, “Rivista di Diritto Alimentare”.



GIUSEPPE SPOTO

La sovrapposizione di regole sull'origine dei prodotti agricoli e alimentari

ABSTRACT: *The Overlap of Rules on the Origin of Agricultural and Food Products.*

The issue of the indication of the origin of food is very important in the European market and in world trade. The protection of PDOs and PGIs is generally recognized, but for the other unregistered products the problems remain numerous. There are still many differences that make the regulatory framework for indications of origin difficult to understand: on the one hand, there are products such as beef and olive oil which are sold in the European Union with labels which allow the consumer to fully know the traceability, on the other hand the indication of origin is held as a possible barrier to free trade in goods. The rules on labels on origin and on the supply chain are insufficient and there is no collective project that enhances the geographical identity of agri-food products, in an innovative way compared to the rules used for PDO and PGI. The author identifies the weaknesses of current rules and hopes that the solutions adopted for beef and olive oil can be extended to other sectors.

KEYWORDS: origin of agricultural products, origin of food products, label, consumer law

RIASSUNTO: Il tema dell'indicazione dell'origine dei prodotti alimentari è molto importante nel mercato europeo e nell'ambito del commercio mondiale. La protezione accordata alle DOP e alle IGP è generalmente riconosciuta, ma per gli altri prodotti non registrati i problemi rimangono numerosi. Esistono ancora molte differenze che rendono difficilmente comprensibile il quadro normativo sulle indicazioni di origine: da un lato, vi sono prodotti come la carne bovina e l'olio di oliva che sono venduti nell'Unione europea con etichette che permettono al consumatore di conoscere pienamente la tracciabilità, dall'altro lato l'indicazione di origine viene percepita come una possibile barriera al libero commercio delle merci. Le regole in tema di etichette sull'origine e sulla filiera sono insufficienti ed è assente un progetto collettivo che valorizza l'identità geografica dei prodotti agroalimentari, in modo innovativo rispetto alle regole utilizzate per DOP e IGP. L'autore individua i punti deboli delle regole attuali e spera che le soluzioni adottate per la carne bovina e l'olio di oliva possano essere estese anche ad altri settori.

PAROLE CHIAVE: Origine dei prodotti agricoli, Origine dei prodotti alimentari, etichette, diritto dei consumatori

1.

L'origine dei prodotti è un tema complesso che comporta un diverso grado di approfondimento a seconda che si tratti di prodotti agricoli (per cui l'elemento più importante è costituito dal luogo di raccolta) o di prodotti alimentari risultanti da manipolazioni o trasformazioni. In quest'ultimo caso le fasi della filiera possono riguardare una pluralità di luoghi. Il tema coinvolge quindi non solo la produzione agricola, ma anche l'industria agroalimentare e per questa ragione richiama discipline differenti e separate tra loro, che possono sovrapporsi, determinando parecchi problemi per l'interprete.

I problemi di interpretazione sono rimasti anche dopo l'approvazione del Regolamento generale n. 1169/2011 che ha distinto tra "paese d'origine" e "luogo di provenienza" di un alimento senza però fornire criteri precisi e rinviando maggiori chiarimenti all'adozione di successivi atti di esecuzione.

Per il legislatore europeo il luogo di provenienza è qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, mentre il paese d'origine è il luogo nel quale il prodotto è integralmente ottenuto o, nell'ipotesi di concorso tra più paesi nella realizzazione, il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale.

Va anche ricordato che l'art. 2 comma g) del Regolamento Ue 1169/2011 precisa che il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposto sull'etichetta non costituisce l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare.

Il paese di origine e il luogo di provenienza sono da considerare indicazioni obbligatorie solo quando l'omissione di tali informazioni possa indurre in errore il consumatore ed in particolare quando le informazioni che accompagnano l'alimento o che sono state inserite in etichetta "nel loro insieme" potrebbero far pensare che l'alimento abbia un differente luogo di origine o di provenienza. Il principio seguito non è quello della completa informazione, ma dell'informazione veritiera che non sia ingannevole per il consumatore.

L'art. 39 del regolamento n. 1169/2011 disciplina le indicazioni obbligatorie complementari che possono essere aggiunte in etichetta dai singoli Stati membri oltre quelle che sono state previste dall'Unione europea. Tra le indicazioni nazionali obbligatorie vi sono le informazioni del paese di origine o del luogo di provenienza degli alimenti, se lo Stato membro dimostri che esiste un collegamento tra le qualità specifiche dell'alimento e la sua origine o provenienza. In queste ipotesi, è evidente che per i consumatori diventa importante conoscere il paese d'origine o il luogo di provenienza del prodotto.

In definitiva, fermo restando l'obiettivo di armonizzazione e la necessità di applicare regole tecniche uniformi, per evitare barriere non tariffarie alla circolazione dei prodotti degli Stati membri, è ammesso uno spazio di autonomia decisionale ai singoli Stati, laddove il riferimento all'origine nazionale o al luogo di provenienza non sia diretto a minacciare il libero commercio e la circolazione delle merci, ma sia giustificato da ragioni connesse all'esigenza di protezione dei consumatori.

Regole specifiche per prodotto che prevedono l'indicazione obbligatoria dell'origine in etichetta sono state invece fissate per le seguenti categorie: prodotti ortofrutticoli¹; carni bovine²; carni suine, ovine, caprine e volatili³; olio di oliva⁴; prodotti ittici⁵; uova⁶; miele; e per quanto riguarda le norme nazionali italiane sono da segnalare in particolare il latte fresco pastorizzato⁷ e la passata di pomodoro⁸.

Nella presente analisi mi soffermerò specificatamente su due di questi prodotti elencati: la carne bovina e l'olio di oliva, sia perché dal punto di vista dell'evoluzione delle norme rappresentano due casi di studio molto interessanti, sia perché per le soluzioni adottate, le regole approvate in tali settori costituiscono un vero e proprio modello che dovrebbe essere esteso anche ad altre categorie di beni.

2.

Le ragioni della complessità del problema delle tutele sull'origine dei prodotti sono anche legate alla necessità di evitare barriere commerciali contrarie alla libera circolazione delle merci nell'ambito dell'U-

¹ Regolamento UE 543/2011.

² Regolamento CE 1760/2000.

³ Regolamento UE 1337/2013.

⁴ Regolamento CE 29/2012.

⁵ Regolamento UE 1379/2013.

⁶ Direttiva 2001/110/CE e per quanto riguarda l'Italia: decreto legislativo 179/04 e successive modifiche integrative.

⁷ D.M. 27 maggio 2004 modificato dal D.M. 14 gennaio 2005.

⁸ D.M. 17 febbraio 2006.

nione europea. Per il principio del mutuo riconoscimento il diritto di accesso al mercato unico europeo è strettamente collegato con la disciplina del paese di origine dell'alimento, mentre non operano le regole del paese di destinazione quando prevedono dei requisiti diversi.

Per temperare l'applicazione troppo rigida del principio di mutuo riconoscimento l'Unione europea ha successivamente emanato la direttiva n. 97/4 stabilendo che la denominazione di vendita dello Stato membro di produzione non può essere adottata quando il prodotto "si discosta in maniera sostanziale dal prodotto conosciuto sul mercato nazionale con questa denominazione".

Ciò riguarda le denominazioni merceologiche, mentre il problema di applicare regole uniformi è rimasto più complesso per l'origine dei prodotti. Più precisamente, la Commissione europea ha affermato l'importanza del riconoscimento della qualità intrinseca di prodotti agricoli e alimentari, nell'ambito delle DOP e delle IGP, ma ha sanzionato i segni distintivi che fanno riferimento soltanto ad un determinato territorio di origine senza che tale collegamento abbia rilevanza sulle caratteristiche del prodotto stesso, perché in queste ipotesi il marchio o il segno interno potrebbero favorire i prodotti nazionali a discapito di quelli degli altri paesi, contrariamente a quanto disciplinato dalle norme sulla libera circolazione delle merci nello spazio europeo.

In altre parole, al di fuori dei Regolamenti in tema di Denominazione di origine protetta e di Indicazione geografica protetta, l'origine territoriale dei prodotti non ha generalmente per la Commissione europea nessuna correlazione con una diversa o migliore qualità dei prodotti.

Un discorso a parte deve essere invece svolto per le Specialità Tradizionali Garantite – STG. Questa indicazione è stata introdotta per determinati prodotti agricoli e alimentari inseriti in un apposito registro, allo scopo di proteggere i metodi di produzione e le ricette tradizionali.

Chiunque può avvalersi del segno STG, purché rispetti il disciplinare che i produttori richiedenti hanno allegato alla domanda di registrazione, mentre non è richiesto che la produzione avvenga nel luogo geografico in cui tradizionalmente sono ubicati i produttori. La registrazione comporta protezione contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione e contro qualsiasi altra pratica che possa generare fraintendimenti dei consumatori.

La disciplina introdotta ha l'obiettivo di valorizzare quei prodotti che per le materie prime tradizionali, per il metodo di produzione o trasformazione tradizionale già utilizzato per almeno trenta anni e per il nome adoperato meritano di essere distinti rispetto ad altri prodotti analoghi della medesima categoria. I produttori che hanno diritto ad utilizzare il nome e il logo STG potranno avvantaggiarsene e trasmettere con l'azienda il relativo diritto di uso, purché il prodotto sia conforme al disciplinare corrispondente.

Nell'ambito della valorizzazione dei prodotti di un determinato territorio va anche ricordato quanto previsto in Italia dal decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 in materia di prodotti alimentari tipici. Rispetto alle STG i prodotti tipici sono caratterizzati dal fatto che la loro realizzazione non può avvenire al di fuori di un particolare territorio.

L'obiettivo della disciplina nazionale sui prodotti alimentari tipici, che è stata considerata compatibile con le direttive dell'Unione europea, è di valorizzare le risorse culturali e artigianali locali, evitando che le esigenze di armonizzazione possano far scomparire prodotti caratteristici che rappresentano un valore economico per le zone rurali interessate.

Oltre alle indicazioni geografiche e alle denominazioni di origine protette, vi sono altre situazioni in cui il nome geografico può essere utilizzato da ogni imprenditore della zona: si tratta delle indicazioni geografiche semplici. In queste situazioni, è riconosciuta al produttore la possibilità di servirsi del nome della località geografica in cui svolge la propria attività, senza però che il richiamo territoriale abbia una qualche relazione particolare con la qualità del prodotto, come invece è prescritto per le DOP e per le IGP.

3.

Non è però sempre chiaro che cosa intendere per luogo di origine di un prodotto e si devono registrare molti punti oscuri sul significato da attribuire a tale nozione. Per questa ragione e per sciogliere molti di questi dubbi, sarebbe preferibile richiamare espressamente le norme approvate per settori specifici come la carne bovina o l'olio extravergine di oliva che assicurano un quadro normativo dettagliato e sufficientemente preciso.

Ricordiamo a tal proposito che a seguito della famosa vicenda dell'epidemia della BSE il Regolamento CE n. 820/97 (confermato poi dal Regolamento CE n. 1760/2000) ha introdotto regole dettagliate sulla tracciabilità delle carni bovine, prescrivendo l'indicazione dello Stato membro o del Paese terzo di nascita, di allevamento e di macellazione.

Un sistema d'identificazione, registrazione e completa rintracciabilità rimane lo strumento più adatto per agire di fronte ai pericoli per la sicurezza dei consumatori, attraverso il ritiro e l'azione mirata e non indiscriminata di tutti i prodotti. Un attento monitoraggio della tracciabilità degli alimenti permette, infatti, di intervenire in modo più efficiente e al contempo consente al consumatore di compiere una scelta più consapevole strettamente legata ai prodotti ritenuti qualitativamente più adatti a soddisfare le proprie esigenze personali, anche se è evidente che comporta in capo agli operatori un aumento dei relativi costi organizzativi.

Il sistema d'indicazione dell'origine di area vasta caratterizzante la filiera della carne bovina è applicato, se pur con alcuni adattamenti, anche al commercio dell'olio di oliva. Il percorso seguito in questo caso è stato però molto diverso rispetto a quello della carne bovina. Infatti, per quest'ultima le ragioni che hanno spinto all'adozione di etichette di origine da area vasta sono state soprattutto legate agli effetti delle drastiche misure di sequestro e distruzione delle carni bovine sospettate di infezione, a seguito dello scandalo della "mucca pazza" e hanno avuto come movente soprattutto ragioni di sanità pubblica. Per l'etichettatura dell'olio di oliva vi è stata invece una genesi diversa e un lungo e laborioso dialogo tra ordinamento nazionale e istituzioni europee, che si è concluso con l'adozione di una dichiarazione di origine obbligatoria.

L'ostacolo maggiore che si frapponeva all'introduzione del sistema di origine da area vasta per l'olio di oliva riguardava soprattutto le resistenze ad accettare l'idea di un collegamento tra le caratteristiche organolettiche dell'olio di oliva e il territorio di produzione delle olive. Infatti, per il diritto dell'Unione europea è vietato riportare in etichetta non soltanto informazioni che attribuiscono effetti o proprietà che un prodotto non possiede, ma anche suggerire che il bene commercializzato abbia proprietà singolari e diverse da quelle di analoghi prodotti soltanto perché proveniente da un determinato territorio.

La Corte di giustizia aveva dichiarato nel 2000 illegittima la Legge italiana n. 313 del 1998 (Disposizioni per l'etichettatura d'origine dell'olio extravergine di oliva, dell'olio di oliva vergine e dell'olio di oliva), per mancato rispetto del periodo di notifica dell'introduzione di una nuova regola tecnica (c.d. "standstill") da parte dell'Italia. La legge italiana era stata approvata per venire incontro alle proteste degli olivicoltori italiani contro la prassi di molte industrie di confezionare come italiano l'olio che proveniva da olive extracomunitarie spremute però in Italia. La richiesta di indicare obbligatoriamente in etichetta l'olio vergine ed extra vergine di oliva quando ottenuto con olive italiane era stata così presa in considerazione dal legislatore interno per informare correttamente i consumatori. Tuttavia, la previsione avrebbe dovuto seguire l'obbligo di notifica della regola tecnica alla Commissione e il rispetto del prescritto periodo di moratoria.

La condanna aveva riguardato non il contenuto dell'indicazione di origine, ma il mancato rispetto della procedura di introduzione delle regole tecniche, infatti nello stesso anno di introduzione della legge

italiana sull'olio di oliva è stato approvato il Regolamento CE n. 2815/98 che ha introdotto la designazione di origine in etichetta non soltanto per indicare la denominazione geografica registrata come DOP o IGP, ma anche uno Stato membro, la Comunità europea o un paese terzo. In un secondo momento è stato approvato il Regolamento CE n. 182/2009 che non soltanto ha previsto l'obbligatorietà della designazione di origine per tutti gli oli di oliva vergini ed extra vergini commercializzati in Europa, ma ha adottato per tali prodotti un sistema di indicazione di "origine da area vasta", così come previsto per la carne bovina.

Le indicazioni dettagliate in etichetta sul luogo di trasformazione e confezionamento dell'olio di oliva, oltre all'indicazione sull'origine delle materie prime, sono state giustificate perché l'Unione europea ha osservato che la produzione di olio non è omogenea ed esistono tradizioni agricole e pratiche di estrazione e miscelazione molto diverse che determinano un'ampia varietà. Siccome non tutte le produzioni sono identiche e alcune sono ottenute miscelando oli comunitari con oli provenienti da Paesi extracomunitari, i consumatori dovrebbero essere sempre correttamente informati.

Quando si parla di etichettatura di "origine da area vasta" si fa riferimento ad un sistema dettagliato di indicazioni della tracciabilità del prodotto, che ha riguardo all'intero Stato (e che può essere un paese membro dell'Unione europea o un paese terzo). In verità, l'indicazione di area vasta può anche riguardare l'intera Unione europea, e non solo i singoli Stati membri. Si tratta quindi di un'indicazione geografica più estesa rispetto alle indicazioni locali che caratterizzano le DOP e le IGP.

Con la locuzione "area vasta" si intende individuare un'intera area geografica, e di conseguenza, la relativa disciplina in tema di controlli e di sicurezza sanitaria. L'osservazione è fondamentale, perché l'etichettatura di origine da area vasta svolge una funzione diversa rispetto alle mere indicazioni territoriali locali che sono richieste dai consumatori per la loro capacità evocativa e non solo informativa, rivestendo anche una funzione culturale legata alla storia di un territorio.

4.

Ad eccezione delle ipotesi espressamente previste dalla legge, è bene precisare che di solito le disposizioni che in materia di diritto dei consumatori e responsabilità civile riguardano l'origine o la provenienza dei prodotti hanno prevalentemente lo scopo di far conoscere quale sia la sede del produttore responsabile. Infatti, contrariamente a ciò che avviene per il commercio dei prodotti agricoli, nella disciplina dei prodotti di trasformazione industriale è considerata di scarsa importanza la provenienza delle materie prime, mentre si preferisce intendere l'origine sotto il profilo essenzialmente giuridico.

Il corollario derivante da questo principio è che è irrilevante l'omessa indicazione del luogo materiale di fabbricazione del prodotto per il consumatore, perché ciò che ha maggiore importanza per l'interesse di quest'ultimo, è la sede del produttore contro cui poter agire per il risarcimento del danno. Ciò trova una puntuale conferma, non soltanto nell'ambito delle norme sulla responsabilità civile del produttore, ma anche nell'ambito del diritto penale, dove il legislatore italiano, anche per questa ragione, non pone alcuna distinzione tra provenienza e origine all'interno dell'art. 517 del codice penale italiano.

Secondo tale interpretazione, nell'ottica del diritto penale e del diritto industriale, perfino l'indicazione "made in" ha come funzione principale il riferimento alla nazionalità dell'impresa responsabile della produzione e soltanto in via secondaria serve ad informare sul luogo di produzione. Del resto, un'impresa potrebbe delocalizzare una fabbrica, pur non variando nessun elemento relativamente alle materie prime e alla tecnica di produzione. Secondo tale orientamento, ai fini del mantenimento di un elevato profilo di protezione per i consumatori, la fabbricazione di un prodotto industriale all'estero, per motivi legati ad esempio al minor costo del lavoro, non dovrebbe influire sull'attribuzione effettiva della produzione

e quindi dovrebbero sempre essere adottati rimedi in grado di dirigere in concreto le azioni risarcitorie nei confronti dell'effettivo responsabile.

Per il diritto industriale l'origine dei prodotti è quindi soprattutto legata all'origine imprenditoriale, o più esattamente all'origine dell'imprenditore che assume la responsabilità del processo produttivo, mentre per il diritto agrario, l'indicazione dell'origine del prodotto agricolo è da considerare esclusivamente in riferimento all'origine geografica e territoriale dello stesso.

La frizione tra queste due opposte prospettive dimostra il grado di complessità del problema, e nessun intervento del legislatore sul punto è stato in grado di fornire chiarimenti esaustivi che ancora adesso, nonostante i molteplici tentativi normativi, continuano ad essere necessari.

L'Unione europea ha previsto in via generale per gli alimenti preimballati l'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza geografica dei prodotti, mentre continua a vietare da parte dei singoli Stati l'adozione di campagne pubblicitarie dirette ad incentivare il consumo di alimenti nazionali in via preferenziale rispetto ad altri.

Il paragrafo 3 dell'art. 26 del Regolamento Ue n. 1169/2011 prevede che se il Paese d'origine di un alimento finito è diverso dal Paese di origine dell'elemento primario del prodotto finito, l'origine di quest'ultimo deve essere segnalata come diversa rispetto a quella dell'alimento finito, mentre non è considerato obbligatorio indicare la provenienza di tutti gli elementi che compongono l'alimento finito.

Una particolare attenzione è stata dedicata al luogo di origine o di provenienza dell'ingrediente primario, perché la maggior parte dei prodotti contengono più ingredienti in percentuali diverse. Per evitare confusione il legislatore si è preoccupato di definire meglio il contenuto del c.d. "ingrediente primario" che rappresenta più del 50% dell'alimento o comunque dagli ingredienti che sono abitualmente associati alla denominazione dell'alimento. Se nessun ingrediente raggiunge la soglia del 50% del prodotto, deve essere considerato non un singolo elemento, ma la somma di quegli ingredienti che sono presenti in misura superiore e che raggiungono questa percentuale. È stato chiarito in generale che le operazioni dirette a modificare solo l'aspetto esteriore del prodotto non possono essere considerate trasformazioni vere e proprie, perché inidonee a determinare l'origine.

Di fronte a formule normative non sempre chiare e alla sovrapposizione di regole diverse in relazione ai prodotti, un grande ruolo in questi ultimi anni è stato svolto dalla giurisprudenza che è molto spesso intervenuta, contribuendo a semplificare il sistema di regole attraverso criteri interpretativi che si sono rilevati molto utili.

Non soltanto le informazioni obbligatorie, ma anche quelle volontarie devono essere fornite in etichetta correttamente, e non avere nessuna finalità decettiva per i consumatori. Il tema dell'origine dei prodotti rileva quindi sotto più profili, perché il consumatore può essere ingannato non soltanto presentando il prodotto come interamente proveniente da un unico luogo, quando invece la tracciabilità dello stesso, descritta correttamente, spingerebbe piuttosto ad individuare più fasi di produzione e quindi più luoghi di riferimento, ma anche in caso di omissione di tali informazioni, quando la mancata indicazione dell'origine finisce per incidere proprio sulla decisione di concludere il contratto, che magari non sarebbe stato concluso o sarebbe stato concluso a condizioni diverse se il consumatore fosse stato a conoscenza delle informazioni di origine volutamente omesse.

Si tratta di problemi rilevanti, che investono il tema della comunicazione simbolica dei prodotti e l'idoneità a captare la benevolenza del consumatore. Così, applicare le medesime regole per la commercializzazione senza tener conto delle ragionevoli specificità che esistono tra il mercato dei prodotti industriali e il mercato dei prodotti agricoli, e perfino tra prodotto e prodotto, sarebbe un grande errore.

È infatti evidente che i prodotti industriali sono il risultato di un know-how che molto spesso può essere facilmente separato dal luogo di originaria produzione, mentre i prodotti agricoli sono qualificati

soprattutto in relazione alla localizzazione geografica. La territorialità rappresenta quindi un valore aggiunto per realizzare l'agricoltura di qualità, più di quanto avviene per l'industria agroalimentare.

Se questo è vero, si comprende perché esistono così tanti ostacoli a prevedere in modo dettagliato e completo le indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Le spiegazioni sono molteplici e la risposta al problema non è scontata.

In primo luogo, occorre rilevare che l'indicazione dettagliata sull'esatta origine di tutte le materie prime nell'ambito dell'industria alimentare potrebbe determinare un aumento dei costi notevole per gli operatori e comportare problemi di carattere tecnico. Pensiamo ad esempio agli alimenti composti da molti ingredienti che difficilmente potrebbero essere indicati tutti in modo completo e dettagliato, avvalendosi solamente di etichette di piccole dimensioni.

Per l'industria alimentare ciò che determina la qualità di un prodotto non dipende solo dall'origine degli ingredienti, ma principalmente dal metodo e dalla tecnologia utilizzata per miscelare e trasformare le materie prime, che è rimessa all'abilità del produttore, il quale, con il proprio marchio certifica la qualità delle merci in circolazione. In molti casi, le esigenze di approvvigionamento rendono indispensabile acquistare le materie prime all'estero per integrare le produzioni interne insufficienti e senza ricorrere a tali acquisti suppletivi vi potrebbe essere un rallentamento o addirittura una contrazione della produzione.

Non sembra invece fondata l'obiezione di chi è contrario ad uniformare il sistema delle indicazioni di origine, perché comporterebbe un danno per le denominazioni geografiche di qualità registrate, che attualmente godono di un sistema di protezione maggiore, rispetto alla disciplina generica di etichettatura dei prodotti. Questo ragionamento non può essere condiviso, infatti, si potrebbe elevare la soglia di protezione generale ed ottenere maggiori forme di tutela per tutti i prodotti senza per questa ragione intaccare o diminuire la validità delle regole che disciplinano le DOP e le IGP.

La difesa delle produzioni locali e tradizionali dovrebbe quindi essere accompagnata non tanto da una maggiore attenzione per indicazioni dettagliate sull'origine, quanto da una più ferma politica generale di contrasto alla contraffazione contro il sistema delle falsificazioni dei marchi e delle denominazioni.

Una via intermedia tra le opposte posizioni potrebbe però discendere dalla disciplina che trova applicazione per i settori delle carni bovine o dell'olio di oliva, in cui sono applicate regole idonee a rappresentare, pur con i dovuti accorgimenti e con le dovute distinzioni, un utile modello potenzialmente adottabile in forma generale. In questo modo non si tratterebbe di porre nuove barriere commerciali, ma si tratterebbe di facilitare la completa informazione del consumatore (aspetto quest'ultimo che non dovrebbe mai essere considerato un pericolo per il commercio), realizzando al contempo il giusto compromesso tra i vantaggi della globalizzazione e una più equilibrata attenzione verso le produzioni locali. È però evidente che il dibattito in materia è destinato a rimanere ancora aperto e ben lontano da una soluzione condivisa.

Bibliografia

- Albisinni F., (2018), *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino.
- Albisinni F., (2001), *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente".
- Albisinni F., (2001), *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine ed extravergine*, "Rivista di diritto agrario".
- Canfora I., (2013), *L'indicazione di origine sull'etichettatura di alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio di oliva*, "Rivista di diritto agrario".
- Costato L., (2001), *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio di oliva*, "Rivista di diritto agrario".
- Di Lauro A., (2005), *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano.
- Germanò A., Ragionieri M.P., Rook Basile E., (2014), *Diritto agroalimentare*, Torino.

- Jannarelli A., (1992), *Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità*, in: E. Rook Basile (a cura di), *Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti*, Milano.
- Jannarelli A., (2003), *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, in: *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari.
- Masini S., (2012), *La logica del precedente, l'arbitrio del giudice e l'inganno del consumatore: ancora sull'origine dell'olio e delle olive*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente".
- Rook Basile E., (2001), *Il mercato dei prodotti agricoli tra globalizzazione e localizzazione*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente".
- Salmoni F., (2001), *Le norme tecniche*, Milano.
- Sgarbanti G., (2011), *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Torino.
- Tamponi M., (2011), *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in: L. Costato, A., Germanò E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Torino.
- Vedaschi A., (2001), *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, "Diritto pubblico comparato ed europeo".
- Ventura S., (2001), *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano.
- Vettorel A., (2016), *Il paradosso dell'informazione nel diritto alimentare globale*, Napoli.

Giuseppe Spoto – professore di diritto privato e diritto agrario, Dipartimento di Giurisprudenza, Università Roma Tre, giuseppe.spoto@uniroma3.it.



ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Tutela de DOP / IGP e información al consumidor: conflicto abierto

(a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia
de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017, C-393/16,
Champagner Sorbet)

ABSTRACT: *Protection of DOP / IGP and consumer information: open conflict.*

The work addresses the collision of the right to information recognized to consumers and users and that other exclusive right attributed to the group of legitimate users of PDO / PDI. It constitutes an interesting controversial issue, for whose resolution the classic criteria of resolution of conflict of norms do not serve. The solution, therefore, lies in the coordination of the underlying interests, whose outline is contained in a Communication of the European Commission that contains Guidelines on the subject that have been raised to normative status by Regulation (EU) no. 1151/2012.

KEYWORDS: information, consumer, labeling, PDO, PGI

RESUMEN: El trabajo aborda la colisión del derecho a la información reconocido a consumidores y usuarios y ese otro derecho exclusivo atribuido al grupo de usuarios legítimos de PDO / PDI. Constituye una cuestión controvertida muy interesante que no puede ser resuelta a través de los criterios clásicos de resolución de conflicto de normas. La solución, por lo tanto, radica en la coordinación de los intereses subyacentes, cuyo esquema está contenido en una Comunicación de la Comisión Europea que contiene directrices sobre el tema que han sido elevadas al estatus normativo por el Reglamento (UE) núm. 1151/2012.

PALABRAS CLAVES: información, consumidor, etiquetado, DOP, IGP

1. EL DEBER DE INFORMACIÓN AL MERCADO. UN APUNTE JURÍDICO

Que el correcto etiquetado de los productos alimenticios se presenta –al menos en una dimensión teórica – como uno de los medios más adecuados para la introducción de altos niveles de transparencia en el tráfico económico y, en consecuencia, para el buen funcionamiento de un mercado en competencia, constituye una premisa que debe quedar fuera de toda duda. Es, de hecho, una idea que ha sido expresamente reconocida por el legislador comunitario en el considerando noveno de la Exposición de motivos de la derogada Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

Sin embargo, aunque en su origen esta normativa pretendida remover los obstáculos a la libre circulación de mercancías en el mercado interior, lo cierto es que, con el paso del tiempo, ha entrado en juego también la protección de los intereses de los consumidores que, habiendo sido incorporada ya en el artículo 169 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, ha influido en todo el Derecho comunitario y ha exigido diferentes modificaciones normativas de alcance dispar. Quizás una de las más interesantes haya sido la superación de la normativa precedente en materia de etiquetado mediante la aprobación del Reglamento (UE) núm. 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, cuyos pilares fundamentales vienen representados, con carácter general, por la correcta información al consumidor como presupuesto de un comportamiento económico consciente y racional en el mercado, y la prohibición –una vez más– de cualquier práctica que pueda inducirle a error (véanse considerandos cuarto y quinto).

Pues bien, si realizamos una lectura detenida del articulado de este Reglamento comunitario, podremos realizar algunas observaciones sobre su contenido que resultan de interés en el presente trabajo. Y, en este sentido, puede afirmarse, primeramente, que el legislador ha venido a conjugar –lo hemos apuntado– dos principios básicos en la Unión Europea a través de la exigencia de información al consumidor; a saber: la libre circulación de productos y la protección de los consumidores. Léase el artículo 1.1º cuando se afirma que la finalidad de esta norma es establecer “...la base para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, al mismo tiempo que asegura un funcionamiento correcto del mercado interior”.

En segundo lugar, se encomienda una doble finalidad a la información facilitada a los consumidores. y es que, al constituir la “...base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas...” (art. 3.1º), la legislación sobre información alimentaria no sólo viene a proteger el interés del público consumidor, sino que debe aspirar “...a lograr en la Unión la libre circulación de alimentos producidos y comercializados legalmente, teniendo en cuenta, en su caso, la necesidad de proteger los intereses legítimos de los productores y de promover la producción de productos de calidad” (art. 3.2º).

En tercer lugar, se reitera un tradicional principio básico en esta materia que alude expresamente a la necesidad de acometer unas prácticas informativas leales, lo que implica la imposición de una prohibición de inducción a error en la información alimenticia facilitada al consumidor (art. 7.1º).

En cuarto lugar, y partiendo de la preocupación del legislador comunitario por la forma de presentación de la información en el etiquetado de los productos¹, se han dedicado disposiciones específicas para disciplinar la disponibilidad, colocación y presentación de la información alimentaria obligatoria. Léanse, en este sentido, los artículos 13 y 14 del Reglamento.

En quinto lugar, debe anotarse que, correlativamente a cuanto se afirmaba bajo el prisma de la normativa anterior, las disposiciones contenidas en el Reglamento (UE) núm. 1169/2011 tienen un carácter general y horizontal que viene a completarse con aquellas otras disposiciones especiales y verticales adoptadas para determinados tipos de productos. Es por ello que, a la hora de concretar cuáles son los imperativos que disciplinan el etiquetado de un producto concreto, deba estarse a la conjugación de todos

¹ Consúltense el Considerando vigésimo sexto del Reglamento, donde se afirma que “las etiquetas de los alimentos deben ser claras y comprensibles para ayudar a los consumidores que deseen tomar sus decisiones respecto a la alimentación y la dieta con mayor conocimiento de causa. Los estudios muestran que una buena legibilidad es un factor importante a la hora de potenciar al máximo la influencia que la información de la etiqueta puede tener en el público y que una información ilegible sobre el producto es una de las principales causas de descontento de los consumidores con las etiquetas de los alimentos...”.

los instrumentos normativos concurrentes, ya sean de carácter general y horizontal, o ya sean de carácter especial y vertical.

En sexto lugar, ha de subrayarse que, entre las menciones obligatorias ordenadas por el párrafo primero del artículo 9 del Reglamento (UE) núm. 1169/2011, se incluye en la letra b) la lista de ingredientes del producto concreto. Constituye una prescripción – dispensada no obstante en los alimentos reseñados en el artículo 19 – cuyo cumplimiento exige atender a las exigencias de forma y fondo que se contienen, con carácter general, en los artículos 18 a 22 y Anexos VI, VII y VIII. De ese conjunto de disposiciones, puede inferirse, en lo que hace a la forma, que la lista debe ir “...precedida por un título adecuado que conste o incluya la palabra »ingredientes«...”, y en lo que hace al fondo, se ordena que ese elenco aluda a todos los componentes utilizados en un orden determinado, cuyo criterio ordenador refiere la cantidad utilizada. En efecto, el artículo 18.1º *in fine* ordena que la lista “...se incluirán todos los ingredientes del alimento en orden decreciente de peso, según se incorporen en el momento de su uso para la fabricación del alimento”.

Por último, debe resaltarse que la remisión al artículo 17 contenida en el artículo 18.2º permite concluir que la designación de cada uno de los ingredientes se efectuará con su denominación específica, atendiendo en su caso a la denominación legal o, en su defecto, a la denominación habitual. De no existir ninguna de ellas, se utilizará una denominación descriptiva del alimento.

2. LA TUTELA DE LAS DENOMINACIONES GEOGRÁFICAS PROTEGIDAS

2.1. Aproximación al modo de protección de las figuras de calidad

Las denominaciones geográficas reciben una importante protección de carácter especial por parte del legislador comunitario, que ha recibido un nuevo impulso a través del Reglamento (UE) núm. 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, que supera y deroga los anteriores Reglamentos (CE) 509/2006 –sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios – y 510/2006 – sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

Esta tutela dispensada por el nuevo Reglamento comunitario se sustancia en el reconocimiento, a partir de la válida inscripción en el Registro creado al efecto en la Comisión Europea – y a salvo su anticipación a través de la tutela nacional transitoria-, de un derecho de exclusividad a favor de un colectivo de usuarios legítimos que ha impulsado (y obtenido) el acceso al registro de la concreta denominación geográfica.

A la vista de los límites de este trabajo, resulta de especial interés examinar el *ius excludendi alios* reconocido a las denominaciones geográficas protegidas, pues permite hacer efectivo el indicado monopolio y garantizar las funciones jurídico-económicas de este título de Derecho Industrial. La regulación de este *ius prohibendi* ha sido incluida por el legislador comunitario en los artículos 13.1º y 14 del Reglamento (CE) núm. 1151/2012 que vienen a dotar a las denominaciones geográficas de un amplio y sólido *ius prohibendi*. Obsérvese que, mientras el primero facilita la defensa frente a los comportamientos lesivos realizados por terceras personas pertenecientes o no al círculo de sujetos habilitados para el uso de la concreta denominación geográfica, el segundo dirime los conflictos suscitados con otros signos distintivos, estableciendo una de prelación entre ellos².

² Para un análisis más amplio de esta materia, recomendamos la consulta de nuestra monografía, A. Martínez Gutiérrez, *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento (CE) núm. 510/2006. Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona 2008; D. Sarti, *Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d'origine*, en:

2.2. Innovación incorporada por la nueva redacción de la norma

Siendo intitulado “protección”, el artículo 13 realiza una delimitación positiva de los comportamientos prohibidos susceptibles de lesionar a la denominación geográfica concreta, cuya comisión genera la activación de las facultades de exclusión reconocidas al colectivo de usuarios legítimos de la denominación geográfica protegida. En particular, ese precepto ordena cuanto sigue:

Los nombres registrados estarán protegidos contra:

a) Cualquier uso comercial directo o indirecto de un nombre registrado en productos no amparados por el registro, cuando dichos productos sean comparables a los productos registrados con ese nombre o cuando el uso del nombre se aproveche de la reputación del nombre protegido, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes;

b) Cualquier uso indebido, imitación o evocación, incluso si se indica el verdadero origen de los productos o servicios o si el nombre protegido se traduce o se acompaña de expresiones tales como «estilo», «tipo», «método», «producido como en», «imitación» o expresiones similares, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes.

c) Cualquier otro tipo de indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los productos, que se emplee en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a los productos de que se trate, así como la utilización de envases que por sus características puedan crear una impresión errónea acerca de su origen;

d) Cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto.

La lectura detenida del precepto y su contraste con la norma precedente consiente realizar una doble observación. Por un lado, puede afirmarse que el precepto se ha mantenido prácticamente invariable tras la reforma, incurriendo en los mismos errores precedentes denunciados por la doctrina científica. Pero además, y de otro lado, resulta interesante detectar no obstante una novedad respecto de la redacción anterior, que es precisamente la que ha provocado la redacción de estas líneas. Obsérvese cómo, tras prohibir «cualquier uso comercial directo o indirecto» o «cualquier uso» susceptibles de infringir el derecho de exclusiva de la denominación geográfica, las letras a) y b) del artículo 13 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012 extienden ese veto «...incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes...». Constituye una interesante novedad, de importante repercusión en el ámbito agroalimentario que, sin embargo, ha podido pasar inadvertida por la doctrina científica, lo que habría justificado la escasa bibliografía existente en esta materia³.

Según declara expresamente el legislador comunitario en el Considerando núm. 32 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012, la modificación del precepto que nos ocupa se debió al deseo de “...garantizar un alto nivel de protección y adaptarlo al que se aplica al sector del vino...”. De este modo, se eleva el estándar tuitivo de las figuras de calidad y se ofrece protección en un particular escenario, como es aquél de la composición de productos agroalimentarios finales y la inclusión de la lista de ingredientes en el etiquetado de los mismos, donde también pueden verificarse comportamientos susceptibles de generar situaciones de riesgo de confusión, de aprovechamiento indebido de la reputación ajena o de riesgo de error sobre determinados extremos del producto. En efecto, la integración de un producto protegido en la

P.G. Marchetti, L.C. Ubertaini, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, 4ª Ed., Padova 2007, p. 1035, añade que la tutela de las denominaciones geográficas protegidas puede esgrimirse tanto frente a los operadores económicos que se encuentren inscritos en los registros de la denominación geográfica concreta como frente a aquellos otros que no lo estén.

³ M. Minelli, *L'uso di prodotti DOP e IGP come componente*, “Rivista di Diritto Alimentare” 2014, Anno VIII, num. 1, p. 43 ss.

composición de otro y el reflejo de esta circunstancia en la lista de ingredientes a insertar en el etiquetado del producto final que es ofrecido al mercado, se revela como un caldo de cultivo nada desdeñable para lesionar la concreta figura de calidad, ya sea porque se pretenda confundir a los consumidores sobre la identidad del verdadero producto protegido, ya sea porque se asocie el producto resultante a la notoriedad y prestigio aquélla, o ya sea porque se pretenda dotar a este producto final de una característica especial derivada del selecto ingrediente empleado.

Radica aquí el motivo por el que el legislador ha incluido una tajante prohibición que trata de proteger a las figuras de calidad en este ámbito, lo que ha realizado con una norma de amplio espectro. La amplitud de la nueva norma permitiría esgrimirla para proteger a las denominaciones geográficas protegidas en los diferentes escenarios descritos anteriormente, pero también permitiría tutelarlas frente a aquellos nombres lesivos que aparezcan en la lista de ingredientes de otros productos. En efecto, la doble coetilla de tenor literal idéntico que ha sido insertada en las letras a) y b) del párrafo primero del artículo 13 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012, consiente llegar a ambas conclusiones. No sólo veta la inclusión de una denominación geográfica protegida en el etiquetado de un producto alimenticio que, en su elaboración, ha incluido como ingrediente otro producto primario con denominación de origen o indicación geográfica, sino que, a nuestro modo de ver, también podría activarse para reaccionar contra cualquiera de los comportamientos prohibidos descritos en el precepto que se desarrollen en ese particular aspecto del etiquetado de un concreto producto alimenticio. O dicho en otras palabras, la norma prohíbe la verificación de comportamientos lesivos a los intereses de la figura de calidad incluso cuando éstos se verifiquen en la parte del etiquetado destinada a la lista de ingredientes. Así lo tiene afirmado en el ámbito vitivinícola el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 20 de diciembre de 2017, asunto C-393/16 (Champagner sorbet), cuando asevera en el fundamento jurídico núm. 26 que “...el artículo 118 quaterdecies, apartado 2, letra a), inciso ii), del Reglamento n.º 1234/2007 y el artículo 103, apartado 2, letra a), inciso ii), del Reglamento n.º 1308/2013 deben interpretarse en el sentido de que está comprendido en su ámbito de aplicación el supuesto en el que una DOP, como «Champagne», se utiliza como parte de la denominación con la que se vende un producto alimenticio, como «Champagner Sorbet», que no se ajusta al pliego de condiciones relativo a dicha DOP, pero que contiene un ingrediente que sí lo hace”.

3. RESOLUCIÓN DE LA ANTINOMIA NORMATIVA. PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA E INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

3.1. Insuficiencia de los criterios tradicionales utilizados para la solución del conflicto de normas. Paradojas de un exceso de protección

Las citadas situaciones conflictivas podrían encontrar sin embargo cobertura en el Reglamento (UE) núm. 1169/2011, al haberse ordenado, entre las menciones obligatorias de la etiqueta, la inclusión del elenco de ingredientes utilizados en la elaboración del producto final. Es claro, pues, el conflicto de normas existente en este escenario descrito. Obsérvese cómo, mientras la norma relativa a la información al consumidor parece consentir la inclusión de la figura de calidad en la lista de ingredientes utilizados en la fabricación de un producto alimenticio, la norma dedicada a los regímenes de calidad depone justo en sentido contrario, al prohibir su inclusión por resultar lesiva a los intereses subyacentes en las figuras de calidad. En efecto, ambos instrumentos normativos vienen a ofrecer sendas soluciones contradictorias al conflicto de interés subyacente. y es que, mientras la normativa horizontal de información alimentaria al consumidor parece colocar en una posición prioritaria el derecho del público a conocer la composición

de los productos alimenticios y, en consecuencia, la protección misma de los consumidores, la norma especial relativa a las figuras de calidad vendría a preterir este derecho para dar prioridad a las figuras de calidad colocando en una posición relevante todos los intereses jurídico, económicos y sociales subyacentes en su protección.

Y no parece que tampoco los criterios tradicionales para resolver este conflicto normativo nos ofrezcan unas soluciones aceptables en este punto. y es que, al ocupar la misma jerarquía normativa en el Derecho comunitario (ambos instrumentos normativos son Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo), la solución debería venir de la utilización de los criterios clásicos relativos a la temporalidad y a la especialidad, lo que – como veremos – tampoco es concluyente en este asunto. En efecto, la aplicación del criterio temporal que reza *lex posterior derogat priori*, depondría a favor de la prioridad de los intereses subyacentes de las denominaciones geográficas protegidas y, en consecuencia, de la negación de suministro de información a los consumidores si ello implica una lesión a las figuras de calidad. A la misma solución se llega en aplicación del criterio de la especialidad que sostiene *lex specialis derogat legi generalis*⁴.

Ahora bien, este resultado al conflicto de normas supone una quiebra no sólo de un principio rector de la política social y económica que –lo hemos dicho– tiene tal relevancia jurídica que goza de relevancia constitucional, sino también del correcto funcionamiento del mercado interior, al privar al tráfico económico de una información fundamental que ha sido considerada como dato preceptivo a comunicar al público. Recuérdese, en este sentido, el artículo 1.1º del Reglamento (UE) núm. 1169/2011 cuando asevera que uno de sus objetivos es “...garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, al mismo tiempo que asegura un funcionamiento correcto del mercado interior”. y es que la información alimentaria facilitada al consumidor no sólo constituye una forma de tutelar sus intereses, al manifestarse como la “...base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas...” (art. 3.1º), sino también tiende “...a lograr en la Unión la libre circulación de alimentos producidos y comercializados legalmente, teniendo en cuenta, en su caso, la necesidad de proteger los intereses legítimos de los productores y de promover la producción de productos de calidad” (art. 3.2º).

Es más, esta protección absoluta de las figuras de calidad que se infiere de la aplicación de estos criterios previstos para la solución de la citada antinomia normativa, resulta paradójica en sí misma y contraproducente para las figuras de calidad, llegando incluso a perjudicarlas. y ello porque, por un lado, se estaría privando a los productos protegidos con denominación de origen o indicación geográfica de una salida comercial importante; a saber, el ser utilizados como materias primas de otros productos elaborados; y por otro, de ser utilizados como ingredientes de éstos, se estaría impidiendo la comunicación de esta importante circunstancia veraz al mercado.

Es por ello que, a nuestro modo de ver, haya que limitarse la tutela conferida a las figuras de calidad a fin de coordinar todos los intereses en juego. Y, en este sentido, no parece que el Derecho de marcas sea irrelevante a estos efectos, toda vez que contiene algunas normas dedicadas a supuestos de hecho que guardan cierta analogía con el que nos ocupa en este momento. En efecto, si recordamos el contenido del artículo 14 del Reglamento (UE) núm. 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2017 sobre la marca de la Unión Europea (en adelante, RMUE), podremos comprobar cómo el estricto derecho de exclusividad reconocido al titular marcario se encuentra limitado en determinados supuestos. En

⁴ J.A. Tardío Pato, *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*, “Revista de Administración Pública” 2003, núm. 162, p. 189 ss.

efecto, bajo el título “limitación de los efectos de una marca de la Unión”, el legislador ordena en el primer párrafo del citado precepto que “una marca de la Unión no permitirá a su titular prohibir a un tercero hacer uso, en el tráfico económico: ...c) de la marca de la Unión, a efectos de designar productos o servicios como correspondientes al titular de esa marca o de hacer referencia a los mismos, en particular cuando el uso de esa marca sea necesario para indicar el destino de un producto o de un servicio, en particular como accesorios o piezas de recambio”.

No obstante, esa limitación al derecho de marcas no es incondicionada. Muy al contrario, el párrafo segundo del mismo artículo restringe esta posibilidad de uso lícito de la marca ajena a la satisfacción de una condición, cuya verificación en la práctica habrá de examinarse caso por caso. Se trata, por tanto, de que la utilización de la marca ajena por parte del tercero interesado en utilizarla en el etiquetado o en la publicidad de sus propios productos o servicios se realice “...conforme a las prácticas leales en materia industrial o comercial”. Dentro de este límite, la utilización de la marca ajena será lícita y el eventual aprovechamiento de reputación y de notoriedad ajena susceptible de verificarse habrá de considerarse aceptable en todo caso. Lo propio ocurrirá cuando la adopción de la marca ajena desborde ese límite y sobrepase los linderos de lo admisible.

3.2. Propuesta de la Comisión Europea. Exégesis defendida por el Tribunal de Justicia

Con el deseo de compatibilizar las obligaciones contradictorias antes citadas y superar los efectos perversos de una excesiva protección de las figuras de calidad, la Comisión Europea aprobó en 2010 la Comunicación titulada “Directrices sobre el etiquetado de los productos alimenticios que utilizan como ingredientes denominaciones de origen protegidas (DOP) e indicaciones geográficas protegidas (IGP)” que viene a ofrecer una serie de directrices con las que coordinar todos los intereses afectados⁵. Llama la atención que esta Comunicación sea anterior a la aprobación del doble instrumento normativo aquí examinado, y que se haya adoptado bajo la vigencia de la normativa precedente – actualmente derogada – que no preveía este supuesto en la descripción del *ius excludendi alios* de las figuras de calidad. En todo caso, la vigencia actual de estas propuestas se infiere del Considerando núm. 32 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012 donde – recordamos – se afirma que “...si se emplean como ingredientes denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas, debe tenerse en cuenta la Comunicación de la Comisión...”.

La lectura sosegada de la citada Comunicación permite colegir en vía preliminar una doble idea; a saber: de un lado, el carácter no preceptivo de las propuestas insertas en el mismo; y de otro lado, la diferente perspectiva adoptada por la Comisión en la resolución de la antinomia que venimos examinando. Así pues, y en lo que hace al valor de la Comunicación, es evidente que, por su naturaleza, carece en principio de valor obligacional y, en consecuencia, las directrices allí contenidas son de aplicación voluntaria (1.2 Directrices). Sin embargo, y pese al nacimiento no preceptivo de las directrices, el legislador comunitario ha ordenado su observancia y las ha dotado de un cierto carácter normativo. Basta la lectura del Considerando núm. 32 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012 para corroborar este carácter. y es que allí se asevera que, si se emplean productos protegidos como ingredientes de otros, “...debe tenerse en cuenta...” esta Comunicación, lo que ha sido confirmado por la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia anteriormente citada (fundamento jurídico núm. 45).

En orden a la perspectiva adoptada en la exposición de las directrices, llama la atención igualmente que, frente a la prohibición de uso de las denominaciones geográficas en la lista de ingredientes contem-

⁵ Comunicación de la Comisión 2010/C 341/03.

plada en las letras a) y b) del párrafo primero del artículo 13 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012, la Comisión se haya posicionado a favor de la licitud – con condiciones – de esta utilización. En efecto, la Comunicación parte precisamente de la posibilidad de incluir las figuras de calidad en la lista de ingredientes a condición, eso sí, que se respeten algunos límites o requisitos que parecen ser tributarios – como veremos – del Derecho de marcas. En efecto, desde esta perspectiva, parece que, en la adopción de esta Comunicación, ha influido decisivamente la regulación sobre las limitaciones del derecho de exclusiva marcario contenido en el Derecho europeo.

Pues bien, el análisis detenido de las diferentes directrices contempladas en el documento, permiten realizar una serie de observaciones. En primer lugar, puede afirmarse que la Comisión ha establecido dos tipos de recomendaciones. Unas relativas al uso de las denominaciones geográficas en el etiquetado de los productos alimenticios que utilizan productos certificados como ingredientes (punto 2.1°); y otras destinadas a regular el contenido mismo del pliego de condiciones de aquellas figuras de calidad afectadas (punto 2.2°).

En segundo lugar, y en lo que hace a este segundo grupo de recomendaciones, la Comisión se muestra renuente a aceptar exigencias específicas en esta materia que solo serán admitidas excepcionalmente – asevera la Comunicación – “...si tienen por objeto solucionar una dificultad específica claramente identificada y si son objetivas, proporcionadas y no discriminatorias...” (punto 2.2). Resulta curioso, sin embargo, esta posición del Comisión porque, a nuestro modo de ver, quizás la inclusión de normas específicas dentro del pliego de condiciones de cada figura de calidad la mejor vía para establecer una ordenación objetiva y homogénea del uso del nombre protegido en el etiquetado de productos compuestos⁶.

En tercer lugar, y por lo que se refiere al primer grupo de recomendaciones, el documento trata de coordinar los intereses concurrentes y contrapuestos que han sido anotados anteriormente. Para ello, reconoce expresamente que, no obstante la posibilidad de activar las facultades de exclusión reconocidas a los nombres geográficos protegidos, pueda realizarse tal incorporación en el etiquetado del producto alimenticio, tal y como se extrae de los párrafos primero y segundo del punto 2.1 de las recomendaciones, al aseverar que “...una denominación registrada como DOP o IGP puede indicarse legítimamente en la lista de los ingredientes de un producto alimenticio” y que “...puede mencionarse dentro, o al lado, de la denominación de venta de un producto alimenticio que incorpora productos que se benefician de la denominación registrada, así como en el etiquetado, la presentación y la publicidad de dicho producto alimenticio...”.

En cuarto lugar, este doble reconocimiento se somete a condiciones y requisitos adicionales que giran en torno, con carácter general, a la buena fe y a la no inducción a error al consumidor. Es claro que ambas condiciones ínsitas en las directrices propuestas por la Comisión Europea, consienten la delimitación preliminar del margen de maniobra dejado a cada operador económico en dicha utilización, cuya revisión en sede administrativa o judicial podrá efectuarse posteriormente de oficio o a instancia de parte. Así se extrae de los apartados segundo y penúltimo del punto 1.2 Directrices cuando aseveran, respectivamente, que “las presentes directrices tienen como objetivo ilustrar las disposiciones legislativas aplicables en la materia y ayudar a los agentes económicos a determinar el margen de maniobra del que disponen...” y que “las presentes directrices no constituyen en modo alguno una interpretación jurídicamente vinculante de la legislación de la Unión Europea relativa a las DOP y a las IGP o de la Directiva «Etiquetado», ya que tal interpretación incumbe exclusivamente al Tribunal de Justicia de la Unión

⁶ Conforme, M. Minelli, *L'uso di prodotti DOP e IGP come componente*, cit., p. 46, quien sostiene que “l'adozione di regolamenti interni per l'autorizzazione all'uso della DOP o IGP per prodotti composti o elaborati sembra quindi un'utile soluzione, ove si consideri che consentirebbe di rilasciare le autorizzazioni sulla base di disposizioni omogenee e dichiarate ex ante, limitando le incertezze e prevenendo l'insorgere di contenziosi”.

Europea y – sobre la cuestión de si el etiquetado de determinados productos puede inducir a error al comprador o al consumidor o dilucidar la cuestión del posible carácter engañoso de una denominación de venta – a un juez nacional”.

En quinto lugar, debe anotarse que este doble parámetro anotado se traduce en una serie de condiciones y reglas de fondo y de forma, cuya observancia impide calificar ilícito el uso de las figuras de calidad. Así pues, y en lo que hace a las condiciones de fondo, los apartados primero y segundo del punto 2.1.2 de la Directrices prevé que, junto a la inexistencia de “...otro ingrediente que pueda sustituir total o parcialmente al ingrediente que se beneficia de una DOP o IGP”, se ordena que este ingrediente se utilice “...en cantidad suficiente con el fin de conferir una característica esencial al producto alimenticio en cuestión...”. Sin embargo, y como consecuencia de la heterogeneidad de la casuística, la Comisión no ha llegado a concretar qué se entiende por “cantidad suficiente”. Es más, el propio Tribunal de Justicia ha negado expresamente que dicho aspecto sea relevante por sí solo, al aseverar en el fundamento jurídico 51 de la Sentencia de 20 de diciembre de 2017 que “...la cantidad de dicho ingrediente en la composición del producto alimenticio constituye un criterio importante, pero no suficiente...”. La cuestión, en consecuencia, no es tanto la cantidad del ingrediente en la composición del producto final como la repercusión que dicho ingrediente puede tener sobre éste aportándole una característica particular de carácter organoléptico⁷.

En sexto lugar, y por lo que se refiere a las reglas de forma, la Comisión ha ordenado no sólo que se incluya con la denominación de venta o, en su defecto, la lista de ingredientes “...el porcentaje de incorporación de un ingrediente que se beneficia de una DOP o una IGP...en relación directa con el ingrediente en cuestión...” (punto 2.1.2 in fine), sino también que “...cuando se ha añadido un ingrediente comparable a un ingrediente que se beneficia de una DOP o una IGP a un producto alimenticio, la denominación registrada como DOP o IGP sólo debería aparecer en la lista de los ingredientes, en condiciones similares a las que prevalecen con respecto a los demás ingredientes que allí se mencionan. En particular, sería conveniente utilizar caracteres idénticos en términos de letra, tamaño, color, etc.” (punto 2.1.4). Además, se ha insertado la interdicción de sugerir que el producto alimenticio que contiene ese ingrediente DOP o IGP, constituye en sí mismo un producto protegido. Así lo asevera punto 2.1.3º de la recomendación poniendo incluso un ejemplo, al aseverar que “...en su defecto, nos encontraríamos, según la Comisión, con una explotación indebida de la reputación de esta DOP o IGP y con un engaño al consumidor. Por ejemplo, las denominaciones de venta «Pizza al Roquefort» o «Pizza elaborada con Roquefort DOP» no plantearían conflictos a los ojos de la Comisión. En cambio, la denominación de venta «Pizza al Roquefort DOP» se desaconsejaría claramente, en la medida en que tal denominación de venta podría dar al consumidor la impresión de que dicha pizza es, en sí misma, un producto que se beneficia de una DOP”.

⁷ Así se infiere de un doble pasaje de la Sentencia citada en el texto cuando afirma que “...la utilización de una DOP como parte de la denominación con la que se vende un producto alimenticio que no se ajusta al pliego de condiciones relativo a dicha DOP pero que contiene un ingrediente que sí lo hace, tiene por objeto aprovecharse indebidamente de la reputación de esa DOP si dicho ingrediente no confiere a ese producto una característica esencial” (fundamento jurídico núm. 50); que “...Su apreciación depende de los productos de que se trate y debe ir acompañada de una apreciación cualitativa. A este respecto, como señaló el Abogado General en los puntos 76 y 77 de sus conclusiones, no se trata de localizar en dicho producto alimenticio las características esenciales del ingrediente protegido por la DOP, sino de que ese producto alimenticio tenga una característica esencial vinculada con dicho ingrediente. Tal característica es, a menudo, el aroma y el sabor que ese ingrediente aporta” (fundamento jurídico núm. 51) y que “Cuando la denominación del producto alimenticio muestra, como en el asunto principal, que contiene un ingrediente protegido por una DOP que se supone indica el sabor de dicho producto, el sabor generado por tal ingrediente debe constituir la característica esencial de ese producto alimenticio. En efecto, si otros ingredientes contenidos en dicho producto alimenticio determinan en mayor medida su sabor, la utilización de tal denominación se aprovecha indebidamente de la reputación de la DOP de que se trate...” (fundamento jurídico núm. 52).

Bibliografía

- Martínez Gutiérrez A., (2008), *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento (CE) núm. 510/2006. Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona.
- Minelli M., (2014), *L'uso di prodotti DOP e IGP come componente*, "Rivista di Diritto Alimentare", Anno VIII, núm 1.
- Sarti D., (2007), *Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d'origine*, en: P.G. Marchetti, L.C. Ubertazzi, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, 4ª Ed., Padova.
- Tardío Pato J.A., (2003), *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*, "Revista de Administración Pública", núm. 162.

Ángel Martínez Gutiérrez – catedrático de derecho mercantil de la Universidad de Jaén (España), Rector del Real Colegio de España en Bolonia (Italia), martinez@ujaen.es.



WASHINGTON CARLOS DE ALMEIDA, ELISABETE ALOIA AMARO

A importância das indicações geográficas no atual contexto da empresa agrária

ABSTRACT: *The Importance of Geographical Indications in the Current Context of Agrarian Company.*

In the current economic context of the agrarian enterprise, where the products of the economic activity, be they animals or vegetables, are treated as real commodities, that is to say, absolutely fungible goods whose market value is determined in commodities exchanges economic importance as far as the rural entrepreneur is concerned, since it is an important differentiation tool in the market, allowing value to be added to agricultural products.

The present study aims to analyze the main aspects related to geographical indications as a way to allow a better understanding of the institute and to highlight the possibility of its use as an instrument of agrarian development in Brazil.

Finally, the work aims to contribute to the consolidation of the protection and dissemination of the importance of geographical indications in the current Brazilian context, allowing and encouraging its development by Brazilian producers.

KEYWORDS: geographical indications, indications of origin, denominations of origin, intangible goods, agrarian enterprise

RESUMO: No atual contexto econômico da empresa agrária, em que os produtos da atividade econômica, sejam eles animais ou vegetais, são tratados como verdadeiras *commodities*, ou seja, bens absolutamente fungíveis, cujo valor de comercialização é determinado em bolsas de mercadorias & futuro, as indicações geográficas ganham cada vez mais importância econômica quanto ao empresário rural, por tratar-se de uma importante ferramenta de diferenciação no mercado, permitindo que se agregue valor aos produtos agrícolas.

O presente estudo visa analisar os principais aspectos relativos às indicações geográficas, como maneira de permitir uma melhor compreensão do instituto e de ressaltar a possibilidade do seu uso como instrumento de desenvolvimento agrário no Brasil.

Por fim, o trabalho tem como objetivo contribuir para a consolidação da proteção e divulgação da importância das indicações geográficas no atual contexto brasileiro, permitindo e incentivando seu desenvolvimento pelos produtores brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: indicações geográficas, indicações de procedência, denominações de origem, bens imateriais, empresa agrária

1. INTRODUÇÃO

A doutrina estabelece entre os bens imateriais dotados de relevância econômica, e que se constituem elementos do estabelecimento agrário, os conhecimentos tecnológicos de produção, as patentes vegetais e animais e os sinais distintivos da empresa.¹ Estuda-se, no presente trabalho, um tipo específico e absolutamente peculiar de sinal distintivo, contido no estabelecimento agrário, que são as indicações geográficas.

¹ São, nesse sentido, as lições de Fernando Campos Scaff: “Dentre os bens imateriais, possuem relevância e constituem elementos do *estabelecimento agrário*, como já mencionado, os conhecimentos tecnológicos de produção, as patentes vegetais e animais, além dos sinais distintivos da empresa. No tocante aos sinais distintivos, são eles bens imateriais que se acham con-

As indicações geográficas contêm peculiaridades, quando comparadas ao grande sinal distintivo do estabelecimento agrário e de todas as empresas modernas, que são as marcas, tratando-se de um direito de natureza coletiva, que não pode ser objeto de licença ou de cessão. Apresentam, acima de tudo, uma grande particularidade do ponto de vista econômico para os produtores rurais, que será detalhada a seguir.

O registro de Indicação Geográfica é conferido a produtos ou serviços que são característicos do seu local de origem, o que lhes atribui reputação, valor intrínseco e identidade própria, além de distingui-los em relação aos seus similares disponíveis no mercado. São produtos que apresentam uma qualidade única em função de recursos naturais como solo, vegetação, clima e saber fazer (*know-how* ou *savoir-faire*). O Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI é a instituição que concede o registro e emite o certificado no Brasil.

O Ministério da Agricultura brasileiro é uma das instâncias de fomento das atividades e ações para Indicação Geográfica de produtos agropecuários.

Existem duas espécies ou modalidades de Indicação Geográfica: “Indicação de Procedência” e “Denominação de Origem”. A Indicação de Procedência é o nome geográfico (país, cidade, região ou localidade) reconhecido pela produção, fabricação ou extração de determinado produto ou serviço. A Denominação de Origem é o nome geográfico que identifica produto ou serviço dotado de características devidas, exclusivamente, ao meio geográfico (fatores naturais e humanos).

A função da Identificação Geográfica é proteger o produtor da concorrência desleal, da usurpação do nome do produto, garantindo ao consumidor a procedência e qualidade. A Indicação Geográfica também proporciona o desenvolvimento socioeconômico da região, a valorização do patrimônio cultural e incremento do turismo. As vantagens da obtenção do selo nem sempre são provenientes do acréscimo do preço de venda do produto, mas sim da maior estabilidade desses preços, abertura de mercados, melhoria qualitativa e padronização dos produtos e desenvolvimento do agroturismo.

2. A PROTEÇÃO DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS

A legislação brasileira anterior ao Acordo TRIPs tratava a matéria de forma indireta, desde a Convenção de Paris de 1883 (ou Convenção da União de Paris — CUP), na qual o Brasil, como membro originário, comprometeu-se a combater as “falsas indicações de procedência”. Posteriormente, em 1923, o Decreto nº 16.264² instituiu a primeira legislação brasileira sobre propriedade industrial que previa a repressão às falsas indicações de proveniência.

A fim de conformar a legislação brasileira às disposições do Acordo TRIPs, foi elaborado um novo marco jurídico interno, a Lei de Propriedade Industrial³, que, entre outras coisas, passou a prever expressamente a proteção às indicações geográficas, cujo registro ficou a cargo do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI (autarquia brasileira).

tidos no estabelecimento em geral, mantendo-se viva a regra quando se considera o *estabelecimento agrário*, notando-se apenas o particular destaque que esta espécie de unidade complexa atribui a determinadas modalidades de sinais, como, por exemplo, os assim denominados *certificados de origem*.” (F. Campos Scaff, *Teoria Geral do Estabelecimento Agrário*, “Revista dos Tribunais” 2002, p. 143).

² O Decreto nº 16.264, de 19 de dezembro de 1923, assim dispunha, na ortografia então em voga: “Art. 1º Fica creada a Directoria Geral da Propriedade Industrial, a qual terá a seu cargo os serviços de patentes de invenção e de marcas de industria e de commercio, ora reorganizados, tudo de accôrdo com o regulamento anexo, assignado pelo Ministro da Agricultura, Industria e Commercio”.

³ A Lei de Propriedade Industrial (LPI), Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, veio para substituir o antigo Código da Propriedade Industrial, Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971, harmonizando a legislação brasileira às obrigações internacionais pactuadas em TRIPs no que se refere a proteção das patentes, dos desenhos industriais, das marcas e das indicações geográficas, bem como regular os crimes de violação da propriedade industrial.

A proteção de uma indicação geográfica é um ato de reconhecimento público em relação à origem de um produto ou serviço. Tradicionalmente são geridas pelos próprios produtores, agrupados em entidades locais, e no Brasil não é diferente.

O reconhecimento de um nome geográfico como indicação geográfica pode ser solicitado por sindicatos, associações, institutos ou qualquer outra pessoa jurídica representativa daquela coletividade e nela sediada. Os requerentes agem como substitutos processuais dos produtores ou prestadores de serviço que tiverem direito ao uso do nome geográfico.

A Lei não estabelece prazo para a vigência da Indicação Geográfica, porém entende-se que ela irá vigorar enquanto persistirem as razões pelas quais o registro fora concedido, inexistindo instrumento administrativo hábil a seu cancelamento nessa hipótese.

O Título IV a Lei 9279/96 prevê a proteção das indicações geográficas, ou seja, indicações de procedência e denominações de origem, definidas pelos artigos 177 e 178, respectivamente, *verbis*:

Art. 177. Considera-se indicação de procedência o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço.

Art. 178. Considera-se denominação de origem o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos.

O uso das indicações geográficas é restrito aos produtores e prestadores de serviços estabelecidos no local (art. 182), exigindo-se, ainda, em relação às denominações de origem, o atendimento de requisitos de qualidade.

Se o nome geográfico se houver tornado de uso comum, designando produto ou serviço, consoante o artigo 180, não será considerado indicação geográfica.

No contexto econômico atual, os produtos da atividade agrária, sejam eles animais ou vegetais, são tratados como verdadeiras *commodities*, ou seja, bens absolutamente fungíveis, cujo valor de comercialização é determinado em bolsas de mercadorias & futuro ou por grandes compradores.

Se, de certa forma, essa atual dinâmica facilita e incentiva o comércio nacional e internacional de produtos agrários massificados, por outro lado, desestimula os empresários rurais a produzirem produtos diferenciados e de maior valor agregado, ante a maior dificuldade de comercialização dos mesmos.

Como forma de contornar essa produção em massa de mercadorias, que por serem genuínas *commodities*, são comercializadas de forma verdadeiramente anônima e abstrata, inexistindo, no mais das vezes, qualquer relação entre o produtor e o comprador, as indicações geográficas passam a ter um relevante papel no comércio mundial de produtos agrícolas, pois essas indicações trazem ganhos sociais, culturais e ambientais às regiões, ao valorizar técnicas tradicionais de produção, ao fixar a população no campo, ao limitar territorialmente a área de produção, ao restringir a mecanização, a monocultura, o emprego de fungicidas, entre outros.⁴

É perceptível, em países que tradicionalmente produzem produtos agrícolas de alto valor agregado, a importância das indicações geográficas, pois gera divisas, através das exportações, e transfere renda

⁴ “The laws and policies of Geographical Indications (“GIs”) offer the potential for »re-linking production to the social, cultural and environmental aspects of particular places, further distinguishing them from anonymous mass produced goods, and opening the possibility of increased responsibility to place«, but whether the law should regulate such »re-linking« is a contentious issue in the international community. France’s laws offer some certainty that a product comes from a specific place if the place’s name is included in the product’s name; as explored below, France’s winemaking industry historically has depended upon the protection provided by GIs.” (P. Goldstein, *International Intellectual Property Law*, New York 2008, p. 513).

à população do campo. Países como França, Espanha, Portugal e Itália, na defesa dos seus interesses econômicos, exercem grande pressão nos órgãos internacionais, visando maior regulamentação e proteção às indicações geográficas.

Os prejuízos econômicos causados aos produtores rurais, advindos da menor proteção às indicações geográficas existentes em alguns países, são incontestes. Um caso interessante, e que ilustra a importância econômica aqui tratada, diz respeito ao mundialmente conhecido “Prosciutto di Parma”.

A expressão “Prosciutto di Parma” é uma denominação de origem de um tipo específico de presunto produzido por aproximadamente 160 (cento e sessenta) produtores, localizados em 11 (onze) províncias do centro e norte da Itália, quais sejam, Piemonte, Lombardia, Emília Romagna, Veneto, Friuli, Molise, Umbria, Toscana, Marche, Abruzzo e Lazio, conforme regulamento estabelecido pelo *Consorzio del Prosciutto di Parma*.⁵ Quando comparados a um presunto produzido por um empresário rural qualquer, é manifesta a importância da denominação “Prosciutto di Parma”, que gera no público consumidor uma imediata associação à tradição e qualidade dos produtos agrícolas daquela região.

Conseqüentemente, o “Prosciutto di Parma” tem um maior valor agregado e pode ser comercializado por um preço superior ao presunto comum, sendo que aproximadamente 26% (vinte e seis por cento) da produção são exportados. Todavia, há algumas décadas, um empresário canadense depositou e obteve o registro da marca “Prosciutto di Parma” para comercializar presunto no seu país. O registro como marca da expressão “Prosciutto di Parma” vem garantindo ao empresário canadense, nos limites territoriais daquele país, o uso exclusivo daquela denominação.

Os produtores italianos, proibidos de utilizar a sua indicação geográfica em território canadense, passaram a comercializar o “Prosciutto di Parma” naquele país com o nome de “No.1 ham” (“presunto nº 1”).

Podem-se imaginar os prejuízos causados aos empresários rurais italianos, e ao comércio exterior daquele país, a impossibilidade de comercialização do seu produto em território canadense, com a indicação geográfica “Prosciutto di Parma”. Saliente-se a suprema injustiça causada pela situação: os empresários rurais italianos, que, ao longo dos anos, através do seu trabalho e dedicação, tornaram a indicação geográfica “Prosciutto di Parma” um sinônimo de presunto de qualidade, reconhecido em todo o mundo, foram privados do direito de comercializá-lo no Canadá, em razão do registro da referida expressão como marca por um empresário local.

Esse fato gerou intensos debates no âmbito da União Europeia, tendo o Comissário Europeu da Agricultura, Franz Fischler, declarado ser inaceitável que a União Europeia não possa comercializar o genuíno “Prosciutto di Parma” no Canadá, pelo fato acima exposto.⁶

De forma a evitar a reiteração de acontecimentos similares, a União Europeia apresentou na rodada de Cancun (2003) da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma lista contendo 41 (quarenta e uma) indicações geográficas europeias, incluindo o “Prosciutto di Parma”, o queijo “Roquefort” e o vinho “Chianti”, entre outros. Com o reconhecimento pela OMC dessas indicações geográficas, dificultou-se a atitude de eventuais terceiros, no sentido de se apropriar indevidamente destas expressões como marca.

Os interesses comerciais envolvidos fazem com que países sem tradição na produção de produtos protegidos por indicações geográficas, entre eles os Estados Unidos da América e países do norte da Europa, se oponham a uma maior regulamentação das indicações geográficas no âmbito internacional. Daí

⁵ O site do Consorzio del Prosciutto di Parma contém importantes informações sobre o “Prosciutto di Parma”. Disponível em: www.prosciuttodiparma.com [acesso: 16.03.2018].

⁶ *A Ham and Cheese Sandwich by Any Other Name*, disponível em: <http://www.dw.de/a-ham-and-cheese-sandwich-by-any-other-name/a-958339> [acesso: 16.03.2018].

a existência de enormes dificuldades e conflitos na sua regulamentação. Por essa razão, Robert Plaisant⁷ denomina as indicações geográficas como sendo o parente pobre da propriedade industrial.

Robert Plaisant também analisa a evolução da proteção às indicações geográficas previstas na Convenção da União de Paris, no Acordo de Madrid, e, finalmente, no Acordo de Lisboa. Conforme muito bem constatado, com o crescente aumento da proteção às indicações geográficas previstas nos Acordos, houve um conseqüente decréscimo no número de países signatários dos acordos: 173 países signatários na Convenção da União de Paris, 35 no Acordo de Madrid e apenas 26 no Acordo de Lisboa.

Por outro lado, na esperança de desenvolver a proteção a essas indicações, o Brasil promulgou o Decreto 5.351, de 21 de janeiro de 2005, criando, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo, o Departamento de Propriedade Intelectual e Tecnologia da Agropecuária – DEPTA.

A Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica de Produtos Agropecuários – CIG lista, no seu site, a importância das indicações geográficas em três diferentes campos:

a) No desenvolvimento econômico-social da área geográfica, pois estimula investimentos na própria zona de produção e aumenta a participação do produtor no ciclo de comercialização dos produtos, além de contribuir para a preservação das características e da tipicidade dos produtos, que se constituem num patrimônio de cada região/país.

b) No mercado, pois aumenta o valor agregado dos produtos, promove a sua melhoria, além de tornar mais estável a demanda do produto.

c) Quanto à proteção legal, pois promove mecanismos legais contra fraudes e usurpações.

A atitude ativa do Ministério da Agricultura de criar uma Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica de Produtos Agropecuários – CIG demonstra o reconhecimento por parte do Governo da importância econômica dessas indicações⁸. Em cumprimento às suas obrigações, a CIG vem mapeando e listando diversas regiões e produtos potenciais, que poderiam ser protegidos como indicações geográficas no país, nos mais diversos estados da federação, bem como celebrando convênios com associações de produtores, empresas de pesquisa e cooperativas para tornar viável a elaboração dos documentos necessários ao registro de Indicação Geográfica de produtos agropecuários.

Percebe-se, assim, que o governo brasileiro, ainda que tardiamente, está atento à importância econômica das indicações geográficas e vem tomando medidas no sentido de estimular o seu desenvolvimento no país, de forma a agregar valor aos produtos agrícolas.

A indicação de procedência “Vale dos Vinhedos” no Rio Grande do Sul, uma das primeiras indicações registradas no Brasil, é um exemplo claro dos benefícios não apenas econômicos, como socioambientais das indicações geográficas.

Desde o registro da indicação de procedência, o número de vinicultores estabelecidos na região subiu consideravelmente, com um aumento da renda e do número de empregados de cada vinícola. A indicação “Vale dos Vinhedos” também incentivou o crescimento do enoturismo na região, com o surgimento de pousadas, hotéis e restaurantes para atender aos turistas.

⁷ R. Plaisant, *La protección internacional de las denominaciones de origen*, en: *Estudios de Propiedad Industrial y Derecho de Autor en homenaje a Stephen P. Ladas*, número especial de la “Revista Mexicana de La Propiedad Industrial y Artística”, México 1973, p. 292.

⁸ O Ministério da Agricultura conta com orçamento próprio para incentivar a valorização dos produtos agropecuários através da utilização de signos distintivos. Dentro do Programa Agropecuária Sustentável, são alocados recursos para incrementar as atividades para ampliar a lista de produtos protegidos por indicação geográfica no Brasil e em outros mercados de interesse. O ministério oferta cursos, seminários, reuniões e workshops; distribui material de divulgação; mapeia os produtos com potencial de identificação e promove parcerias institucionais. A criação da Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo, objetiva a organização do setor produtivo para subsidiar e auxiliar no registro e reconhecimento das indicações geográficas dos produtos do agronegócio brasileiro.

Além dos benefícios econômicos, a indicação “Vale dos Vinhedos” trouxe à região e ao estado benefícios sociais, como o aumento da renda do trabalhador rural, incentivo à sua fixação no campo e à manutenção das práticas tradicionais de produção, preservando o meio ambiente, até como forma de incentivo ao turismo.

Todavia, a conscientização da importância das indicações geográficas é um fenômeno recente no Brasil. Com a promulgação da Lei do Vinho, em 8.11.1988 (Lei nº 7.678/1988), portanto, há praticamente 30 (trinta) anos, o legislador brasileiro demonstrou a indecisão existente no país, à época, com relação à sua proteção. Ao mesmo tempo em que a lei veda, no seu artigo 49, a comercialização de vinhos e derivados nacionais e importados, que contenham falsas indicações geográficas, o seu §1º expressamente exclui dessa proibição os produtos nacionais, que utilizem as denominações *champanha*, *conhaque* e *brandy*, sob a alegação de serem expressões utilizadas em todo o território nacional.⁹

O §1º, artigo 49, da Lei do Vinho, em verdade, não inovou ao relativizar a proteção às indicações geográficas especialmente com relação ao uso das expressões *champanha*, haja vista que, à época, o Supremo Tribunal Federal já havia reconhecido que a expressão *Champagne* ou as suas formas aporuguesadas, poderiam ser usadas no rótulo de vinhos espumantes nacionais sem violação ao artigo 4º do Acordo de Madrid.¹⁰

O novo *status* das indicações geográficas, com relação ao interesse governamental na sua proteção, pode ser comprovada através do recente reconhecimento da denominação de origem “Champagne”¹¹, sendo que o certificado de registro foi entregue, pessoalmente, pela Presidente Dilma Rousseff ao Presidente François Hollande, em evento solene, que contou com a participação de diversas autoridades francesas. Dessa forma, a expressão “Champagne”, de uma vez por todas, passou a ser expressão de uso exclusivo dos produtores franceses do tradicional *Champagne*.

Destarte, as indicações geográficas, como um tradicional instituto que somente recentemente vem recebendo merecida atenção por parte do governo e da sociedade civil, e que, caso bem utilizado, certamente se tornará uma importante ferramenta para agregar valor à atividade agrária, não apenas do ponto de vista econômico, como também do ponto de vista socioambiental, através da fixação da população no campo e do incentivo às práticas tradicionais de cultivo, possuem suma importância para a empresa agrária brasileira e internacional.

As indicações geográficas ganharam importância a partir do processo de globalização, no momento em que produtos passaram a ser exportados e consumidos em todo o mundo. Neste sentido, percebe-se que as denominações de origem são mais valiosas que as indicações de procedência, visto que as características dos produtos por elas identificados permitem ao consumidor os distinguir quanto às características inerentes do próprio produto frente à terceiros.

Importante destacar que, em que pese todo reconhecimento da importância de tal instituto para a economia nacional, o Brasil muito pouco vem utilizando desta proteção. Os produtos aqui fabricados

⁹ Art. 49. É vedada a comercialização de vinhos e derivados nacionais e importados que contenham no rótulo designações geográficas ou indicações técnicas que não correspondam à verdadeira origem e significado das expressões utilizadas.

§ 1º Ficam excluídos da proibição fixada neste artigo os produtos nacionais que utilizem as denominações *champanha*, *conhaque* e *brandy*, por serem de uso corrente em todo o Território Nacional.

§ 2º Fica permitido o uso do termo “tipo”, que poderá ser empregado em vinhos ou derivados da uva e do vinho cujas características correspondam a produtos clássicos, as quais serão definidas no regulamento desta Lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7678.htm [acesso: 16.03.2018].

¹⁰ “Não viola o art. 4 do Acordo de Madrid, de 14.4.1891, decisão que admite a denominação *champagne*, *champanhe* ou *campanha* em vinhos espumantes nacionais – conceitos de »denominação de origem« e »indicação de procedência« – Dissídio jurisprudencial não evidenciado. Não conhecimento do recurso extraordinário”. (Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Cordeiro Guerra, Recurso extraordinário nº 78835/Guanabara, julgado em 26.11.1974).

¹¹ Registro publicado na “Revista da Propriedade Industrial” nº 2167, em 11 dez. 2012.

são os mais diversos e possuem características únicas, não encontradas em nenhum outro lugar do mundo, fato que ensejaria uma grande preocupação e procura pela proteção através das indicações geográficas. Ocorre que por anos (e ainda hoje) as indicações geográficas não vêm sendo utilizadas da maneira apropriada, perdendo o país de qualificar os produtos aqui produzidos.

No Brasil, temos Indicações Geográficas registradas de vinho, artesanato, café, mármore, queijo, rendas, calçados, panelas de barro, cacau, aguardente, entre várias outras. A relação das Denominações de Origem e Indicações de Procedência protegidas no Brasil podem ser consultadas no site do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.¹²

Os vinhos e espumantes do Vale dos Vinhedos (RS), o camarão da Costa Negra (CE) e as rendas de Divina Pastora (SE) e do Cariri (PB) são alguns exemplos de produtos brasileiros com Indicações Geográficas consagradas, assim como as cachaças de Paraty (RJ), Salinas (MG) e Abaíra (BA), o artesanato em estanho de São João Del-Rei (MG), as opalas e joias artesanais de Pedro II (PI), o mel do Pantanal (MT/MS) e de Ortigueira (PR), a própolis vermelha dos manguezais de Alagoas e as panelas de barro de Goiabeiras (ES), entre outros.¹³

3. CONCLUSÃO

O estudo das indicações geográficas revela uma brutal dissonância entre a importância econômica e jurídica atribuída ao instituto, por alguns países de maior tradição agrícola na Europa e a importância atribuída pelos demais países, dentre os quais destacamos o Brasil.

Nas últimas décadas muitos países sem tradição na produção de produtos agrícolas de maior valor agregado têm adotado a proteção direta das indicações geográficas. Assim, o reconhecimento das indicações geográficas como instituto autônomo, merecedor de proteção legal independentemente do regramento relativo à concorrência desleal ou de defesa do consumidor, tem se tornado a forma de proteção majoritariamente adotada pelos países.

Somente em meados da década de 90 é que as indicações geográficas foram adequadamente protegidas no Brasil, com a Lei da Propriedade Industrial, que atualizou a legislação interna relativa à propriedade industrial aos parâmetros mínimos de proteção previstos no TRIPS. Desde então, dezenas de indicações de procedência e denominações de origem foram reconhecidas pelo INPI, com alguns casos iniciais de notório sucesso.

Mais alguns anos serão necessários para que se possa ter uma consolidação do instituto no Brasil, com a formação de jurisprudência sobre a proteção e os direitos conferidos pelas indicações geográficas e a conscientização dos produtores sobre a importância das indicações geográficas como elemento de diferenciação da produção agrária, permitindo um aumento da lucratividade da atividade agrária.

De qualquer forma, a alicerce para a consolidação das indicações geográficas no Brasil, como elemento de importância fundamental ao estabelecimento agrário, encontra-se bem sedimentado, com uma especial conjuntura de fatores, desde a legislação adequada, passando por um incentivo governamental e uma disposição dos agricultores em investimentos nessa área.

O incentivo governamental também se faz presente, seja com relação ao auxílio aos produtores internos que desejam desenvolver e ver reconhecida uma indicação geográfica, seja com relação ao reconhecimento das indicações geográficas estrangeiras. Prova disso foi o recente reconhecimento da de-

¹² <http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/indicacao-geografica/pedidos-de-indicacao-geografica-no-brasil> [acesso: 16.03.2018].

¹³ <http://direitoagrario.com/mapa-das-indicacoes-geograficas-do-brasil/> [acesso: 19.03.2018].

nominação de origem “*Champagne*”, em viagem da Presidente Dilma Rousseff à França em dezembro de 2012, perante as autoridades máximas daquele país.

O reconhecimento da denominação de origem “*Champagne*”, tão importante para os Franceses, e valorizada, inclusive, na viagem da Presidente Dilma Rousseff, é uma prova irrefutável do novo patamar de importância em que estão alçadas as indicações geográficas no Brasil. Por outro lado, o reconhecimento das indicações geográficas estrangeiras permitirá, em razão do princípio da reciprocidade, que as indicações geográficas nacionais sejam reconhecidas no exterior, ampliando ainda mais o mercado potencial para os produtores nacionais.

O elemento final para a consolidação das indicações geográficas do país, qual seja, o reconhecimento da sua importância pelos produtores e a disposição em investir na consolidação da sua respectiva indicação geográfica, está cada dia mais próximo. Os exemplos de indicações geográficas de sucesso no país, bem como a necessidade de agregar valor à produção, têm cada dia mais chamado atenção dos produtores para as indicações geográficas como importante alternativa para agregar valor à atividade agrária. Esse dado pode ser objetivamente observado pelo número crescente de pedidos de reconhecimento de indicações geográficas apresentados perante o INPI.

O Brasil pode e deve tomar esses precedentes como verdadeiros paradigmas na proteção e utilização das indicações geográficas, investindo nos seus aspectos positivos, como a valorização das técnicas tradicionais de produção, obrigatoriedade do engarrafamento ou industrialização do produto dentro dos limites territoriais previstos, respeito à sustentabilidade ambiental, entre outros aspectos aqui analisados.

A consolidação das indicações geográficas no Brasil, a despeito de alguns casos de sucesso já reconhecidos, ainda deve levar algum tempo. De se ressaltar, todavia, que seu alicerce já se encontra devidamente sedimentado no Brasil. Caberá à atual e às próximas gerações continuamente aprimorar o instituto, através de atualizações legislativas e do investimento da iniciativa privada e do governo no desenvolvimento de novas indicações geográficas, efetivamente tornando-as grandes ferramentas da empresa agrária para se agregar valor à produção agrícola.

A proteção das indicações geográficas se dá nas mais variadas esferas. Como ultrapassam fronteiras com exportações e importações, as indicações geográficas são protegidas no âmbito internacional, através de tratados e acordos bilaterais e regionais que, através da reciprocidade, conferem proteção a estes sinais distintivos. Internamente, as indicações geográficas podem ser protegidas com base na exclusividade de uso, na concorrência desleal e nos crimes contra as indicações geográficas, além de proteger o público consumidor com base no Código de Defesa do Consumidor.

Como se vê, existe normatização que confere a proteção do produtor e do prestador de serviço quanto à distinção de origem dos produtos e serviços, de modo que se eleva este instituto a um dos mais importantes, juntamente com as marcas, no mundo mercadológico.

Outrossim, existe legislação que confere legitimidade às indicações geográficas e permite a repressão à falsa indicação geográfica tanto no Brasil como no exterior. Ademais, a repressão através da tipificação destas condutas desleais como crime é mais uma tentativa válida de tornar efetiva tal proteção, apesar de que as penas baixas atribuídas a estes crimes possam não dar efetividade a este enquadramento.

O empresariado brasileiro, ainda pouco informado sobre o tema, não dá o devido valor a este sinal distintivo, porém, a tendência caminha rumo ao crescimento da utilização das indicações geográficas, tendo em vista a prática comum no exterior de proteger e requerer a proteção dos seus produtos e serviços através de denominações de origem e indicações de procedência.

Restando justificada a suficiente proteção jurídica conferida às Indicações Geográficas, temos que o uso deste instituto, ainda em escala pequena, pode se justificar por uma questão cultural ou de conhecimento de nosso empresariado.

Referências bibliográficas

- Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, disponível em www.agricultura.gov.br/ [acesso: 16.03.2018].
- Fernandes Novaes Hironaka G.M, (1997), *Atividade agrária e proteção ambiental – Simbiose possível*, São Paulo.
- Fróes C.H., (2002), *A proteção das indicações geográficas no Brasil*, “Revista da ABPI”, nº 56.
- Goldstein P., (2008), *International Intellectual Property Law. Second Edition*, New York.
- Gonçalves M.F.W., (2008), *Propriedade industrial e a proteção dos nomes geográficos*, Curitiba.
- Plaisant R., (1973), *La proteccion internacional de las denominaciones de origen*, en: *Estudios de Propriedade Industrial y Derecho de Autor em homenagem a Stephen P. Ladas*, número especial de la “Revista Mexicana de La Propriedad Industrial y Artistica”, México.
- Santilli J., (2011), *As indicações geográficas e os produtos da agrobiodiversidade*, “Revista de Direito Ambiental”, v. 16, n. 16.
- Scaff F.C., (1994), *Aspectos fundamentais da empresa agrária*, São Paulo.
- Scaff F.C., (2012), *Direito agrário: origens, evolução e biotecnologia*, São Paulo.
- Scaff F.C., (2002), *Teoria geral do estabelecimento agrário*, “Revista dos Tribunais”.
- Sherril H.K., (1994), *Exposição sobre as indicações de procedência e denominações de origem e relato sobre os debates havidos na reunião da INTA realizada em 24/03/94*, “Revista da ABPI”, nº 11.
- Trentini F., (2006), *Denominação de origem: elemento fundamental às atuais empresas rurais*, tese doutorado, Orientador Professor: Fábio Maria D. Mattia – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.
- Troller K., (1996), *Manuel du droit suisse des biens immatériels*, t. 1, Francfort-sur-le-Main.
- Vivez J., (1943), *Traité des Appellations D’Origine*, Paris.
- A Ham and Cheese Sandwich by Any Other Name*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/a-ham-and-cheese-sandwich-by-any-other-name/a-958339> [acesso: 16.03.2018].

Washington Carlos de Almeida – Doutor em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, prof.washington@uol.com.br.

Elisabete Aloia Amaro – Doutora em Direito Civil pela Universidade de São Paulo – USP, aloia@uol.com.br.



ALESSIA BUGGEEA

La importancia de la tutela de las DOP e IGP en la Unión Europea

ABSTRACT: *The Importance of the Protection of the PDO And PGI in the European Union.*

The European Union intervenes for the protection of food quality through a series of instruments, among which are the signs of quality such as PDO, PGI and TSG. The relevant aspects of the European policy on food quality are highlighted, highlighting their potential and the relevant regulatory aspects regarding products with PDO / PGI. Recurrence to certification systems under study by companies depends on the characteristics of the company or its connection to a specific territory. The present work aims to address these aspects through the reflection on the strategic options of the different realities of the production system chosen by the companies operating in the sector to create a competitive advantage that allows the producer to obtain “better prices” or “optimal quantities”.

KEYWORDS: EU quality policy, PDO / PGI; Regulation (EU) n.º 1151/2012, competitive strategies, agrifood companies

RESUMEN: La Unión Europea interviene para la tutela de la calidad alimentaria a través de una serie de instrumentos entre los cuales se encuentran los signos de calidad como las DOP, las IGP y las ETG. Se ponen de manifiesto los aspectos relevantes de la política europea sobre la calidad alimentaria, subrayando sus potencialidades y los aspectos normativos relevantes en materia de productos con DOP/IGP. La recurrencia a los sistemas de certificación objeto de estudio por parte de las empresas depende de las características de la empresa o su vinculación a un determinado territorio. El presente trabajo pretende abordar estos aspectos a través la reflexión sobre las opciones estratégicas de las distintas realidades del sistema de producción elegido por las empresas que operan en el sector para crear una ventaja competitiva que permita al productor la obtención de “mejores precios” o “cantidades óptimas”.

PALABRAS CLAVE: política de la calidad de la UE, DOP/IGP, Reglamento (UE) núm. 1151/2012, estrategias competitivas, empresas agroalimentarias

1. INTRODUCCIÓN

En Europa son muchos los países que cuentan con innumerables productos tradicionales cuya excelencia y calidad derivan del uso de métodos de producción y transformación que reflejan las fuertes identidades territoriales, culturales y los conocimientos tradicionales locales.

En este contexto, las políticas de la UE y, en particular, la Política agrícola común han ido progresivamente incorporando la tendencia según la cual las características cualitativas y la tipicidad de los productos ligados a las tradiciones y a la cultura propia de determinados territorios resultan ser esenciales para el éxito competitivo de las producciones.

En el sistema agroalimentario, y en particular en el marco de los desafíos generados por los procesos de globalización, se ha promovido la valorización de las producciones de calidad como un factor competitivo capaz de colocar la agricultura europea en una posición más fuerte. y en ese contexto, un rol importante juegan las menciones de calidad reconocidas en la UE que consienten su distinción a través de su origen anclado al territorio. Se trata de un tema de gran relevancia, ya que la previsión de instrumentos que sirven para transmitir simbólicamente al público el valor añadido de tales tipologías de productos permite protegerlos del fenómeno que en términos anglosajones se conoce como “free riding”¹, esto es evitar que un productor se beneficie en virtud de los esfuerzos de otros, así como de cualquier forma de falsificación o equivocación en el uso del nombre. Tal previsión ayuda al productor en la comercialización de los productos y al consumidor a obtener informaciones sobre las específicas características de los productos o, en general, sobre su calidad ligada al origen.

La tutela de productos con nombres geográficos consolidados por los reglamentos europeos y textos internacionales ha permitido la introducción de denominaciones europeas como las “DOP” y las “IGP” – ambas comprendidas en la categoría de denominaciones geográficas que, a su vez, se sitúa en el ámbito de la tutela de los derechos de propiedad intelectual² –. Como resultado de ello, y correlativamente a la previsión de un sistema normativo³ al respecto, en España, así como en otros países de la UE, el incremento de productos con certificaciones de calidad ha sido considerable. y ello se debe a que tales menciones vienen a menudo utilizadas como instrumentos que les permiten adoptar estrategias dirigidas a valorizar la tipicidad de sus producciones.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA TUTELA COMUNITARIA DE LAS DENOMINACIONES GEOGRÁFICAS

Como consecuencia de los acuerdos internacionales, las distintas normas dictadas por cada Estado dieron lugar a un cuadro normativo heterogéneo. A ello se sumó la constatación de ventajas económicas como las generadas por el uso de denominaciones geográficas (en favor de los productores). Sin embargo, todo ello no respetaba el principio de “buen funcionamiento del mercado interior” recogido en el Tratado, y alteraba el principio de competencia perfecta. De ahí que, la necesidad de prever un cuadro normativo comunitario para evitar que las distintas legislaciones nacionales interactuaran negativamente en el marco de libre mercado alterando las condiciones de competencia entre productores, se vio reforzada por la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 1979, asunto “Cassis de Dijon”⁴, en donde se afirmaba el principio de «mutuo reconocimiento» (de productos de calidad) y un «nuevo planteamiento» de la libre circulación de productos en el mercado interior. Al respecto, la Comunidad

¹ Al respecto, vgl. H.P. Marvel, *Exclusive Dealing*, “Journal of Law and Economics” 1982, vol. 25, pp. 1–25.

² En doctrina, vgl. M. Botana Agra, *Las denominaciones de origen*, en: *Tratado de Derecho Mercantil*, t. XX, vol. 2, Madrid 2001; M. Maroño Margallo, *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Madrid 2002, p. 55; A. Martínez Gutiérrez, *La tutela comunitaria de las denominaciones geográficas. Conflictos con otros signos*, Barcelona 2008; A. Martínez Gutiérrez, *Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas en la Unión Europea. Cinco Lustros de Luces y Sombras*, Madrid 2018.

³ Las referencias normativas relativas a estos instrumentos son: el Reglamento (CEE) núm. 2081/92, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DOCEL 208/1), Reglamento (CE) núm. 510/2006, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DOUEL 93/12), Reglamento (UE) núm. 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DOUEL 343/1) actualmente en vigor. Casi paralelamente a la adopción del primer reglamento (2081/92), disposiciones análogas se insertaron a petición de la anterior Comunidad Europea en la agenda de negociaciones de la Ronda de Uruguay y posteriormente integradas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 20 de febrero de 1979, *Cassis de Dijon*, asunto 120/78.

a través de la Directiva 70/50/Cee⁵, de 22 de diciembre de 1969, previó la protección comunitaria de las denominaciones geográficas relativas a los vinos que, en 1989, se extendió a las bebidas espirituosas y, en 1991, a los vinos aromatizados.

Posteriormente a la sentencia citada, se adoptaron a nivel comunitario una serie de actos que constituyeron las bases para la elaboración y aprobación del Reglamento (CE) núm. 2081/92, entre los cuales recordamos: la Directiva 79/112/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios⁶; y, la Comunicación de la Comisión núm. 89/271 sobre los obstáculos a la libre circulación de productos alimentarios en el espacio comunitario⁷, a través de la cual se afirmó la necesidad de definir un «marco de referencia comunitario para establecer el procedimiento de homologación y mutuo reconocimiento de las etiquetas de calidad y de las indicaciones que permitan el reconocimiento de productos de calidad».

Junto con las exigencias de asegurar el buen funcionamiento del mercado interior y ofrecer una adecuada información a los consumidores, en 1999, tras la Agenda 2000⁸, la Comisión optó para una reorientación de la PAC, introduciendo la política de desarrollo rural como segundo pilar. En particular, la reorientación se basó en la afirmación de la «multifuncionalidad de la agricultura», superando así el concepto de agricultura como sola fuente de producción y orientada a: la salvaguarda del territorio y del ambiente; la seguridad y calidad alimentaria; el mantenimiento y reforzamiento de las identidades; la producción de servicios de ámbito social y cultural. Así, se llegó a la aprobación del Reglamento (CEE) núm. 2081/92 del Consejo de 14 de julio de 1992⁹, relativo a la protección de las Indicaciones geográficas de los productos agrícolas y alimenticios, que introdujo un sistema de protección para DOP e IGP, al que se añadió el Reglamento (CEE) núm. 2082/92 relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios¹⁰. Como es sabido, los dos reglamentos fueron sustituidos por el Reglamento (CE) núm. 510/2006 «Protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen»¹¹ y el Reglamento (CE) núm. 509/2006 sobre las Especialidades Tradicionales garantizadas (ETG)¹². Sin embargo, la exigencia de proceder hacia una más incisiva reforma de la política europea de la calidad de los productos agroalimentarios indujo a la Comisión a publicar el ‘Libro Verde’ sobre la calidad de los productos agrícolas, en donde se analizaron tres ámbitos: los requisitos de producción y las normas de comercialización, los regímenes de calidad existentes y los sistemas de certificación¹³, del que trajo origen el conocido “Paquete calidad”¹⁴ que comprendía: una propuesta de un nuevo Reglamento sobre los sistemas de calidad de los productos agrícolas en sustitución de los Reglamentos (CE) núm. 509/2006 y 510/2006 y que recoge las disposiciones previstas en el Reglamento (CE) núm. 1234/2007¹⁵ relativo al uso de expresiones de calidad facultativas; una propuesta de modificación del Reglamento (CE) núm. 1234/2007 (OMC única) inherente los estándares de comercialización de los productos agrícolas;

⁵ Disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31970L0050>.

⁶ Texto disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31997L0004>.

⁷ Texto disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52009DC0313>.

⁸ COM/97/2000 final, Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia, vol. I; El desafío de la ampliación, vol. II.

⁹ DOCEL núm. 208/1, de 24 de julio de 1992.

¹⁰ DOCEL núm. 208/9, de 24 de julio de 1992.

¹¹ DOUEL núm. 369/1, de 23 de diciembre de 2006.

¹² DOUEL núm. 93/1, de 31 de marzo de 2006.

¹³ COM (2008) 641 final, Libro Verde sobre la calidad de productos agrícolas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ag0002&from=ES>.

¹⁴ Vgl. M. Gonzalo, J. Velarde Fuertes, *Reforma de la PAC y Agenda 2000. Nuevos tiempos, nueva agricultura*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Disponible en: http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/24641_all.pdf.

¹⁵ DOUEL núm. 299/1, de 16 de noviembre de 2011.

directrices para el desarrollo y aplicación de los sistemas de certificación DOP/IGP para productos agrícolas y alimenticios; directrices para el etiquetado de productos que utilizan DOP/IGP como ingredientes.

La aprobación del Reglamento (UE) núm. 1151/2012¹⁶, tuvo lugar después de un largo periodo de negociaciones iniciado en el 2010. En esta fase, entre las propuestas iniciadas con ocasión del “paquete calidad” destacan la introducción de una protección *ex officio* y la posibilidad para los productores de efectuar la programación de la oferta.

Como es sabido, la primera propuesta (protección *ex officio*) fue recogida en el Reglamento (UE) núm. 1151/2012, la segunda encuentra respuesta parcial en el reglamento 1234/2007.

3. LA POLÍTICA DE LA CALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Entre las orientaciones de la política de la UE y, en particular, de la PAC¹⁷, el tema de la calidad de los productos agroalimentarios fue introducido solo a partir de la firma del Acta Única Europea de 1986, que introdujo en el Tratado de Roma de 1957 un nuevo título mirado a disciplinar sus intervenciones en materia ambiental y estableció que las iniciativas de la Comisión de la Comunidad Europea sobre materias como sanidad, seguridad, tutela del ambiente y de los consumidores debían basarse en un alto nivel de protección¹⁸.

En este marco jurídico, la primera necesidad de la UE de iniciar una política para la promoción de la calidad de los productos agroalimentarios la llevó a la aprobación del “Libro Verde” sobre “*perspectivas de la política agraria común*”¹⁹ y, sobre todo, el documento “*El porvenir del medio rural*”²⁰. Estos documentos subrayaron como las intervenciones en materia de la Política agrícola común, e incluso las relativas a otras políticas (regionales, ambientales, etc.), permitieron solucionar múltiples problemas propios del sector agrícola. En particular, la Comisión sugirió la aplicación de medidas orientadas a la promoción de la calidad para las siguientes categorías de productos: aquellos procedentes de particulares zonas geográficas; los tradicionales con algunas específicas características; los obtenidos mediante la adopción de específicos métodos de producción (entre otros, los de agricultura biológica).

Con respecto a los productos con denominación geográfica, la política de la UE, actualmente definida en el Reglamento (UE) núm. 1151/2012, además de los objetivos de promoción y tutela de la calidad (a través la regulación de certificaciones comunitarias para productos con denominación geográfica y su tutela jurídica dentro del espacio europeo), persigue como objetivos “asegurar a los agricultores y productores unos ingresos equitativos por las cualidades y las características de un producto determinado o de su método de producción, y ofrecer información clara sobre los productos con características específicas vinculadas a un origen geográfico, para que los consumidores hagan sus elecciones de compra con mayor conocimiento de causa” (Considerando 18 Rto 1151/2012); garantizar una competencia leal y proteger los derechos de los consumidores²¹. Se prevé además la protección de las denominaciones registradas contra cualquier uso de una denominación para productos no registrados, cualquier forma de usurpación, imi-

¹⁶ DOUEL núm. 343, de 14 de diciembre de 2012.

¹⁷ Cfr. art. 39 del Tratado de Roma de 1957.

¹⁸ Este planteamiento fue ulteriormente reforzado por el Tratado de Maastricht (1992), que incorporó un capítulo relativo a los objetivos y a los instrumentos de la política para la protección de los consumidores, y por el art. 153 del Tratado de Amsterdam (1997).

¹⁹ C.C.E. (1985): *Perspectivas de la política agraria común*, COM (85) 333f (libro verde).

²⁰ C.C.E. (1988): *El porvenir del medio rural*, COM (85) 501f.

²¹ Para una mayor profundización del tema, vgl. J. Guillem Carau, *Nuevas reglas UE para las Denominaciones de Origen (Reglamento CE 1151/2012)*, “Ley Unión Europea” 2013, n. 9, noviembre, p. 4; A. Sánchez Hernández, *Productos Agroalimentarios de calidad como mecanismo de protección de productores y de consumidores*, “Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia” 2014, n. 7.

tación o evocación de la denominación registrada, otras indicaciones falsas o engañosas u otras prácticas dirigidas a inducir a error al consumidor sobre el verdadero origen del producto.

Esencialmente, la política de la UE para la tutela de los productos típicos se fundamenta en la previsión de un auténtico sistema de calidad certificada que mira a crear mecanismos de valor jurídico y económico capaces de permitir que los consumidores dispongan de una información “clara y sucinta” sobre el origen geográfico y sobre la calidad del producto, y que los productores sean protegidos frente a cualquier uso incorrecto de estos signos, sobre todo cuando los mismos vienen utilizados como instrumentos de marketing para las políticas de diferenciación de la oferta y que se basan en la calidad.

La normativa europea en la materia comprende un concepto de calidad que debe de ser definido en conformidad con el pliego de condiciones del producto disciplinado por el art. 7 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012 y al que se relaciona la amplia gama de opciones estratégicas de las empresas (lo que permite perfilar la identidad del producto típico).

Para las empresas, la adhesión al sistema de las certificaciones DOP e IGP comporta una serie de costes y cargas de difícil y unívoca cuantificación y a los que se añaden otros de naturaleza técnica, económica y organizativa que derivan de la observancia de la normativa y que limitan sus estrategias. A pesar de lo anterior, cabe afirmar que los distintivos de calidad objeto de la política europea constituyen para las empresas uno de los instrumentos más importantes, ya que cumplen *de iure* la función de garantizar una determinada calidad del producto. Por tanto, son instrumentos adecuados para el desarrollo social, económico y cultural de las zonas rurales.

4. EL REGLAMENTO NÚM. 1151/2012

La política europea sobre calidad agroalimentaria ha tenido un gran éxito en la mayoría de los países de la UE y, en particular, en los de la zona mediterránea, tal y como demuestra el alto número de productos con distintivos de calidad (DOP e IGP) registrados en esas áreas.

Los regímenes de calidad disciplinados por el Reglamento núm. 1151/2012 son aquellos relativos a las denominaciones de productos con cualidades o características específicas ligadas a una determinada zona geográfica (DOP y/o IGP) o nombres de productos obtenidos a través métodos o materias primas tradicionales (ETG).

Lo que caracteriza al reglamento objeto de estudio es la “protección” de la denominación. Pues, es la denominación la que se protege y no el producto en sí. El producto cuya denominación es protegida puede ser imitado. Por tanto, no se protege en cuanto producto, pero si imitado no podrá ser comercializado bajo denominación protegida (art. 13). Para tener derecho a una DOP o a una IGP y, por tanto, para que éstas puedan registrarse, un producto debe cumplir con una serie de requisitos (art. 7) y respetar las condiciones previstas en el mencionado reglamento. Así, por un lado, se protege el uso del producto contra cualquier acto de quien quiera utilizar la denominación registrada para vender un producto de calidad inferior o de menor valor comercial y, por otro, a los consumidores, de modo que éstos van a poder saber qué es lo que compran, ya que ello viene garantizado del hecho de que el producto que están comprando ha sido elaborado en el respecto del pliego de condiciones previsto en el citado Rto.

Entre las novedades más relevantes introducidas en la materia destacan: a) la posibilidad de inscripción en el registro UE de las DOP e IGP de terceros países protegidas mediante acuerdos bilaterales (art. 11.2). Sustancialmente, la norma permite que las indicaciones geográficas de terceros países inscritas en el registro como consecuencia de acuerdos bilaterales, puedan utilizar el logo o el símbolo europeo DOP/IGP; b) el citado reglamento ha esbozado explícitamente las normas sobre la protección *ex officio*

para la vigilancia sobre el uso de los nombres registrados en el mercado. (vid. Arts. 38 y 13.3); c) novedades procedimentales; d) en materia de controles, introduce reglas específicas sobre el control de la conformidad con los requisitos contenidos en el pliego de condiciones y en materia de seguimiento del uso del nombre en el mercado; e) previsión y tutela de indicaciones facultativas de calidad (art. 29).

El citado reglamento, junto con los reglamentos delegado²² y de ejecución²³, ha notablemente acelerado y simplificado todos los procedimientos relativos al registro y modificaciones en materia de DOP, IGP y ETG; ha agrupado los tres sistemas de protección en un único reglamento, lo que lo rinde más coherente y completo; ha reforzado el régimen de protección y de control; y ha permitido que la disciplina de la UE se acercara al Acuerdo sobre los ADPIC; prevé la obligatoriedad del uso del símbolo, facilitando la identificación de los productos con DOP, IGP y ETG en el mercado; ha sensiblemente aumentado la visibilidad del sistema y la institución de indicaciones facultativas de calidad, enriqueciendo la comunicación sobre la calidad de los productos; ha ulteriormente mejorado la información de los consumidores. De ahí que destaque cómo la disciplina UE sobre las DOP, IGP y ETG se ajusta a las necesidades de los tiempos renovando y reinterpretando sus principales objetivos, cuales garantizar la calidad y la información a los consumidores y asegurar una correcta remuneración a los productores.

5. ESTRATEGIAS COMPETITIVAS DE LAS EMPRESAS AGROALIMENTARIAS

El desarrollo y valorización de la política europea sobre las DOP/IGP aparece condicionado por la peculiaridad del modelo económico y organizativo de la cadena alimentaria, caracterizado por la diversidad de las relaciones entabladas por las empresas agrícolas, empresas de transformación, Consejos Reguladores, empresas de distribución etc., y por las funciones desempeñadas por los Consejos Reguladores de DOP.

La elección de valorizar de forma estratégica las producciones amparadas por DOP/IGP depende del volumen de oferta de las producciones certificadas. En el caso de sistemas con un bajo volumen de oferta, las empresas generalmente no disponen de recursos (humanos y financieros) y de competencias necesarias para hacer frente a los retos propuestos por los nuevos mercados. Tampoco disponen de cantidades de materias primas suficientes que les permitan plantearse como objetivo su crecimiento en este ámbito. En estos casos, la oferta está dirigida a satisfacer las exigencias de consumo radicadas en las culturas locales y en las de los consumidores ocasionales (turistas, usuarios, etc.) que se relacionan con el producto mediante los valores y la imagen del territorio. Sin embargo, para que se hable de una ventaja competitiva estable en este ámbito, las empresas no pueden ignorar la necesidad de comprobar con constancia la presencia de múltiples aspectos, como las relaciones de mercado, el posicionamiento del producto, la evolución de la demanda y de los tipos de consumo, la idoneidad de los canales de distribución utilizados, la percepción de la calidad y la eficiencia de las políticas de comunicación. Pues, se trata de saber proponer al turista-consumidor un nuevo concepto de producto típico, esto es un “producto dado de la experiencia”.

Las empresas y los sistemas de calidad territoriales para ser competitivos deberán saber satisfacer las necesidades de los consumidores, los cuales asocian a la demanda de productos típicos una creciente demanda de servicios y de experiencias propias de la cultura local.

Para las empresas con un alto volumen de oferta, en vez, las principales dificultades están ligadas a la necesidad de aplicar estrategias de desarrollo del mercado que permitan superar los límites dictados por

²² Reglamento Delegado (UE) n.º 665/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las condiciones de utilización del término de calidad facultativo «producto de montaña». (DOUEL núm. 179, de 19 de junio de 2014).

²³ Reglamento de ejecución (UE) n.º 668/2014 de la Comisión de 13 de junio de 2014 que establece las normas de desarrollo del Reglamento (UE) n.º 1151/2012.

el ámbito geográfico local. En efecto, los productos típicos se exponen a una fuerte presión competitiva basada en los precios y que deriva de la elevada intercambiabilidad de los productores, áreas productivas y lugares de procedencia. Ello no significa que no existan peticiones sobre particulares características de los productos o procesos, pero su relevancia respecto al precio es generalmente menor. En el marco de un mercado más vasto, de hecho, los aspectos cualitativos que derivan de su vínculo con el territorio de origen pierden de intensidad, mientras que más fuerte es la referencia a aspectos cuantitativos intrínsecos (lugar de procedencia, propiedades nutricionales y organolépticas, etc.). y al respecto, tratándose de aspectos que difícilmente vienen tomados en cuenta por los consumidores, su valorización implica la formulación y la aplicación de distintas estrategias de marketing y de comunicación miradas a permitir una clara percepción de las características cualitativas materiales e inmateriales de los productos por parte de los consumidores y, en segundo lugar, a permitir que los clientes estén dispuestos a pagar un *premium price*. Vemos como, en este ámbito, no cabe duda en afirmar que las menciones DOP/IGP son eficaces instrumentos de diferenciación del producto que contribuyen a reforzar la reputación del mismo. Éstas permiten la diferenciación de productos sobre la base de distintos atributos de calidad o especificidad que derivan de su vínculo con el territorio de origen.

6. CONCLUSIONES

Para la creación de un valor “identificativo” sobre el que se basa sustancialmente la diferenciación por medio de las denominaciones DOP e IGP, la atribución de una certificación europea representa un elemento importante.

La aplicación por parte de la UE de la política sobre los sistemas de calidad ha permitido que la integración entre empresas-territorio no se limite solo a particulares aspectos (comerciales), sino que se construya en una óptica de mercado más amplia y en donde la competitividad afecta a todo el sistema socio-económico. En este contexto gran importancia tienen no solo las estrategias competitivas de las empresas, sino también las capacidades de valorización del conjunto de componentes que forman el patrimonio de un determinado territorio. Las menciones de certificación (DOP/IGP/ETG) ofrecidas por la política europea sobre la calidad agroalimentaria aparecen ligadas a las eficaces formas de coordinación entre los sujetos del sector y, en general, del sistema local.

Es sobre la base de estas consideraciones que, a veintiséis años de la aprobación del Reglamento (CE) núm. 2081/92, resulta indispensable hacer una reflexión sobre el efectivo impacto que el sistema de certificación DOP/IGP europeo ha tenido tanto para la valorización de los productos, como para la promoción del desarrollo socio-económico de los territorios. En efecto, la introducción de denominaciones europeas no se ha traducido en un aumento de la capacidad competitiva de los productos en cuestión (en términos de ampliación de las cuotas de mercado) ni en la contribución a la promoción de las actividades económicas locales, sino que fundamentalmente ha permitido un fuerte crecimiento de la demanda de productos con calidad, ya que su regulación (Rto 1151/2012) ha destacadamente modernizado el sector agroalimentario. De ahí que se afirme y se regule un sector dinámico para el desarrollo y fijación de la población en el mundo europeo. A la vez, se asegura transparencia en las distintas fases de producción y elaboración de productos agrícolas y se garantiza una competencia leal entre los mismos.

En definitiva, se pone de manifiesto cuán fundamental ha sido la labor legislativa de la UE en el sector agroalimentario, ya que a través de las DOP/IGP la calidad de los productos, la transparencia de las fases de elaboración de los mismos, la credibilidad de los consumidores y el uso exclusivo de determinados nombres geográficos quedan garantizados.

Bibliografía

- Botana Agra M., (2001), *Las denominaciones de origen*, *Tratado de Derecho Mercantil*, t. XX, vol. 2, Madrid.
- Gil Casas N., (2015), *La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea*, "Revista de Derecho y Cambio Social", Año 12, n. 42.
- Guillem Carau J., (2013), *Nuevas reglas UE para las Denominaciones de Origen (Reglamento CE 1151/2012)*, "Ley Unión Europea", n. 9, noviembre.
- Gonzalo M., Velarde Fuertes J., (2000), *Reforma de la PAC y Agenda 2000. Nuevos tiempos, nueva agricultura*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Maroño Margallo M., (2002), *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Madrid.
- Martínez Gutiérrez A., (2008), *La tutela comunitaria de las denominaciones geográficas. Conflictos con otros signos*, Barcelona.
- Martínez Gutiérrez A., (2018), *Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas en la Unión Europea. Cinco Lustrros de Luces y Sombras*, Madrid.
- Marvel H.P., (1982), *Exclusive Dealing*, "Journal of Law and Economics", vol. 25.
- Sánchez Hernández A., (2014), *Productos Agroalimentarios de calidad como mecanismo de protección de productores y de consumidores*, "Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia", n. 7.

Alessia Buggea – doctoranda del Área de Derecho Mercantil, Universidad de Jaén, abuggea@ujaen.es.



PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Conditions of providing information on the absence of specific substances in food where there is no detailed regulation – are consumers properly protected?

ABSTRACT: To sum up, in those cases where there is no detailed regulation concerning the provision of information on the absence of specific substances, such information may be placed only when there are similar products on the market which do contain this substance and provided that it really does not occur in the labelled product. As an exception, it is however admissible to also place information about the given product having a specific characteristic, possessed by all products in the same category, but it must be worded so as to not suggest that this specific product is special in relation to other products of the same type and to simultaneously emphasize the special properties of the entire category of these products, which may have educational value. It must be underscored that adopting varied solutions for some types of labels (e.g. sugar-free, gluten-free) indicates that there is a lack of a coherent policy of the EU legislator as to the principles of providing information on the absence of specific substances on labels. This compromises the interests of the consumer as a result of variety of these regulations – the “statutory misleading” not excluded. Within a longer perspective, it would be recommendable to uniformize the regulations based on the unambiguous rule that information on the absence of a specific substance means that this substance does not occur in given food. Without a doubt, this basic principle should already now apply to the provision of information on the absence of specific substances in situations where there are no detailed regulations concerning information on the absence of a given substance in food.

KEYWORDS: consumer protection, food consumer model, food labelling , misleading

1. INTRODUCTION

In the era of globalization, industrialization of food production and a simultaneous enhancement of society’s health awareness, consumers are increasingly likely bound to search products with specific features, including products that do not contain specific substances (preservatives, phosphates, antibiotics, sugar, gluten, GMO, etc.) On the other hand, producers, eager to make their products stand out and in response to consumer demand, place additional information on them about the absence of specific substances. The role of the law is to protect both consumers and producers against unfair trade practices on the food market. Of considerable significance within this area are not just general provisions concerning

consumer law,¹ but above all provisions of food law,² whose purpose is, among others, the protection of consumer interests and the reliability of transactions.³

The purpose of the present article is to analyze the possibilities and conditions of providing information about the absence of specific substances in food. A special focus has been given to instances when there is a lack of detailed regulations regarding the provision of information on the content of specific substances in food.

2. PROHIBITION OF MISLEADING CONSUMERS AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF FOOD LAW

One of the fundamental principles of food law is ensuring that consumers are able to make informed choices concerning the food they consume and impeding any type of practices that could mislead consumers in making these choices⁴. A misleading market practice is one that gives rise to consumer's impressions that do not reflect the actual state of affairs.

Considering the specificity of food, food law has come up with a definition of misleading information that is more accurate than the one provided by general consumer law. It may concern a number of features of a food product, such as its identity, properties, composition, quantity, durability, country of origin or place of provenance, method of manufacture or production⁵. It is considered misleading, among others, to attribute to a food product properties which it does not possess, or to suggest that a food product possesses special characteristics when in fact all similar foods possess such characteristics, in particular by specifically emphasizing the presence or absence of certain ingredients and/or nutrients⁶. Such a special characteristic of a food product may be the absence of a given substance.

In the light of the foregoing, information on the absence of a given substance may be placed on the label, in principle, only in a situation where there are similar products on the market which do contain this substance (and thus the word "absence" is to distinguish the product), and only provided that this substance truly is not present in this product. It is, however, admissible to place information about a given product having a specific characteristic that is also possessed by all products in the same category, but it must be worded so as to not suggest that this specific product is special in relation to other products of the same type.

3. DETAILED REGULATION CONCERNING THE PROVISION OF INFORMATION ABOUT THE ABSENCE OF SPECIFIC SUBSTANCES

It must be underscored that besides general requirements applicable to information about the absence of specific substances, many legal acts concerning food law provide more precise requirements regarding voluntary provision of information about the absence of specific substances.⁷ What comes to attention

¹ In particular Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market (O.J. L 149 of 11.06.2005, p. 22).

² Primarily Regulation no. 1169/2011 on the provision of food information to consumers (...), O.J. L 304 of 22.11.2011, p. 18.

³ See: Art. 5 of Regulation 178/2002.

⁴ See: Art. 8 of Regulation 178/2002 and point 4 of the preamble, as well as Art. 7 of Regulation 1169/2011.

⁵ See: Art. 7 of Regulation 1169/2011.

⁶ See: Art. 7 of Regulation 1169/2011.

⁷ Primarily Regulation of the European Parliament and Council (EC) no. 1924/2006 dated 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods (O.J.L. 404 dated 30.12.2006, p. 9 as amended) and Regulation no. 828/2014 dated 30 July 2014 on the requirements for the provision of information to consumers on the absence or reduced presence of gluten in food (O.J. L 228 dated 31.07.2014, p. 5).

primarily is the fact that in the case of certain detailed legislative solutions, the legislator explicitly admits the use of wording referring to the absence of specific substances, even in situations when such substances are present in the product (e.g. no sugar, gluten-free)⁸, which runs contrary to the principle stemming from the general provisions of food law and of consumer law (which prohibit providing untrue information in a manner which gives rise to false perception of the actual state of things).

4. LACK OF DETAILED REGULATION CONCERNING PROVISION OF INFORMATION ABOUT THE ABSENCE OF SPECIFIC SUBSTANCES

Where there is no detailed regulation, in assessing the admissibility of providing information on the absence of a specific substance, general regulations must be applied. Thus, the first question that must be answered is whether a given property can be the basis of distinction of the product, i.e. whether there are other products on the market of the same type that do not have this distinguishing property (e.g. there are products with certain food additives and the distinguishing property may be a lack of such an additive). Besides, in principle, the information should be true. There are, however, certain doubts, as in some cases untrue information is not misleading information. Of decisive importance is how certain information affects consumers' perception of the reality (i.e. information referring to fairy tales or fantasy stories, even though not true, is often considered as not misleading).

When assessing the admissibility of providing certain information, the first aspect to consider is the way in which the consumer will perceive such information, although the legal surroundings cannot be omitted. This includes provisions that explicitly allow to display information on the absence of specific substances, even in situations when small amounts of them do occur in the product. Solutions adopted by the legislator with regard to various substances are principally based on two criteria, i.e. health hazards (minimum amounts do not pose such a hazard) and economic costs of manufacturing a food product without the given substance (e.g. complete elimination of gluten from grain products is too costly).⁹

A question of whether, by analogy, the aforementioned logic may be applied in cases where there are no such unambiguous solutions provided by the legislator, but at the same time there exist certain legal frameworks. Without a doubt, in situations where information on the absence of a specific substance is of significance to consumers' health, and even a very low amount of such substance may pose a hazard to health, the information on the absence of this substance should only be admissible when the product does not contain even residual amounts of it. Also in remaining cases, information on the absence of a specific substance should in principle be provided only when the product contains no such substance at all, but here there is more room for "flexibility". In such cases, it may be worth considering admitting the provision of the information on the absence of a specific substance in cases when this substance occurs naturally in the product or an ingredient thereof and its complete removal is very difficult or economically unjustified, and its level is considerably lower in the marketed product than in other products of this type. A number of arguments support this view.

In such situations, it may be better for a consumer to obtain information about a product with very low amounts of a given substance as compared to other products of the same type, than not to have any

⁸ For example, claims such as: "saturated fat-free" or "sugar-free", "salt-free or sodium-free" are admissible not only for products that do not contain these substances at all (which would reflect the actual state), but also for products which contain low levels of these substances, within limits laid down in Regulation no. 1924/2006 (in the case of sugar, the product cannot contain more than 0.5 g of sugars per 100 g or 100 ml – i.e. 0.5%; in the case of saturated fats: 0.1 g per 100 g or 100 ml, i.e. 0.1%; in the case of sodium or salt, no more than 0.005 g of sodium or the equivalent value for salt per 100 g, i.e. 0.005%).

⁹ See point 6 of the preamble to Regulation no 828/2014.

possibility of learning about the special properties of a given product. Thus, in such events, it would be most recommendable to provide accurate information on the “minimum content” of a given substance, but such a claim could in fact be perceived in a way contrary to the intention. A consumer who makes a quick choice of a product (without verifying the list of ingredients) may be more likely to choose a product whose label does not contain a clearly visible reference to a given substance, than a product whose label explicitly informs about a small amount of this substance. Such a choice will be all the more justified since consumers usually see claims on the absence of specific substances. Besides, since the EU legislator has explicitly admitted phrases referring to the absence of certain substances even when they are in fact present in a given product, it may seem even more admissible to apply this type of solution, by analogy, to other substances, which are not covered by detailed regulations.

It is worth noting that the CJEU case law includes a number of cases in which the issue of admissibility of providing information on food products suggesting the presence of specific ingredients (substances) in situations when they were not present in them, of which the consumer could only learn upon reading the list of ingredients. In such cases, the CJEU observed that consumers whose decision on purchasing a product depends, among others, on the ingredients of the product that they intend to buy, first read the list of ingredients. The provision of this information is obligatory pursuant to Art. 9 par. 1 letter b of Regulation 1169/2011,¹⁰ which could justify the admissibility of providing certain information, such as pictures of certain fruit, even if they are not present in the food product.

This argument, however, is unjustified in the case of placing information on the absence of specific substances as at the same time the CJEU noted that in such cases, the list of ingredients, even though correct and comprehensive, may in some situations not be capable of correcting sufficiently the consumer’s erroneous or misleading impression concerning the characteristics of a foodstuff that stems from the other items comprising its labelling. The CJEU found that in a situation where the labelling of a foodstuff and methods used for the labelling, taken as a whole, give the impression that a particular ingredient is present in that foodstuff, even though that ingredient is not in fact present, the labelling is such as it could mislead the purchaser as to the characteristics of the foodstuff.¹¹ The CJEU also found that provisions of food law preclude the labelling of a foodstuff and methods used for the labelling from giving the impression, by means of the appearance, description or pictorial representation of a particular ingredient, that that ingredient is present, even though it is not in fact present and this is apparent solely from the list of ingredients on the foodstuff’s packaging.¹² In the light of the cited case law, *a contrario*, it may therefore be concluded that informing about the absence of a specific substance in situations when it is in fact present in the ingredients of a foodstuff is also inadmissible.

CJEU case law has also addressed consumers’ common knowledge about the presence of certain substances in foodstuffs. In case of the phrase “naturally pure” used on the label of a jam that contained the gelling agent pectin and traces or residues of lead, cadmium and pesticides, the CJEU found that it is a common ground that lead and cadmium are present in the natural environment (as a result, in particular, of air pollution and pollution of the aquatic environment), and used in agriculture, owing to which the phrase does not mislead consumers.¹³ The CJEU did however make the reservation that the level of residues (which are not ingredients of the foodstuff and do not appear on the list of ingredients) cannot be high.¹⁴

¹⁰ See: CJEU judgment in the case C195/14, Teekanne, ECLI:EU:C:2015:361, point 37, and similar judgments: Commission/Germany, C51/94, EU:C:1995:352, point 34; Darbo, C465/98, EU:C:2000:184, point 22.

¹¹ See: CJEU judgment in case C195/14..., point 41.

¹² See: CJEU judgment in case C195/14..., point 44.

¹³ See: CJEU judgment in case C-465/98, points 24–34.

¹⁴ See: CJEU judgment in case C-465/98, point 30.

In another case brought to the CJEU, the advocate general pointed out the necessity of taking into account common knowledge regarding contamination of the environment by GMOs in assessing whether the average consumer who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect may expect the presence of certain GMOs (admitted to the market) in foodstuffs for infants and young children, in amounts within the limit set out in the provisions, owing to adventitious contamination.¹⁵ This opinion of the advocate general concerned the issue of obligatory statements on labels concerning the presence of GMO organisms or substances produced from them in foodstuffs. In this case, the legislator adopted the principle that food which contains, consists of or is produced from GMOs must be labeled as GMO, but the foregoing does not apply to foodstuffs containing, consisting of or produced from GMOs in a proportion no higher than 0.9 per cent of the food ingredients considered individually or food consisting of a single ingredient, provided that this presence is adventitious or technically unavoidable.¹⁶

5. THE CONCEPT OF A FOOD CONSUMER

Both the CJEU in the aforementioned judgment concerning “naturally pure jam” and the advocate general in the cited opinion concerning food for infants, referred to the concept of an average consumer who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect.¹⁷ This is a reference to the notion of the average consumer, a concept developed by the CJEU.¹⁸ Such a perception of a consumer in the CJEU results from the fact that the European Union law focuses primarily on the correct functioning of the mechanism of free competition on the common market and the Tribunal usually stands for free movement of goods, finding that a small risk of misleading the consumer does not justify limiting one of the fundamental principles of the common market.¹⁹ The balancing function, meant to improve the situation of the consumer whose position vis-a-vis a professional entrepreneur is always weaker, remains on a more distant plan in EU regulations.²⁰ This model entails an “enquiring” consumer who takes advantage of the information addressed to him and relies on his ability to judge the offer of products and services. His actions are marked by reasonability, circumspection and trust in his own market decisions.²¹ In regard of the foodstuffs market, and thus products of relatively low value, purchased nearly every day, this model is, however, somewhat misapplied by the Court of Justice.²²

Unlike in the event of consumer goods of greater value, in this case, consumer decisions are not usually preceded by thorough analysis. The choice of food products usually involves little engagement on

¹⁵ Opinion of advocate general Philippe Léger presented on 3 March 2005 in case C132/03, points 81–82.

¹⁶ See: Art. 12 of Regulation no. 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed (O.J. L 268 dates 18.10.2003, p. 1).

¹⁷ See: CJEU judgment in case C-465/98, point 20 and opinion of Advocate General (case C132/03)..., points 81–82.

¹⁸ The phrase “reasonably observant and circumspect consumer”, who makes appropriate choices based on obtained information, can be found, among others, in the following judgments: of 16 January 1992 in case C-373/90 X, ECR I-131; of 6 July 1995 in case C470/93 *Mars*, point 24; of 16 July 1998 in case C-210/96 *Gut Springenheide and Tusky*, ECR. I-4657, point 31; of 13 January 2000 in case C-220/98 *Estée Lauder*, ECR. I-117, point 27; of 24 October 2002 in case C-99/01 *Linhart and Biffel*, ECR I-9375, point 31; of 8 April 2003 in case C-44/01 *Pippig Augenoptik*, ECR I-3095; of 19 September 2006 in case C-356/04 *Lidl Belgium*, ECR I-8524, point 77.

¹⁹ See: B. Pawłowski, *Wspólnotowa zasada swobodnego przepływu towarów a ochrona konsumenta w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (przegląd orzecznictwa) (Case Law Review)*, KPP 2003, fasc. 1, p. 247.

²⁰ See: T. Pajor, *Komentarz do art.22¹ Kodeksu cywilnego* in: M. Pyziak-Szafnicka, P. Książak (eds.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, p. 251.

²¹ A. Kunkiel-Kryńska, *Prawo konsumenckie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.07.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, “Europejski Przegląd Sądowy” 2012, no 4(54).

²² See: M. Korzycka, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego o wspólnotowego*, Warszawa 2005, p. 148, M. Korzycka, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, p. 156.

the part of consumers and is usually a result of their previous experiences.²³ When purchasing food, the “average” consumer very often makes quick decisions based on a limited scope of information placed on the label, usually in the main field of vision. Placing additional information may give rise to an erroneous impression that a consumer may get at the time of making a purchase.

The model of the average consumer as worked out by the CJEU became the point of reference for consumer protection measures laid down in Directive 2005/29, which explicitly states that it is necessary to take into account social, cultural and linguistic factors, preventing the exploitation of consumers whose characteristics make them particularly vulnerable to unfair commercial practices.²⁴ Besides, the directive also underscores that the average consumer test is not a statistical test and that national courts and authorities will have to exercise their own faculty of judgment, having regard to the case-law of the Court of Justice, to determine the typical reaction of the average consumer in a given case.²⁵ Thus, the notion of consumer is of functional character. Its boundaries largely depend on the nature and scope of protection that the legislator intends to provide in a given situation or field of transactions. The protection is not shaped identically in all cases²⁶. Since the scope of specialized knowledge concerning food is constantly expanding, it cannot be assumed that a food consumer will be well-versed in it and it is becoming increasingly difficult to adopt the criteria of a “conscious” and “well-informed” food consumer.²⁷ Moreover, it should be noted that consumer trials indicate three different consumer groups as regards the attitude toward food choices, that is: indifferent (people who do not pay much attention to what they eat), involved (people who pay attention to information on labels, are careful about what they eat and choose products that promote health) and practical (people who pay attention to the price and availability of products, who are interested in the practical side of purchases – price to quality ratio, maintaining a stable home budget). This last group is the largest²⁸. Owing to this, in the case of food, it would be recommendable to adopt a different consumer model, that is one that requires heightened protection.

The scope of protection of an average consumer should be delimited in food law with its objective in mind, that is the protection of consumer’s economic interest and the specificity of the type of the product that is food. As regards the dictionary meaning of words such as “absence”²⁹ “without”³⁰ “free of”³¹, there is no doubt that they signify that something is not present or does not exist. Therefore, the first impression created by the use of these words in combination with a specific substance or property is that this substance or these properties are not present. The fact that the EU legislator has explicitly allowed the use

²³ See: I. Ozimek, N. Przeździecka-Czyżewska, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w regulacjach prawnych i opinii konsumentów*, “Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2017, no 1(110), p. 11.

²⁴ See point 18 of preamble to Directive no. 2005/29.

²⁵ Point 18 of preamble to Directive no. 2005/29/EC.

²⁶ T. Pajor, *Komentarz do art.22¹ Kodeksu cywilnego...*, p. 250.

²⁷ See: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego...*, p. 51.

²⁸ See K. Włodarska, K. Pawlak-Lemańska, T. Górecki, E. Sikorska, *Motywy wyboru żywności przez konsumentów soków – badania pilotażowe*, “Journal of Agribusiness and Rural Development” 2015, no 4(38), p. 846.

²⁹ See: Oxford living Dictionary online: «The state of being away from a place or person», «The non-existence or lack of», <https://en.oxforddictionaries.com/definition/absence>; Cambridge Dictionary online: «the fact of not existing», <https://dictionary.cambridge.org>; Dictionary of Polish Language online: “absence” «non-existence of something», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/brak.html>.

³⁰ See: Oxford living Dictionary online: «In the absence of», <https://en.oxforddictionaries.com/definition/without>; Cambridge Dictionary online: «not having or doing something, or lacking something», <https://dictionary.cambridge.org>; Dictionary of Polish Language online: “Without” – «preposition that usually communicates the absence, lack of something or someone» <https://sjp.pwn.pl/szukaj/bez.html>.

³¹ See: Oxford living Dictionary online: «Not subject to or affected by (something undesirable)», <https://en.oxforddictionaries.com/definition/free>; Cambridge Dictionary online: «not having something that is unwanted or unpleasant», <https://dictionary.cambridge.org>; Dictionary of Polish Language online: Free (of something) is synonymous with the expression “devoid of”; to deprive «to cause someone or something to lose something» <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wolny.html>.

of such wording as regards a number of substances (sugar, fat, gluten), even though some low amounts of them are in fact present in products, does not change the understanding of these words. An average food consumer, even one who is aware of contamination, but at the same time conscious of significant developments of technology, may reasonably assume that the product is free of even the lowest, residual amounts of the substances addressed by the statement on the label.

In the case of those substances that are not subject to detailed regulation in the discussed scope, it is justified to adopt the universal meaning of the words used, and so if the label states that a specific substance is absent, it should mean that the producer claims there are no traces at all of this substance in the product.

Bibliography

- Korzycka M., (2005), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Korzycka M., Wojciechowski P., (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Kunkiel-Kryńska A., (2012), *Prawo konsumenckie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.07.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 4/54.
- Ozimek I., Przeździecka-Czyżewska N., (2017), *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w regulacjach prawnych i opinii konsumentów*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość”, nr 24, z. 1 (110).
- Pajor T., (2014), *Komentarz do art.22¹ Kodeksu cywilnego* in: M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak (eds.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa.
- Pawłowski B., (2003), *Wspólnotowa zasada swobodnego przepływu towarów a ochrona konsumenta w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (przegląd orzecznictwa)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1.
- Włodarska K., Pawlak-Lemańska K., Górecki T., Sikorska E., (2015), *Motywy wyboru żywności przez konsumentów soków – badania pilotażowe*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 4(38).

Paweł Wojciechowski – dr hab., WPiA Uniwersytetu Warszawskiego, p.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl.



ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Novel food and contemporary food challenges – selected legal aspects

ABSTRACT: This paper discusses legislation on novel foods, with a particular focus on EU Regulation No 2015/2283. The discussion is aimed to answer the question whether novel food can help meet contemporary food challenges and, most importantly, serve to ensure food safety and food security. The solutions recently adopted enable alternative foods to be placed on the EU market, while also ensuring a high level of protection of the health and life of consumers. Novel food offers an opportunity to safeguard the right to food but only as long as these foodstuffs do not pose a risk to human health and life. Consequently, the legislation concerning placing novel food on the EU market centres around ensuring its safety.

KEYWORDS: novel foods, food safety, food security, new technologies

1. INTRODUCTION

This paper discusses legislation on novel food, with a particular focus on EU Regulation No 2015/2283.¹ The topicality of the issue is demonstrated by the legal situation recently changed; the new rules have been in force since 1 January 2018. This discussion aims to determine whether novel food can help meet contemporary food challenges, where the most important are ensuring food safety and food security. This paper will therefore consider the question whether, and if so to what extent, the newly adopted solutions facilitate the placing of novel foods on the EU market and ensure a high level of protection of the health and life of consumers.

There are multiple reasons justifying the choice of the subject matter, particularly informative, socio-economic and theoretical considerations. As for the informative aspects, it must be pointed out that this topic has not yet been well researched. The socio-economic reasons are of great importance since novel food can be used to ensure food security, understood as the access of individuals to an appropriate amount of food. At the same time, however, products which lack a history of safe consumption may put the life and health of consumers at risk. Finally, the paper touches upon theoretical considerations by discussing the basic conceptual categories of food law.

¹ Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 2015/2283 of 25 November 2015 on novel foods, amending Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EC) No 1852/2001, OJ L 327, 11.12.2015, p. 1, referred to in this paper as Regulation No 2015/2283.

2. NOVEL FOOD IN LIGHT OF EU RULES

The definition of a novel food under Regulation 2015/2283² comprises two criteria which must be met cumulatively: a history of safe use and the application of specific production processes.³ According to the first criterion, novel foods are those foods and food ingredients which until 15 May 1997 had not been in a significantly degree used for human consumption within the EU, regardless of the Member States' accession dates. It follows that this criterion consists of two elements: time and quantity.⁴ The second criterion requires novel food to fit into at least one of as many as ten legally established categories.⁵

The EU legislator decided that the scope of the current Regulation No 2015/2283 should be the same as that of Regulation No 258/97.⁶ This decision is reflected in the legal definition of a novel food. Given the advances in science and technology, it was necessary to review, clarify and update the categories of these foods. The scope of the new document remained practically unchanged because food belonging to these categories may fall under four categories laid down in Regulation No 258/97.⁷ The new definition is more precise and reflects better the technological developments.⁸

3. ENSURING THE SAFETY OF NOVEL FOOD

The fundamental objective of food law is to ensure food safety. Literature on the subject defines this as the obligation to satisfy certain conditions and take appropriate measures that ensure human health and life.⁹ This is confirmed by Polish legislation¹⁰ which provides a legal definition of food safety describing it as all the conditions that must be met and which concern in particular: the use of additives, the level of pollutants, pesticide residue, conditions for food irradiation, organoleptic properties and actions to be taken at each stage of food production or trade to ensure human health and life.

It must be stressed that this objective itself constitutes one of the greatest challenges faced by not only the EU legislator but the agri-food sector around the world. Food safety can be affected by increasing industrialisation of food production, the use of new technologies, climate and environmental change, globalisation and structural change in agriculture.

K. Leśkiewicz notes that nowadays local food safety systems are being put in place; these comprise the norms and procedures of food law.¹¹ In the EU, novel food is also covered by instruments aimed at ensuring its safety. The first of these is the preventive pre-market safety assessment system for novel foods.¹² Although EU food law follows a general principle whereby everything that is not legally prohibited is per-

² See Article 3 (2)(a) of Regulation No 2015/2283.

³ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, "Food Policy" 2004, No 29, p. 611.

⁴ cf. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2009, p. 294 and A.H. Meyer, *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, Munich 2002, p. 64.

⁵ See Article 3 (2)(a) of Regulation No 2015/2283.

⁶ Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients, OJ L 43, 14.2.1997, p. 1, as amended, referred to in this paper as Regulation No 258/97.

⁷ cf. Article 1 (2) of Regulation No 258/97.

⁸ cf. D. Stankiewicz, "Nowa żywność", *Analizy BAS*, 2014, No 13, p. 7.

⁹ cf. A. Szymecka-Wesołowska in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, p. 82.

¹⁰ See Article 3 (3)(5) of the Act of 25 August 2006 on Food and Nutrition Safety, Dz.U. [Journal of Laws] of 2006, No 171, item 1225, as amended.

¹¹ cf. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2012, No 1, p. 180.

¹² M. Kraus, *Novel Food: Risikominimierung neuartiger Lebensmittel durch Zulassungsrestriktionen?*, Bayreuth 2001, p. 41.

mitted, the legislator increasingly applies the so-called prohibition rule. According to this rule, in order to place a foodstuff on the market, it is necessary to obtain an authorisation without which distribution of such food is prohibited.¹³ This rule also applies to novel foods which therefore cannot be placed on the EU market at the distributor's risk alone¹⁴ – their safety must be verified first. It is worth pointing out that the requirement of a pre-market safety assessment is a novelty in food law regulations.¹⁵

The safety assessment system for novel foods is based on the application procedure whereby the person intending to place a novel food on the Union market is obliged to obtain an authorisation. It should be emphasised that the initial risk assessment is performed by the food business operator.¹⁶ It is the person placing food on the market who is required to provide evidence of its safety in the application to the Commission.¹⁷ The Commission, should the necessity arise, may request the EFSA¹⁸ to give its opinion on the impact the foodstuff concerned may have on human health.¹⁹ If the Commission exercises this right, a second risk assessment is carried out – this time by the EFSA, the body which provides scientific support to risk management institutions²⁰. Based on a risk assessment, performed by the applicant or in appropriate cases by the EFSA, the Commission issues a decision authorizing the placing of a novel food on the EU market.

In addition, Regulation No 2015/2283 provides for a simplified risk analysis process for traditional food from third countries. It is based on demonstrating the history of safe use of the food concerned in its country of origin. When preparing the application, the applicant not only describes the product in detail, but also compares the qualities of the foodstuff, defining the proposed conditions for its intended use in the EU. The history of safe food use in a third country may be demonstrated only by compositional data and documented experience of continued use for at least 25 years in the customary diet of a significant number of people in at least one third country. Providing evidence of a history of safe use is supposed to confirm the overall safety of the food. Indeed, there is no guarantee that foods considered safe and traditional in other parts of the world will prove harmless for the EU population.²¹ In other words, risk assessment will be based mainly on an analysis of consumption in third countries.

The application, accompanied by evidence of the safety of a traditional third country food, is then evaluated by the Commission, the EFSA and Member States. In the absence of objections from the EFSA or any of the Member States, the outcome of the safety assessment is considered positive. However, if duly reasoned safety objections regarding the traditional food are raised, an additional assessment has to be carried out.²² Initially, it is performed by the applicant. A newly prepared application is again

¹³ R. Büscher, *Was sind »Novel Food«? Zum Anwendungsbereich der »Novel Food«-Verordnung*, in: R. Streinz (ed.), *Novel Food*, Bayreuth 1995, p. 21 and T.M. Spranger, *WTO-rechtliche Probleme der Genehmigungspflicht für neuartige Lebensmittel im Hinblick auf das SPS-Übereinkommen*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 2000, No 1, p. 111.

¹⁴ cf. R. Streinz, *Anwendbarkeit der Novel Food-Verordnung und Definition von Novel Food*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 1998, No 1, p. 2.

¹⁵ cf. M. Bockisch, *Forschung und Entwicklung im Rahmen des Novel Food Verfahrens*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 2003, No 4, p. 391.

¹⁶ cf. N. Zbinden, *Die Zulassung von Novel Food nach Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht*, Basel 2009, pp. 11–12.

¹⁷ cf. E. Rehlinger, *Das Konzept des anlagen- und produktbezogenen EG-Gentechnikrechts – die Freisetzungsrichtlinie und die Novel Foods-Verordnung*, "ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht" 1999, No 1, p. 10 ff.

¹⁸ The European Food Safety Authority.

¹⁹ See Article 10 (3) of Regulation No 2015/2283.

²⁰ A. Szymeczka, *Prawne aspekty działania systemów bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych ze szczególnym uwzględnieniem organizmów genetycznie modyfikowanych*, in: S. Kowalczyk (ed.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, p. 170.

²¹ cf. Judgment of the Court of 15 January 2009 in Case C-383/07 – M-K Europa GmbH & Co. KG v Stadt Regensburg, intervener: Landesanstalt für Lebensmittelsicherheit Bayern, ECLI:EU:C:2009:8.

²² See Article 15 (2) of Regulation No 2015/2283.

considered by the EFSA which takes into account possible risks to the health of consumers in the EU²³. The EFSA's opinion forms the basis for decisions authorising the placing of foodstuffs on the market within the EU.

The pre-market safety assessment of novel foods is a process that involves risk analysis. It is carried out on several levels but the initial assessment is always performed by the applicant. It is the applicant who bears the burden of demonstrating safety using scientific evidence. This obligation must be fulfilled in a manner that is independent, objective and transparent²⁴. It should be noted that even the simplified safety assessment procedures contain a kind of a safety valve. If Member States, the Commission or the EFSA raise objections, the evidence submitted has to be verified and a second, autonomous risk assessment must be performed by the EFSA²⁵ which acts as an independent scientific point of reference²⁶.

Another way of making sure that a novel food is safe is monitoring the products already placed on the EU market. One must agree with M. Korzycka's view that science, rather than being static, undergoes constant change meaning that legislation based on scientific research takes into account only a certain level of knowledge.²⁷ For this reason the literature often underlines the need to monitor the market after the introduction of a novel food (post launch monitoring).²⁸ The monitoring and evaluation of the potential effects on human health should be understood as the systematic collection, orderly consolidation, careful analysis and evaluation of data related to health effects associated with a novel food after it has been introduced to the market, and the subsequent dissemination of the results.²⁹ This is a manifestation of the precautionary principle.³⁰

The Commission has the right to require that the use of an authorised novel food be monitored after it has been placed on the market. Additionally, the authorisation itself may contain post-market monitoring requirements which may be imposed by the Commission for food safety reasons based on the EFSA's opinion.³¹

Regulation No 2015/2283 lists the general obligations of food business operators.³² Placing novel food on the market implies the need to inform the Commission immediately of any information of which the food business operator is aware regarding new scientific or technical data which might influence the evaluation of safe use of the novel food; as well as regarding any prohibition or restriction imposed by a third country where the novel food has already been placed on the market.³³ It should be pointed out that the monitoring requirement also applies to the sale of novel food in third countries, which is particularly significant for products traditionally consumed in these countries.³⁴

²³ See Article 17 (2) of Regulation No 2015/2283.

²⁴ Pursuant to Article 6 (2) of Regulation No 178/2002.

²⁵ For more on EFSA's competence to issue opinions, see: M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, p. 149 ff. and A. Szymecka, op.cit., p. 170.

²⁶ cf. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, p. 262.

²⁷ cf. M. Korzycka-Iwanow, op.cit., p. 141.

²⁸ R. Schumann, A. Pötting, *Sicherheitsaspekte neuartiger Lebensmittel*, "Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz" 2010, No 6, p. 579.

²⁹ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, "Food Policy" 2004, No 6, p. 613.

³⁰ See Article 7(1) of Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, 01.02.2002, p. 1, as amended, referred to in this paper as Regulation No 178/2002.

³¹ See Article 24 of Regulation No 2015/2283.

³² Article 25 of Regulation No 2015/2283 provides that these information requirements apply to any food business operator which has placed a novel food on the market.

³³ See Article 25 of Regulation No 2015/2283.

³⁴ cf. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, *Novel-Food-Verordnung. Fragen & Antworten*, Hamburg 2016, p. 84.

The literature rightly points out that the objective of food law, which is to ensure food safety in order to protect life and health, is of fundamental and overriding importance.³⁵ By contrast, other objectives of food law, including in particular ensuring food security and the free movement of foods, are conditional³⁶ and apply only to products that are safe. The general prohibition against placing unsafe food on the market,³⁷ and the adoption of special legal instruments ensuring the safety of novel foods, should therefore serve to meet this key objective and greatest challenge of today.

4. NOVEL FOOD AND ENSURING FOOD SECURITY

The literature distinguishes between food safety and food security, the former of which means that everyone has the right to food that is safe, whereas the latter – that everyone has the right to food.³⁸ It must be noted, however, that the right to food is inherent in the right to safe food. Safeguarding the right to food determines the need to ensure that foodstuffs are safe for the life and health of consumers which, in turn, necessitates satisfying the right to safe food. On the other hand, human life and health can only be protected from dangers related to food once a sufficient supply of foodstuffs has been provided. It follows that there exists a kind of positive feedback between introducing novel food to the market and making sure that it is safe. Food placed on the EU market must meet the requirements set out by food law, the fundamental one of which is ensuring its safety.

One of the greatest challenges of today is achieving long-term food security³⁹ and contributing to satisfying the growing need for food.⁴⁰ Given that the global demand for food in the future will only continue to grow, the EU should be able to contribute to satisfying it.⁴¹ FAO estimates that in order to feed nine billion people, which is the expected world population in 2050, it is necessary to increase food production by 70%.⁴² Almost 80% of agricultural land is already used to graze and feed farmed animals⁴³ and global meat demand is anticipated rise by 26% by the year 2015.⁴⁴ Moreover, fish production would need to increase by 50%, compared to the level of 2006, to meet predicted demand by 2050.⁴⁵ Against this backdrop, novel food could be considered an alternative to conventional food. It is worth noting that placing safe novel food on the EU market could also contribute to attain goal 2 of the UN Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 which is to “[e]nd hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture.”⁴⁶ Goal 2, among others, is to end hunger and all forms of malnutrition, and to ensure access by all people to safe, nutritious and sufficient food by the year 2030.

³⁵ P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, “Studia Iuridica Agraria” 2014, vol. 12, p. 52.

³⁶ cf. P. Wojciechowski in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, p. 135.

³⁷ See Article 14 of Regulation No 178/2002.

³⁸ cf. K. Leśkiewicz, *op.cit.*, p. 181.

³⁹ cf. R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2015, No 2, p.17.

⁴⁰ The Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, COM(2010) 672, p. 2.

⁴¹ *Ibidem*, p. 5.

⁴² <http://www.fao.org/livestock-environment/en/> [access: 20.04.2018].

⁴³ *Insect Protein – Feed for the Future*, p. 7, http://www.proteinsect.eu/fileadmin/user_upload/press/proteinsect-whitepaper-2016.pdf [accessed on: 20.04. 2018].

⁴⁴ The Parliamentary Office of Science and Technology, *Novel Food Production*, POSTNOTE 2015, No 499, p. 3.

⁴⁵ T. Laaninen, *Insects – soon to be a regulated food?*, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members’ Research Service PE 583.830, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA\(2016\)583830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA(2016)583830_EN.pdf), p. 1 [access: 20.04.2018].

⁴⁶ Resolution adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, p.17 ff.

Novel food may include products obtained through new methods of production or food processing, and third-country food which has not been consumed within the EU. Certainly, unknown and hitherto not consumed foodstuffs may be of help in ensuring food security. A special opportunity in this regard is offered by traditional food from third countries, such as insects and exotic plants, whose trade and introduction to the EU market are made easier by the new EU rules. Furthermore, using these innovations in the agri-food sector can have a positive economic impact on business operators by, among others, lowering the cost of land cultivation, stock farming, and food production and processing, or by making production less dependent on climatic and weather conditions. Finally, they could minimise the negative human impact on the environment, e.g. through the use of clean technology or reducing waste production.

5. CONCLUSION

Novel food offers a unique opportunity to safeguard the right to food. It could ensure a steady supply of food, make the production process independent of climatic conditions and reduce production costs. As a possible answer to new challenges faced by agriculture and the food sector, novel food is consistent with EU policies, particularly the new CAP. However, it is impossible to claim that it will help safeguard the right to food if its safety is not verified. For this reason, the legislation concerning the placing on the market of novel food focuses primarily on making sure it is safe.

This legislation sufficiently protects human life and health. The safety of such foodstuffs is dependent not only on the presence of appropriate legal instruments but also on their application. It should be emphasised that so far in the EU there have been no reported cases of health hazards related to the consumption of novel foods placed on the market in accordance with the recently adopted solutions. The effectiveness of food law in the area of protection of human health and life is best evidenced by the absence of negative experiences related to food consumption.

The current EU legal instruments for placing novel food on the EU market, due to the need to ensure a high level of protection of human health and life, are very restrictive and impose many obligations on food business operators. That said, they might help ensure food security, particularly in so far as the legislator provides for a simplified procedure for placing on the market traditional food from third countries. The effectiveness of these solutions will depend on a uniform application of law in the entire EU.

Bibliography

- Amanor-Boadu V., (2004), *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, "Food Policy", No 29.
- Bockisch M., (2003), *Forschung und Entwicklung im Rahmen des Novel Food Verfahrens*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht", No 4.
- Budzinowski R., (2015), *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego", No 2.
- Büscher R., (1995), *Was sind «Novel Food»? Zum Anwendungsbereich der «Novel Food»-Verordnung*, in: R. Streinz (ed.), *Novel Food*, Bayreuth.
- Delewski M., Grube M., Karsten J., (2016), *Novel-Food-Verordnung. Fragen & Antworten*, Hamburg.
- Korzycka M., Wojciechowski P., (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Korzycka-Iwanow M., (2007), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Kraus M., (2001), *Novel Food: Risikominimierung neuartiger Lebensmittel durch Zulassungsrestriktionen?*, Bayreuth.
- Leśkiewicz K., (2012), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego", No 1.
- Meyer A.H., (2002), *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, München.
- Rehbinder E., (1999), *Das Konzept des anlagen- und produktbezogenen EG-Gentechnikrechts – die Freisetzungsrichtlinie und die Novel Foods-Verordnung*, "ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht", No 1.

- Schumann R., Pötting A., (2010), *Sicherheitsaspekte neuartiger Lebensmittel*, "Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz", No 6.
- Spranger T.M., (2000), *WTO-rechtliche Probleme der Genehmigungspflicht für neuartige Lebensmittel im Hinblick auf das SPS-Übereinkommen*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht", No 1.
- Stankiewicz D., (2014), *Nowa żywność*, "Analizy BAS", No 13.
- Streinz R., (1998), *Anwendbarkeit der Novel Food-Verordnung und Definition von Novel Food*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht", No 1.
- Szymecka A., (2009), *Prawne aspekty działania systemów bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych ze szczególnym uwzględnieniem organizmów genetycznie modyfikowanych*, in: S. Kowalczyk (ed.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa.
- Szymecka-Wesołowska A. (ed.), (2013), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa.
- van der Meulen B., van der Velde M., (2009), *European Food Law Handbook*, Wageningen.
- Wojciechowski P., (2008), *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa.
- Wojciechowski P., (2014), *Cele prawa żywnościowego*, "Studia Iuridica Agraria", vol. 12.
- Zbinden N., (2009), *Die Zulassung von Novel Food nach Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht*, Basel.

Łukasz Mikołaj Sokołowski – doctor, Adam Mickiewicz University in Poznań, lukaszmikolajsokolowski@gmail.com.



LUCA BELVISO

Sicurezza alimentare e libera circolazione degli alimenti in materia di *Novel Foods*: il caso dell'entomofagia

ABSTRACT: *Food Safety and Free Movement of Foods in the Novel Foods: the Case of Entomophagy.*

In the current globalised context, food safety and free movement of foods represent two opposing interests. This shows quite clearly in the Novel foods Regulation, especially with regard to the marketing of insects, where the competent European authorities will have to take decisions whether or not to authorise the introduction on the European food market. This decision appear particularly complicated, especially because of the uncertainty of scientific evidences in this field: the way forward seems to be the environmental sustainability, trying not to absolutise the food safety and trying to avoid the risk of an unacceptable mercantilist rivalries.

KEYWORDS: food safety, food security, free movement of foods, novel foods, insect-eating

RIASSUNTO: Sicurezza alimentare e libera circolazione degli alimenti tendono, nell'attuale contesto globalizzato e tecnologicamente avanzato nella produzione alimentare, a rappresentare due poli in costante tensione. Tutto ciò è messo in evidenza attraverso l'analisi relativa alla commercializzazione in Europa dei *Novel foods* e, all'interno di tale categoria, degli insetti. Un terreno, quest'ultimo, ove è manifesto il conflitto fra gli interessi suindicati e ove non facili si prospettano le scelte regolatorie delle autorità sovranazionali e nazionali competenti, incaricate di assumere decisioni in un contesto in cui l'economia, l'etica, la scienza, e naturalmente il diritto, tendono ad intrecciarsi. In detto contesto, quel che occorre ricercare è allora la crescita sostenibile e la valorizzazione della *food security*, evitando sia di assolutizzare la *food safety*, la cui centralità non si vuole ad ogni modo mettere in discussione, sia di liberalizzare *tout court* il mercato alimentare europeo, spinti da quell'ondata mercantilistica che sembrerebbe pervadere la nuova disciplina europea in materia.

PAROLE CHIAVE: sicurezza alimentare, libera circolazione degli alimenti; novel foods, entomofagia

1. INTRODUZIONE. IL CONFLITTUALE RAPPORTO FRA SICUREZZA ALIMENTARE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEGLI ALIMENTI IN MATERIA DI *NOVEL FOODS*

Sicurezza alimentare e libera circolazione degli alimenti tendono, nell'attuale contesto globalizzato e tecnologicamente avanzato nella produzione alimentare, a rappresentare due poli in costante tensione.

Da una parte, la tutela della sicurezza alimentare e della salute dei consumatori rappresenta il più tradizionale interesse pubblico perseguito dal legislatore degli Stati membri e da quello europeo, in un

contesto ove il principio di precauzione è divenuto guida ispiratrice delle politiche ed azioni nazionali e sovranazionali¹.

Dall'altra parte, nel solco del processo di ampliamento dei fini istituzionali che ha interessato il diritto agroalimentare, sempre più avvertite sono le esigenze della libera circolazione dei prodotti e del libero scambio, che investono sempre di più i mercati globali, in un contesto, appunto globalizzato, ove la forza della *lex mercatoria* cerca di imporsi su qualsiasi altro interesse.

Tutta la più recente disciplina alimentare europea dà evidenza della compresenza di tali interessi contrapposti, da contemperare e bilanciare in maniera adeguata²: tutto ciò si rileva tanto negli interventi più sistematici, quanto in quelli più settoriali, come ad esempio quelli che hanno riguardato i *Novel foods*.

Quest'ultima definizione, com'è **noto**, individua i nuovi alimenti o i nuovi ingredienti alimentari, ovverosia quelli che sono da ritenersi cibi nuovi in quanto non consumati, in maniera significativa, anteriormente ad una determinata data presa come riferimento, in un certo contesto territoriale: tale genericità definitoria è appositamente voluta, posto che, indipendentemente dal fatto che la presente analisi avrà ad oggetto il contesto euro-unitario, di *Novel foods* si discute a livello globale, con alcuni Stati (come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda) che si sono dotati di proprie regolazioni.

Tornando al contesto europeo, della coesistenza degli interessi pubblici testé menzionati si rinviene traccia nella parte motivazionale di entrambi i regolamenti europei che hanno disciplinato la materia, e cioè, prima, il Regolamento (CE) n. 258/97, poi, il Regolamento (UE) 2015/2283.

Dalla lettura dei primi due “considerando” di tali regolamenti, infatti, emerge chiaramente l'esigenza di una regolazione europea: la circostanza che possano essere gli Stati membri a disciplinare, da sé, i nuovi alimenti compromette la libera circolazione degli alimenti nel mercato alimentare europeo, realizzando incertezza giuridica, alterando la corretta competizione fra gli operatori economici dei diversi Stati, con pregiudizio, in definitiva, del buon funzionamento del mercato interno.

All'esigenza di armonizzazione delle diverse discipline nazionali – da cui deriva peraltro la scelta di uno strumento regolatorio come il Regolamento – si aggiunge, in maniera altrettanto limpida, l'esigenza di un mercato libero e competitivo. Esigenza, quest'ultima, che non vive solitaria, sviluppandosi parallelamente alle istanze di più forte rilevanza sociale, relative alla sicurezza degli alimenti e alla salute umana. Tutto ciò reca con sé la conseguenza che ogni nuovo alimento o ingrediente alimentare debba essere, preventivamente alla sua commercializzazione, autorizzato a livello europeo, al fine che ne venga valutato l'impatto sulla salute dei consumatori: con l'espressa finalità di realizzare sì una più ampia apertura del mercato europeo degli alimenti, ma soltanto di quelli sicuri e sani.

In tale quadro, risulta particolarmente interessante ricostruire la disciplina europea in materia di *Novel foods* (con un *focus* specifico in materia di commercializzazione degli insetti). Solo così, infatti, sarà possibile comprendere se, alla luce del nuovo Regolamento del 2015, vi sia un valore primario – non direttamente espresso all'interno dell'atto normativo, ma non per questo necessariamente non esistente – a cui obbedisce l'attuale legislatore europeo e, da lì, “a cascata”, i diversi legislatori nazionali.

2. LA DISCIPLINA EURO-UNITARIA IN MATERIA DI *NOVEL FOODS*

La prima disciplina europea in materia di *Novel foods* risale al 1997, ovverosia al Regolamento (CE) n. 258/97³.

¹ Cfr. F. Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario” 2016, n. 6, p. 1495 ss.

² Cfr. M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, “Diritto Amministrativo” 2015, n. 4, p. 657 ss.

³ Per un commento a tale Regolamento, cfr., fra gli altri, L. Costato, *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, “Rivista di Diritto Agrario” 1997, p. 137 ss.

Tale Regolamento conteneva, già, all'art. 1, par. 2, una definizione⁴ di tale categoria, includendovi tutti i prodotti e ingredienti alimentari: i) non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità europea anteriormente al 15 maggio 1997, data di entrata in vigore di tale Regolamento; ii) rientranti in una delle sei sotto-categorie indicate dalla stessa disposizione (a titolo esemplificativo, i prodotti e gli ingredienti alimentari costituiti a partire da microorganismi, funghi o alghe o, ancora, quelli sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato); iii) non incluse nell'elenco dei prodotti o ingredienti alimentari espressamente esclusi dalla categoria ai sensi dell'art. 2 di tale Regolamento (additivi alimentari, aromi, enzimi, solventi da estrazione).

Tale Regolamento disciplinava anche la procedura per autorizzare la commercializzazione degli alimenti o ingredienti alimentari rientranti nella definizione sopra delineata, con la finalità di accertare, come affermava l'art. 3, preventivamente all'immissione in commercio, che tali prodotti o ingredienti: non presentassero rischi per il consumatore; non inducessero lo stesso in errore; non differissero dagli altri prodotti o ingredienti alimentari alla cui sostituzione essi erano destinati, al punto che il loro consumo normale potesse comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo nutrizionale.

Tale procedura, disciplinata dagli artt. 4, 6 e 7 di tale Regolamento, prevedeva che l'operatore economico interessato presentasse una richiesta di autorizzazione allo Stato membro sul cui mercato il prodotto o l'ingrediente alimentare doveva essere immesso per la prima volta, corredando tale domanda con la documentazione utile ad evidenziare che il prodotto non presentasse rischi per il consumatore. Successivamente tale Stato, tramite l'apposito organismo nazionale competente, doveva effettuare una valutazione (iniziale) del rischio, con il potere di autorizzare la messa in commercio laddove non sussistessero rischi per la salute umana o, in alternativa, di rimettere la decisione finale nelle mani della Commissione europea (obbligatorio quando fosse stato necessario ottenere valutazioni complementari ulteriori o quando fossero state sollevate obiezioni da parte della stessa Commissione o degli Stati membri a seguito della decisione statale di autorizzare la commercializzazione). Laddove la decisione fosse stata rimessa in capo alla Commissione, la stessa avrebbe dovuto decidere solo dopo aver ottenuto il parere tecnico – originariamente del Comitato permanente per i prodotti alimentari e, dal 2002, da parte – dell'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare).

Ultimo carattere su cui soffermarsi è, infine, quello dell'efficacia dell'atto autorizzatorio, che era limitata solo allo specifico richiedente, sì che qualsiasi altro soggetto interessato a commercializzare quello stesso prodotto avrebbe dovuto presentare una nuova ed autonoma domanda.

Il tempo ha tuttavia reso necessaria l'adozione di un nuovo Regolamento europeo che fosse in grado di perimetrare diversamente la nozione di *Novel foods*, sulla base della crescente evoluzione tecnologica applicata alla produzione alimentare e sulla base dei problemi interpretativi che erano sorti – come si vedrà, ad esempio, proprio in materia di insetti – in relazione alla nozione contenuta nella precedente disciplina europea. Non solo. Lo stesso procedimento autorizzatorio previsto dal Regolamento del 1997 aveva manifestato con evidenza tutti i suoi limiti sotto il profilo della lentezza, della sua estrema macchinosità, dunque della sua incapacità di soddisfare adeguatamente le istanze dei richiedenti⁵: basti pensare alla durata media di 35 mesi dei procedimenti autorizzatori, tempistica così ampia da fungere da deterrente per le piccole-medie imprese e costituire, così, una barriera dissimulata al commercio⁶.

⁴ Sulla definizione di *Novel foods* in base al Regolamento europeo in oggetto, cfr. S. Rizzioli, *Novel foods*, in: L. Costato, F. Abissini (a cura di), *European Food Law*, Padova 2012, pp. 393–400.

⁵ Sulle debolezze e i tentativi di aggiornamento del Regolamento del 1997, cfr. C. Balke, *The new Novel Food Regulation – Reform 2.0*, "European Food and Feed Law Review" 2014, pp. 285–292.

⁶ Cfr. G. Brookes, *Economic impact assessment of the way in which the EU Novel Foods regulatory approval procedures affect the EU food sector*, www.pgeconomics.co.uk/pdf/novelfoods.pdf, 2007.

La nuova regolazione giunge, all'esito di una lunga gestazione, nel 2015, con il Regolamento (UE) n. 2015/2283⁷: atto che è in vigore dal 1° gennaio 2018.

Nel definire i *Novel foods*, l'art. 3, par. 2, del nuovo Regolamento evita qualsiasi rinvio alla precedente disciplina, all'insegna di una maggiore ricercata chiarezza; inoltre, essa si pone in continuità con essa, rispetto alla quale amplia però la nozione di nuovo alimento, includendovi, ora, anche i nano cibi e – senza più alcun dubbio interpretativo – gli insetti edibili.

In continuità con la precedente disciplina è anche l'art. 7 del nuovo Regolamento, ove si stabilisce che la Commissione autorizza l'immissione in commercio del nuovo prodotto, a condizione che: i) in base alle prove scientifiche disponibili, l'alimento non presenti un rischio di sicurezza per la salute umana; ii) l'uso previsto dell'alimento non induca in errore i consumatori (in particolare nel caso in cui l'alimento sia destinato a sostituire un altro alimento e vi sia un cambiamento significativo nel suo valore nutritivo); iii) non differisca dall'alimento alla cui sostituzione è destinato, in maniera tale da rendere il suo consumo normale svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale.

Quel che invece viene a modificarsi è la procedura di autorizzazione, ora centralizzata a livello sovranazionale nell'ottica di semplificarla e renderla più agile.

In particolare, dagli artt. 10, 11, 12 e 30, emerge una procedura in base alla quale l'operatore economico che intende ottenere l'immissione in commercio di un nuovo alimento o ingrediente alimentare possa – senza più rivolgersi alle autorità nazionali – direttamente presentare domanda alla Commissione, corredandola di tutta la documentazione comprovante scientificamente che il prodotto in esame non presenti rischi associati alla sicurezza per la salute umana. Qualora vi siano dubbi in merito, tuttavia, la Commissione si rivolge ad EFSA, al fine di ottenere un parere circa l'effettiva incidenza dell'alimento sulla salute umana. Entro 9 mesi tale Autorità adotta il parere richiesto e, dalla pubblicazione di esso, la Commissione ha a disposizione 7 mesi per predisporre una proposta di atto di esecuzione di autorizzazione all'immissione in commercio. Tale atto propulsivo deve poi essere sottoposto al voto del Comitato Permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi: solo in caso di voto favorevole da parte di tale Comitato, il nuovo alimento può essere commercializzato, con efficacia, peraltro – e questa è una novità del nuovo Regolamento – *erga omnes*, posto che l'alimento autorizzato viene ora inserito in un elenco *ad hoc*, estendendosi allora a tutti i prodotti ad esso assimilabili, indipendentemente dal soggetto richiedente.

Da un breve confronto fra le discipline autorizzatorie previste dai due Regolamenti che si sono susseguiti in materie emerge, primariamente, la soppressione della valutazione iniziale del rischio che veniva compiuta dalle autorità nazionali, prescindendosi da tale fase di ulteriore controllo e configurandosi un procedimento che si sviluppa, ora, a livello unicamente sovranazionale; secondariamente – emergendo dalle tempistiche dettate dalla nuova disciplina europea – si rileva la maggiore snellezza e rapidità di tale procedura autorizzatoria.

Eppure, proprio con riferimento al procedimento *de quo* – ove in dottrina non mancano ed anzi abbondano commenti di generale favore per la sua maggiore semplicità e celerità – vi è chi ha intravisto il rischio che la tutela della salubrità alimentare “funga da velo rispetto alla primaria esigenza di libero mercato”, in un contesto ove “il servilismo della legge alla *lex mercatoria* rappresenta il vero motivo della rivisitazione del diritto unionale in ossequio alla diffusione di nuovi prodotti alimentari”⁸.

⁷ Per un commento al presente Regolamento, cfr. V. Paganizza, *Eating-insects: crunching legal clues on entomophagy*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2016, n. 1, pp. 16–41.

⁸ Così, F. Squillaci, (*H)ave Cibus. Le nuove frontiere del diritto alimentare*, Padova 2017, p. 175.

3. FOCUS: L'IMMISSIONE IN COMMERCIO DEGLI INSETTI IN EUROPA

La commercializzazione degli insetti nel mercato europeo si pone quale problematica giuridica già a seguito dell'adozione del già citato Regolamento europeo del 1997, posto che la lett. e) dell'art. 1, par. 2, nell'elencare le categorie di alimenti o ingredienti alimentari rientranti nella nozione di *Novel foods*, faceva riferimento agli "ingredienti alimentari isolati a partire da animali".

Tale riferimento non brillava per la sua limpidezza e capacità di delineare i confini definitivi, creando margini di incertezza ed opinabilità nella qualificazione degli insetti quale *Novel foods*.

Tale contesto, dominato dalla scarsa perimetrazione dei nuovi alimenti e ingredienti alimentari – e con essa dalla naturale ampia libertà di azione che si viene a sviluppare a fronte di dettati normativi dalla scarsa chiarezza – ha condotto taluni Stati membri "più avanguardisti" (in particolare, il Regno Unito, la Francia, l'Olanda, il Belgio, la Danimarca) a negare l'inclusione degli insetti nei *Novel foods*, così da sottrarre la loro immissione sul mercato da quel titolo autorizzatorio che, diversamente, sarebbe stato necessario, così consentendo la commercializzazione sul proprio territorio nazionale di talune specie di insetti: tutto ciò, a fronte di una diversa tendenza europea, disinteressata o chiusa, per diffidenza, all'entomofagia.

Il panorama giuridico in ambito euro-unitario viene a modificarsi, tuttavia, con il Regolamento europeo del 2015 succitato, ove si afferma, all'8° considerando, che "dati gli sviluppi scientifici e tecnologici avvenuti dal 1997, è opportuno rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti" – e che – "tali categorie dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti".

Quanto affermato lascia ben pochi dubbi sull'inclusione degli insetti all'interno della disposizione che definisce la categoria dei *Novel foods*. Ciò, indipendentemente dal fatto che tale disposizione, all'art. 3, par. 2, punto v), di tale Regolamento, faccia ancora riferimento agli "alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi", con non troppa distanza rispetto a quanto previsto dal Regolamento del 1997.

Ed è così, allora, che gli insetti e i prodotti a base di insetti potranno ora essere commercializzati in Europa, in maniera omogenea, sulla base del procedimento autorizzatorio previsto dalla nuova disciplina europea: il che appare innovativo per la gran parte dei Paesi europei che fino ad oggi non conoscevano l'entomofagia; diversamente, in quei Paesi ove la commercializzazione degli insetti era già consentita, si sono poste problematiche, da risolversi in senso favorevole agli operatori economici⁹, relative alla continuazione, nelle more del procedimento autorizzatorio, dell'attività già intrapresa dalle imprese.

Quel che si sta attendendo è, dunque, il parere positivo da parte dell'EFSA circa la loro commercializzazione, incaricata di valutare preventivamente i rischi relativi alla loro sicurezza: tema riguardo al quale l'Autorità in esame si era invero già pronunciata con un *report* anteriormente all'approvazione del Regolamento europeo, in data 8 ottobre 2015, ove aveva fatto presente, da una parte, i vantaggi nutrizionali connessi all'alimentazione a base di insetti, dall'altra, però, i potenziali rischi insiti nell'entomofagia, concludendo per la necessità di condurre ulteriori studi e ricerche in materia¹⁰.

Rinviando al paragrafo che segue per l'analisi di ulteriori considerazioni della FAO relative alle potenzialità e ai limiti dell'entomofagia, e concludendo in tale paragrafo la ricostruzione giuridica relativa alla commercializzazione degli insetti nel mercato alimentare europeo, si rileva la concessione di "regimi

⁹ Cfr. il 36° considerando e l'art. 35, par. 2, Regolamento (UE) n. 2015/2283.

¹⁰ Cfr. *Risk profile related to production and consumption of insects as food and feed*, "EFSA Journal", 8 ottobre 2015, disponibile all'indirizzo www.efsa.europa.eu.

di tolleranza” per gli Stati membri, potendo gli stessi consentire, a certe condizioni¹¹, nelle more del procedimento autorizzatorio, l'immissione nel mercato di specifiche specie di insetti.

In attesa di tale autorizzazione, allora, alcuni Stati – come ad esempio l'Italia¹² – hanno deciso, in piena rispondenza al principio di precauzione, di non aprire le porte all'entomofagia, ritenuta troppo incerta sotto il profilo della sicurezza alimentare. Altri, diversamente – come la Spagna¹³ – hanno consentito la commercializzazione di talune specie di insetti.

4. QUALI SFIDE PER LE ISTITUZIONI EUROPEE E LE AUTORITÀ NAZIONALI? UNO SGUARDO AL FUTURO

La globalizzazione pone i regolatori sovranazionali e nazionali di fronte a nuove sfide ed una di esse è senz'altro la regolazione dell'entomofagia.

L'apertura e la chiusura alla commercializzazione degli insetti sul mercato europeo sembra porsi come una “battaglia” che si gioca più sul piano etico e scientifico che non su quello giuridico, con un diritto che appare – invero sempre, ma in questo caso con maggiore evidenza – come il mero riflesso di concezioni morali e teorie scientifiche assunte a monte dai regolatori.

E tutto ciò non può che sollevare perplessità, presenti sia quando si analizza la relazione fra diritto e morale, sia laddove, soprattutto, si osserva il rapporto fra diritto e scienza.

Il diritto si trova, infatti, per sua natura – si pensi al caso dei *Novel foods* – prima a definire, traducendo giuridicamente definizioni scientifiche, successivamente a regolare quel che è stato incluso in tali etichette. Tutto ciò appare rilevante nell'ottica in cui si positivizzano e si rendono applicabili regole incidenti sulla società, specie quando ad assumere tali scelte sia un legislatore sovranazionale. Alla rilevanza si accompagna la straordinaria complessità di tale attività regolatoria. Si pensi alle difficoltà di intervenire in certi settori – non solo dal punto di vista normativo ma anche con l'adozione di atti amministrativi, come appunto le autorizzazioni all'accesso al mercato – caratterizzati da un elevato grado di incertezza scientifica, ove il diritto si trova a dover assumere posizioni attingendo al parere di solo una parte degli esperti, dopo aver deciso – chissà in base a quali criteri – a quale tesi scientifica aderire¹⁴.

Il legame del diritto con l'etica e la scienza è ben messo in evidenza anche da quanto affermato dalla FAO¹⁵, che ha stimato un aumento della popolazione mondiale, soprattutto nei Paesi non industrializzati, fino al 2050, di quasi 10 miliardi di persone, con l'ingente necessità di incrementare la produzione alimentare del 70% rispetto a quella odierna, indicando proprio l'entomofagia, sia per il consumo umano che per la produzione di farine per mangimi animali, quale migliore soluzione per garantire il sostentamento alimentare della crescente popolazione mondiale. Gli insetti rappresentano, infatti, alimenti ricchi di sostanze nutritive e dall'elevato contenuto proteico, capaci di porsi quale alternativa alla carne, la cui produzione non sarà più sostenibile nella misura in cui avviene oggi. Non solo. La dieta a base di insetti – continua la

¹¹ Cfr. art. 35, par. 1, Regolamento (UE) n. 2015/2283, che prevede che qualsiasi domanda di immissione sul mercato dell'Unione di un nuovo alimento, presentata da uno Stato membro a norma dell'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 258/97 – trattandosi dunque di una domanda individuale – e per la quale non viene presa alcuna decisione definitiva entro il 1° gennaio 2018, è considerata una domanda a norma del Regolamento del 2015.

¹² Cfr. Nota Ministero della Salute del 8 gennaio 2018.

¹³ Cfr. <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/9076640/04/18/Carrefour-lanza-una-nueva-gama-de-alimentos-a-base-de-insectos.html>.

¹⁴ Per alcune considerazioni sul rapporto fra scienza e diritto, cfr. A. Germanó, *La “scelta” giuridica del sapere scientifico e il sapere scientifico come norma*, in: F. Lanchester, T. Serra (a cura di), «*Et si omnes...*». *Scritti in onore di Francesco Mercadante*, Milano 2008, pp. 477–494.

¹⁵ Cfr. il report dal titolo “*The contribution of insects to food security, livelihoods and the environment*”, disponibile sul sito internet della FAO.

FAO – si pone nella direzione della sostenibilità ambientale, considerando, ad esempio, che negli attuali allevamenti di animali destinati alla produzione di carne è eccessivo il tasso di gas serra prodotto, così come ingenti sono le dosi di cibo e acqua finalizzate alla crescita di tali animali, evidentemente superiori rispetto a quelle che sarebbero necessarie per allevare gli insetti. Infine – secondo la FAO – l'entomofagia rappresenterebbe un'occasione di crescita economica per i Paesi in via di sviluppo, ove l'insetto costituisce già, spesso, un cibo tradizionalmente consumato (ad esempio in diversi Paesi dell'Africa, dell'America latina, dell'Asia e dell'Oceania), sì da porsi quali probabili Paesi *leader* di tale mercato.

Quel che dovrebbe cambiare è allora la prospettiva, valorizzando non solo la *food safety* – che viene a perdere il suo carattere di “assoluto” – ma anche la sostenibilità ambientale, alla ricerca della crescita sostenibile in un mercato che non venga negato, per rispettare e conservare le risorse del pianeta, delle quali possano così beneficiare tutti i popoli e tutte le generazioni. Sotto tale prospettiva verrebbe, del resto, valorizzata anche la *food security*, ovvero l'accesso da parte di tutte le persone ad una quantità di cibo sufficiente per condurre una vita attiva e salutare¹⁶.

D'altra parte, l'attenzione a non negare il mercato non significa la sua apertura *tout court*, all'insegna di una totale liberalizzazione dei nuovi alimenti nel mercato alimentare europeo: rischio da taluni prospettato osservando la nuova disciplina giuridica in materia, ma che si ritiene essere un rischio ancora poco reale, considerando che la giurisprudenza (di tutti i livelli istituzionali) ha da sempre esteso l'ambito del principio di precauzione, al quale è stata attribuita una forza tale da porre evidenti argini alla libertà economica. In ogni caso va accolto il monito secondo cui si proceda sì verso la crescita sostenibile, ma con l'attenzione a non sconfinare nella deriva mercantilistica, che rischierebbe di compromettere la salute dei consumatori.

Per tale ragione appare pienamente condivisibile l'atteggiamento di precauzione di quei regolatori nazionali che, nell'attesa che le Autorità europee si pronuncino, e in un ambito ove regna l'incertezza scientifica – discutendosi sui rischi connessi al fatto che gli insetti possano essere veicoli di batteri, che possano essere tossici in quanto contaminati durante la loro crescita, che possano essere allergenici, e via dicendo – hanno deciso di temporeggiare, al di là delle critiche relative al fatto che tali posizioni nascondino soltanto diffidenza verso l'entomofagia e la volontà di creare uno scudo a difesa degli alimenti tradizionali.

Da qui emerge, allora, la sfida¹⁷ per i regolatori sovranazionali e nazionali, chiamati a districarsi nel difficile terreno di bilanciamento fra libera circolazione degli alimenti e necessità di garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, a fronte di un conflitto fra libertà e autorità¹⁸ che manifesta, nel suo esito, insolubile incertezza, presupponendo concezioni morali, ma soprattutto evidenze scientifiche, ancora incapaci di indicare al diritto la direzione da percorrere.

Bibliografia

Balke C., (2014), *The new Novel Food Regulation – Reform 2.0*, “European Food and Feed Law Review”.

Costato L., (1997), *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, “Rivista di diritto agrario”.

Follieri F., (2016), *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, n. 6.

¹⁶ Sul rapporto di convivenza fra *food safety* e *food security*, cfr. M. Ramajoli, *Dalla “food safety” alla “food security” e ritorno*, “Amministrare” 2015, n. 2–3, pp. 271–292.

¹⁷ A sottolineare la presenza di una sfida avente dimensione globale, M. Ramajoli, *Dalla “food safety” alla “food security” e ritorno*, op.cit., p. 276.

¹⁸ Cfr. M. Savino, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, “Rivista trimestrale di diritto pubblico” 2017, n. 2, p. 413 ss.

- Germanó A., (2008), *La "scelta" giuridica del sapere scientifico e il sapere scientifico come norma*, in: F. Lanchester, T. Serra (a cura di), «*Et si omnes...*». *Scritti in onore di Francesco Mercadante*, Milano.
- Paganizza V., (2016), *Eating-insects: crunching legal clues on entomophagy*, in: www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1.
- Ramajoli M., (2015), *Dalla "food safety" alla "food security" e ritorno*, "Amministrare" n. 2-3.
- Ramajoli M., (2015), *La giuridificazione del settore alimentare*, "Diritto Amministrativo", n. 4.
- Rizzioli S., (2012), *Novel foods*, in: L. Cossato, F. Abissini (a cura di), *European Food Law*, Padova.
- Savino M., (2017), *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2.
- Squillaci F., (2017), *(H)ave Cibus. Le nuove frontiere del diritto alimentare*, Padova.

Luca Belviso – dottorando di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, Università degli Studi di Milano-Bicocca, l.belviso@campus.unimib.it.



MONIKA ŻUCHOWSKA-GRZYWACZ

A voluntary “GMO-free” labelling system – opportunities and risks for the consumer

ABSTRACT: This study is an attempt to present the basic legal regulations concerning genetically modified food, with particular emphasis on the provisions on its labeling, including the assumptions of the voluntary “GMO-free” system. The aim of the study is to present its legal status, and to analyze which goods are protected by legal regulations and to propose an introduction of voluntary schemes guaranteeing the lack of GMOs. The study uses the method of content analysis and document analysis, which allows to show the multifaceted nature of the discussed issue and its significant importance from the point of view of the participants of economic trade, with particular emphasis on the consumer. References were made to legal acts, periodicals and monographs. The information provided by the Ministry of Agriculture and Rural Development, the Ministry of the Environment, social organizations and data on the official websites of these organizations was used.

KEYWORDS: genetically modified food, GMO-free, labelling

1. INTRODUCTION

GM food is still a controversial issue, arousing hopes, but also doubts among consumers and entrepreneurs. The timeliness of the issue should be emphasized especially in the light of ongoing legislative works in Poland on the introduction of the “GMO-free” system. On the one hand, voices opposing introduction of new varieties containing GMOs are intensifying, there is a strong tendency to emphasize the presence of GMOs in food by appropriate labelling. On the other hand, in the developing countries one can observe the growing importance of GM crops, which give hope for cheap food. There, potential threats are underestimated. The following examples of actions taken by the authorities can be mentioned:

- Tanzania, where field trials of GM maize resistant to pests are underway but have already increased tolerance to drought.

- Philippines, where efforts are underway to allow commercial cultivation of the genetically modified Bt eggplant – resistant to pests as of 2019.

- Kenya, where the Minister of Technology declared that the government is planning to introduce in the years 2019–2022 a commercial variety of genetically modified Bt cotton.¹

The leader among the largest producers of genetically modified plants is the United States with an area of 70.9 million hectares. The largest area of GMO cultivation among European countries is Spain

¹ <https://gmo.blog.polityka.pl/2018/04/30/gmo-box-office-kwiecien-7/> [access: 20.04.2018].

with its 107 749 ha in 2015. Across Europe, a total of 116 870 ha of genetically modified plants are grown, mainly in Spain, but also Portugal, the Czech Republic, Slovakia and Romania.²

2. GM FOOD – AN ATTEMPT OF A DEFINITION

In an attempt to assess the potential benefits and threats resulting from the introduction of the term “GMO-free,” considerations should begin with, even the basic, presentation of the concept of GMO food and legal solutions in this regard.

Genetically modified food means food containing, consisting of or produced from GMOs, i.e. genetically modified organisms. Genetically Modified Organism (GMO) means a non-human organism in which the genetic material has been altered in a non-natural manner by crossbreeding or natural recombination, in particular using appropriate techniques.³

Regarding GMO food, there is still a lively discussion. Some scientists argue that its use could be a response to hunger prevailing in developing countries. Food produced by conventional methods is very expensive. The use of varieties enriched with GMOs would allow to increase food production while reducing the crop area. Lands of lower quality could then be used for regeneration of natural ecosystems. Genetic modifications would also help to reduce the use of water, fertilizers and chemical plant protection products polluting the environment. High hopes are also connected with the possibility of creating so-called edible vaccines, i.e. GM plants containing vaccines for certain bacterial and viral diseases. However, it should be emphasized that the use of GM food is not only a benefit. Numerous doubts related to the introduction of GM food on the market are indicated by its opponents. Mainly they result from the fact that it is impossible to predict all the effects that will cause us a long-term consumption of GM foods. There are fears that the resistance gene contained in GM organisms can be transferred to pathogenic or saprophytic bacteria present in the intestines of the consumer. The issue of the risk of producing new allergens and the severity of so-called cross-allergy. In addition, security tests are usually carried out by the same corporations that produce this food. This fact worries many opponents of biotechnology, who believe that this favours abuse. Among the environmentalists, however, the greatest concern is the release of GM organisms into the environment.⁴

3. LEGAL REGULATIONS REGARDING GM FOOD

At the level of international law, the most important act regulating the status of GM food is the Cartagena Protocol on Biosafety,⁵ in which it was considered necessary to accept the international community rules on the transfer, maintenance and use of living modified organisms to ensure environmental and human health protection. Due to the limited scope of this study, other acts are included in Table 1.

The status of GM food in EU regulations will be presented in more detail. However, again due to the limited scope of the study, a detailed discussion of national regulations, which are predominantly repeats will not be presented. On the basis of EU solutions, there is a legal definition of GMO food, contained in the Commission Regulation 1829/2003 on genetically modified food and feed. According to this act, genetically modified food is food containing GMOs, consisting of GMOs or produced from GMOs. These

² <http://www.isaaa.org/kc/cropbiotechupdate/article/default.asp?ID=16487> [access: 24.04.2018].

³ <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/zywnosc-genetycznie-modyfikowana/> [access: 24.04.2018].

⁴ <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/zywnosc-genetycznie-modyfikowana/> [access: 24.04.2018].

⁵ Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, done at Montreal on 29 January, OJ 2004 No. 216 item 2201.

are not only foodstuffs wholly or partly consisting of GM organisms, but also those which, although they do not contain the GM organism, have been partly or entirely produced from it (oil, sugar).⁶

GM foods are not food processing aids that are used during the production process. Also, food processed by this type of means alone is not considered to be genetically modified. This applies, for example, to wine and cheese produced using transgenic micro-organisms and honey obtained from transgenic plants. According to Regulation 1829/2003 / EC, GMO products in an amount of less than 0.9% for the ingredient are also not considered as genetically modified food. According to this principle, all additives from one plant species are treated as one ingredient. The content of a genetically modified ingredient cannot, therefore, be greater than 0.9% in a given product. For products under evaluation, this threshold is reduced to 0.5%. In both cases, however, the presence of GMOs must be unplanned or technically unavoidable. Economic operators must be able to prove that the occurrence of such material is accidental and that appropriate measures have been taken to avoid it.⁷

If this presence is accidental or technically unavoidable and the content of GMOs is below 0.9 percent products do not have to be marked. There is no labelling of animal products from animals fed with GMO feeds, as according to scientific research, the modified DNA does not pass to the animal body, thus the product of animal origin is not GMO – therefore it is excluded from the labelling obligation⁸.

The issue of GMO food has been comprehensively addressed in Directive 2001/18 / EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC.⁹ This document was adopted as a result of the development of biotechnology and the discussion on broadly understood food safety.¹⁰ The object of protection in accordance with the Regulation is to guarantee human health without introducing a restrictive authorization system.¹¹ With the adoption by the European Parliament and the European Council of Regulation No 1946/2003 on the transboundary movement of genetically modified organisms, adequate legal protection of the framework for the transport, transfer and use of genetically modified food has been ensured.¹² The regulation introduced provisions indicated in the Cartagena Protocol, which became the basis for creating appropriate regulations to ensure an adequate level of safety related to the transport, transmission and use of genetically modified food.

The European Union rules on GM food should be considered restrictive and detailed.¹³ These include those in which the legal framework for the marketing of GMOs is defined, such as Directive 2001/18 and Regulation No. 1946/2003 / EC¹⁴, complementing Regulation No 1829/2003 / EC¹⁵ and Regulation 1830/2003/EC.¹⁵ Based on these regulations, a rigorous system of pre-market control of this type of

⁶ EP and Council Regulation (EC) No 1829/2003 of 22 September 2003 on genetically modified food and feed (OJ L 268, 18 October 2003, P. 0001–0023).

⁷ <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/zywnosc-genetycznie-modyfikowana/> [access: 24.04.2018].

⁸ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, p. 324.

⁹ Directive 2001/18 / EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220 / EEC (Official Journal L 106, 17 April 2001, P. 0001–0039).

¹⁰ I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008, p. 38.

¹¹ C. Zapała, *Prawne aspekty obrotu żywnością genetycznie modyfikowaną w Unii Europejskiej i Polsce*, “Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, Vol. XIX, No 30.

¹² Regulation of the European Parliament and of the Council (EC) No. 1946/2003 of July 15, 2003 on the transboundary movement of genetically modified organisms (EC Dec. 2003, L 287).

¹³ C. Zapała, *Prawne aspekty...*, op.cit.

¹⁴ EP and Council Regulation (EC) No 1829/2003 of 22 September 2003 on genetically modified food and feed (OJ L 268, 18 October 2003, P. 0001–0023).

¹⁵ EP and Council Regulation (EC) No. 1830/2003 of 22 September 2003 on the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18 / EC (OJ L 268, 18 October 2003, P. 0024–0028).

products was created in the field of GMO food. Thus, the EU legislator ordered the risk, recognizing that this area is subject to regulation, although it is restrictive, but at the same time opening the possibility of entering into the market of genetically modified food.¹⁶

The introduction of a genetically modified product in the European Union is closely related to the necessity to carry out a thorough and long procedure, which allows for a detailed examination of the product and determination of the risk associated with its trade and cultivation. The binding legal regulations implement the principle of foresight, which gives a higher priority to the protection of human and animal health than unrestricted economic turnover, aimed at achieving profit.¹⁷

It should also be pointed out that there may be significant doubts regarding the procedure for issuing opinions on products containing GMOs placed on the market. These opinions are drawn up by the applicants. And although the EU's increasingly liberal approach to GMO food can now be observed, the Commission has made it clear that the far-reaching application of the precautionary principle by the state will be considered abusive and may be considered a form of protectionism. Selected acts of international, EU and national law regarding GM food are presented below.

Table 1. List of selected legal acts regulating the status of genetically modified food

O.n.	International regulations	EU regulations	National regulations
1.	Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity	Directive 2001/18 EC (on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms)	The Act of January 15, 2015 amending the Act on genetically modified organisms and certain other acts
2.	The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety	Commission Regulation 1830/2003 (on the traceability and labelling of genetically modified organisms and traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18 / EC)	Act on microorganisms and genetically modified organisms – unified text
3.	National Reports on Implementation of the Cartagena Protocol on Biosafety First Regular National Report (2007)	Directive 2000/54 EC (on the protection of workers from risks related to exposure to biological agents at work)	Ordinance of the Minister of the Environment of 11 May 2015 regarding the internal regulations of the Commission for matters of microorganisms and genetically modified organisms
4.	COUNCIL DECISION of 25 June 2002 on the conclusion on behalf of the European Community	Directive 2009/41 / EC (on the limited use of genetically modified micro-organisms)	Poland's framework statement of 18 November 2008 on genetically modified organisms (GMOs)
5.		Council Decision 2001/204 (supplementing Directive 90/219 / EEC as regards the criteria for determining the level of safety for human health and the environment as regards types of genetically modified micro-organisms)	Regulation on the classification of microorganisms and organisms used in the contained use of genetically modified micro-organisms and the contained use of genetically modified organisms

¹⁶ I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana...* op.cit., p. 218.

¹⁷ C. Zapala, *Prawne aspekty ...*, op.cit.

O.n.	International regulations	EU regulations	National regulations
6.		Commission Regulation 49/2000 (amending Council Regulation (EC) No 1139/98 concerning mandatory labelling on certain foodstuffs produced from genetically modified organisms other than those provided for in Directive 79/112 / EEC)	
7.		Commission Regulation 1829/2003 (on genetically modified food and feed)	
8.		Regulation (EC) 1946/2003 of the European Parliament and of the Council (on the transboundary movement of genetically modified organisms)	

Source: own study based on <http://gmo.ekoportal.pl/akty-prawa-i-dokumenty.html>.

A Voluntary “GMO-free” labelling system EU law imposes an absolute obligation to mark GMO products. The rules for the labelling of genetically modified products are contained in Regulation 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18 / EC.¹⁸ The type of information that must be provided on the packaging of a product containing or consisting of GMO (GM product), depending on the form in which it is placed on the market.

– in the case of GM products pre-packed, the words ‘This product contains genetically modified organisms’ or ‘This product contains genetically modified (name of organism (s))’ should be placed on the label.

– if GM products other than pre-packaged are offered to the end consumer, the words “This product contains genetically modified organisms” or “This product contains genetically modified (s)” should be included in the product exhibition or accompanying presentation. organism (s)].” The above requirements do not apply to GM products where the quantity of GMOs is less than 0.9%, provided that the content is unintentional or technically unavoidable.

The principles set out above do not apply to GM food and GM feed, the labelling of which is governed by the provisions of Regulation 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed.¹⁹ There is no labelling of animal products from animals fed with GMO feeds, as according to scientific research, the modified DNA does not pass into the animal body. Thus, the product of animal origin is not GMO.

In addition to the mandatory labelling system for foods containing GMOs, producers have the option of voluntarily labelling products as GMO-free. Such a system usually consists in granting the producer a certificate and the right to mark products with a special graphic symbol. In the certificate, an independent organization or company ensures that a given producer has a quality control system and a supply chain that ensures that no GMOs are present in the final product. The issue of non-GMO labelling, as well as

¹⁸ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego...* op.cit., p. 344.

¹⁹ <http://gmo.ekoportal.pl/znakowanie.html> [access: 15.05.2018].

mandatory labelling of products containing GMOs, is disputed. For example, the need to mark products when GMO approval systems are in place or there is mandatory labelling is questioned.²⁰

“GMO-free” labelling has been used for nearly 10 years in several EU countries, including Germany, Austria, France, Italy and Slovenia, and in 2016 Hungary started preparations towards introducing it in its territory.²¹ However, the provisions regulating the labelling of products as “GMO-free” are non-harmonized at EU level (as opposed to labelling GMO products) and differ slightly in individual EU countries. In practice, this is causing difficulties when it comes to the free movement of goods in the common market.²²

In Poland, the Ministry of Agriculture and Rural Development drew up regulations enabling the labelling of products made without the use of genetically modified organisms. The draft national law sets out the rules for the use of the “GMO-free” label on food products.²³ Such labelling is voluntary. The project does not provide for the creation of one universal sign or logo. An important issue is that the producer, marking the sold product as “GMO-free”, will not be able to use this label to promote it in a way that emphasizes that the lack of GMO means better quality or special value of the product, for example, healthy, because it is “GMO-free”. The quality control of agri-food products with the “GMO-free” label will be monitored by the Trade Quality Inspection of Agricultural and Food Products. In the scope of supervision over the label “GMO-free” in feedingstuffs – Veterinary Inspection. Products of plant origin that are not genetically modified and which have GMO counterparts admitted to trading on the EU market (maize, rapeseed, soybeans), products from animals fed with non-GMO feeds (eg. meat, milk, eggs, cheese), honey and organic products.²⁴ The introduction of such voluntary labelling will be a response to the demands of society demanding that consumers be able to choose food produced without the participation of genetically modified ingredients. The draft of the new act on the labelling of products produced without the use of genetically modified organisms is currently at the stage of public consultations, which will end on 28 May 2018.

4. CONCLUSIONS

In attempting to answer the question of which goods are protected under the GMO food regulations, especially the “GMO-free” labelling system, it should be pointed out that consumer safety has been prioritized. The provisions on GMO food are designed to indicate an appropriate standard of safety, and thus guarantee a high level of protection of human life and health. The economic interest of the consumer, who then has access to the products sought by him, should also be mentioned as the object of protection. Moreover, it seems that the purpose of the introduced EU regulations is also to ensure the free movement of goods and the smooth functioning of the internal market.

Producers who introduce additional “GMO-free” markings do so to make their products may become more attractive from the marketing point of view for consumers looking for products lacking GMOs in their composition. However, they will be burdened with additional costs resulting from the necessity of at least redesigning and introducing new packaging to the market.

²⁰ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego...* op.cit., p. 346.

²¹ www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Znakowanie-produktow-wolnych-od-GMO.

²² www.polskatimes.pl/fakty/polityka/a/zmiany-ws-gmo-sejm-uchwalil-nowelizacje-ustawy-o-mikroorganizmach-i-organizmach-genetycznie-modyfikowanych,12918566/.

²³ The “GMO-free” labelling is a complementary measure for the activities carried out by the Ministry to increase the production of protein used in fodder in the country. It is about partially replacing imported, genetically modified soy meal for feeding animals. The ban on the use of GMO feeds is to enter into force from January 2019.

²⁴ <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Znakowanie-produktow-wolnych-od-GMO> [access: 16.05.2018].

At the same time, there is a risk that producers who market their products that are devoid of GMOs, and for equal reasons do not join the voluntary GMO-free labelling scheme, will be perceived by consumers as being in whose goods it is present. The lack of a uniform, top-down mark may also be highly problematic. The introduction of such a logo would make the system recognizable, over time increase consumer confidence, prevent chaos in marking and protect against fraud, make it impossible for dishonest producers to promote products wrongly and unduly inflate their prices, which will definitely affect consumers. This logo could be managed by the Minister of Agriculture and Rural Development. Presently, with great benefit for the consumer, the entrepreneur will not be able to use it to promote his product as a proof of better qualitative or health-promoting properties. These solutions, however, although they arouse a lot of emotions, are the best example of how many changes, modification and discussions about the project and prolonged social consultation are needed to assess them as consistent with EU regulations, then requiring only notification to relevant institutions. Thanks to these solutions, Poland will be perceived as a country free of GMOs, which may contribute to the promotion of domestic products on the EU market.

Bibliography

- Regulation (EC) No 1946/2003 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms (EC Dec. 2003, L 287).
- Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed (OJ L 268, 18 October 2003, P. 0001–0023).
- EP and Council Regulation (EC) No. 1830/2003 of 22 September 2003 on the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18 / EC (OJ L 268, 18 October 2003, P. 0024–0028).
- Directive 2001/18 / EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220 / EEC (Official Journal L 106, 17 April 2001, P. 0001–0039).
- Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, done at Montreal on 29 January, OJ 2004 No. 216 item 2201.
- Korzycka M., Wojciechowski P., (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Wrześniewska-Wal I., (2008), *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa.
- Zapała C., (2016), *Prawne aspekty obrotu żywnością genetycznie modyfikowaną w Unii Europejskiej i Polsce*, “Studenckie Zeszyty Naukowe”.
- <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/zywnosc-genetycznie-modyfikowana/>.
- <https://gmo.blog.polityka.pl/2018/04/30/gmo-box-office-kwiecien-7/>.
- <http://gmo.ekoportal.pl/znakowanie.html>.
- <http://www.isaaa.org/kc/cropbiotechupdate/article/default.asp?ID=16487>.
- <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Znakowanie-produktow-wolnych-od-GMO>.
- <http://www.polskatimes.pl/fakty/polityka/a/zmiany-ws-gmo-sejm-uchwalil-nowelizacje-ustawy-o-mikroorganizmach-i-organizmach-genetycznie-modyfikowanych,12918566/>.

Monika Żuchowska-Grzywacz – doctor, Kazimierz Pulaski University of Technology and Humanities in Radom, mon.zuchowska@wp.pl.



GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA

Armonización normativa agroalimentaria en la República Argentina, desafíos locales y de integración, caso MERCOSUR

SUMMARY: *Agro-Food Regulatory Harmonization in the Argentina Republic, Local Challenges and Integration, MERCOSUR Case.* The process of the agro-food chain reflected in the well-known expression “from farm to fork”, is not always carried out in the same country, but in different countries that develop their relationship in different territories and as a consequence could be subject to the law of any of them. Therefore, the need arises for a common system of norms. In the case of the Argentina Republic, for example, MERCOSUR, which, through the Economic Complementarity Agreements, the partial scope agreements and the decisions of the Grupo Mercado Común established as obligatory sources. The challenge of achieving the establishment of a Mercado Común del Sur that harmonizes agro-food norms, among others, in a true System of Regional Integration, we believe, is in the making, there are still no supranational authorities of an administrative, parliamentary (operational) or judicial nature that allow the operative application of the harmonization norms.

KEYWORDS: agro-food, regulatory, harmonization

RESUMEN: El proceso de la cadena agroalimentaria reflejado en la conocida expresión “de la granja a la mesa” no siempre se lleva a cabo en el mismo país, sino en diferentes países que desarrollan su relación en distintos territorios y en consecuencia podrían estar sometidos a la ley de cualquiera de ellos. Por lo antedicho surge la necesidad de un sistema común de normas. En el caso de la República Argentina, por ejemplo, el MERCOSUR, el cual, mediante los Acuerdos de Complementación Económica, los Acuerdos de alcance parcial y las decisiones del Grupo Mercado Común se erigen como fuentes obligatorias. El desafío del logro de la constitución de un Mercado Común del Sur que armonice las normas agroalimentarias, entre otras, en un verdadero Sistema de Integración Regional, creemos, se encuentra en ciernes, no existen aún autoridades supranacionales de carácter administrativo, parlamentario (operativo) y judicial que permitan la aplicación operativa de las normas de armonización.

PALABRAS CLAVE: agro-food, armonización

1. INTRODUCCIÓN

Como afirma Amat Llobart¹ “el proceso de la cadena agroalimentaria se inicia, por tanto, en el eslabón primario de la producción de alimentos por parte del agricultor, para llegar a su culminación en la fase de distribución y comercialización del producto alimentario al consumidor final, proceso que

¹ Vid. P. Amat Llobart, *Problemas de funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España: Déficits a erradicar y aspectos mejorables*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2015, Nro 2, en: <http://www.ijeditores.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=fba2216e77dc89697aa22df387b7aeac>.

queda bien reflejado en la conocida expresión “de la granja a la mesa”, la misma no siempre se lleva a cabo en el mismo país, sino que en muchos casos son transacciones en las que es frecuente la participación de agentes de diferentes países que desarrollan su relación en distintos territorios y en consecuencia podrían estar sometidos a la ley de cualquiera de ellos.

Para Bonilla Aldana, a su vez, “la dificultad en cuanto a la determinación del régimen aplicable a la relación comercial y la falta de una solución a dicha problemática, que sea acorde con los requerimientos del comercio internacional y las necesidades de los agentes del mercado, constituyen una situación que resulta poco beneficiosa para los comerciantes. Ellos se tendrán que ver sometidos a la incertidumbre del desconocimiento del régimen aplicable a la relación y al aumento de los costos de transacción como consecuencia de la necesidad de evitar posibles efectos negativos en el futuro”.

Por lo antedicho surge la necesidad de un sistema común de normas internacionales que favorezcan a los países que forman parte de varios sistemas selectivos, en nuestro caso la República Argentina y el MERCOSUR.

El presente trabajo tiene por finalidad analizar distintos criterios doctrinarios y normativos relativos a la Armonización Normativa Agroalimentaria en la República Argentina, desafíos locales y en procesos de Integración: caso del MERCOSUR.

2. CONCEPTO DE ARMONIZACIÓN

Si bien no hemos encontrado una conceptualización unívoca de la armonización del derecho, autores diversos han esbozado distintas definiciones, así Bogdan³ la define como “hacer compatibles las disposiciones de dos o más sistemas” y, por último, Rodríguez⁴ afirma que “por la armonización normativa nos referimos a los procedimientos que suponen una modificación de la legislación de varios Estados sin alcanzar una completa unificación, pero con el propósito de crear una afinidad esencial entre varias legislaciones, ya sea de tipo sustantivo o de tipo adjetivo o procesal”.

Es importante señalar que la armonización del derecho no tiene como finalidad la eliminación de todas las diferencias existentes entre sistemas jurídicos, sino que tiende a suprimir las diferencias sustanciales o procesales que impiden el desarrollo del comercio internacional⁵.

3. NORMATIVA INTERNA Y COMPETENCIA ALIMENTARIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

En materia agroalimentaria (incluida la materia sanitaria) la problemática del deslinde de competencias en un sistema federal de gobierno como es el caso de la República Argentina, fundamentalmente entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de especial relevancia. La base de la discusión partía de las propias normas constitucionales aplicables.

² Vid. J. Bonilla, *Harmonisation of law, concept and critics with regard to its implementation*, en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3749/3943> [acceso: 24.03.2018].

³ Vid. M. Bogdan, *Making the legal rules of two or more legal systems more alike (traducción libre)*. *Comparative Law*, 1ª ed., 1994, citado por Philip James Osborne, *Unification or Harmonisation: A Critical Analysis of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods 1980*, Pace Law School Institute of International Commercial Law 2006.

⁴ Vid. M. Rodríguez Fernández, *Introducción al Derecho Comercial Internacional*, Bogotá 2009, p. 229.

⁵ Vid. M. Rodríguez, *Armonización legislativa en materia de salvataje de empresas en el Mercosur. ¿Una quimera o una necesidad?*, tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires 2007, p. 113.

Ya señalaba Bidart Campos⁶, haciendo alusión a “la planificación, el ordenamiento y la prestación de servicios (aplicable, entendemos, a la temática aquí desarrollada, en virtud de lo establecido en relación al servicio público de asistencia sanitaria previsto en la Ley 27.233) ha suscitado desde hace tiempo – al igual que otros problemas análogos en los que se ventila el reparto de competencias entre estado federal y las provincias – la controversia de posiciones centralistas y federalistas”.

En dicha controversia, que hoy subsiste, como se observará en los supuestos que se analizan seguidamente, la competencia federal para que el Congreso Nacional legisle puede fundarse en distintas normas constitucionales.

Comenzaremos por un lado con la denominada “cláusula del progreso”, actual artículo 75 inc. 18 de la Carta Magna, completada luego de la reforma de 1994 por el inciso 19 siguiente, y, por el otro, la “cláusula comercial” contenida en el artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional⁷.

La “cláusula del progreso” citada tiene su contrapartida en la contenida en el artículo 125 de la Constitución Nacional que fija competencias similares en cabeza de las Provincias⁸.

Por otro lado, para justificar las competencias locales no debe olvidarse que nuestro Estado, de acuerdo al modelo constitucional adoptado, es una organización de base territorial, integrada por provincias y municipalidades, como ordenamientos parciales de la estructura primaria u originaria, a la que se le reconoce la soberanía en el primer nivel de las potestades estatales. Por tratarse de un sistema federal, las provincias conservan todo el poder no delegado en el gobierno central, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. (artículos 1, 121 y 122 de la Constitución Nacional)⁹.

Luego de la reforma de 1994 deben citarse también como aplicables a la temática en análisis el artículo 42¹⁰, tercer párrafo de la Constitución Nacional. Además, el art. 75 Inciso 19 de la Constitución Nacional establece que “Corresponde al Congreso: Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al

⁶ Vid. G. Bidart Campos, *Jurisdicción Federal y Jurisdicción Provincial en materia electroenergética*, Buenos Aires 2003, p. 735.

⁷ Constitución Nacional, en adelante: “C.N.” Dichos textos expresan: Artículo 75 C.N: “Corresponde al Congreso: Inc. 13: Reglar el comercio con las Naciones Extranjeras y de las provincias entre sí... Inc.18: Proveer a lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

⁸ Dicha norma establece: Artículo 125 C.N.: “Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con recursos propios. Las Provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

⁹ Sus textos rezan:

“Artículo Primero: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución”.

“Artículo 121: 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” .

“Artículo 122: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”.

¹⁰ Art.42. 3er pfo. de la C.N.: “La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen”.

Entendemos, a los efectos del presente trabajo, que la regulación de la productividad de la economía nacional es una facultad delegada por las provincias a la Nación, incluiría procesos productivos agroalimentarios, con el alcance de desarrollo del presente.

El Decreto-ley 18.248 declara vigente en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino¹¹, las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto 141/53, con sus normas modificatorias y complementarias.

Este Código y sus disposiciones complementarias se aplican y hacen cumplir por las autoridades sanitarias, nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en sus respectivas jurisdicciones, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino¹².

No obstante, el carácter local del ejercicio de la función de policía como surge de la Constitución Nacional, por expresa disposición legal, se prevé una competencia concurrente, entre la Autoridad local y la Autoridad Nacional, pudiendo ésta última, “concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país”¹³.

El adelanto tecnológico utilizado en la elaboración de alimentos puede variar vertiginosamente. Así, un proceso de elaboración puede no figurar en el CAA, ni siquiera implícitamente, en dicho supuesto, si ese alimento no introduce elementos extraños o indeseables, o no altera el valor nutritivo o aptitud bromatológica de los alimentos terminados es considerado lícito¹⁴.

4. IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE ALIMENTOS

Cuando el alimento sea importado, se aplicarán¹⁵ los requisitos del CAA, quedando a criterio de la Autoridad de aplicación la consideración de satisfechos los requisitos legales del CAA, cuando los productos provengan de países que cuenten con niveles de contralor alimentario equiparables a los de la República Argentina, o cuando se utilicen las normas del Codex Alimentarius¹⁶.

En los supuestos de importaciones desde países en los que rijan tratados de integración económica o acuerdos de reciprocidad pueden considerarse satisfechas las exigencias del CAA, previa evaluación del sistema de control alimentario en cada país de origen.

Respecto a la exportación de alimentos los exportadores están facultados al cumplimiento de las exigencias del CAA o las que rijan en el país de destino, a su sola opción.

5. MERCOSUR

El MERCOSUR como proceso abierto y dinámico desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional.

¹¹ Código Alimentario Argentino, en adelante: CAA.

¹² Arts. 1°, 2° y 3° del CAA.

¹³ Art. 2°, in fine del CAA.

¹⁴ Resolución Conjunta Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Secretaría de Política y Riesgo Sanitario N° 187; N° 48; 04.05.00.

¹⁵ Decreto Ministerial Economía 2092; 10.10.91 sustitutiva del art. 2° del Decreto 2126/71.

¹⁶ FAO / Organización Mundial de la Salud.

Según lo establecido en el Artículo 1° del Protocolo de Ouro Preto¹⁷, los órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental del MERCOSUR son: el Consejo de Mercado Común, el grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR

5.1. Consejo del Mercado Común (CMC)

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común. Para el cumplimiento de sus funciones el CMC cuenta con órganos o foros dependientes como son: la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Reuniones de Ministros, Grupos de Alto Nivel, entre otros.

Se pronuncia mediante Decisiones, las que son obligatorias para los Estados Partes.

5.2. Grupo Mercado Común (GMC)

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. La Decisión CMC N° 12/12¹⁸ estableció la estructura actual dependiente del Grupo Mercado Común.

6. RESOLUCIÓN N° 01/12 MERCOSUR / GMC REGLAMENTO TÉCNICO MERCOSUR SOBRE INFORMACIÓN NUTRICIONAL COMPLEMENTARIA (INC)¹⁹

El presente Reglamento Técnico se aplica a la Información Nutricional Complementaria (INC) contenida en los rótulos de los alimentos envasados que se produzcan y comercialicen en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, al comercio entre ellos y a las importaciones extrazona, envasados en ausencia del cliente, listos para ofrecerlos a los consumidores²⁰, así como, incluso la contenida en los anuncios en medios de comunicación y en todo mensaje transmitido en forma oral o escrita, de los alimentos que sean comercializados listos para la oferta al consumidor.

Se exceptúa a los alimentos para fines especiales (de acuerdo a lo definido en el Reglamento de Términos del Mercosur (RTM), sobre el rotulado nutricional de alimentos envasados); aguas minerales y demás aguas envasadas destinadas al consumo humano; y a la sal de mesa; sin perjuicio de lo establecido en los Reglamentos Técnicos específicos.

6.1. Contenido de las declaraciones de propiedades nutricionales

El Reglamento define INC como: “Cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un alimento posee propiedades nutricionales particulares, especialmente, pero no sólo, en relación con su

¹⁷ Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto).

¹⁸ http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3878/1/dec_012-2012_es_tipologia_y_estructura.pdf.

¹⁹ http://www.puntofocal.gov.ar/notific_otros_miembros/pry33a1_t.pdf.

²⁰ Art. 1° del Reglamento Técnico, el adelante “El Reglamento”, se aplica a la Información Nutricional Complementaria, en adelante: INC.

valor energético y/o su contenido de proteínas, grasas, carbohidratos y fibra alimentaria así como con su contenido de vitaminas y minerales”²¹.

Por expresa disposición reglamentaria concerniente a las declaraciones de propiedades relativas al contenido de nutrientes (contenido absoluto) es la INC que describe el nivel y/o la cantidad de uno o más nutrientes y/o valor energético contenidos en el alimento²².

La Declaración de propiedades comparativas (contenido comparativo): es la INC que compara los niveles de igual/es nutriente/s y/o el valor energético del alimento objeto de la misma con el alimento de referencia²³.

6.2. Términos autorizados para la Información Nutricional Complementaria

En relación a los términos autorizados para la INC, se establece²⁴ que la misma deberá estar redactada en el idioma oficial del país de consumo (español o portugués), sin perjuicio de la existencia de textos en otros idiomas. En los casos que existan textos en otros idiomas relacionados con la INC que no cumplan con lo establecido en el presente Reglamento estos no deberán ser visibles en el rótulo.

Sin embargo, existen algunos términos en inglés autorizados para los respectivos idiomas, los cuales no necesitan ser traducidos.

7. ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA N° 18

El presente Acuerdo tiene por objeto facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común a constituirse de conformidad con el Tratado de Asunción de fecha 26 de marzo de 1991, cuyos principales instrumentos, durante el período de transición, exceptuándose su aplicación a los Acuerdos de Alcance Parcial, de Complementación Económica Números 1, 2, 13 y 14, ni a los comerciales y agropecuarios, suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

8. REGLAMENTO DE ORIGEN DE LAS MERCADERÍAS EN EL MERCADO COMÚN DEL SUR

El presente Reglamento define las normas de origen del MERCOSUR, las disposiciones y las decisiones administrativas a ser aplicadas por los Estados Partes a los efectos de: a) calificación y determinación del producto originario; b) emisión de certificados de origen; y c) sanciones por adulteración o falsificación de los certificados de origen o por no cumplimiento de los procesos de verificación y control.

9. MODALIDAD EXTRA-MERCOSUR

En el régimen vigente se contempla una modalidad de cooperación denominada “Extra-MERCOSUR”, con el establecimiento de prioridades de esa cooperación que el Grupo Mercado Común aprobó

²¹ Art. 2.1. del Reglamento.

²² Art. 2.1.1.1 del Reglamento.

²³ Art. Por 2.1.1.2.

²⁴ Art. 4°.1 del Reglamento.

mediante la Decisión GMC N° 23/14 donde estableció distintas áreas prioritarias a las que deben contribuir los proyectos de cooperación dirigidos al MERCOSUR.

10. CONCLUSIÓN

La inexistencia de un conocimiento fehaciente sobre el régimen legal aplicable en los sistemas de integración regional y aun a nivel interno de los Estados puede no estimular la inversión extranjera y el comercio mundial. Lo antedicho ha llevado a la doctrina a afirmar que uno de los principales objetivos del legislador debe ser el logro de la seguridad jurídica junto con la predictibilidad.

En la República Argentina el Decreto-ley 18.248 declara vigente en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino, las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario. El mismo y sus disposiciones complementarias se aplican y hacen cumplir por las autoridades sanitarias, nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en sus respectivas jurisdicciones.

Respecto a la exportación de alimentos, el CAA contempla la atribución de los exportadores para optar por el cumplimiento de las exigencias del CAA o las que rijan en el país de destino, a su sola opción. Cuando el alimento sea importado²⁵, a criterio de la autoridad de aplicación la consideración de satisfechos los requisitos legales del CAA, cuando los productos provengan de países que cuenten con niveles de contralor alimentario equiparables a los de la República Argentina, o cuando se utilicen las normas del Codex Alimentarius.

En el MERCOSUR los Acuerdos de Complementación Económica, los Acuerdos de alcance parcial y las decisiones del GMC se erigen como fuentes obligatorias de Derecho para las Partes, incluidas aquellas de carácter agroalimentario, éstas hacen responsables internacionalmente a los Estados Partes, la incorporación al Derecho interno se lleva a cabo mediante decisiones administrativas.

El desafío del logro de la constitución de un Mercado Común del Sur que armonice las normas agroalimentarias en un verdadero Sistema de Integración Regional, creemos, se encuentra en ciernes, no existen aún autoridades supranacionales de carácter administrativo, parlamentario (operativo) y judicial que permitan la aplicación operativa de las normas de armonización.

Bibliografía

- Alfaro J., (2009), *Contra la armonización positiva: la propuesta de la Comisión para reforzar el private enforcement del Derecho de la Competencia*, "Revista para el Análisis del Derecho".
- Amat Llombart P., (2015), *Problemas de funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España: Déficits a erradicar y aspectos mejorables*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario", n. 2.
- Bidart Campos G., (2003), *Jurisdicción Federal y Jurisdicción Provincial en materia electroenergética*, Buenos Aires.
- Bogdan M., (1994), *Making the legal rules of two or more legal systems more alike*, *Comparative Law*, 1ª ed.
- Bonilla J., (2013), *La armonización del Derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación*, en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3749/3943> [acceso: 24.03.2018].
- Rodríguez M.S., (2007), *Armonización legislativa en materia de salvataje de empresas en el Mercosur. ¿Una quimera o una necesidad?*, tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Rosett A., (2006), *Unification, Harmonization, Restatement, Codification, and Reform in International Commercial Law*, Pace Law School Institute of International Commercial Law, <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/rosett2.html>.
- González Acosta G., (2017), *Régimen Jurídico de la actividad Agropecuaria*, Buenos Aires.
- Morales Lamberti A., (1993), *La política del derecho y la agricultura orientada al mercado*, Córdoba.

²⁵ Decreto ME y SAyA 2092; 10.10.91 sustitutiva del art. 2º del Decreto 2126/71.

- Pastorino L., (2011), *Derecho Agrario Argentino*, 2. ed. actualizada, Buenos Aires.
- Pizzolo C., (2010), *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA; Unión Europea*, 1º ed., Buenos Aires.
- Rodríguez Fernández M., (2009), *Introducción al Derecho Comercial Internacional* Universidad Externado de Colombia.
- Ulate Chacón E., Vásquez Vásquez R., (2008), *Introducción al Derecho Agroalimentario*, San José.
- Valls M., (1992), *Recursos Naturales. Lineamientos de su Régimen Jurídico*, t. II, 2. ed. actualizada, Buenos Aires.
- Zeledón Zeledón R., (2009), *Derecho Agrario Contemporáneo*, Curitiba.

Gustavo González Acosta – especialista, SENASA, grgacosta@yahoo.com.ar.



ALESSANDRA GIOVANNETTI

Interferenti Endocrini: l'approccio europeo ad un rischio globale

ABSTRACT: *Endocrine Disruptors: The European Approach To Global Risk.*

The paper aims to investigate the European legislators' approach to an issue of worldwide growing concern: the risks for human health and for the environment related to Endocrine Disrupting substances. It highlights the difficulties, linked to the incomplete and constantly evolving scientific knowledge in the field, that the legislator has to face in providing adequate responses in terms of health protection.

KEYWORDS: Endocrine Disruptors, Health Risks, Scientific Uncertainties, REACH, Bisphenol A

RIASSUNTO: L'articolo si propone di analizzare l'approccio del legislatore europeo rispetto ad una problematica globale: i rischi per la salute umana e per l'ambiente derivanti dall'esposizione ad una serie di sostanze, tuttora non completamente conosciute, in grado di agire come interferenti endocrini. Nel corso della breve trattazione, si evidenzia come, nel tentativo di garantire risposte adeguate all'esigenza di tutela elevata della salute, il legislatore incontri un rilevante ostacolo nella mancanza di certezze a livello scientifico.

PAROLE CHIAVE: interferenti endocrini, rischi per la salute, incertezza scientifica, REACH, Bisfenolo A

1. INTRODUZIONE

A partire dagli anni '90 un intenso dibattito si è sviluppato intorno ad un fenomeno che desta crescenti preoccupazioni: la potenziale capacità di interferire negativamente con il sistema endocrino umano e animale da parte di numerose sostanze alle quali siamo quotidianamente esposti attraverso l'ambiente, l'alimentazione e numerosi beni di consumo.

Si tratta di un ampio, eterogeneo e tuttora non completamente conosciuto gruppo di sostanze che comprende: contaminanti ambientali persistenti (ad esempio le diossine); composti utilizzati in agricoltura come fitosanitari o antiparassitari; sostanze quali gli ormoni di sintesi, sostanze impiegate nella terapia sostitutiva degli ormoni e alcuni additivi per mangimi; composti utilizzati in prodotti industriali e di consumo (ad esempio il bisfenolo A – utilizzato per realizzare numerosi materiali a contatto con alimenti e bevande – gli ftalati – presenti in molti prodotti come giocattoli, dispositivi medicali, pellicole per alimenti – o i parabeni – utilizzati come conservanti in molti prodotti cosmetici). Nell'ambito di queste sostanze si possono inserire anche alcuni composti naturali come i fitoestrogeni (sostanze prodotte da alcune piante edibili, in particolare la soia) e le micotossine (ad esempio lo zearalenone).

Molteplici sono, dunque, le possibili vie di esposizione a tali sostanze e l'elenco proposto è senza dubbio incompleto¹. Basti pensare che al momento risulta incerta la stessa definizione di interferente endocrino (si veda , *infra par 2.*) e la comunità scientifica internazionale non ha ancora raggiunto un consenso unanime sulla possibile correlazione tra dose, durata dell'esposizione ed effetti di molte sostanze sul sistema endocrino.

Per il momento mi limiterò a dire che numerosi studi hanno dimostrato che alcune sostanze sono in grado di interagire con il funzionamento del sistema endocrino ed animale con possibili effetti avversi sulla salute, come malattie di interesse ginecologico, disordini del sistema riproduttivo maschile, deficit dello sviluppo neurocomportamentale, aumentata suscettibilità a tumori ormono-dipendenti, malattie cardiovascolari e metaboliche.²

Oggi gli interferenti endocrini (di seguito I.E.) costituiscono, dunque, un problema emergente di salute pubblica, ma risulta estremamente difficile determinare idonei strumenti di tutela, anche perché l'approccio legislativo in merito rispecchia l'incompletezza e la continua evoluzione delle conoscenze scientifiche.

2. CRITICITÀ DELLA DEFINIZIONE DI INTERFERENTE ENDOCRINO

Nel 2002, l' *International Programme on Chemical Safety* (IPCS) – programma congiunto di varie agenzie delle N.U. tra cui l'Organizzazione mondiale della sanità – ha elaborato la definizione di I.E. che è stata approvata dalla *European Food Safety Authority* (EFSA)³ e posta dalla Commissione europea alla base dei propri atti in materia: “un interferente endocrino è una sostanza o miscela esogena che altera le funzioni del sistema endocrino causando conseguentemente effetti avversi sulla salute di un organismo intatto o della sua progenie o delle sottopopolazioni”⁴.

Si tratta di una definizione in un certo senso innovativa poiché, anziché osservare direttamente l'*end point*, ossia l'eventuale presenza di un effetto negativo, introduce il concetto di modalità d'azione, ovvero la modalità di interazione di una sostanza con il sistema endocrino. Tuttavia, i tre concetti introdotti da tale definizione – modalità d'azione, effetti avversi⁵ e causalità tra i primi due – sono piuttosto generici e, dunque, potenzialmente soggetti ad un'interpretazione ampia che può implicare difficoltà di applicazione concreta. In particolare, la “relazione causale, biologicamente plausibile” tra l'esposizione a sostanze aventi tale meccanismo d'azione e l'effetto negativo, risulta ancora oggi molto difficile da dimostrare. Le profonde difficoltà che la scienza incontra nel cercare di dimostrare tale nesso causale sono dovute a diverse ragioni: *in primis* all'estrema complessità del sistema endocrino e al fatto che gli esseri umani sono esposti ad un vastissimo numero di composti complessi nel corso della vita. Inoltre, il particolare meccanismo d'azione delle sostanze in questione si esprime in forma subdola e non attraverso chiare risposte tossicologiche; infatti, tra l'esposizione e la comparsa degli effetti negativi può trascorrere un lungo intervallo di tempo, tale che detti effetti possono manifestarsi anche dopo diverse generazioni.

¹ Per un elenco completo (allo stato attuale delle conoscenze), si veda il Database creato dallo *European Commission Joint Research Center* nell'ambito dell'EASIS su https://eurlecvam.jrc.ec.europa.eu/databases/eas_database.

² Ampissima è la letteratura scientifica a riguardo, in tal sede ci si limita a segnalare: A.C. Gore et al., *EDC-2: The Endocrine Society's Second Scientific Statement on Endocrine-Disrupting Chemicals*, “Endocrine Reviews” 2015, vol. 36, issue 6, , pp.1–150.

³ EFSA Scientific Committee: *Scientific Opinion on the hazard assessment of endocrine disruptors: scientific criteria for identification of endocrine disruptors and appropriateness of existing test methods for assessing effects mediated by these substances on human health and the environment*, “EFSA Journal” 2013, 11(3):3132.

⁴ WHO/PCS/EDC: *Global assessment of the state-of-the-science of endocrine disruptors*, 2002.

⁵ Si veda la definizione di “effetto negativo” formulata da WHO/IPCS: *Principles and methods for the risk assessment of chemicals in food (Environmental Health Criteria)*, 2009.

3. LA STRATEGIA COMUNITARIA PER GLI I.E. E IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO

Il quadro entro il quale, in questi anni, si è mossa l'azione dell'Unione europea è quello delineato dalla "Strategia comunitaria in materia di sostanze che alterano il sistema endocrino"⁶, avviata dalla Commissione nel 1999. Oltre ad aver stabilito una serie di azioni specifiche da intraprendere al fine di favorire le attività di ricerca e promuovere un coordinamento a livello internazionale, la strategia ha contribuito a dare impulso ad un'azione politica basata su valutazioni scientifiche e ispirata al principio di precauzione.

Uno dei principali obiettivi perseguiti è stato quello di operare una revisione dei vari strumenti legislativi comunitari esistenti in materia di sostanze chimiche. Si pensi agli atti legislativi riguardanti la commercializzazione e l'uso di sostanze chimiche,⁷ la salute e la sicurezza sul lavoro contro i rischi derivanti da agenti chimici,⁸ la sicurezza degli alimenti e dei mangimi⁹, la sicurezza di prodotti di consumo quali cosmetici¹⁰ e giocattoli¹¹ e, infine, agli atti in materia di acque¹² e di protezione dell'ecosistema.

Tuttavia, la stessa Commissione, nel 2011, ha ammesso l'inadeguatezza della legislazione europea sul tema ed ha posto come obiettivo principale quello di individuare, in Europa e a livello internazionale, dei criteri concordati per l'identificazione e valutazione degli I.E.

Allo stato attuale, nel quadro normativo di riferimento si possono individuare solamente tre atti di legislazione primaria che prevedono specifiche restrizioni a produzione, commercializzazione o uso di tale categoria di sostanze: come vedremo, si tratta del c.d. regolamento REACH, relativo alle sostanze chimiche in generale, e dei regolamenti relativi a prodotti fitosanitari e biocidi.

Gli I.E. sono poi nominati dalla direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, la quale, nell'elencare indicativamente i principali inquinanti (Allegato VIII) – per i quali impone la fissazione di standard di qualità ambientale in relazione alla loro concentrazione nei corpi idrici – include quelle sostanze "che possono avere ripercussioni sulle funzioni steroidea, tiroidea, riproduttiva o su altre funzioni endocrine connesse". Inoltre, nell'allegato X¹³ della stessa direttiva, che elenca le c.d. "sostanze prioritarie" per le quali sono stabilite priorità di intervento, figurano molti I.E. (ad esempio gli idrocarburi policiclici aromatici, nonché diversi pesticidi).

3.1. Gli I.E. nel Regolamento "REACH"

Il regolamento (CE) n. 1907/2006¹⁴ (c.d. REACH) – che prevede la registrazione di tutte le sostanze chimiche prodotte o importate nell'UE in quantità maggiori di una tonnellata per anno – ha annoverato gli I.E. nella categoria di sostanze individuate come "estremamente preoccupanti", al pari degli agenti

⁶ Si rimanda ai seguenti documenti relativi alla strategia della Commissione: COM (1999) 706; SEC (2004) 1372; SEC (2007) 1635; SEC(2011) 1001.

⁷ REG. (CE) N. 1907/2006 REACH; REG. (UE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

⁸ DIR. 98/24/CE sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro.

⁹ REG. (CEE) n. 315/93 che stabilisce procedure comunitarie relative ai contaminanti nei prodotti alimentari; REG. (CE) n. 1935/2004 relativo ai materiali e oggetti destinati ad entrare in contatto con i prodotti alimentari; DIR. (CE) N. 96/22, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze βagoniste nelle produzioni animali.

¹⁰ Il REG. (CE) n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici, si rimanda all'art.15, ultimo paragrafo.

¹¹ DIR. 2009/48/CE sulla sicurezza dei giocattoli.

¹² DIR. 2000/60/CE, cd. dir. quadro sulle acque; DIR. 98/83/EC, che fissa valori parametrici applicabili alle acque destinate al consumo umano, si rimanda al considerando 15.

¹³ Il cui contenuto è stato sostituito dall'allegato I della Dir.2013/39.

¹⁴ REG. (CE) N. 1907/2006.

“cancerogeni, mutageni e tossici per la riproduzione”.¹⁵ Al fine di garantire un grado di protezione sufficientemente elevato della salute umana nonché dell’ambiente, tali sostanze possono essere prodotte e utilizzate solo previa specifica autorizzazione della Commissione europea, rilasciata per usi e siti specifici, sulla base di un’istruttoria effettuata dalla *European Chemical Agency* (ECHA). Inoltre è previsto che tali sostanze vengano gradualmente sostituite da alternative idonee.¹⁶

Tra le 181 sostanze¹⁷ candidate ad autorizzazione, mi limito a citare, a titolo di esempio, il c.d. bisfenolo A (BPA), un composto chimico largamente utilizzato per la produzione di materie plastiche, intorno al quale si è generato un intenso dibattito (di cui in tal sede non è possibile dare conto).¹⁸ Tale sostanza, nel gennaio 2017, è stata inserita dall’ECHA nell’elenco di cui all’art.59, in ragione delle sue proprietà tossiche per la riproduzione;¹⁹ successivamente, nel gennaio 2018, la voce BPA è stata aggiornata, adducendo quale ulteriore motivazione per l’inclusione nell’elenco, le sue proprietà di interferenza endocrina. Ancor prima, erano già state poste alcune restrizioni all’utilizzo di BPA: ne è stato vietato l’impiego per la fabbricazione di biberon e altri contenitori destinati a venire a contatto con bambini di età fino a tre anni;²⁰ mentre, in relazione all’utilizzo di tale sostanza nei materiali destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari in generale, il regolamento (UE) n. 10/2011, ha imposto un limite di migrazione specifica di 0,6 mg di BPA per kg di prodotto alimentare, limite abbassato recentemente a 0,05 mg²¹ sulla base dell’ultimo parere EFSA.²²

3.2. Gli I.E. nei regolamenti relativi ai prodotti fitosanitari e ai biocidi

Per quanto concerne i prodotti fitosanitari²³ e i biocidi,²⁴ entrambe le discipline impongono la cosiddetta “autorizzazione preventiva”, temporanea e rinnovabile periodicamente, per l’immissione in commercio di tutte le sostanze chimiche usate nei prodotti fitosanitari e nei biocidi, preceduta da una valutazione scientifica che dimostri la sicurezza del loro utilizzo; mentre le sostanze particolarmente pericolose, tra cui gli I.E., sono per loro natura non autorizzate.

Il Reg. (CE) N.1107/2009, relativo ai prodotti fitosanitari, statuisce che una sostanza attiva possa essere autorizzata solamente se non possiede “una capacità intrinseca di provocare effetti nocivi sul sistema endocrino”.²⁵ Tuttavia, un’eccezione esplicita è prevista nel caso in cui l’esposizione a tale sostanza attiva, nelle condizioni realistiche d’uso, sia “trascurabile”.²⁶

Il Reg. (UE) N. 528/2012, relativo ai biocidi, all’art 5, esclude, a sua volta, che possano essere approvati principi attivi considerati in possesso di proprietà di interferenza endocrina in grado di produrre effetti nocivi sulla salute umana. Sono previste però, nel medesimo articolo, alcune eccezioni tra cui l’ipotesi di “rischio trascurabile” e il caso di impatto negativo sproporzionato sulla società. Inoltre, l’art.19 esclude

¹⁵ Si rimanda agli artt. 56, par.1, 57 e 59 e all’Allegato XIV del reg.1907/2006.

¹⁶ Art.55 ss., reg.1907/2006.

¹⁷ Elenco consultabile su <https://echa.europa.eu/candidate-list-table>.

¹⁸ T. Fox et al., *Regulating the Use of Bisphenol A in Baby and Children’s Products in the European Union: Current Developments and Scenarios for the Regulatory Future*, “European Journal of Risk Regulation” 2011, vol. 1, issue 2.

¹⁹ Contro tale decisione si veda il ricorso proposto da PlasticsEurope contro ECHA (Causa T-185/17).

²⁰ REG. di esecuzione (UE) n.321/2011.

²¹ REG. (UE) n. 2018/213.

²² EFSA, *Scientific Opinion on the risks to public health related to the presence of bisphenol A (BPA) in foodstuffs*, “EFSA Journal” 2015, vol. 13(1).

²³ REG. (CE) N. 1107/2009.

²⁴ REG. (UE) n. 528/2012.

²⁵ Art.23, par.1,c.2, lett.b).

²⁶ Allegato II, par.3.6.5, c.1 e par.3.8.2.

che possa essere autorizzata la messa a disposizione sul mercato, per l'uso da parte del pubblico, di un biocida che abbia proprietà di I.E.

Entrambi i regolamenti sopracitati hanno reso la Commissione destinataria di due diverse deleghe per la definizione di criteri scientifici per la “determinazione delle proprietà di interferenza con il sistema endocrino”, indispensabili per garantire la corretta applicazione delle disposizioni legislative appena descritte. I termini posti per l'adozione dei criteri scientifici richiesti – rispettivamente 13 dicembre 2013 per i biocidi e 14 dicembre 2013 per i prodotti fitosanitari – sono stati disattesi dalla Commissione, la quale ha nel frattempo promosso un'ampia valutazione d'impatto riguardo ai criteri per l'identificazione degli I.E. La mancata adozione degli atti nei termini ha dato luogo, nel 2015, ad una pronuncia di condanna del Tribunale dell'Unione europea nei confronti della Commissione per essere “venuta meno agli obblighi ad essa incombenti” in forza del regolamento (UE) n. 528/2012.²⁷

4. I CRITERI SCIENTIFICI PER LA DETERMINAZIONE DELLE PROPRIETÀ DI INTERFERENZA CON IL SISTEMA ENDOCRINO

Un primo tentativo di determinare i criteri richiesti, è stato infruttuosamente esperito dalla Commissione con il c.d. pacchetto di giugno 2016, composto principalmente da due distinte proposte²⁸ dalle quali è scaturito un acceso dibattito: da più parti – mondo scientifico, istituzioni politiche nazionali e fonti autorevoli di stampa – sono state sollevate critiche e perplessità su vari aspetti dei criteri proposti.

Dal giugno 2016 ad oggi si sono susseguiti numerosi incontri con esperti e Stati membri, in cui la Commissione ha presentato versioni riviste delle proprie proposte, sottoponendole a discussione e all'esame del Consiglio e del Parlamento Europeo. Per l'intera durata del processo di determinazione dei criteri, la Commissione Europea ha intrapreso un dialogo aperto e costante con le parti interessate (*stakeholders*) e con altri *policy makers*.

A conclusione di questo travagliato processo, si è giunti di recente all'approvazione dei tanto agognati criteri scientifici per la determinazione delle proprietà di I.E.: per quanto riguarda i biocidi, i criteri sono stati fissati nel regolamento delegato 2017/2100,²⁹ mentre in relazione ai prodotti fitosanitari, i criteri sono contenuti nel regolamento 2018/605³⁰. Tali criteri saranno applicati su tutte le richieste di autorizzazione per la commercializzazione e l'uso di biocidi e prodotti fitosanitari dopo un periodo di transizione, durante il quale l'EFSA e l'ECHA porteranno a termine la guida congiunta all'attuazione dei criteri richiesta dalla Commissione.

I due testi normativi considerano “sostanza avente proprietà di interferenza con il sistema endocrino” degli esseri umani o di organismi non bersaglio, una sostanza che soddisfa i seguenti criteri (salvo in presenza di dati che dimostrino che gli effetti nocivi identificati non sono pertinenti per gli esseri umani): “a) produce un effetto nocivo su un organismo integro o sulla sua progenie (...), b) presenta un meccanismo d'azione endocrino, ossia altera la funzione o le funzioni del sistema endocrino; c) l'effetto nocivo è una conseguenza del meccanismo d'azione endocrino.” Il criterio sub c) deve essere verificato sulla base della c.d. “plausibilità biologica”,³¹ determinata alla luce delle attuali conoscenze scientifiche. L'identificazione

²⁷ Sentenza del Tribunale (III Sez.) del 16 dicembre 2015, Regno di Svezia c. Commissione europea (T-521/14).

²⁸ In questa sede non è possibile descriverne il contenuto, per cui si rimanda ad un esame dei documenti della Commissione: COM(2016)350; Relazione sulla valutazione d'impatto SWD(2016) 211; Progetto C(2016) 3751; Progetto C(2016) 3752.

²⁹ REG. DELEG. (UE) 2017/2100.

³⁰ REG. (UE) 2018/605.

³¹ Concetto proposto da EFSA SCIENTIFIC COMMITTEE, *Scientific Opinion on the hazard assessment of endocrine disruptors: scientific criteria for identification of endocrine disruptors and appropriateness of existing test methods for assessing effects mediated by these substances on human health and the environment*, “EFSA Journal” 2013, 11(3):3132.

di una sostanza che soddisfi i criteri elencati deve avvenire attraverso la valutazione di tutti i pertinenti dati scientifici disponibili, utilizzando un approccio basato sulla forza probante dei dati.

Nonostante le minori resistenze incontrate e l'assenso da parte del Parlamento e del Consiglio, restano ancora svariati dubbi sul grado di tutela che i nuovi criteri possono garantire.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Senza dubbio, negli ultimi vent'anni, grandi passi avanti sono stati fatti sulla questione. Non si può negare che l'identificazione di criteri scientifici, seppur con tutti i difetti e le carenze riscontrabili, abbia aperto prospettive positive in tal senso. Tuttavia, ancora molti sono gli ostacoli da superare al fine di riuscire a garantire una tutela piena della salute dei cittadini europei e dell'ambiente. Sono certamente necessari ulteriori sforzi, non solo a livello normativo, ma anche in termini di prevenzione, comunicazione del rischio al pubblico, ricerca e cooperazione internazionale.

Gli I.E. costituiscono sicuramente una problematica che richiede lo sviluppo di una "prevenzione traslazionale": gli importanti avanzamenti della ricerca debbono cioè tradursi continuamente in strumenti per intervenire positivamente sul contesto ambientale, sulle filiere produttive e sulla salute.³²

L'intervento del legislatore, tuttavia, incontra un significativo ostacolo nell'incertezza e nella carenza di informazioni scientifiche sufficienti, in quanto, allo stato attuale delle conoscenze, non sempre si è in grado di produrre dati oggettivi ed è frequente che i membri della comunità scientifica non riescano a pronunciarsi in maniera univoca sulla reale pericolosità di talune sostanze. Ne è un esempio il caso del glifosato,³³ principio attivo del diserbante più usato al mondo – di cui è stato recentemente approvato il rinnovo dell'autorizzazione a livello europeo per altri 5 anni³⁴ – sul quale è in corso un fervido dibattito a partire dal 2015, quando la *International Agency for Research on Cancer* (IARC) lo ha classificato come sostanza potenzialmente cancerogena per l'uomo. Dalle istituzioni scientifiche coinvolte sono state espresse posizioni radicalmente opposte in relazione alla cancerogenicità e alla potenziale natura di perturbatore endocrino dello stesso.³⁵

L'estrema difficoltà nel compiere delle scelte normative in materia è dovuta, inoltre, al fatto che il legislatore, nel tenere conto delle risultanze di carattere scientifico, si trova a dover operare un inevitabile bilanciamento fra gli obiettivi di tutela prescelti e gli altri interessi in gioco, al fine di non sacrificare eccessivamente le differenti esigenze dei cc.dd. portatori di interesse, le cui pressioni influenzano non poco il processo decisionale.

In questo scenario – come in tutte le situazioni in cui sia necessario eliminare, o almeno ridurre, i rischi individuali e collettivi dell'innovazione – è espressa fortemente, da più parti, l'esigenza di un approccio prudente. Dunque, in assenza di un'univoca cognizione sulla reale portata della pericolosità delle sostanze

³² Cfr. A. Mantovani, F. Baldi, *Valutazione del rischio in sicurezza alimentare: l'esempio degli interferenti endocrini*, "Annali di Igiene" 2013, vol. XXV, suppl.1 al N. 3, p. 99.

³³ Per un approfondimento della questione si segnalano: R. Fusco, *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glifosato*, "Rivista di diritto alimentare" 2016, n. 4, p. 45; E. Bozzini, *Controversies over the use of evidence: the case of glyphosate*, in: *Pesticide Policy and Politics in the European Union*, Cham 2017, p. 84.

³⁴ REG. di esecuzione (UE) 2017/2324.

³⁵ L'EFSA ha statuito l'insufficienza di prove per considerare il glifosato nocivo per il sistema ormonale, si veda: EFSA, *Peer review of the pesticide risk assessment of the potential endocrine disrupting properties of glyphosate*, "EFSA Journal" 2017, 15(9). Mentre l'Istituto Ramazzini di Bologna, autorevole ente scientifico indipendente, si è espresso in maniera opposta: i risultati della fase pilota dello Studio Globale sul Glifosato dell'Istituto (in attesa di pubblicazione) sono consultabili su <https://glyphosatestudy.org/global-glyphosate-study-pilot-phase/>.

in oggetto e di fronte ad un sapere scientifico relativo e in continua evoluzione³⁶, si rivela imprescindibile il ricorso al principio di precauzione come guida nella gestione del rischio attraverso misure provvisorie che garantiscano un livello di tutela elevato³⁷.

In attesa dell'applicazione dei criteri recentemente approvati e di ulteriori sviluppi della vicenda – sulla quale, ad oggi, ancora scarna è la letteratura giuridica reperibile – si auspica che l'azione politica delle istituzioni europee affronti il rischio emergente descritto in questo contributo, tenendo sì conto della necessità di fondare l'intervento politico su adeguate valutazioni scientifiche, ma ponendo in primo piano l'esigenza di fornire alle preoccupazioni specifiche della collettività risposte efficaci e tempestive, necessariamente orientate alla tutela della salute umana e dell'ambiente.

Bibliografia

- Bodiguel L., Di Lauro A., (2015), *Food Safety policy in a time of Technofoods: Risk, Governance and Legal Issues of Nanofoods*, in J. McMahon, M. Cardwell (a cura di), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham–Northampton.
- Bozzini E., (2017), *Controversies over the use of evidence: the case of glyphosate*, in: *Pesticide Policy and Politics in the European Union*, Cham.
- Delogu B., (2016), *The assessment of endocrine disrupting substances*, in: *Governance in EU policy making and regulation*, New York.
- Fusco R., (2016), *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glifosato*, "Rivista di diritto alimentare".
- Gore C. et al., (2015), *EDC-2: The Endocrine Society's Second Scientific Statement on Endocrine-Disrupting Chemicals*, "Endocrine Reviews".
- Gradoni L., (2003), *Commento all'art. 7 del reg. 178/02*, "Le nuove leggi civili commentate".
- Jasanoff S., (1997), *Science at the bar: law, science, and technology in America*, Cambridge, Massachusetts–London.
- Mantovani A., Baldi F., (2013), *Valutazione del rischio in sicurezza alimentare: l'esempio degli interferenti endocrini*, "Annali di Igiene".
- Tallacchini M., (2012), *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, "Rivista di filosofia del diritto".

Alessandra Giovannetti – dottoressa, Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Agrarie, Ambientali e Alimentari, giovannetti-alessandra.14@gmail.

³⁶ Per un approfondimento sui possibili rapporti tra scienza e diritto si vedano per tutti: S. Jasanoff, *Science at the bar: law, science, and technology in America*, Cambridge, MA–London 1997; M. Tallacchini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, "Rivista di filosofia del diritto" 2012, fasc. 2, p. 313 ss.

³⁷ In relazione alla tutela della salute da rischi "incerti" nel settore alimentare si segnalano le considerazioni di L. Bodiguel, A. Di Lauro, *Food Safety policy in a time of Technofoods: Risk, Governance and Legal Issues of Nanofoods*, in: J.A. McMahon, M.N. Cardwell (a cura di), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham–Northampton 2015, p. 370 ss. Sul principio di precauzione la bibliografia è assai ampia ed in questa sede non si può darne integralmente conto; si segnala: L. Gradoni, *Commento all'art. 7*, in: *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento articolo per articolo al reg. 178/2002)*, a cura dell'IDAIC, "Le nuove leggi civili commentate" 2003, p. 188 ss.

IV

VARIA



MAŁGORZATA SZYMAŃSKA

Initiatives based on local resources – new challenges of agricultural law

ABSTRACT: The model of rural development recognises the necessity of local development based on local resources. Investing in the growth of social capital refers to the postulates of implementing an integrated model of rural development, where different local actors engage and cooperate for the common good. Agricultural law also faces challenges. The social capital of rural areas is characterised by the bottom-up activities, locality and territoriality of initiatives, integrated approach, partnership action through local action groups, innovation in problem solving, independent management and financing of activities. It encourages local communities to work together to change their surroundings, solve urgent problems, invest in activities diversifying their income, for example through small entrepreneurship, setting up non-agricultural activities, thematic villages, care farms, production of traditional, regional and ecological high quality products, folk handicrafts, crafts.

KEYWORDS: rural areas, local action groups, thematic villages, welfare farms, educational farms

The intensification of the transformation of rural areas is one of the most important challenges of modern times. The European rural model assumes diversification of its economic structure as well as striving for a balance between the economic, social and ecological aspects. This is to contribute to the increase in the quality of life of rural residents, to prevent the processes of depopulation and degradation of rural areas. Among many factors affecting the sustainable and multifunctional development, the activity of rural communities is gaining importance. Over 56% of the population of the 27 EU Member States live in rural areas, which account for around 90% of their territory. In Poland, 38.6% of the total population live in the rural area – it is a huge social, political and economic potential both on a micro and macroeconomic scale. The multifunctionality of agriculture is the basic condition for the revival of rural development in Poland¹.

The White Paper from the Commission on the future of Europe of 1 March 2017 called on the EU and its Member States to improve interaction with citizens, bear greater responsibility towards them, and foster a faster and better implementation of joint arrangements, including those in the field of social rights. It was also found necessary to switch to new models of sustainable economic growth. The combination of economic, social and environmental aspects in a holistic and integrative manner and the provision of public goods are to contribute to the further development of the common agricultural policy. As indicated

¹ M. Bogusz, E. Kmita-Dziasek, *Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, in: W. Kamińska (ed.), *Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich*, Warszawa 2015, p. 156.

in the document opening the debate on the future of EU finances, agricultural policy should develop in multiple directions and provide optimal responses to challenges and opportunities that arise at the EU, national, regional, local and farm levels².

The document opening the debate on the future of the common agricultural policy³ pointed to the need to strive to achieve the future success of agriculture and rural areas in the EU, and outlined a possible contribution to achieving the objectives determining the development of the whole society. Improving the effectiveness of the implementation of the agricultural policy and its updating to meet the challenges of the future, in particular through the investment in public services, infrastructure, skills and capacity-building, will create a dynamic rural community.

The rural development policy is based on a bottom-up and territorial approach, where development scenarios between different social actors are agreed. Residents of rural areas become co-responsible for setting and implementing detailed visions of the development of a given territory.

The model of rural development recognises the necessity of local development based on local resources. Investing in the growth of social capital refers to the postulates of implementing an integrated model of rural development, where different local actors engage and cooperate for the common good. This puts before the legislator the need to solve complicated problems, socialising the decision-making process regarding, among others, the local development. Agricultural law also faces challenges. As indicated in the literature, the inclusion of agricultural law in the context of contemporary challenges is characteristic of this branch of law. The specificity of regulation is related to the subject of agricultural law, which should be considered in the global, regional, national and local aspects. Contemporary challenges of agricultural law are determined by the features of farming in agriculture, especially these related to the natural factors of agricultural production, as well as the type of needs to be met. Agricultural policy, concretising these challenges, seeks to answer them and determines the choice of objectives, as well as instruments for their implementation. The latter find expression in the form of legal regulations classified as agricultural subject matter. Bearing in mind the relations between agriculture, politics and law, we can talk about the challenges of agricultural law⁴.

Economic development of rural areas based on the principle of multifunctionality, in addition to production functions, also provides for the development of environmental protection, preservation of the natural landscape and traditional cultural values, which affects the implementation of tasks and expenditures in the economic, social and environmental spheres⁵. The new tools will also help achieve these goals. The most important of them are: smart specialisations, integrated territorial investments and the so-called local development led by the community. They are meant to enable local entities – citizens, economic and social partners, non-governmental organisations and local governments – to participate in defining development strategies in their area and identifying the most important problems, as well as defining methods of solving them.

The huge potential for the development of social services lies in Polish agriculture. It should be used for the multifunctional and sustainable development of rural areas. The main factor mobilising farmers to undertake non-agricultural activities is to gain additional income, compensating for insufficient financial inflows from agricultural production. Economic motivation can also be accompanied by social goals re-

² A document opening a debate on the future of EU's finances, Brussels, 28.06.2017, COM (2017) 358 final.

³ Cork Declaration 2.0 of 2016 "A better life in rural areas", https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_en.pdf.

⁴ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, No 2, p. 12.

⁵ D. Łobos-Kotowska, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, Warszawa 2015, p. 136.

sulting from the need to share with others the value of farming on rural and rural life. This approach has become the source of a new trend called socially engaged agriculture, which includes activities that take advantage of the opportunities offered by agricultural activities to support therapy, rehabilitation, social integration, lifelong learning and social services in rural areas. The possibility of using the involvement of the local community, local government authorities, as well as business and non-governmental organisations in determining economic, social, natural and cultural development of rural areas is an effective development mechanism⁶.

Local development is identified with the increase in the level of underdeveloped areas, drawing them from backwardness and counteracting marginalisation and exclusion. This stereotypical approach is a very narrow view, limiting the scope and significance of development, which is inconsistent with the assumptions of the modern model of the economy. Increasingly, it is emphasised that it is a process at the local level that may be a chance for the economic growth and building a competitive advantage of regions and the whole country. In such activities, leverage is seen for a new economy subject to mechanisms of global competitiveness, based on knowledge, creativity and innovation⁷.

In Poland, building bottom-up public-private and social partnerships (between local government authorities, farmers, entrepreneurs, and non-governmental organisations such as foundations, associations or private individuals) is a completely new issue and experience for rural communities. Residents of rural areas did not have the opportunity to interact locally and in such a wide range, in a long-term perspective. Through the use of local resources, it is possible to implement interesting initiatives, and to acquire experience preparing for applying for EU funds in the future. An example of interesting and diverse initiatives implemented by local action groups in our country are those of a cultural nature (competitions of choirs, folk bands); historical (acting out historic fights, marking trails of history); architectural (identification and documentation of mills preserved till today, taverns); natural sciences (determination of bird migration routes); tourist (marking of hiking, horse riding, canoeing); economic (setting up own business, creating new jobs); social (revitalisation contacts of the inhabitants of the village); promotional and advertising or even educational. Local action groups are a new form of social capital in rural areas, functioning for the public good, based on norms and values common to their members. They are open structures, a form of social capital, a platform enabling the cooperation of members based on shared norms and values and mutual trust.

In the literature on the subject, local partnership is defined as all kinds of undertakings, initiatives, jointly planned, implementation and implementation in a continuous manner based on innovative methods and measures, focused on the development of the local socio-economic environment and the construction of local identity and a socially cohesive local environment⁸.

The key principle of local partnership is the diversity of partners. The partners come from various spheres: public, social, economic, and scientific, with the catalog of potential participants being open. The basis of the partnership was to establish the effectiveness of local activities in solving emerging social, economic and environmental problems, as well as overcoming the emerging institutional divisions, social exclusion⁹.

⁶ M. Słodowa-Hełpa, *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność w wymiarze lokalnym*, in: *Zrównoważony rozwój lokalny: warunki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Szczecin 2010, pp. 131–139.

⁷ P. Kościelecki, *Kultura w regionach – analiza dokumentów strategicznych polskich województw oraz piśmiennictwa przedmiotu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, No 3, p. 15.

⁸ A. Sobolewski, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa 2007, p. 10.

⁹ S. Pastuszka, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, No 2, p. 64.

Local partnership acts as a platform for cooperation between the three key sectors for the functioning of rural areas: public, social and economic. The cross-sectoral formula of cooperation derives from the experiences created as part of the implementation of various initiatives. The ability to use natural, cultural and social resources more efficiently – and especially to stimulate this huge human capital to be more active in support of our own small homelands – is a difficult but necessary activity. However, by developing the Leader method and using various instruments in it, it was possible to: bottom-up designation of rural development strategies strategic for given regions, use of knowledge, experience and management skills of many representatives of various social environments to improve their quality of life in the countryside, renewal of ties and cooperation for the economic development of rural area¹⁰.

The social capital of rural areas is characterised by the bottom-up activities, locality and territoriality of initiatives, integrated approach, partnership action through local action groups, innovation in problem solving, independent management and financing of activities. It is also the creation of links and cooperation of local action groups at the regional, national and international levels. It encourages local communities to work together to change their surroundings, solve urgent problems, invest in activities diversifying their income, for example through small entrepreneurship, setting up non-agricultural activities, agri-tourism, thematic villages, care farms, production of traditional, regional and ecological high quality products, folk handicrafts, crafts. Cooperation within local action groups has contributed to raising the awareness of rural residents, overcoming the feeling of passivity and helplessness. Of course, apart from positive and effective mechanisms of activation of rural residents and the development of these areas, local action groups have contributed to building a huge base of potential and social bonds, social capital¹¹.

The basic premise for local development based on endogenous factors is full and harmonious use of cultural resources of the area. Fortunately, more and more often the cultural and natural heritage is no longer treated as a ballast and a brake on development, but as a potential and catalyst for positive changes. What is more, heritage is proving to be an important factor in social and economic development. A thematic village is a local socio-economic initiative, as a result of which the inhabitants create a tourist offer based on a selected theme. A long-term and consistent development of a visit program in a village based on a chosen topic contributes to the image of the city. Thanks to these activities, the village in which the theme village is run becomes a tourist centre based on ingenuity, knowledge and creativity of the residents involved in its activities. A relatively favourable relation of the expenditures to the effects is an advantage of the thematic village. The village's activity is based on an original idea on a subject and the use of available resources. Broadly understood resources can be, among others special interests and skills of residents, landscape values as well as local or borrowed cultural heritage¹².

At the economic level a thematic village is an example of creating alternative livelihoods for rural residents and is part of the trend of rural tourism developing today. Thematic villages are a response to the need to develop non-agricultural rural functions postulated in recent years. As indicated in the literature, the activity of a thematic village is not limited to developing business activity in rural communities. The thematic village is an interdisciplinary project. Its analysis may be applied to such disciplines as organisation and management, the theory of politics, philosophy, social psychology or sociology. These analyses may refer to both, inter-agency relations between the organisers of a thematic village as well as the contact of the thematic village with its surroundings – people and organisations from the outside. These relations can be considered from an educational perspective, in which the process of acquiring new competences

¹⁰ K. Zajda, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*, Łódź 2011, pp. 157–159.

¹¹ M. Słodowa-Helpa, *Inteligentna specjalizacja polskich regionów – warunki, wyzwania i dylematy*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, vol. 41(5), No 1, p. 89.

¹² J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*, „Małopolskie Studia Regionalne” 2011, No 1, pp. 6–7.

by the inhabitants involved in creating the village and their guests, thanks to establishing contacts and creating a tourist offer, plays a special role. The process of learning through activities in a thematic village can also be analysed as a form of occupational activation in the labour market or a way of retraining of residents – the departure from work on the farm to handle tourism. The creation and operation of thematic villages are part of the village renewal process aimed at improving the quality of life of its inhabitants and adapting the village to changing living and farming conditions, in particular the growing role of human, social and cultural capital today. The social capital plays a special role in the thematic village's activity, which affects the economic and civic aspects of local communities, as it creates conditions for cooperation of individuals in the local environment¹³. The theory of social capital says that maintaining regular contact with other people and taking action to achieve common goals leads to lasting and positive effects on individuals and communities. In this way, needs are met as well as strengthened bonds and trust between people. A thematic village that engages local residents for long-term cooperation may contribute to the creation of social capital. The theme village is a peculiar combination of entrepreneurial and social activities combining economic and social innovation in the form of social trust, cooperation networks and involvement in the village's activities. Initiatives for the creation of thematic villages do not always result from economic needs. The impulse for their creation is the desire to revive the social and cultural life of the village. Commitment to creating a thematic village teaches new attitudes and strengthens self-esteem. People start to get out of their homes, talk to one another, and discover their abilities. A characteristic feature of such industry specialisations of local communities or thematic villages are developed informal social ties and incidental residents, which maintain the atmosphere of trust and enable the transfer of cultural values and technical skills to its successors. Initiatives based on local resources contribute to the multifunctional and sustainable development of rural areas¹⁴.

In the field of social farming, initiatives based on local resources, including the educational educational farms are becoming a reality in Poland¹⁵. The purpose of the activity of educational homesteads is to familiarise the society with the natural environment of a rural farm, as well as to convey knowledge about the origin of food and the difficulty of its production, and indirectly also to build a market of conscious consumers. The specific educational objectives are implemented on the basis of infrastructure and agricultural resources in the farm and its natural and cultural surroundings. As indicated in the literature, the concept of an educational holding with its market identification "Educational Farm" was defined as a result of a nationwide project run by the Agricultural Advisory Centre Branch in Krakow and approved by the Ministry of Agriculture and Rural Development in November 2011, and its implementation resulted in the creation of the Nationwide Educational Grid Network. Under the concept of an educational holding, there are rural farms with farm animals or agricultural crops intended for presentations for groups of children and young people accepted as part of school curricula or made available as a tourist attraction for families with children and adults traveling individually and implementing educational programs in the following areas: plant production, animal production, processing of agricultural products, environmental and consumer education, or the material culture heritage of the village, traditional occupations, handicrafts and folk art. Membership of the Network is voluntary and takes place on the basis of the application of an individual facility and the recommendation of an authorised employee in the territorially competent Agricultural Advisory Centre. Program objectives of educational homesteads can be implemented as the main activity of the farm or as an additional activity, supplementing the basic production or agri-tourism

¹³ W. Idziak, *Wymyślić wieś od nowa. Wioski tematyczne*, Koszalin 2008, pp. 31–32.

¹⁴ B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce* in: I. Sagan, M. Czepczyński (eds.), *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, Gdańsk 2001, p. 130.

¹⁵ M. Bogusz, E. Kmita-Dziasek, *Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, online: <http://www.czasopisma.pan.pl/Content/97622/mainfile.pdf>.

activity. There are two organisational forms of educational farms that result in different legal and financial obligations for their owners. An educational farm can complement the offer of an agri-tourism farm or be a specialised educational activity independent of tourist services¹⁶.

It is widely recognised in the doctrine that the Nationwide Educational Farming Network was created as a result of searching for new motivations for farmers to continue their farming activity and to realise that the farm has the unique potential to conduct attractive educational activities that meet the need to approximate the global work of the farmer and sources of food¹⁷.

An example of social farming initiatives based on local resources is also welfare farms. Care activities will certainly be particularly attractive for small farms which are more strongly in need of finding their place on the market. Enriching the offer of farms with new functions will allow to solve problems of accessing social services that affect many towns and regions. These problems are a serious threat in the context of the growing intensity of disturbing phenomena, such as the aging of society. The concept of development of care farms assumes that they must be economically rational entities whose running should provide additional income to farmers. The vision of obtaining such income cannot, however, be the only motivation to undertake activities that are so demanding and involve many challenges. Careful activities will have limited economic efficiency due to the constant high costs of running it and the limited scope. Increasing income would be possible here mainly by taking in more and more charges, which is obviously limited by the infrastructure of a given farm, as well as by the very realities of providing care. For this reason, the concept of the emergence and development of nurturing households is addressed to those people who, knowing the difficulties associated with care, will be willing to devote themselves to this work and derive additional, non-financial satisfaction from it. An important argument for the development of welfare farms is the fact that contact with nature, the qualities of the rural environment and specific cultural resources provide the basis for creating high-quality services that will have a real impact on the quality of life of the people using them¹⁸.

Reconciliation of the agricultural activity with caring for persons in need of support and the launching of a care home will certainly be a huge challenge for the majority of those concerned. There is no doubt that the success of welfare farms in Poland will largely depend on the support and incentive system that will be created for them. They are a model and an inspiration for further actions and an effective way to promote new ideas in rural areas. In addition, they enable testing of developed solutions. Undertaking farmers' actions supporting the development of local communities will also result in strengthening their position in local communities and resulted in the improvement of the image of agriculture. One should also point to the economic dimension of the development of welfare farms. They will support the development of local economies and will be an opportunity for farmers to diversify and increase income.

The challenges underlying the development of agricultural law should be targeted at specific economic, social and environmental goals, while at the same time reflecting the needs and aspirations of rural residents. Future actions undertaken in various areas of agricultural policy should strive to develop social capital in rural areas, so as to support the potential of people living in a given area.

Further considerations are needed on the role and effective functioning of social capital, in particular in rural areas. They will result in a further cooperation of rural residents, built on a permanent dialogue of cultures, customs, traditions, religions, generations, discovering dormant or forgotten possibilities. Sustainable value chains created in rural areas based on local resources are a chance for the inhabitants of

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ E. Kmita-Dziasek, *Organizacja i funkcjonowanie Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych. Materiały informacyjne, II ogólnopolski Zlot Zagród Edukacyjnych*, Kraków 2014, p. 4.

¹⁸ A. Jurczyk-Miżejewska, K. Stępnik, J. Król, *Działania na rzecz rozwoju gospodarstw opiekuńczych w Polsce na poziomie regionalnym i lokalnym*, online: <http://www.gospodarstwa-opiekuncze.pl/>.

particular areas to diversify their activities and provide additional income. The agricultural policy should increasingly focus on supporting such activities. The bottom-up, local-level activities are an effective way of building local potential, as well as promoting social inclusion, reducing poverty also by creating jobs. Synergies and coordination of rural residents' actions with local government authorities and entrepreneurs will contribute to the activation of the potential of rural areas. The challenge is to support mechanisms to verify the impact of specific solutions on the situation of rural areas, which provides a systematic overview of policies from the perspective of rural areas and communities living in a given territory. As indicated in the literature, the development of agricultural legislation should be accompanied by the development of scientific research, in particular agricultural law science, which – in cooperation with other sciences – can support multifunctional and sustainable rural development determined by the social capital of a given territory.

Bibliography

- Bogusz M., Kmita-Dziasek E., (2015), *Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich* [in:] W. Kamińska (ed.), *Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich*, Warszawa.
- Bogusz M., Kmita-Dziasek E., *Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, <http://www.czasopisma.pan.pl/Content/97622/mainfile.pdf>.
- Budzinowski R., (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego”, No 2.
- Cork Declaration 2.0 of 2016 “A better life in rural areas” – https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_en.pdf.
- Document opening the debate on the future of the EU's funds, Brussels, 28.06.2017, COM (2017) 358 final.
- Domański B., (2001), *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce* [in:] I. Sagan, M. Czepczyński (ed.), *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, Gdańsk.
- Idziak W., (2008), *Wymyślić wieś od nowa. Wioski tematyczne*, Koszalin.
- Jurczyk-Miżejewska A., Stępnik K., Król J., *Działania na rzecz rozwoju gospodarstw opiekuńczych w Polsce na poziomie regionalnym i lokalnym*, <http://www.gospodarstwa-opiekuncze.pl>.
- Kmita-Dziasek E., (2014), *Organizacja i funkcjonowanie Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych. Materiały informacyjne, II ogólnopolski Zlot Zagród Edukacyjnych*, Centrum Doradztwa Rolniczego, Kraków.
- Kościelecki, P., (2007), *Kultura w regionach – analiza dokumentów strategicznych polskich województw oraz piśmiennictwa przedmiotowego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, No 3.
- Łobos-Kotowska D., (2015), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [in:] P. Litwiniuk (ed.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, Warszawa.
- Pastuszka S., (2005), *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne”, No 2.
- Purchla, J., (2011), *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*, „Małopolskie Studia Regionalne”, No 1.
- Słodowa-Hełpa, M., (2010), *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność w wymiarze lokalnym*, [in:] *Zrównoważony rozwój lokalny: warunki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Stowarzyszenie Naukowe – Instytut Gospodarki i Rynku w Szczecinie, Szczecin.
- Słodowa-Hełpa, M., (2013), *Inteligentna specjalizacja polskich regionów – warunki, wyzwania i dylematy*, *Roczniki Nauk Społecznych*, vol. 41(5), No 1.
- Sobolewski A., (2007), *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa.
- Zajda K., (2011), *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*, Łódź.



MIGUEL ANTONIO BALBER PÉREZ,
MARITZA DE LA CARIDAD MCCORMACK BEQUER

Retos actuales de la calidad en el Derecho Agrario frente a la Globalización; su incidencia en Cuba

ABSTRACT: *Contemporary quality challenges facing agricultural law in the context of globalisation on the example of the Cuban legal system.* Protecting the indigenous food sector through a quality system developed for agri-food products is one of the forms in which Cuban agriculture is striving in its attempts to oppose the effects of globalisation. Consequently, the current agricultural policy implemented in Cuba aims at increasing the professionalism in the food sector, among others, through the introduction of cyclical training of agricultural workers in the field of manufacturing technologies developed for agriculture and by improving their professional qualifications, as well as by an on-going programme of improving the state system of certification of agri-food products, raising the quality standards of accredited laboratories set up for testing food quality, as well as improving the work system certification, especially in the field of the application of risk analysis techniques and the control of points that are critical to food production. There are numerous sanctions provided for in the Cuban system for failure to implement the recommended agricultural policy and the legislation implementing it. They are contained in Decree No. 182 of 23 February 1998: "On the Standardisation and Quality" and Decree No 267 of 3 September 1999: "Infringement of the established rules concerning standardisation and quality". The author believes that the adopted regulation on the protection of the quality of agri-food products has contributed to the increase in the attractiveness of the Cuban agricultural sector and has also contributed to ensuring an adequate level of food quality and safety.

KEYWORDS: Cuba, alimentary security, globalization, quality

RESUMEN: La producción de productos agrícolas no escapa a la Globalización y uno de los factores que hay que tener en cuenta es la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria, como elemento indispensable del derecho agrario moderno, marcado por los tres elementos esenciales, la agricultura, el ambiente y la alimentación. Para garantizar la seguridad alimentaria de los consumidores, es necesario que los productos agropecuarios y forestales estén sometidos a normas de calidad que deben cumplir los productores para la entrega de la comercialización de los mismos. En el caso de Cuba, estas normas pueden ser ramales cuando son emitidas por el Ministerio de la Agricultura, e internamente tiene niveles de aprobación desde la empresa agraria, la provincia hasta el nivel nacional, o normas cubanas, cuando son aprobadas por la referida Oficina Nacional de Normalización. En este trabajo se hace un análisis de los retos actuales de la calidad en el Derecho Agrario frente a la Globalización y su incidencia en Cuba.

PALABRAS CLAVES: Cuba, seguridad alimentaria, globalización, calidad

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo viviríamos sin una mínima exigencia del cumplimiento de los requisitos para que la utilización de los productos agrarios o sus derivados, frescos o industrializados, nos eleve la calidad de vida? ¿Cuánto faltaría desde el prisma jurídico u objetivo, para lograr alcanzar estándares superiores de convivencia en nuestros semejantes o, simplemente, preservar solo el predio rústico?

Para dar respuesta a nuestras interrogantes debemos analizar en primer lugar qué es la Agrariedad, definida por Carroza como “... *el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas o de los recursos naturales, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales destinados al consumo directo, sea como tales o bien previa una o múltiples transformaciones*”¹, “... *partiendo del enunciado de los profesores platenses Carrera y Ringuelet, lo que significó un paso decisivo hacia la construcción de una teoría general de nuestro derecho*”².

Tanto Carroza, Zeledón, Brebbia, Massart y otros autores, refirieron diversas temáticas de nuestra “*bella materia*” y debe tenerse en cuenta lo escrito por ellos para adicionar una de las ideas de nuestro trabajo: la calidad de lo obtenido en el *ager*, pues ésta es el resultado final, lo que se ve, lo que se palpa, condición para el cómo, en qué y el para qué de su uso, catalizador del espíritu en sí y finalidad del producto agrario, reflejo, efecto o consecuencia del precitado ciclo biológico y por qué no, la cualidad de donde nace todo: la *terra*.

Otro elemento significativo está dado en el análisis de los contratos agrarios, en lo que respecta a la evidente importancia del conjunto de características o propiedades en los mismos, referidas a las cláusulas relativas a la calidad, siendo “... *verdaderamente indispensable que el contrato se preste a ser utilizado para dar vida a una empresa agraria (o para gestionarla)*...”³, pues su incumplimiento puede generar daños y perjuicios, materiales e inmateriales, incidiendo en la economía, de la persona natural o jurídica y en el mercado mismo.

“...*tanto los frutos como los productos alimenticios y los alimentos deben brindar seguridad a los consumidores. Los mismos deben tener como propiedades: la inocuidad, la genuinidad, la legitimidad*”, teniendo su fundamento en el principio de seguridad alimentaria, garantía de que los alimentos suministrados sean inocuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes del hombre⁴.

Este es el aspecto desde el punto de vista del consumo humano, pero es válido y se traslada en todas sus partes para los demás productos utilizados en el quehacer del hombre, en los disímiles aspectos que inciden en su desarrollo y sobrevivencia (o supervivencia) en la faz de la tierra.

Al decir de Sanz Jarque, “... *el Derecho Agrario ... encierra en sí, por naturaleza, una profunda fuerza renovadora y creadora, causal, no abstracta, y especial, al servicio de la justicia y de las necesidades humanas especiales y muy particulares de los hombres... objetivo final ... la alimentación suficiente en cantidad y calidad para todos*...”⁵.

De igual forma la situación de “lo agrario” en nuestro planeta es altamente afectada por los impredecibles y constantes cambios climáticos, amén de la mano del hombre, irreversiblemente destructiva en los incontables casos que a diario vemos “*in situ*”, o por las televisoras y prensas escritas, nacionales e internacionales, y constructivas, en las honrosas excepciones, comparativamente, casi inexistentes.

2. DESARROLLO

La Globalización es la “*acción de considerar un asunto como una totalidad constituida por el conjunto de sus elementos, partes o aspectos ... método didáctico que consiste en presentar una materia como una*

¹ A. Carroza, R. Zeledón Zeledón, *Teoría General e Institutos de derecho agrario*, Buenos Aires 1990, p. 64.

² F.P. Brebbia, *Consideraciones en torno al objeto y contenido del Derecho Agrario*, edición digital, s/e, s/p, s/f, p. 3.

³ A. Massart, *Síntesis de Derecho Agrario*, Tercera edición ampliada, Pisa 2001, p. 110.

⁴ M.A. Victoria, *Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el MERCOSUR*. Santa Fe 2000, p. 13.

⁵ J.J. San Jarque, *Derecho Agrario, General y Autonomico*, Volumen I, Madrid 1985, p. 3.

totalidad para facilitar la comprensión de los elementos o partes que la integran⁶. “... la globalización económica utiliza el término de la seguridad alimentaria pero con una visión mercantil referida a la garantía de los productos agroalimentarios con buena calidad, con garantía de origen...”⁷.

“Desde una «posición pesimista», la globalización no conducirá a la instauración de una sociedad mundial más uniforme y más justa, sino a un caos total; puede acarrear una fragmentación económica, social y política. La evolución hacia la globalización conduce a crecientes desigualdades internacionales, precisamente lo contrario de lo que se pretende con la misma. Desigualdades atinentes al desarrollo económico que acarrearán desigualdades sociales. Los países en desarrollo son tomadores de precios con barreras arancelarias, hay proteccionismo, y deben cumplir con normas y acuerdos internacionales”⁸.

“El concepto de mundialización o globalización ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes ... creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local... carácter multidimensional de la globalización... dimensiones económicas son muy destacadas, evolucionan concomitantemente a procesos no económicos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico... tensión que se crea entre las diferentes dimensiones es un elemento central del proceso”, tema discutido en el vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL realizado en Brasilia, Brasil del 6 al 10 de mayo de 2002⁹.

En dicha sesión se debatió sobre el terreno económico, pero, sobre todo, en el sentido más amplio del término; el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad. La dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes.

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, al disponer en su artículo 25 apartado 1 “... 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 necesarios...” y en su artículo 3 “entre los derechos considerados básicos está la seguridad”¹⁰, perpetúa la ancestral necesidad del derecho a una vida plena con los elementales requisitos para considerarse digna de nuestra especie humana.

“Defender solamente Seguridad, es matar a la Justicia; y sólo pensar en Justicia puede lesionar la Seguridad y la Legalidad. La necesidad de conjugación de la Seguridad jurídica y de la Justicia como valores superiores del Ordenamiento jurídico y jerárquicamente diferentes, reclama concebir el Derecho como un fenómeno integral espacial-temporal, formado por normas, principios, valores e instituciones; como un sistema científicamente elaborado y aplicado, de manera tal que permita a través de la Seguridad alcanzar la Justicia”¹¹.

El cumplimiento y exigencia de las normas que rigen el proceso productivo, y de los requisitos esenciales para que un producto agrario sea razonado y sanamente empleado sin perjuicio de la salud, deriva la seguridad jurídica, con el desarrollo efectivo del gran espectro de actividades esencialísimas para

⁶ Larousse Gran Diccionario Usual de la Lengua Española 1999, p. 801.

⁷ R. Zeledón Zeledón, *Discurso académico*, en: M.A. Victoria (compilada por), *Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario*, Santiago del Estero 2017, p. 45.

⁸ M.A. Victoria, *Comercio justo agrícola en el marco de la responsabilidad social empresarial*, en: L.A.F Facciano (coord.), *Derecho Agrario*, Rosario, Santa Fe 2006, p. 310.

⁹ Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL 2002, Biblioteca digital de la Biblioteca Central del Ministerio de la Agricultura, p. 2.

¹⁰ Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Lake Success, 1949. (número de ventas: 1949.1.3. USA).

¹¹ M. Prieto Valdés, “La Seguridad jurídica”, Conferencia realizada en el módulo Derecho Constitucional de la Maestría de Derecho Agrario, Universidad de La Habana 2015, p. 3.

nuestra existencia, y para el final disfrutar de la justicia de manera global, que es la paz, por su alcance, igualdad, plenitud y equidad, al eximirlo de conflictos o litigios, judiciales o extrajudiciales, haciendo efectivos finalmente, estos preceptos.

La Agenda de desarrollo sostenible propuesta por la Asamblea General de la ONU, relativa al desarrollo sostenible y los problemas fundamentales que afectan a la población mundial a erradicar para el año 2030, requiere de la colaboración de todos los países del mundo, elaborando estrategias comprometidas en la consecución de los fines propuestos por dicha Agenda. Incluye materias como agricultura sostenible, pleno empleo, problemas relativos a la seguridad alimentaria, el libre acceso a la salud pública gratuita y a la educación básica, entre otras cuestiones.

De igual manera el Arreglo de Madrid relativo a la represión de las indicaciones de procedencia falsas o engañosas en los productos del 14 de abril de 1891 y de acuerdo a Acta revisada en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934 y en Lisboa el 31 de octubre de 1958, con Acta Adicional de Estocolmo del 14 de julio de 1967 establece en su artículo primero:

1) Todos los productos que lleven una indicación falsa o engañosa en virtud de la cual resulten indicados directa o indirectamente, como país o como lugar de origen alguno de los países a los cuales se aplica el presente Arreglo, o un lugar situado en alguno de ellos, serán embargados al ser importados en cada uno de los dichos países¹².

Es de significar que las relaciones mercantiles son relaciones entre las personas mediadas por los bienes y servicios que estas producen o poseen, y tienen lugar en un contexto influenciado sobre ellas de diferentes formas. El acto de intercambio mercantil no es “puro”, puede y de hecho suele estar contaminado, no solo por las contingencias y los criterios, sino a menudo por el engaño, como referimos en el párrafo anterior, pero también mayor precio del que correspondería, menor cantidad, *menor calidad*, entre otros aspectos, dado por la especulación, la desinformación, por los precios monopólicos, por precios regulados en función de propósitos sociales, entre otros.

La certificación de la calidad de los productos agrarios naturales o industrializados requiere emisión por las autoridades competentes, obligatoriamente, de la fidelidad que los requisitos para su utilización, en cualquiera de sus modalidades o variantes, corresponden con los parámetros que en su etiquetado deben exhibirse.

En la actualidad, existen casos como el del Perú donde los productos alimenticios en diferentes mercados no contienen etiqueta o certificación con la información de su composición, o las letras apenas legibles por el tamaño o tipo de las mismas, y el pronunciamiento de la población al respecto es de total inconformidad, llegando las reclamaciones a las altas instancias del gobierno, donde se discuten medidas legales para resolver esta delicada situación.

Hay dos fenómenos indiscutibles en las sociedades humanas, uno es precisamente el consumo. Todas las sociedades son “de consumo”, solo que no necesariamente víctimas del consumismo; el otro es la comunicación, todas las sociedades tienen entre sus actividades fundamentales e indispensables la comunicación, existiendo innumerables ejemplos donde el irrefrenable afán de lucro, la publicidad comercial para hacer necesitar al ser humano lo que no le hace falta realmente, o incluso aquello que daña su salud física y mental, es hoy una actividad lucrativa cada vez más especializada, influyente, y no solo en el terreno comercial, sino también y muy especialmente en la psicología y la salud misma de las personas, “... evidenciando como los mensajes publicitarios condicionan profundamente el concepto que el consumidor retiene como “de calidad”, y también inciden sobre su mismo “gusto”.¹³

¹² Base de datos de la OMPI de textos legislativos de propiedad intelectual, edición digital, p. 1.

¹³ A. Massart, *El objeto del Derecho Agrario. Reflexiones actuales sobre su dogmática*, relación presentada al VI Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, Almería, España, 11-15 de abril de 2000, en: *Síntesis de Derecho Agrario*, ob.cit., p. 202.

En Cuba se ha consagrado como un derecho fundamental de los ciudadanos, el disfrutar de una alimentación sana, una nutrición adecuada, consumir alimentos inocuos, aptos para el consumo y, por consiguiente, de una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, en correspondencia con la atención del Estado a la protección de la salud de la población.

Así vemos como la Constitución de la República de Cuba, de fecha 24 de febrero de 1976¹⁴ establece en su artículo 9: “*el Estado realiza la voluntad del pueblo trabajador... y entre otros derechos se recogen:*

- *que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades;*
- *que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido,...*”

De igual forma en el documento relativo a la “*Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021, aprobados en el VI Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2016*”¹⁵, se expresa:

14. *Priorizar y continuar avanzando en el logro del ciclo completo de producción mediante los encadenamientos productivos entre organizaciones que desarrollan actividades productivas, de servicios y de ciencia, tecnología e innovación, incluidas las universidades, que garanticen el desarrollo rápido y eficaz de nuevos productos y servicios, con estándares de calidad apropiados, que incorporen los resultados de la investigación científica e innovación tecnológica, e integren la gestión de comercialización interna y externa.*

Es así que el Ministerio de la Agricultura se constituye como el rector de la política agraria en nuestro país, a tenor del Decreto Ley N.º 329: “*De la misión del Ministerio de la Agricultura*”, de 5 de mayo de 2015¹⁶, donde establece en su artículo ÚNICO: “*tiene la misión de proponer, y una vez aprobada, dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y del Gobierno sobre el uso, tenencia y explotación sostenible y sustentable de la superficie agrícola del país, propiedad de todo el pueblo, colectiva e individual; la producción agropecuaria y forestal para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, la industria y la exportación*”.

En tal sentido el Acuerdo N.º 7738 de fecha 28 de mayo de 2015, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprueba las 12 funciones estatales específicas que le corresponde ejecutar a este organismo de la Administración Central del Estado, especialmente señalando entre ellas la número dos: “*dirigir y controlar la política del Estado y del Gobierno sobre la producción agropecuaria y forestal para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, la industria y la exportación.*”

Es significativo señalar que se está desarrollando el perfeccionamiento empresarial en el sistema del Ministerio de la Agricultura, como el objetivo estratégico más importante del organismo, teniendo en cuenta las obligaciones de todas las empresas con el cumplimiento de los preceptos contenidos en el Decreto Ley N.º 252: “*Sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano*”, de 7 de agosto de 2007¹⁷ y su Reglamento, el Decreto N.º 281, de 16 de agosto de 2007¹⁸, por lo cual se trabaja en la actualización en todo el sistema de las tareas vinculadas con la gestión integrada de calidad.

El objetivo final es obtener de las empresas el nivel mayor de competitividad, vistos en resultados de eficacia y eficiencia, exigiendo una mayor preparación para enfrentar los retos que supone la reducción de los costos de producción, las contingencias climáticas, y satisfacer los mercados, tanto nacional como internacional, no solo cuantitativamente, sino y sobre todo, cualitativamente.

¹⁴ Constitución de la República de Cuba, aprobada el 24 de febrero de 1976; última actualización publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba en su Edición Extraordinaria N.º 3, de fecha 31 de enero de 2003, p. 9.

¹⁵ Documento programático que avizora el futuro del país, analizado y aprobado en el referido Congreso del Partido y socializado en la Asamblea Nacional del Poder Popular, que también lo aprobó (digital), p. 8.

¹⁶ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N.º 20 de 4 de junio de 2015, p. 331.

¹⁷ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N.º 27 de 30 de mayo de 2014.

¹⁸ Ídem.

Las empresas organizan sus procesos de producción de bienes y servicios (proceso agroindustrial de producción de alimentos) para la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de sus clientes, sobre la base de ofrecerlos cumpliendo los requisitos establecidos, en la cantidad solicitada, en el momento adecuado, con el menor costo y la mayor eficacia.

Las referidas entidades aplican el Sistema de Dirección y Gestión, estando en la obligación de aplicar un sistema de gestión de la calidad en correspondencia a sus características tecnológicas y productivas, cuya eficaz implantación debe ser avalada por las entidades autorizadas, y/o certificada por la Oficina Nacional de Normalización (ONN), conforme los principios y requisitos de la norma NC-ISO 9001:2008, atendiendo a las formas de comercializar sus productos y servicios.

Existen tareas básicas que deben formar parte de las estrategias de calidad de los organismos y empresas para lograr implantar, y avalar/certificar los sistemas de gestión, siendo las siguientes:

- a) **La formación de una cultura de calidad** en el sector, vías para lograrlo: **la capacitación, el reconocimiento y la divulgación.** Tiene un papel de máxima importancia la capacitación y el entrenamiento de los trabajadores en las técnicas y procedimientos que se aplican para asegurar la calidad en todos los procesos, lo cual de ningún modo puede verse como un proceso espontáneo. Necesita de un conjunto de medidas, bien estructuradas, que garanticen los objetivos propuestos en cada caso y se inserten en el plan general de capacitación de la empresa.
- b) **La certificación de los productos**, tiene como objetivo obtener el reconocimiento estatal (y con ello de toda la sociedad) de las producciones fundamentales. No es la certificación el objetivo en sí, sino con la obtención de la Marca Cubana de Conformidad queda demostrado cuales productos cumplen los requisitos de calidad establecidos en las normas (las Normas Cubanas (NC)) más exigentes de la sociedad, constituyendo la misma el principal cliente y con garantía de estabilidad. Para lograrlo se elabora un **Programa de Normalización** que complete la base normalizativa y monitoree su implantación e impacto en las empresas. La sostenibilidad de la certificación del producto sólo se logra con una alta disciplina tecnológica y buenos resultados integrales de la gestión empresarial. Otro aspecto imprescindible es la existencia de laboratorios acreditados para la certificación de la observancia de los requisitos establecidos en las normas, en lo cual se trabaja.
- c) **La certificación de los sistemas de trabajo, especialmente en la aplicación de las técnicas de análisis de riesgos y control de puntos críticos para la producción de alimentos.** La certificación del sistema de calidad, vinculado al perfeccionamiento empresarial, se produce después del cumplimiento demostrado de la eficacia y de la eficiencia productiva. De hecho, no deben ser reconocidas para la certificación aquellas entidades con deficientes resultados en su gestión económica y productiva.

En nuestro país, los productos agropecuarios y forestales tienen establecidas normas de calidad que deben acatar los productores para su entrega a la comercialización. Estas normas pueden ser ramales cuando son emitidas por el Ministerio de la Agricultura e internamente tienen niveles de aprobación desde la empresa agraria, la provincia hasta de país, o normas cubanas, cuando son aprobadas por la referida Oficina Nacional de Normalización (O.N.N.)

Haciendo una pequeña acotación, pero sin profundizar en su extenso pero importantísimo elemento definitorio en la calidad de cualquier producto agrario, lo tenemos donde esta se obtuvo: el suelo, y transcribiendo algunos artículos de la legislación nacional¹⁹, evidenciamos indisoluble e irreversiblemente como determinante dependencia del mismo:

¹⁹ Decreto N.º 179: "Protección, uso y conservación de los suelos, y sus contravenciones", de 2 días de febrero de 1993, en: M.C. McCormack Bequer, M.A. Balber Pérez, *Selección legislativa de Derecho Agrario Cubano*, La Habana 2007, tomo II, volumen 2, p. 296.

ARTÍCULO 22: A los efectos de evitar la contaminación de los suelos, no se usarán para el riego aguas contaminadas con residuos de actividades domésticas, industriales, agropecuarias o de otra procedencia que no se ajusten a las normas de calidad establecidas para las aguas, atendiendo a la naturaleza específica de los suelos y cultivos.

ARTÍCULO 23: El riego de suelos con agua mineralizada o proveniente de áreas cenagosas y pantanosas sólo se permitirá de la forma dispuesta por las normas y las regulaciones vigentes.

ARTÍCULO 24: La aplicación de rellenos en las áreas erosionadas de los suelos de aptitud agropecuaria se deberá realizar conforme a lo que disponga el Ministerio de la Agricultura y se prestará atención especial para garantizar que los materiales que se seleccionen para los rellenos no estén contaminados.

La prosperidad, la calidad de vida y hasta nuestra propia existencia, han de depender en mucho, tanto del cuidado que observemos del suelo, considerado uno de los elementos del sistema natural, como de la exigencia a su protección racional y total, determinándose los precios de los productos en los mercados, consecuencia de la calidad del suelo donde fueron obtenidos.

La Oficina Nacional de Normalización ha constituido Comités Técnicos de Comercialización para revisar y adecuar a la normalización internacional (ISO 9000) el fondo de normas, estando comprendidas las normas de la clase 77, que se han venido y se está actualmente laborando en ellas. La normalización como actividad comenzó en Cuba en el año 1978, pero se empezó a trabajar en ella como tal mucho después.

El 23 de febrero de 1998 se dictó el Decreto-Ley N.º 182: “*De normalización y calidad*”²⁰, donde se regula toda esta importantísima actividad, empleándose términos como auditoría de la calidad que es tan poco aplicado y a su lado se encuentra el Decreto N.º 267: “*Contravenciones de las regulaciones establecidas sobre normalización y calidad*”, de 3 de septiembre de 1999²¹, aprobando sanciones de obligación de hacer y multas hasta \$1000.00 pesos cubanos, solo a personas naturales.

Todo esto tributa a la Seguridad Alimentaria, la que podemos considerar como el acceso de todas las personas a los alimentos necesarios, sanos, inocuos, nutritivos, culturalmente aceptables, ambientalmente sustentables y con una distribución justa, que permitan el crecimiento y desarrollo adecuado para llevar una vida sana y activa. Un alimento es inocuo cuando se garantiza que no cause daño al consumidor, al prepararse o consumirse de acuerdo con el uso al cual se destina, en cumplimiento de las normas legales vigentes.

3. CONCLUSIONES

Ante los retos de la globalización, la calidad de manera universal debe imponerse irreversible e inobjetablemente para hacer prevalecer ante todo la dignidad humana, y no las mezquinas ansias mercantilistas de la minoría de la población mundial que detenta la mayoría de la riqueza del planeta, debiéndose realizar en todos los foros posibles un llamado a luchar por preservar la especie humana.

Bibliografía

- Brebbia F.P., Consideraciones en torno al objeto y contenido del Derecho Agrario, edición digital, s/e, s/p, s/f.
Carroza A., Zeledón Zeledón R., (1990), Teoría General e Institutos de derecho agrario, Buenos Aires.
Massart A., (2000), El objeto del Derecho Agrario. Reflexiones actuales sobre su dogmática, relación presentada al VI Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, Almería, España, 11-15 de abril de 2000.
Massart A., (2001), Síntesis de Derecho Agrario, Tercera edición ampliada, Pisa, p.110.

²⁰ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria N.º 17 de 2 de abril de 1998, p. 297.

²¹ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria N.º 55, de 6 de septiembre de 1999, p. 889.

- McCormack Bequer M.C., Balber Pérez M.A., (2007), Selección legislativa de Derecho Agrario Cubano, La Habana.
- Prieto Valdés M., (2015), “La Seguridad jurídica”, Conferencia realizada en el módulo Derecho Constitucional de la Maestría de Derecho Agrario, Universidad de La Habana.
- San Jarque J.J., (1985), Derecho Agrario, General y Autonómico, Volumen I, Madrid.
- Victoria M.A., (2000), Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el MERCOSUR. Santa Fe.
- Victoria M.A., (2006), Comercio justo agrícola en el marco de la responsabilidad social empresarial, en: L.A.F Facciano (coord.), Derecho Agrario, Rosario, Santa Fe.
- Zeledón Zeledón R., (2017), Discurso académico, en: M.A. Victoria (compilada por), Memorias del X Congreso Americano de Derecho Agrario, Santiago del Estero.

Miguel Antonio Balber Pérez – Asesor Jurídico en el Ministerio de la Agricultura, Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de La Habana, Cofundador y Vicepresidente de la Sociedad Científica de Derecho Agrario de Cuba, Miembro de la UMAU

Maritza de la Caridad McCormack Bequer, Profesora de Derecho Agrario de la Universidad de La Habana, Presidenta de la Sociedad Científica de Derecho Agrario de Cuba, Miembro de la UMAU y el CADA, Miembro del Observatorio para América Latina y el Caribe de la FAO, maritza@lex.uh.cu.



ANA CARRETERO GARCÍA

Impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de la pérdida y el desperdicio de alimentos

ABSTRACT: *Social, economic and environmental impacts of food loss and food waste.* Every year about 1.300 million tons of foodstuff are wasted worldwide; in the meantime, about 1.000 million people do not eat regularly and they die because of that. In order to face this situation properly, the European Commission has created a new European Platform to fight against food losses and food waste. The platform aims to support every stakeholder in the definition of the measures needed to avoid food waste, share best practices, evaluate the improvement of these measures and to encourage intersectorial cooperation. Society is worried about the amount of food produced but not eaten, and its impacts on the economy, social life and other environmental aspects. This paper analyses the reasons and consequences of food losses and food waste and explains the importance in order to change this situation.

KEYWORDS: food losses and food waste; economic, social and environmental impacts

RESUMEN: Cada año se desperdician en todo el mundo unos 1.300 millones de toneladas de comida, mientras que casi 1.000 millones de personas no tienen acceso a los alimentos. Ante esta situación, la Comisión Europea ha creado una nueva Plataforma Europea para luchar contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos. El objetivo es apoyar a todos los actores en la definición de las medidas necesarias para evitar el problema; compartir las mejores prácticas; evaluar el progreso hecho en el tiempo en la reducción del desperdicio alimentario; y fomentar la cooperación intersectorial. Sin embargo, las medidas y los resultados son escasos. El presente trabajo aborda la preocupación por la significativa cantidad de comida producida, pero no consumida, analizando las causas y consecuencias de las pérdidas y desperdicios de alimentos y la necesidad de abordar de forma eficaz este grave problema.

PALABRAS CLAVES: pérdida y desperdicio de alimentos; impactos económicos, sociales y medioambientales

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los datos ofrecidos por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), cada año se desperdician en todo el mundo unos 1.300 millones de toneladas de alimentos. Eso significa que aproximadamente 1/3 de la comida producida en el mundo no es consumida y que los alimentos se desperdician a lo largo de toda la cadena de suministro: desde la producción agrícola inicial hasta el consumo final en el hogar¹.

Las cifras son demoledoras, sobre todo si tenemos en cuenta que casi 1.000 millones de personas no tienen acceso a alimento en el mundo. El desperdicio alimentario en Europa y en América septentrional

¹ FAO, "Food wastage footprint, Impacts on Natural resources, Summary report", Roma 2013.

alcanza los 280-300 kg per cápita al año. La cadena de desperdicios comienza en los campos y las ganaderías, continúa a lo largo de la fase de transformación y comercio y termina en las cocinas (de 95 a 115 kg. de alimentos per cápita acaban cada año en los cubos de la basura de millones de casas, muchos de ellos perfectamente comestibles y aptos para el consumo)².

Es imprescindible, por tanto, prevenir, reducir y evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Según las estimaciones realizadas por el Proyecto FUSIONS³ en el documento “Reducing food waste through social innovation”, de 28 de junio de 2016, el desperdicio de alimentos en la UE es de casi 90 millones de toneladas, lo que equivale aproximadamente a unos 173 kilogramos por persona y año.

Por sectores, se calcula que en los hogares se desperdicia un 53% del volumen total (unos 47 millones de toneladas); en el procesamiento o transformación un 19% (unos 17 millones de toneladas); en la restauración un 12% (unos 11 millones de toneladas); en la producción un 11% (unos 9 millones de toneladas); y en las ventas al por mayor y al por menor un 5% (unos 5 millones de toneladas).

Eso significa que el 70% de los residuos de alimentos de la UE se produce en el ámbito doméstico, servicio de alimentos y venta; mientras que el 30% restante se produce en los sectores de producción y transformación⁴.

Ante esta situación, la Comisión Europea ha creado una nueva Plataforma Europea para luchar contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos compuesta por 70 organizaciones públicas y privadas. Forman parte de ella los Estados miembros, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, la FAO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y una lista de 37 organizaciones seleccionadas por su experiencia en la prevención del desperdicio, por su capacidad para influir en grupos de interés y por la cobertura de actividades relacionadas con la cadena de valor alimentario.

El objetivo de la Plataforma es apoyar a todos los actores en la definición de las medidas necesarias para evitar el desperdicio de alimentos; compartir las mejores prácticas; evaluar el progreso hecho en el tiempo en la reducción del desperdicio alimentario; y fomentar la cooperación intersectorial.

Además, los países de la UE se han comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015, entre los que se incluyen reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de toda la cadena agroalimentaria (incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas)⁵. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abordan las esferas económica, social y ambiental. Entre esos objetivos, el número 12 se refiere expresamente a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Por su parte, en las conclusiones del documento “Food losses and food waste”, de 28 de junio de 2016 (10730/16)⁶, también el Consejo de la Unión Europea manifiesta su preocupación por la significativa cantidad de comida producida, pero no consumida, y sus importantes impactos económicos, sociales y medioambientales. Recoge las estimaciones del Proyecto FUSIONS e insiste en la necesidad de reducir la presión sobre el clima, el agua y la tierra, mejorando la eficiencia de la cadena alimentaria. Asimismo, insiste en que reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos requiere cambios y acciones a nivel global, regional y local que garanticen el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

² FAO, “Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention”, Roma 2011.

³ “Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies”.

⁴ Online: www.eu-fusions.org.

⁵ Online: www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/.

⁶ Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/27-28-agri-food-losses/.

2. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS

Por pérdida alimentaria (“food losses”) se entiende la carencia de masa o calidad nutritiva del alimento destinado originalmente al consumo humano (causada habitualmente por ineficiencias en la cadena); mientras que por desperdicio alimentario (“food waste”) se entiende la comida desechada en los puntos de venta y en la fase final de consumo. Si bien es cierto que, cuando se aborda este problema, normalmente se hace referencia a las dos modalidades de forma conjunta.

En cualquier caso, y como señala el movimiento Slow Food en su “Documento de posición sobre las pérdidas y desperdicios alimentarios”, toda esa comida ha requerido energía, tierra, agua, tiempo, carburante, recursos naturales y humanos, dinero y una cierta cantidad de agentes contaminantes para ser producida, transportada, transformada, empaquetada, conservada, vendida, comprada, de nuevo transportada y otra vez conservada en casa⁷.

Hay que tener en cuenta que en la cadena agroalimentaria el desperdicio comienza incluso antes de la siembra (ya desde que se planifica la producción a partir de parámetros distintos a los de la demanda efectiva de alimentos). Así como que a veces los cultivos ni siquiera son recolectados porque el precio de mercado que reciben los agricultores es tan bajo que económicamente no resulta rentable.

Por otro lado, en los países con más recursos se produce y se compra demasiada comida que luego es desechada incluso antes de su deterioro; mientras que en los países con menos recursos la comida se desperdicia por la carencia de infraestructuras y de medios de transporte y conservación adecuados.

Según el documento de la FAO “Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en el Mundo. Alcance, causas y prevención” (Roma, 2012)⁸, las pérdidas de alimentos se producen tanto en los países de rentas más altas como en los países de rentas más bajas. La diferencia es que en los primeros más del 40% de las pérdidas de alimentos se produce en la venta y el consumo, mientras que en los segundos más del 40% de las pérdidas de alimentos se produce en las etapas de poscosecha y procesamiento. Los consumidores de los países industrializados desperdician casi la misma cantidad de alimentos (222 millones de toneladas) que la cantidad neta total de alimentos producidos en el África subsahariana (230 millones de toneladas).

En el caso de la carne y los productos cárnicos no sólo existe un elevado y nocivo consumo per cápita tanto en EEUU como en Europa, sino que el desperdicio supone en torno a la mitad de las pérdidas totales en este sector.

Por lo que respecta a las pérdidas en la producción primaria de pescado y mariscos en las regiones industrializadas, no sólo existen altos índices de descarte (entre un 9 y un 15% en las capturas marinas), sino que una buena parte del pescado y el marisco que se compra también se desperdicia en los hogares de los consumidores.

Los descartes, es decir, la proporción de peces capturados totales que se devuelven al mar (en la mayoría de los casos muertos, agonizantes o gravemente dañados), representan una parte significativa de las capturas marinas mundiales y no sólo constituyen un derroche económico de los recursos marinos, sino también un potencial uso para el consumo humano desechado. El pescado de costa capturado por los pescadores locales es más selectivo y, por tanto, más sostenible. Sin embargo, la pesca de arrastre es muy dañina porque se tira mucho pescado por talla ilegal o por tratarse de especies no deseadas en los mercados, sobre todo en las grandes superficies que ofrecen siempre el mismo tipo de variedades (es lo que en el sector se denomina “pescado sin precio”, a pesar de su alta calidad nutricional y gastronómica).

⁷ Online: www.slowfood.com/sloueuropa/wp-content/uploads/SPA_position_paper_foodwaste.pdf.

⁸ Online: www.fao.org/3/a-i2697s.pdf.

Por su parte, los supermercados imponen altos “estándares estéticos” para los productos frescos (peso, tamaño, apariencia, etc.), que también tienen como consecuencia el desperdicio de alimentos. Consideran que los consumidores no desean comprar alimentos con un peso, tamaño o apariencia “inapropiados”; a pesar de que las encuestas muestran que los consumidores sí están dispuestos a llevarse productos heterogéneos siempre y cuando su sabor siga intacto (se desvían así alimentos destinados inicialmente para el consumo humano hacia otros usos o se envían directamente a los vertederos).

En los países más industrializados parece que el mayor poder adquisitivo, la gran cantidad de alimentos que hay en las estanterías y la amplia variedad de productos y marcas disponibles tienen como consecuencia un mayor desperdicio de alimentos (en realidad, disponer de tanta variedad de productos aumenta las posibilidades de que muchos caduquen antes de que se vendan).

La cantidad de alimentos disponible por persona en las tiendas y restaurantes ha aumentado en las últimas décadas tanto en EE.UU. como en la UE. Los restaurantes ofrecen raciones grandes en sus cartas o menús y acompañamientos no deseados; otros establecimientos proponen bufets libres que incitan a la gente a llenar sus platos con más comida de la que en realidad pueden y deben ingerir; las tiendas ofrecen paquetes grandes y ofertas de dos por uno, de tres por dos, etc.; en los distintos tipos de celebraciones se despilfarra comida sin medida; y las raciones de las comidas listas para el consumo son demasiado grandes (circunstancias todas ellas a las que hay que añadir que tampoco los consumidores cuentan, en general, con un alto nivel de información y educación nutricional).

Por otro lado, y aunque por razones diversas, también en los países de ingresos más bajos se pierden y desperdician alimentos. En estos casos, la mayoría se pierde en la etapa de la cadena de suministros que va de la producción al procesamiento porque no poseen la capacidad necesaria para transportar, transformar y preservar los alimentos frescos.

Las escasas instalaciones de almacenaje y la falta de infraestructuras causan pérdidas durante la poscosecha, por lo que los alimentos frescos (como frutas, hortalizas, carne, pescado y leche) se estropean fácilmente (sobre todo en climas cálidos y húmedos) debido a la falta de infraestructuras en el transporte, el almacenamiento, la refrigeración y los mercados.

Mantener la cadena del frío es muy importante para este tipo de alimentos, pero los mercados mayoristas y minoristas de los países en desarrollo no siempre cuentan con aparatos de refrigeración y ello da lugar a que los productos perecederos no puedan mantenerse en buenas condiciones durante mucho tiempo.

Por contra, el desperdicio de alimentos por parte de los consumidores es mínimo en los países en desarrollo. Para aquellos que viven en la pobreza o con unos ingresos familiares limitados, desperdiciar alimentos es algo inaceptable. Otro factor del reducido desperdicio en esta fase de la cadena es que los consumidores suelen comprar pequeñas cantidades de alimentos (a menudo apenas lo mínimo para la comida del día en el que se realiza la compra).

En este sentido, mientras la cantidad de alimentos per cápita desperdiciada por los consumidores es de 95 a 115 kg/año en Europa y América del Norte, esta cifra alcanza sólo de 6 a 11 kg/año en el África subsahariana y en el Asia meridional y sudoriental.

Por otra parte, grandes extensiones de tierra se destinan a la producción de cultivos con los que se elaboran piensos para animales en lugar de a la producción de alimentos para los seres humanos (sin olvidar que también existen intereses especulativos en la fijación del precio de las materias primas).

Un dato importante dentro de este contexto es que la mitad de la producción de cereales del mundo se utiliza para producir pienso y a su vez carne (el consumo de carne se ha incrementado y el cereal se destina a aumentar su producción). El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que, aun teniendo en cuenta el valor energético de la carne producida, la pérdida de calorías

que se deriva de alimentar a los animales con cereales en lugar de utilizar los cereales directamente como alimento humano equivale a la necesidad anual de calorías de más de 3.500 millones de personas⁹.

A todo ello hay que añadir la promoción de la producción y el empleo de agrocombustibles. Los cultivos pasan así de satisfacer necesidades alimentarias a satisfacer necesidades energéticas (algo que aumenta la presión sobre los insumos agrícolas). Los agrocombustibles compiten (junto a otros sectores como el urbanismo, la industria o el turismo) por el uso de la tierra y el agua para fines no alimentarios y ello encarece el precio de los alimentos (generando también un importante debate sobre si, en realidad, en su producción se consume más energía de la que luego se recupera a través de ellos).

Además, los alimentos han entrado en la órbita de la especulación financiera, poniendo así en peligro la alimentación de cientos de millones de seres humanos en todo el planeta (recordemos, además, que muchas veces las producciones nacionales son destinadas a la exportación y no al consumo interno).

Jean Ziegler, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en el periodo 2000–2008, denuncia que millones de personas están subalimentadas y malnutridas por el constante aumento de precios de los alimentos básicos, a pesar de que la agricultura actual podría alimentar a 12.000 millones de seres humanos (cuando por el momento somos en torno a 7.000 millones). No nos encontramos, por tanto, ante un problema de producción, sino ante un problema de distribución. Asimismo, pone de manifiesto que 8 sociedades multinacionales controlan más del 80 por 100 de todo el comercio alimentario mundial y que, debido a su presión, se rechazaron en la Cumbre de Roma de 2008 las propuestas relativas a que los alimentos fueran declarados bien público y retirados de la especulación bursátil y a que su precio fuera determinado por acuerdos entre los países¹⁰.

Por su parte, también la Comisión Europea ha puesto de manifiesto las principales causas de pérdida y desperdicio alimentario en Europa: sobreproducción, elevados niveles estéticos de los alimentos en el mercado, ineficiencias en la gestión de almacenes e inventarios; daños en el embalaje; estrategias de “marketing” que promueven compras excesivas; ineficiencias en la cadena; o abundantes raciones estándar en la restauración¹¹.

Pero, sin duda, también los consumidores juegan un papel fundamental en el desperdicio doméstico: asignan un escaso valor asociado a la comida, que, a su vez, genera desinterés por usarla de forma eficiente; tienen preferencia por algunas partes de los alimentos, así que desechan otras; existe falta de planificación en las compras; escasos conocimientos de los alimentos y sus propiedades; conservación y envoltorios inadecuados; y confusión respecto a las indicaciones que figuran en el etiquetado.

En este sentido, y para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas, es conveniente aclarar que la indicación “*consumir antes de*” (o “*fecha de caducidad*”) hace referencia a la inocuidad, mientras que la indicación “*consúmase preferentemente antes de*” hace referencia a la calidad.

La fecha de caducidad se indica en productos muy perecederos y con riesgo microbiológico. Una vez sobrepasada, el producto no debe consumirse, ya que hay riesgos de que se encuentre en mal estado y contenga bacterias patógenas. Se establece así un día límite para un consumo óptimo desde el punto de vista sanitario. El productor o fabricante advierte de este modo al consumidor de que, una vez pasada la fecha señalada, el producto ya no es seguro para la salud.

Sin embargo, la fecha de duración mínima o consumo preferente se aplica a productos duraderos, de modo que, una vez pasada la fecha señalada, pueden perder parte de sus propiedades, pero no presentan riesgo microbiológico. El productor o fabricante advierte así al consumidor del tiempo que el alimento

⁹ Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “The environmental food crisis – The environment’s role in averting future food crises”, 2009.

¹⁰ Datos extraídos de la entrevista realizada a Jean Ziegler en el reportaje “El negocio del hambre” emitido por el programa Informe Semanal en 2008 y que puede consultarse en la página www.rtve.es.

¹¹ Online: http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/causes_en.htm.

mantiene intactas sus propiedades organolépticas (olor, sabor, textura, etc.) sin que su ingesta posterior implique riesgos para la salud. Por tanto, pueden consumirse después de esa fecha, en teoría sin riesgo para la salud, aunque sí con pérdida de calidad¹².

Por otro lado, se valora demasiado la denominada “calidad cosmética”, es decir, que los alimentos sean “atractivos”, así como que haya una importante disponibilidad de una amplia gama de productos, independientemente por ejemplo de la estacionalidad o de los kilómetros que hayan tenido que recorrer desde el lugar de producción al de consumo (con el consiguiente coste medioambiental que ello implica).

Por tanto, a las consecuencias éticas, económicas y sociales hay que sumar también las consecuencias negativas para el medio ambiente. La producción alimentaria genera emisiones de CO² que contribuyen al cambio climático y la comida desechada se transforma en residuos que requieren recursos adicionales para su gestión.

Sin duda, el desperdicio alimentario global tiene un gran impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales. La FAO estima en 3,3 gigatoneladas de CO² la emisión de gases alterantes del clima (huella de carbono) de los alimentos que se producen y no se consumen; de forma que el desperdicio alimentario constituiría la tercera fuente de emisiones en el mundo, después de las de Estados Unidos y China.

En el mismo sentido, la Comisión Europea estima que la producción y el consumo de alimentos son responsables de hasta el 30% del impacto medioambiental general en la UE, con unos 90 millones de toneladas de comida desperdiciada cada año¹³.

Por otro lado, la impronta hídrica (es decir, el consumo de recursos hídricos superficiales y freáticos) es enorme (por ejemplo, para producir un kilo de carne de vacuno se emplean unos 15.000 litros de agua¹⁴). Además, la comida producida y no consumida utiliza casi 1.400 millones de hectáreas de terreno, que representan casi el 30% del área cubierta por terrenos agrícolas en el mundo. Y, aunque es difícil calcular los impactos sobre la biodiversidad a nivel global, el desperdicio alimentario incrementa su pérdida a causa de los monocultivos y la expansión agrícola en las áreas salvajes. Se estima que, a nivel mundial, el desperdicio alimentario representa más del 20% de la presión sobre la biodiversidad¹⁵.

Existen además pérdidas económicas importantes para los productores que dejan sin recolectar alimentos en el campo o que desechan productos comestibles por no responder a las imposiciones (estéticas, de dimensión, etc.) del mercado.

También para los minoristas y mayoristas, que pierden productos durante el transporte por las enormes distancias entre el lugar de producción y venta, que desechan productos no vendidos antes de la fecha de caducidad, productos cercanos a la fecha de consumo aconsejada o alimentos que no encajan con determinadas y absurdas exigencias estéticas (sobre todo en el caso de alimentos frescos como frutas y verduras).

Asimismo, existen pérdidas económicas para las familias, que tiran productos comestibles por la confusión existente entre las expresiones “consumir preferentemente antes de” y “consumir antes de”; que

¹² En caso de que los alimentos requieran unas condiciones especiales de conservación y/o de utilización, éstas también deberán ser indicadas. Asimismo, y con el fin de permitir la conservación o utilización adecuadas de los alimentos una vez abierto el envase, se indicarán, cuando proceda, las condiciones y/o la fecha límite de consumo. Sobre estos aspectos ver más ampliamente A. Carretero García, *La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la Unión Europea*, “Revista CESCO de Derecho de Consumo” 2013, n. 8, , pp. 375–420.

¹³ Online: http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm.

¹⁴ Según la FAO, los seres humanos podemos sobrevivir con unos pocos sorbos de agua al día, pero el “agua que comemos” diariamente a través de los alimentos que consumimos es mucho más: basta pensar en los 15.000 litros necesarios para producir un kilo de carne. Por ello, con una población creciente que cambia cada vez más su dieta hacia productos “hambrientos de agua”, debe hacerse todo lo posible para mejorar la forma en que utilizamos el agua en la agricultura y aprovechar al máximo unos recursos hídricos limitados (<http://www.fao.org/water/es/>).

¹⁵ FAO, “Food wastage footprint, Impacts on Natural resources, Summary report”, Roma 2013.

no tienen suficientes conocimientos sobre la correcta conservación y preparación de los alimentos; o que hacen compras excesivas de alimentos que después se estropean.

Y, por supuesto, también existe una repercusión económica negativa para todos nosotros como ciudadanos y contribuyentes. El desperdicio alimentario conlleva elevados costes de gestión de los residuos, incluido el mantenimiento de los vertederos, además de los costes de transporte, costes operativos de las instalaciones de eliminación y costes de diferenciación de los residuos (por tanto, un menor despilfarro conllevaría un mayor nivel de renta disponible para la ciudadanía a la vez que un menor nivel de contaminación).

3. CONSIDERACIONES FINALES

Ante esta situación, el Parlamento Europeo adoptó la Resolución “Cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficacia de la cadena alimentaria en la UE”¹⁶, solicitando medidas urgentes para reducir el desperdicio alimentario y mejorar el acceso a la alimentación de los ciudadanos de la UE en dificultades.

El documento pone de manifiesto que se pierden alimentos saludables y comestibles a lo largo de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria (producción, almacenamiento, transformación, distribución, gestión y consumo).

Asimismo, apunta que la generación anual de residuos alimentarios en la UE es de casi 90 millones de toneladas (sin contar ni los residuos de alimentos de origen agrario generados en el proceso de producción ni los descartes de pescado arrojados al mar). Al mismo tiempo, en la UE viven 79 millones de personas por debajo del umbral de pobreza (lo que significa que más del 15% de los ciudadanos perciben una renta inferior al 60% de la renta media de su país de residencia)¹⁷.

Pero el desperdicio de alimentos no nos enfrenta sólo a problemas éticos, nutricionales, sociales y económicos, sino también a una serie de consecuencias sanitarias y ambientales negativas debido a que las montañas de residuos de alimentos contribuyen significativamente al calentamiento climático y originan gas metano, cuyo efecto invernadero es 21 veces superior al del dióxido de carbono.

Existen además efectos contradictorios porque en las economías más ricas se desarrollan cada vez más enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación, como la obesidad, la diabetes, los problemas cardiovasculares y los cánceres asociados a una dieta excesivamente rica en grasas y proteínas, hasta el punto de que la población mundial hipernutrida es tan numerosa como la desnutrida.

Así que no sólo hay que hacer frente a la lacra del hambre (indignante si tenemos en cuenta que se produce para alimentar a 12.000 millones de personas cuando somos alrededor de 7.000), sino también a la de la malnutrición (estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes que pone en riesgo la salud).

Son necesarias, por tanto, iniciativas de sensibilización e información dirigidas a la ciudadanía sobre las causas y consecuencias del desperdicio de alimentos, los medios para reducirlo y el fomento de unos hábitos que apuesten por la salud, la sostenibilidad y la solidaridad.

El Parlamento Europeo pide a los Estados miembros que estimulen las iniciativas orientadas a incentivar la producción sostenible a pequeña y mediana escala vinculada a los mercados y al consumo local

¹⁶ 2011/2175 (INI).

¹⁷ A pesar de ello los avances son escasos. Por el momento Francia ha aprobado la Loi n. 2016-138, du 11 février, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (JO n. 36 du 12 février 2016) e Italia la Legge n. 166, de 19 de agosto, bajo el título de Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi (GU n. 202 de 30.08.2016).

y regional; reconoce que los mercados locales son sostenibles desde el punto de vista medioambiental y contribuyen a la estabilidad del sector primario; pide que la futura política agraria común asigne la financiación necesaria para fomentar la estabilidad del sector primario, por ejemplo a través de la venta directa y los mercados locales, así como a través de medidas de promoción de la cadena de suministro corta o kilómetro cero¹⁸.

Asimismo, insta a los Estados miembros a velar por la participación de pequeños productores locales y grupos de productores locales en los procedimientos de contratación pública para la ejecución de programas específicos, promoviendo, en particular, el consumo de fruta y productos lácteos en las escuelas.

Y, ante la gravedad de la situación, pide a la Comisión que tome medidas prácticas para reducir a la mitad el desperdicio de alimentos en 2025, prevenir la generación de biorresiduos y reducir la presión sobre unos recursos hídricos cada vez más escasos y sobreexplotados en la UE.

El problema es que, aunque el diagnóstico sea correcto, no parece que en la práctica haya ni mucha intención ni muchas acciones dirigidas a cambiar los actuales modelos de producción, transporte, transformación, distribución y consumo.

La agroindustria opera con costes de producción bajos o moderados y márgenes elevados, algo que le permite producir de forma excedentaria sin perder beneficios. Incluso los alimentos “defectuosos” o producidos en exceso pueden ser desechados sin importantes pérdidas económicas.

La preferencia por comprar bienes y servicios producidos localmente no sólo significa apoyar a los productores locales y asegurar así sus ingresos (evitando la despoblación del medio rural y contribuyendo al mantenimiento del territorio), sino que también supone recuperar y valorar productos autóctonos y platos tradicionales que ayudan a preservar nuestra diversidad cultural.

Por otra parte, los productos de temporada implican menores costes de producción y, al evitar el transporte a largas distancias, también suponen un ahorro en los costes de almacenamiento, envasado y combustible. Por tanto, la reducción de los costes de producción y la ausencia de intermediarios pueden tener una incidencia directa en el precio favorable para los consumidores finales.

Además, a través de esta opción de compra el consumidor es consciente de que contribuye a la preservación del medio ambiente y a que los agricultores y ganaderos puedan obtener una remuneración más adecuada de sus productos al recuperar una parte de su valor añadido.

Asimismo, existen ventajas para aquellos consumidores que buscan garantías de calidad desde el punto de vista de la nutrición y la seguridad alimentaria y conocer tanto el origen de los productos como los métodos de producción. Los productos frescos mantienen intactos en el momento de su recolección todas las propiedades organolépticas (sin embargo, se deterioran fácilmente con el transporte). Comer productos de temporada ayuda a salvaguardar nuestra propia salud a través de una dieta más variada y acorde con las necesidades del organismo en cada estación. Sin olvidar que un producto recolectado en su punto óptimo de maduración tiene mucho más sabor que uno recolectado prematuramente por condicionantes de transporte y que no requiere el uso de productos químicos y aditivos para su conservación. Por otro lado, consumir local no es sólo consumir un producto más cercano y, por tanto, más respetuoso con el medio ambiente, sino también asumir un compromiso con los agricultores y ganaderos locales (reconociendo su trabajo), con su sistema de vida, con el medio rural y con la biodiversidad de cada zona.

¹⁸ Los circuitos o canales cortos de distribución surgen de la necesidad de crear nuevas formas de intercambio y cooperación entre los productores agrarios y los consumidores basadas en la relación directa (eliminando intermediarios) y en la reducción de los costes ambientales asociados al transporte y la generación de residuos a través del fomento del consumo de productos locales. El concepto “Kilómetro 0” exige que entre el punto de venta y el punto de producción haya siempre una distancia menor a 100 kilómetros.

Además, la alimentación no sólo es algo determinante en nuestra salud, sino que también forma parte de nuestra cultura y nuestra identidad y constituye un elemento de resistencia frente a la uniformización de los hábitos de consumo¹⁹.

Por último, es necesario poner de manifiesto que los actuales sistemas de producción, transformación y distribución de alimentos no han sido capaces de poner freno a los problemas de suficiencia y seguridad alimentaria a nivel global; que están en el origen de las recientes crisis alimentarias debido a la especulación llevada a cabo sobre las materias primas; y que han incrementado el hambre y la pobreza, vulnerando así el derecho a la alimentación de millones de seres humanos.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, para medir el valor real de un producto, a su coste económico hay que sumar también los costes sociales y medioambientales que su producción y transporte generan (sin olvidar que los alimentos y la forma de prepararlos tienen asimismo un importante valor cultural y gastronómico).

Por ello, si realmente se quiere avanzar en la solución de los problemas planteados, es necesario tanto introducir cambios significativos en los actuales modelos de producción, transformación, distribución y consumo; como promover alternativas que contribuyan a generar sociedades ambientalmente más sostenibles y socialmente más justas.

Bibliografía

- Carretero García A., (2013), La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la Unión Europea, "Revista CESCO de Derecho de Consumo" 2013, n. 8.
- FAO, (2011), "Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention", Roma.
- FAO, (2013), "Food wastage footprint, Impacts on Natural resources, Summary report", Roma.
- Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), (2009), "The environmental food crisis – The environment's role in averting future food crises".

Ana Carretero García – Profesora Titular de Derecho Civil, Universidad de Castilla-La Mancha, Ana.Carretero@uclm.es.

¹⁹ Ver en este sentido Campañas como "Tu consumo puede cambiar el mundo: ten criterio Local&Bio&Justo" (que pretende fomentar formas "conscientes y responsables" de ejercer el consumo cotidiano para favorecer el empleo local, los derechos humanos y el desarrollo sostenible) o la Guía "ConSuma responsabilidad" (en la que aparecen más de 400 entidades que operan en el marco de la economía solidaria y de respeto al medio ambiente).



LAURA COSTANTINO

Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future

ABSTRACT: *The EU and the national policy to combat food waste in primary production: an analysis and future prospects.* Following the adoption by the United Nations General Assembly of the Resolution “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, the European Parliament adopted the Resource Efficiency Initiative Resolution: reducing the food waste, improve food security (Resolution of 16 May 2017), updating the objectives on food waste, already indicated in the previous Resolution of 2012 (Resolution of 19 January 2012 on How to avoid food waste: strategies for improving the efficiency of the food chain in the EU), in response to Objective 12.3 of the Agenda 2030 document. In particular, in view of the United Nations estimates referring to the increase in the world’s hunger population, the Agenda 2030 document identifies the goal of reducing food wastage per person by 50% by the end of 2030 and to reduce food losses along production and supply chains, including losses during primary production, transport and storage. The aim of this paper is to focus attention on the actions taken by the European Union in order to achieve the objective of reducing food waste, with particular regard to the reduction of food losses along primary production. The European legislative intervention on the reduction of food waste with particular regard in primary production, will necessarily have to deal with the specific problems of agricultural enterprises operating along the supply chain, such as the specific contractual weakness of the latter which characterizes the negotiation relationships with companies buyers of agricultural products. The regulatory solutions linked to the reduction of food losses along the primary production cannot, in fact, be limited to the use of food donations; the reduction of waste during primary production is closely linked to the wider problem of the equitable remuneration of the agricultural producer (Article 39 TFEU) in consideration of the evident reflection that the losses of perfectly marketable agricultural products have on the remuneration of agricultural activity.

KEYWORDS: food waste, agricultural enterprises, asymmetry in negotiating power along the supply chain

RIASSUNTO: In seguito all’adozione da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione sull’iniziativa sull’efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare (Risoluzione del 16 maggio 2017), aggiornando gli obiettivi in materia di contrasto allo spreco di cibo, già indicati nella precedente Risoluzione del 2012 (Risoluzione del 19 gennaio 2012 su *Come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l’efficienza della catena alimentare nell’UE*), in risposta all’obiettivo 12.3 del documento Agenda 2030. In particolare, a fronte delle stime delle Nazioni Unite che riferiscono dell’incremento della popolazione mondiale che patisce la fame, il documento Agenda 2030 individua l’obiettivo di ridurre del 50 % entro il 2030 gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento, ivi comprese le perdite durante la fase della produzione primaria, del trasporto e dello stoccaggio. Si intende concentrare l’attenzione sulle azioni intraprese dall’Unione europea al fine del raggiungimento dell’obiettivo di riduzione degli sprechi alimentari, con particolare riguardo alla riduzione delle perdite di cibo lungo la fase della produzione primaria. L’intervento normativo europeo sulla riduzione degli sprechi alimentari con particolare riguardo alla fase della produzione primaria dovrà necessariamente confrontarsi con le problematiche specifiche delle imprese agricole operanti lungo la filiera, come la specifica debolezza contrattuale di queste ultime che caratterizza i rapporti

negoziali con le imprese acquirenti dei prodotti agricoli. Le soluzioni normative legate alla diminuzione delle perdite alimentari lungo la fase primaria non potranno, infatti, essere limitate al ricorso alle donazioni alimentari; a ben guardare, la riduzione dello spreco lungo la fase della produzione primaria è strettamente connesso alla più ampia problematica dell'equa remunerazione del produttore agricolo (art. 39 TFUE) in considerazione dell'evidente riflesso che le perdite di prodotto agricolo perfettamente commercializzabile hanno sulla remunerazione dell'attività agricola stessa.

PAROLE CHIAVE: spreco alimentare, imprese agricole, asimmetria del potere negoziale lungo la filiera

1. In seguito all'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare (Risoluzione del 16 maggio 2017), aggiornando gli obiettivi in materia di contrasto allo spreco di cibo, già indicati nella precedente Risoluzione del 2012 (Risoluzione del 19 gennaio 2012 su *Come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*), in risposta all'obiettivo 12.3 del documento Agenda 2030. In particolare, a fronte delle stime delle Nazioni Unite che riferiscono dell'incremento della popolazione mondiale che patisce la fame, il documento Agenda 2030 individua l'obiettivo di ridurre del 50 % entro il 2030 gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e da parte dei consumatori, e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento, ivi comprese le perdite durante la fase della produzione primaria, del trasporto e dello stoccaggio. Appare subito evidente dalla strutturazione degli obiettivi proposti che la problematica degli sprechi alimentari coinvolge tutta la filiera, dalla produzione agricola fino al consumo, e dunque si presenta come un tema estremamente complesso, comportando l'individuazione di differenti sistemi di intervento (normativo) a seconda della specifica fase produttiva sulla quale si interviene. Allo stesso tempo, differenti sono le cause che conducono alla creazione di sprechi, a loro volta molto diverse per ogni specifico comparto produttivo.

2. L'Unione europea ha da tempo mostrato attenzione al tema della riduzione degli sprechi alimentari, in vista del raggiungimento di molteplici obiettivi, tutti estremamente ambiziosi, quali la riduzione dei rifiuti alimentari anche in considerazione dell'impatto degli stessi sul surriscaldamento globale; la gestione razionale delle risorse naturali utilizzate per la produzione di cibo; la drastica riduzione dei nuovi poveri, ovvero di quella fascia di popolazione europea in graduale crescita che non ha accesso costante al cibo (il tema è strettamente legato al riemergere della nuova *food insecurity*); la ricerca di una migliore sostenibilità sia economica che ambientale della filiera agroalimentare, anche in vista della necessità di assicurare un reddito adeguato ai produttori agricoli¹.

L'attuale emergere in termini così dirompenti del fenomeno dello spreco alimentare non è casuale, ma strettamente connesso alla graduale scelta politico-economica dell'UE volta a virare gli interventi di governo del sistema di produzione alimentare, sganciandoli dalle misure interventiste che hanno caratterizzato il primo periodo della PAC². In un sistema economico nel quale non sono più presenti misure di

¹ L'attenzione al tema dello spreco alimentare nelle politiche europee è resa esplicita, oltre che nelle due Risoluzioni citate in precedenza, nelle Conclusioni del Consiglio UE 10730/16 del 28 giugno 2016, Perdite e sprechi alimentari, e si inserisce, in una prospettiva di insieme, nel contesto delle misure europee relative all'economia circolare approntate nell'adozione della proposta di direttiva sui rifiuti (COM/2014/397 final).

² Sull'evoluzione della politica agricola comune la bibliografia è vastissima; si rinvia, in questa sede, ai fondamentali contributi di L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003; Id., *La controriforma della PAC*, "Rivista di Diritto Agrario" 2010, I, p. 369; Id., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, "Rivista di Diritto Agrario" 2015, p. 210; Id., *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla Riforma del*

intervento sulla formazione dei prezzi né sull'andamento delle produzioni agroalimentari, la sostenibilità delle filiere produttive è lasciata al libero gioco del mercato e, dunque, la presenza di sprechi alimentari rappresenta una inevitabile conseguenza se si considerano le peculiarità e specificità del sistema agroalimentare rispetto ad altri settori di mercato.

L'agricoltura è tuttora oggetto di attenzione da parte della politica europea in termini multifunzionali: gli agricoltori sono i primi custodi dell'ambiente rurale e infatti si riconosce all'agricoltura un ruolo chiave e determinante nella gestione efficiente e razionale delle risorse naturali e, più in generale, nella costruzione dello sviluppo sostenibile in termini economici, ambientali e sociali³. Allo stesso tempo, si evidenzia, però, che la legislazione europea ha solo di recente posto le basi per la progressiva realizzazione di una disciplina che tuteli le imprese agricole dalle asimmetrie del potere negoziale rispetto agli acquirenti dei prodotti agricoli.

A ben guardare, la filiera agroalimentare presenta, infatti, una specifica debolezza strutturale che la caratterizza e la distingue dalle altre filiere produttive e che risiede in primo luogo nella asimmetria tra produzione agricola e industria alimentare⁴.

Le imprese agricole sono strutturalmente dipendenti dalle imprese acquirenti del prodotto, a causa sia della peculiarità dell'attività agricola che implica la dipendenza nei tempi e nella quantità di produzione da variabili incontrollabili, sia della strutturale frammentazione dell'offerta produttiva nei mercati europei. Le istituzioni europee hanno da qualche tempo cercato di affrontare le problematiche specifiche delle filiere agroalimentari: basti pensare alla Comunicazione della Commissione sul *Miglior funzionamento della filiera alimentare in Europa* (COM 2009 591 def.). Il documento nasce dalla preoccupazione per la fluttuazione dei prezzi al consumo a forte discapito delle ragioni economiche dei consumatori e degli imprenditori agricoli. L'utilizzo di pratiche commerciali sleali tra imprese e l'instabilità dei prezzi dei prodotti alimentari e delle materie prime agricole rappresentano le due principali preoccupazioni dell'azione dell'Unione, in quanto comportano una serie di problematiche strutturali che indeboliscono la filiera. Una di queste è rappresentata dal crescente impoverimento dei produttori agricoli, a fronte di un costante aumento del margine di guadagno delle imprese di trasformazione e dei commercianti all'ingrosso. Al fine di cercare una risposta normativa adeguata all'esigenza di tutela del reddito dei produttori agricoli, si sottolinea l'importanza di una maggiore trasparenza sulla formazione dei prezzi lungo la filiera e di interventi correttivi sull'abuso di posizione dominante da parte di alcuni attori economici operanti lungo la filiera agroalimentare (imprese fornitrici di fattori produttivi agli imprenditori agricoli, imprese di trasformazione, grande distribuzione organizzata) e più in generale si evidenzia che la presenza di situazioni di squilibrio del potere negoziale è la prima fondamentale causa dell'impoverimento dei produttori agricoli. Lo squilibrio nel potere negoziale lungo la catena agroalimentare è al centro di attenzione di una distinta Risoluzione del Parlamento europeo che fa luce sulla diffusione di pratiche commerciali sleali

2013, "Rivista di Diritto Agrario" 2015, p. 306; Id., *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, "Rivista di Diritto Agrario" 2017, p. 64.

³ Comunicazione della Commissione COM(2017) 713 final, del 29/11/2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*: "[...] Gli agricoltori dell'UE sono i primi custodi dell'ambiente naturale, in quanto curano le risorse del suolo, dell'acqua, dell'aria e della biodiversità [...]. [...] Nessuno di questi benefici può tuttavia essere dato per scontato: a differenza della maggior parte degli altri settori economici, l'agricoltura è fortemente influenzata dalle condizioni meteorologiche; è spesso messa a dura prova dalla volatilità dei prezzi, da calamità naturali, parassiti e malattie [...]. [...] il settore si trova ad affrontare problemi di bassa redditività (dovuta anche agli elevati standard di produzione dell'UE), di costo elevato dei fattori di produzione e della frammentarietà del settore primario. [...] la PAC può contribuire a ridurre gli sprechi alimentari e le perdite alimentari incoraggiando migliori pratiche di produzione e lavorazione [...], sostenendo iniziative che trasformano i tradizionali schemi di consumo produzione-uso-eliminazione in una bioeconomia circolare".

⁴ A. Iannarelli, *Le relazioni contrattuali tra agricoltura e industria nella recente esperienza giuridica italiana*, in: *Diritto agrario e società industriale*, t. II, *Il sistema agroalimentare*, Bari 1993; Id., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2003.

quali, ad esempio, pagamenti tardivi, modifiche unilaterali dei contratti, mancanza di informazione sulla formazione dei prezzi, abusi di potere di mercato⁵.

La conseguenza dell'asimmetria del potere negoziale è senza dubbio il rischio di messa in atto di pratiche commerciali sleali, ma anche l'uscita dalla filiera di tutti quei prodotti che non corrispondono alle precise indicazioni qualitative imposte dall'acquirente nei contratti con l'impresa agricola. Inoltre, l'asimmetria negoziale ha precise ripercussioni sulla competitività della filiera agroalimentare, con la duplice conseguenza di abbassare i profitti delle imprese agricole, limitandone la capacità di crescita e di innovazione, sia nella qualità dei prodotti che nei processi produttivi. Fino a quando la filiera agroalimentare non raggiungerà un equilibrio nelle relazioni contrattuali tra gli operatori economici coinvolti garantendo prezzi equi e competitività, il reddito degli imprenditori agricoli sarà iniquo, la produzione agricola sarà spesso eccedentaria rispetto alla domanda delle grandi imprese di trasformazione o di vendita al dettaglio, causando fluttuazione dei prezzi a creazione di sprechi. Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare, ai punti 86 e 87, si evidenzia espressamente la stretta connessione tra pratiche commerciali sleali nell'ambito della catena di approvvigionamento e sprechi alimentari⁶.

Superare le problematiche derivanti dalle situazioni di squilibrio del potere negoziale attraverso la regolamentazione delle condotte commerciali sleali è condizione indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo di efficienza e sostenibilità delle filiere agroalimentari. È di recentissima pubblicazione la proposta di direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare⁷, che mira a ridurre le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare mediante l'introduzione di un livello minimo di tutela comune a tutta l'UE, comprendente un breve elenco specifico di pratiche commerciali sleali vietate. La tutela è rivolta ai fornitori di piccole e medie dimensioni della filiera alimentare, nelle relazioni contrattuali con imprese di grandi dimensioni. L'obiettivo è quello di contribuire ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, realizzando in tal modo uno degli obiettivi della politica agricola comune ai sensi dell'articolo 39 del TFUE.

Le problematiche specifiche della filiera agroalimentare sono tra loro tutte connesse e necessitano di un approccio globale e di sistema che ruoti intorno alla tutela del bene alimento.

L'importante produzione di spreco alimentare incide, infatti, direttamente su alcuni principi giuridicamente tutelati dalla legislazione europea, ed in particolare dall'art. 39 TFUE.

Gli obiettivi della PAC consistono nell'incremento della produttività in agricoltura attraverso il progresso tecnico e l'impiego ottimale dei fattori di produzione; nell'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; nella stabilizzazione dei mercati; nella garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti; ed infine nell'assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori. L'art. 11 TFUE impone alle politiche europee la tutela dell'ambiente nella prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile.

Lo spreco alimentare rappresenta una violazione dei principi giuridici alla base della politica agricola ed ambientale europea. L'obiettivo dell'incremento della produttività nel settore agricolo non può non comportare interventi volti ad arginare la perdita dei prodotti agricoli non raccolti o invenduti, anche al

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 sugli squilibri della catena di distribuzione alimentare.

⁶ “[...] le pratiche commerciali sleali nell'ambito della catena di approvvigionamento possono generare sprechi di alimenti; [...] la soluzione del problema delle pratiche sleali migliorerà la posizione degli agricoltori, l'anello più debole della catena, e, inoltre, riducendo la sovrapproduzione e l'accumulo di eccedenze, potrà aiutare non solo a stabilizzare i prezzi e a offrire agli agricoltori prezzi [...] equi e remunerativi, ma anche a ridurre sia gli sprechi alimentari nell'intera filiera sia le perdite generate nelle aziende agricole familiari; [...] una più equa retribuzione dei produttori conferirebbe maggiore valore ai prodotti determinando una diminuzione degli sprechi alimentari negli anelli finali della catena di approvvigionamento”.

⁷ COM(2018) 173 final.

fine di un uso sostenibile dei fattori produttivi impiegati. Direttamente dipendente dalla perdita di cibo nella fase della produzione agricola è la mancata remunerazione degli agricoltori.

Un'azione politica contro lo spreco alimentare dovrà affrontare problematiche diversificate ma tutte specifiche del sistema cibo e il tema dello spreco può rappresentare un'occasione per le istituzioni europee di guardare alla filiera agroalimentare in modo globale. Il fenomeno dello spreco non è altro, infatti, che un indice dell'inefficienza della filiera, non solo da un punto di vista meramente economico ma anche nell'ottica degli obiettivi fatti propri dalle recenti politiche di sostenibilità ed uso efficiente delle risorse naturali.

3. L'approccio globale alla filiera agroalimentare nell'ottica della ricerca di una risposta normativa allo squilibrio nelle relazioni negoziali tra imprese agricole ed imprese dell'alimentazione è assunto nel Progetto di legge francese "pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable"⁸. Procedendo nella direzione già intrapresa dal legislatore francese con l'adozione della legge n. 2016-138 dell'11 febbraio 2016, "Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire"⁹, il progetto di legge, che mira ad intervenire sull'equilibrio tra gli attori della filiera, riprende l'obiettivo di contrasto allo spreco alimentare, nella convinzione che "La lutte contre le gaspillage alimentaire s'inscrit pleinement dans un double objectif de mise en valeur des produits et de responsabilisation des acteurs afin d'œuvrer pour une répartition plus optimale des biens produits", rafforzando allo stesso tempo lo stretto legame tra squilibrio economico e negoziale tra imprese agricole e imprese commerciali, e creazione di sprechi.

Tra i pochi interventi normativi rivolti alla riduzione degli sprechi alimentari, l'Italia ha rappresentato un campo di sperimentazione giuridica interessante. La recente legge n. 166/2016 propone di ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, in primo luogo attraverso il recupero e la donazione di "eccedenze" alimentari¹⁰. In riferimento al contrasto allo spreco lungo la fase della produzione primaria, la legge prevede la possibilità della cessione a titolo gratuito delle "eccedenze" in campo da parte degli imprenditori agricoli, a condizione che le attività di raccolta dei prodotti agricoli avvengano direttamente e sotto la responsabilità dei soggetti donatori, i quali provvederanno alla successiva distribuzione gratuita. L'obiettivo di contrasto allo spreco alimentare attraverso il ricorso a principi di solidarietà sociale, che da tempo rappresenta l'approccio regolativo del legislatore italiano¹¹, a nostro avviso, rappresenta una pregevole iniziativa in termini etici e sociali ma, allo stesso tempo, un importante limite. La tematica dello spreco alimentare, infatti, non può risolversi nel ricorso alla redistribuzione gratuita alle persone indigenti; anzi, si rischia, in tal modo, di collegare indissolubilmente gli interventi normativi di politica sociale all'utilizzo degli sprechi alimentari ai fini di redistribuzione alimentare gratuita, rendendo paradossalmente necessaria la produzione di sprechi alimentari in quanto utile strumento per il soddisfacimento degli obiettivi di politica sociale. La lotta allo spreco alimentare nella prospettiva di politica europea assume un respiro più ampio, in una dimensione complessiva che guarda all'efficienza di tutta la filiera agroalimentare. Si assiste, dunque, ad una non perfetta coincidenza in termini di obiettivi politici tra l'approccio regolativo europeo e l'intervento normativo italiano in materia di sprechi alimentari.

⁸ Progetto di legge n. 627, del 21 aprile 2018.

⁹ A. Denizot, *Les premiers pas hésitants de la lutte contre le gaspillage alimentaire*, in "RTDCiv." 2016, p. 473; L. Collot, *Fin des condamnations pour vol de produits périmés dans les poubelles des supermarchés*, in : "Dalloz actualité" 25 janvier 2016; L. González Vaqué, *French and italian food waste legislation. An example for other EU Member States to follow?*, "European food and feed law Review" 2017, n. 3.

¹⁰ I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, in "Rivista di Diritto Agrario", 2017, p. 263; G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018.

¹¹ La legge n. 155/2003, nota come legge del buon samaritano, equipara le ONLUS al consumatore finale, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, facilitando l'opera di redistribuzione gratuita alimentare dal punto di vista del rispetto della normativa europea sulla sicurezza alimentare.

Bibliografia

- Collot L., (2016), Fin des condamnations pour vol de produits périmés dans les poubelles des supermarchés, "Dalloz actualité".
- Costato L., (2003), (a cura di), Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario, Padova.
- Costato L., (2010), La controriforma della PAC, "Rivista di Diritto Agrario".
- Costato L., (2015), Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea, "Rivista di Diritto Agrario".
- Costato L., (2015), Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla Riforma del 2013, "Rivista di Diritto Agrario".
- Costato L., (2017), Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE), "Rivista di Diritto Agrario".
- Denizot A., (2016), Les premiers pas hésitants de la lutte contre le gaspillage alimentaire, "RTD civ."
- González Vaqué L., (2017), French and italian food waste legislation. An example for other EU Member States to follow?, "European food and feed law Review", 2017, n. 3.
- Iannarelli A., (1993), Le relazioni contrattuali tra agricoltura e industria nella recente esperienza giuridica italiana, in Diritto agrario e società industriale, t. II, Il sistema agroalimentare, Bari.
- Iannarelli A., (2003), Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione, Bari.
- Maccioni G., (2018), Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili, Torino.
- Trapè I., (2017), Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016, "Rivista di Diritto Agrario".

Laura Costantino – ricercatrice confermata di diritto agrario, Università degli Studi di Bari, laura.costantino@uniba.it.



MANUEL ERNESTO MONTIEL SILVA

Desafíos del productor nicaragüense en el mercado agrícola (regional y local) y alternativas de solución. Parte 1.

ABSTRACT: *Challenges facing a Nicaraguan producer operating in the agricultural market (regional and local) and alternative methods of solving them. Part 1.*

The aim of the article is to present the regulation of the Nicaraguan agricultural market and to identify legal solutions that could contribute to overcoming the unequal distribution of economic resources resulting from domestic agricultural activity in the food supply chain. In particular, the aim is to identify the legal loopholes that contribute to the unequal distribution of resources in the Nicaraguan agri-food supply system and to propose alternative solutions that are available from the point of view of agricultural law science. The main difficulty facing the Nicaraguan agricultural producer is the commercialisation of own goods on the agricultural products market of Central America and Nicaragua and the regulatory deficiencies in this respect. The System of Central American Integration (Sistema de la Integración Centroamericana – SICA) in force in most countries of the region, includes on the one hand comprehensive legal regulations concerning agriculture, but on the other hand it does not fully correspond to the modern structure of the agri-food chain. In practice, regional and national legislation is subject to frequent amendments and provides unsatisfactory protection for agricultural producers at every stage of production. The introduction of changes at the regional level in the form of free economic circulation zones and the implementation of the common agricultural policy by Central American countries offers a certain alternative to this situation.

KEYWORDS: agricultural producer, agrifood market, Central America, Nicaragua

RESUMEN: El presente artículo está dividido en dos partes. En el plano práctico, el interés de esta investigación es ofrecer alternativas de solución a las brechas del marco jurídico regulador del mercado agrícola nicaragüense, que allanarían el camino para superar la desigual distribución de los recursos económicos generados por la actividad agrícola nacional, en la cadena de suministro agroalimentaria. El objetivo fue determinar brechas jurídicas que provocan la desigual distribución de los recursos en la cadena de suministro agroalimentaria nacional para posteriormente identificar posibles alternativas de solución desde la doctrina ius agraria. Para lo cual, se dispuso de los métodos de análisis-síntesis, abstracto-concreto, sistémico-estructural-funcional e inductivo-deductivo; los que permitieron identificar un sistema jurídico, acorde a la coyuntura jurídica internacional para la comercialización de los productos agrícolas dentro de la región centroamericana y dentro del territorio nicaragüense. En la práctica, tales mercados, muestran fragilidad en cuanto a la protección de los productores en las relaciones de intercambio dentro de la cadena de suministro agroalimentaria.

PALABRAS CLAVES: productor agrícola, mercado agroalimentario, Centroamérica, Nicaragua

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Integración Centroamericana – SICA – dispone de un sistema jurídico completo y complejo para la agricultura en la región. Este, a su vez, se acopla en un todo orgánico con los sistemas jurídicos de cada uno de los Estados integrantes. Entre otros aspectos importantes, el aludido sistema devela que la actividad agrícola y la comercialización de sus productos y de productos para la agricultura a nivel regional y local se desenvuelve dentro de la libertad de empresa y el libre mercado. Para que esto sea posible, entran en la dinámica de intercambio los sujetos del mercado agrícola que conforman la cadena de suministro agroalimentaria, dentro de la cual se encuentra el productor.

Se constató que esta cadena y los productores agrícolas en particular, procuran y hacen posible el crecimiento de la actividad agrícola nicaragüense. No obstante, en la práctica se percibe que la mayoría de los productores nicaragüenses enfrentan dificultades en la recuperación de los costos de producción y en la obtención de ganancias al momento de colocar sus productos en el mercado agrícola nacional. En cambio, los proveedores, los manipuladores, la agroindustria, los distribuidores, los exportadores y los especuladores se quedan con mejores réditos. Algo que invita a pensar que en la cadena de suministro agroalimentaria nacional existe una desigual distribución de los recursos generados por la actividad agrícola.

Se considera que el problema expuesto y contextualizado exige una respuesta holística que involucre a la política, a la economía y al derecho entre otras ciencias sociales para resolverlo. Es decir, somos conscientes de que abordar el fenómeno requiere la intervención y coordinación entre varias ciencias y pretender resolverlo únicamente a través de la presente investigación sería negativamente presuntuoso.

No obstante, la viabilidad de la investigación se aloja en que problema planteado se ve inserto y disperso en la dinámica jurídica del plexo normativo que regula al mercado agrícola y a la cadena de suministro agroalimentaria, y esto es algo que permite su estudio desde la ciencia jurídica, en particular desde el derecho agrario.

La búsqueda en la doctrina nacional de trabajos que aborden el fenómeno aludido desde el punto de vista jurídico, comprueba su nula disponibilidad. En cambio, desde las ciencias de la administración, economía e ingeniería industrial, si fue posible encontrar estudios del fenómeno del mercado y de la cadena de suministro que, por cierto, fueron orientadores para la presente investigación. Más allá, en la doctrina *ius agraria* internacional fue posible encontrar abundantes estudios jurídicos acerca del mercado agrícola y la comercialización de productos vegetales y animales, que de igual forma fueron orientadores.

Desarrollar un estudio del fenómeno del mercado agrícola y de la cadena de suministro agroalimentaria en el ámbito del derecho coadyuvaría, por un lado, a que las demás ramas de las ciencias sociales, en el afán de dar respuestas al fenómeno del mercado y sus inequidades, consideren aspectos importantes que se extraen de la realidad jurídica. Por otro lado, sería una propuesta inicial en el contexto jurídico nacional, de lo que se debe hacer en virtud de fortalecer a los productores agrícolas en el intercambio dentro de la cadena de suministro agroalimentaria.

La conjetura o punto de partida de esta investigación fue que el marco jurídico regulador del mercado agrícola nicaragüense resulta inadecuado e insuficiente para proteger al productor agrícola en las relaciones comerciales dentro de la cadena de suministro agroalimentaria, lo que, a su vez, constituiría una eventual causa de la desigual distribución de los recursos económicos generados por la actividad agrícola, entre los diferentes actores de la cadena.

Considerando lo previo expuesto, podría mencionarse que el objetivo general planteado fue determinar las brechas dentro del marco jurídico regulador del mercado agrícola regional y nacional que permiten suprimir la desigual distribución de los recursos económicos en la cadena de suministro agroalimentaria generados por la actividad agrícola, en cuya base encontramos al productor nicaragüense.

Es importante señalar que los desafíos jurídicos del productor agrícola nicaragüense en el mercado agrícola regional y local están vinculados a aquellos aspectos o circunstancias que le son adversas, como la debilidad del sistema que allana el camino para la desigual distribución de los recursos económicos.

En base a lo previamente expuesto, la presente investigación es de tipo teórico, debido a que se desarrolla sobre un objeto abstracto que no se puede percibir sensorialmente. Este objeto es el marco jurídico regulador del mercado agrícola centroamericano y nicaragüense y de la cadena de suministro agroalimentaria nacional.

Para comprobar la hipótesis planteada se recurrió a los métodos de análisis-síntesis, sistémico-estructural-funcional, abstracto-concreto e inductivo-deductivo. Estos permitieron determinar qué es el mercado agrícola y qué es una cadena de suministro agroalimentaria desde el punto de vista jurídico, qué elementos les componen, cómo están ordenados, cuál es su funcionamiento, cuál es la estructura jurídica que les erige y de dónde ésta surge. Paralelamente, estos métodos permitieron buscar vacíos, antinomias, confluencias, dicotomías o cualquier otra imperfección que permitiera visualizar una brecha en el sistema develado.

Para la obtención de la información y su registro se consultaron diversos recursos bibliográficos disponibles en las bibliotecas de la Universidad de Bari Aldo Moro y de la Universidad Centroamericana; los disponibles en las bases de datos de acceso remoto y de libre acceso que contienen un universo de libros, revistas indexadas y especializadas, ensayos y artículos científicos. Para el registro de la información que se ha utilizado en la fundamentación se puso en práctica el uso de fichas bibliográficas y de contenido y, adicionalmente, la elaboración de esquemas y resúmenes en cuadernos de notas. Todo ello permitió una clasificación de los argumentos por temáticas para su discusión y contrastación con la realidad. Una vez fichada la información, se procedió al análisis del contenido de las fichas bibliográficas y de los apuntes, lo que, a su vez, permitió clasificar, validar y contrastar la información para su utilización en este artículo.

2. MARCO JURÍDICO REGULADOR DEL MERCADO AGRÍCOLA REGIONAL Y LOCAL

Para comprender qué es el marco jurídico regulador del mercado agrícola regional y local fue necesario identificar conceptos de mercado en general¹ que orientaran a la comprensión del fenómeno. De este modo se hizo posible observar que el concepto de mercado es uno de los más importantes en la historia de las ciencias sociales y ha tenido un profundo impacto en sus estructuras²; más allá de las ocho definiciones que ofrece el diccionario de la Real Academia Española en línea³ y de lo que nuestro propio ordenamiento jurídico puede aportar⁴. Se viene formando desde hace décadas y ha sido objeto de estudio

¹ El mercado en general no existe en realidad, sino tantos mercados como tipos de productos o servicios en tanto están organizados por un estatuto particular. Además, los mercados están interrelacionados entre sí, lo mismo que las empresas, de ahí lo importante que es no perder de vista una visión de conjunto o sistemática. Véase J. Fernández, M. García, J. Monereo, M. Morón, J. Navarro, *Introducción del derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*, España 2005, p. 565.

² Véase A. Nadal, *El concepto de Mercado*, México 2010, p. 2. Online: http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/450trabajo.pdf.

³ En el Diccionario de la Real Academia Española en línea se encuentra que la palabra mercado refiere a: 1) Contratación pública en lugar destinado al efecto y en días señalados, 2) sitio público destinado permanentemente, o en días señalados, para vender, comprar o permutar bienes o servicios, 3) concurrencia de gente en un mercado, 4) conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público, 5) conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes, 6) plaza o país de especial importancia o significación en un orden comercial cualquiera, 7) conjunto de consumidores capaces de comprar un producto o servicio, 8) estado y evolución de la oferta y la demanda en un sector económico dado. Online: <http://dle.rae.es/?id=OyRtG0r>.

⁴ Es oportuno hacer mención que, dentro del ordenamiento jurídico nicaragüense, propiamente dentro de los Códigos Civil y Comercial, no hay disponible un concepto de mercado en general. Aunque si fue posible encontrar una definición de "mercado

de otras ramas de las *Ciencias Sociales* como la *Economía*, algo que se demuestra al considerar los trabajos de Alejandro Nadal⁵, Marcela Astudillo⁶ y de Orlando Núñez⁷.

Para Alejandro Nadal, el mercado es un concepto que no ha podido ser construido de manera rigurosa por la economía, por lo que corresponde a las demás ciencias sociales – como al derecho agrario – la tarea de abordar el fenómeno del mercado⁸. No obstante, existen diversas conceptualizaciones de mercado y entre ellas, la que Marcela Astudillo expone al decir que la palabra mercado (...) refiere a (...) cualquier acuerdo para que compradores y vendedores de una mercancía determinada hagan negocios entre sí⁹. La misma autora adiciona que el mercado puede concebirse como un lugar específico, en donde se reúnen e interactúan los sujetos del mercado de un sector de la economía, como el sector de productos agrícolas; o bien pueden ser grupos de personas dispersas por todo el mundo, pero relacionadas a través de internet, el teléfono o el fax, como en el caso del comercio electrónico¹⁰. Por otro lado, y en palabras del nicaragüense Orlando Núñez, el mercado, tal como existe ahora (...) es el conjunto de relaciones de intercambio de mercancías, a precios o expresiones en dinero del valor de cada una de ellas¹¹.

En base a los conceptos expuestos, análogamente podría decirse que el mercado agrícola es – más que un lugar específico sin prescindir completamente de él – el conjunto de relaciones intersubjetivas para el intercambio de productos vegetales y animales en su estado natural o previa una o múltiples transformaciones, y de insumos, equipos, utensilios y maquinarias para la producción, a precios o expresiones en dinero del valor de cada uno de ellos. Ahora bien, esta definición permite su interpretación desde el ámbito jurídico, sin embargo, es válido aclarar a qué refiere la expresión “conjunto de relaciones de intercambio” con el particular objetivo de determinar lo que se regula jurídicamente.

De la observación se deduce que refiere al conjunto de actividades que deben realmente ejecutarse por los sujetos del mercado agrícola¹² como la compra, venta, importación y exportación, para que efectivamente ocurra el intercambio de productos vegetales y animales y de productos para la agricultura. Se tiene a bien decir que estas actividades se derivan de los procesos de abastecimientos, de producción, de manipulación, de transformación, de distribución y de comercialización de estos productos, dentro o fuera de determinados territorios. Se observa que aludidas actividades de intercambio se encuentran sujetas a regulaciones normativas que son aplicables bien dentro de un Estado o bien dentro de un conjunto de Estados e incluso a nivel internacional, en base al respeto del fundamental principio de soberanía nacional.

Pero, cabe preguntar ¿de dónde surgen referidas regulaciones normativas? Se encontró que se surgen a través de acuerdos intergubernamentales y/o interestatales. Es decir, en instrumentos jurídicos interna-

relevante”. De acuerdo al artículo 3 de la Ley N.º 601, Ley de Promoción de la Competencia, el mercado relevante es la línea del comercio en una determinada zona geográfica, abarcando todos los productos o servicios razonablemente sustituibles entre sí, así como los competidores inmediatos, a los que un mayorista, intermediario o consumidor pudiese acudir a corto plazo. Véase Ley N.º 601, *Ley de Promoción de la Competencia, con sus reformas integradas y su Reglamento*, publicada en La Gaceta Diario Oficial 206 del 24 de octubre de 2006. Online: <http://procompetencia.gob.ni/wp-content/uploads/2015/03/Ley-No.601-y-Reglamento-Refundida-20161.pdf>.

⁵ Véase la Nota 2.

⁶ Véase M. Astudillo, *Fundamentos de Economía*, México 2012.

⁷ Véase O. Núñez, *El metabolismo del mercado: Regulación-socialización-desmercantilización*, Nicaragua, Anamá 2015.

⁸ Véase la Nota 2, p. 21

⁹ Véase la Nota 6, p. 55.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Véase la nota 7, p. 49. Cabe rescatar que este autor percibe al mercado como un organismo social y económico supremo (...) que sirve de pedestal para diferentes tipos de intercambio que conforman y caracterizan al sistema capitalista de producción, reproducción, repartición y distribución de mercancías.

¹² Cuando se habla de sujeto del mercado agrícola se hace referencia particularmente a los productores agrícolas, los proveedores de semillas, agroquímicos, equipos, utensilios, maquinarias y repuestos, los agro-industrializadores y comerciantes de productos agrícolas transformados o no, dentro de lo que sería una cadena de suministro corta.

cionales suscritos por los Estados interesados en la regulación de dicho intercambio por su trascendental importancia para el desarrollo económico de cada uno de ellos¹³.

Basado en lo anterior, podemos decir que el mercado agrícola centroamericano refiere a un plexo normativo devenido de instrumentos jurídicos internacionales, suscritos por los Estados que conforman al Sistema de Integración Centroamericana – SICA¹⁴ para regular el intercambio de productos vegetales y animales en su estado natural o previa una o múltiples transformaciones y de productos para la agricultura¹⁵. De aquí se desprende que el marco jurídico regulador del mercado agrícola regional equivale al plexo normativo devenido de los tratados de integración, tratados de libre comercio entre la región y otros países, el acuerdo de asociación con la Unión Europea y las Resoluciones Ministeriales Hemisféricas en el marco de la Organización de Estados Americanos – OEA¹⁶. Estos instrumentos jurídicos supranacionales, ciertamente, regulan el intercambio de productos agrícolas y de productos para la agricultura en el espacio regional integrado por El Salvador, Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, todos ellos miembro del SICA¹⁷.

Por abstracción, el marco jurídico regulador del mercado agrícola nicaragüense equivaldría al plexo normativo integrado por la Constitución, las leyes, decretos, normas técnicas y resoluciones administrativas que regulan y garantizan el intercambio de productos agrícolas y de productos para la agricultura dentro del territorio de la República de Nicaragua.

3. MARCO JURÍDICO REGULADOR DEL MERCADO AGRÍCOLA REGIONAL

En este espacio es oportuno rescatar que el plexo normativo inherente al intercambio de productos agrícolas en la región centroamericana se acopla al sistema jurídico completo y autosuficiente para la agricultura en el ámbito jurídico internacional¹⁸. Se ve directamente influenciado por instrumentos jurídicos internacionales de mayores alcances, como el Acuerdo de Marrakech¹⁹ y los acuerdos comerciales multila-

¹³ En la actualidad se percibe la existencia de nuevas y poderosas fuentes de producción normativa de carácter supraestatal, interestatal y paraestatal (...) determinado por la existencia de poderes normativos superiores al Estado como lo son los organismos internacionales o supranacionales. Véase J. Pérez, *Las fuentes del derecho y el derecho agrario cubano*, Madrid 2015, p. 43.

¹⁴ Véase Sistema de Integración Centroamericana – SICA, *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos – ODECA*, (Honduras, Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1991). Online: <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>.

¹⁵ El mercado en el sentido jurídico es (...) la unidad legal de las relaciones de intercambio. Véase A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario. Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino 2006, p. 191.

¹⁶ Véase Acuerdos Ministeriales Hemisféricos – AMH, *Plan Agro 2003–2015 para la Agricultura y Vida Rural en las Américas y Declaración de Bávaro*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, 2010, p.133. Online: <http://repiica.iica.int/docs/B1662e/B1662e.pdf>.

¹⁷ Centroamérica es una Comunidad de Estados económico-política cuyas relaciones se enmarcan en un esquema de integración regional que no es puramente económica, sino global abarcando los diversos sectores económicos y políticos pero también social, cultural y ambiental, cuyos presupuestos se centran en una concepción social y democrática del Estado en el marco irrestricto de la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos, debiendo los Estados miembros (del SICA) comportarse de acuerdo a los principios fundamentales contenidos en el artículo 4 del “Protocolo de Tegucigalpa”. Véase en O. Guerrero, *El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres*, “Revista de Derecho de la Universidad Centroamericana – UCA” 2003, Núm. 6, pp. 208–209. Online: <http://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/revderecho/article/view/937>.

¹⁸ El pasaje del GATT a la OMC significó (...) la constitución de un verdadero sistema jurídico completo y autosuficiente (...) para la agricultura internacional. Véase L. Pastorino, *La agricultura en el ámbito internacional. Aspectos jurídicos sobresalientes de los acuerdos de la OMC y sus proyecciones concretas en la actividad agraria y los mercados agropecuarios*, España 2008, p. 101.

¹⁹ La Declaración de Marrakech es considerada el marco jurídico más fuerte y más claro que han adoptado para el desarrollo del comercio internacional y que incluye un mecanismo de solución de diferencias más eficaz y fiable; la reducción global de los aranceles en un 40% y los acuerdos más amplios de apertura de los mercados en el sector de las mercancías, el establecimiento de un marco multilateral de disciplinas para el comercio de servicios y para la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, así como el reforzamiento de las disposiciones multilaterales sobre el comercio de productos agropecuarios y de textiles y prendas de vestir. Véase Organización Mundial del Comercio – OMC, *Acuerdo de Marrakech por el*

terales anexos a él, en particular, los acuerdos siguientes: Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Acuerdo de Agricultura, Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Del mismo modo, sobre él ejerce influencia el *Plan Agro 2003-2015* como instrumento jurídico hemisférico adoptado en la Segunda Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas”, celebrada en la Ciudad de Panamá en el año 2003 y que encuentra respaldo para su aplicación en el Mandato de la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en la Ciudad de Monterrey (México) en el año 2004²⁰.

Este marco jurídico se ve integrado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 a través del cual fue conformado el SICA²¹; y el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) de 1993²², a través de la cual los Estados se comprometieron en perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios, a través de la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrarregional, eliminando toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente.

Consecuentemente por el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que, a su vez, se ve integrado por el Arancel Centroamericano de Importación, el Acuerdo para la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT 1994, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano – CAUCA y su reglamento RECAUCA²³. Igualmente lo integra la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017²⁴, que dentro de sus objetivos estratégicos se encuentran: la prosperidad rural, la seguridad alimentaria, el posicionamiento internacional, la competitividad, la sustentabilidad, la equidad y la gobernabilidad.

También forman parte de aludido marco los Tratados de Libre Comercio suscritos entre Centroamérica y los siguientes países: República Dominicana el 16 de abril de 1998, Chile el 18 de octubre de 1999, Estados Unidos el 5 de agosto de 2004, Panamá el 15 de enero de 2009, México el 22 de noviembre de 2011; Taiwán el 16 de junio de 2006 y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea el 29 de junio de 2012²⁵. De la revisión estructural de estos instrumentos se desprende un patrón normativo encaminando

que se establece la Organización Mundial del Comercio, Marruecos, Ministros de 124 Gobiernos, 1994, en línea. Online: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm.

²⁰ Véase Nota 16.

²¹ Véase Nota 14.

²² Véase Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)*, Guatemala, 1993. Online: <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/Prot.Guatemala93.pdf>.

²³ Véase Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA, *Proceso de la integración de Panamá a la Integración Económica Centroamericana. Temas arancelarios*. Guatemala: Autor, 2011, p. 3. Online: https://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/presentacion_arancelaria_panamá.pdf.

²⁴ Uno de los temas transversales de la Política Agrícola Centroamericana es el que corresponde a la pequeña agricultura empresarial. Entre otras cosas dispone que se debe promover la inserción de la pequeña agricultura en los mercados, así como su integración regional, fortalecimiento organizacional y asociatividad, véase Consejo Agropecuario Centroamericano, *Política Agrícola Centroamericana 2008–2017*, Costa Rica, Consejo Agropecuario Centroamericano, 2007, p. 73. Online: <http://www.fao.org/forestry/13772-0e3d01f7a6aa2707e127bf0bc4d796edb.pdf>.

²⁵ Véase Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana*, República Dominicana, Presidentes de Costa Rica, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, 1998.

¹ http://www.sice.oas.org/Trade/camdrep/CARdo_2s.asp#20.01; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile*, Managua, 1999. Online: <http://www.sice.oas.org/Trade/chicam/chicamin.asp>; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana*, Washington 2004. Online: http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp; Sistema de Información sobre Comercio Exterior, *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá*, Panamá 2009. Online: <http://www.sice.oas.org/Trade/capan/indice.asp>; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, *Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, San Salvador 2011. Online: http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_MEX_FTA/Index_s.asp; Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, *Tratado de Libre*

al establecimiento de una zona de libre comercio y todo lo que ello implica, como la libre circulación de la mercancía, la desgravación arancelaria, la identificación y el reconocimiento de los productos originarios, el trato nacional de los mismos, la competencia leal, el libre acceso de bienes al mercado. Sin olvidar reglas especiales para los productos agrícolas, como los acuerdos sanitarios y fitosanitarios y lo referente a los obstáculos técnicos al comercio también establecidos en ellos.

Se puede agregar que estos instrumentos jurídicos supranacionales surgieron de la necesidad de los Estados centroamericanos de alcanzar el desarrollo económico y social sostenible, en el que la agricultura desempeña un papel muy importante, por ser fuente tradicional de empleo y generadora de alimento para la población, con marcada incidencia en el crecimiento del Producto Interno Bruto – PIB²⁶.

Finalmente, en lo que respecta a este acápite se puede parcialmente concluir que todos los instrumentos jurídicos internacionales en este acápite referidos sirven de base para visualizar al marco jurídico regulador del mercado agrícola centroamericano con marcado interés en incentivar zonas de libre comercio; y sirven además para promover una política común en el sector agrícola.

Bibliografía

- Acuerdos Ministeriales Hemisféricos, (2010), *Plan Agro 2003-2015 para la Agricultura y Vida Rural de las Américas y Declaración de Bávaro*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA. Recuperado de (retrieve from) <http://repiica.iica.int/docs/B1662e/B1662e.pdf>.
- Astudillo M., (2012), *Fundamentos de economía*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Este documento puede consultarse en <http://ru.iiec.unam.mx/2462/1/FundamentosDeEconomiaSecuenciaCorrecta.pdf>.
- Consejo Agropecuario Centroamericano, (2007), *Política Agrícola Centroamericana 2008–2017: Una agricultura competitiva e integrada para un mundo global*. San José: Costa Rica: Consejo Agropecuario Centroamericano. Este documento puede consultarse en <http://www.fao.org/forestry/13772-0e3d01f7a6aa2707e127bf0bc4d796edb.pdf>.
- Fernández J., García M., Monereo J., Morón M., Navarro J., (2005), *Introducción del derecho agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*. España, Tirant lo Blanch.
- Germanò A., Rook Basile E., (2006), *Diritto Agrario. Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*. Torino: Giappichelli Editore.
- Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (1993). Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). Guatemala: Sistema de Información sobre el Comercio Exterior – SICE. Este documento puede consultarse en <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/Prot.Guatemala93.pdf>.
- Guerrero O., (2003), El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres, Managua, Revista de Derecho de la Universidad Centroamericana – UCA, pp. 208-209. Este documento puede consultarse en <http://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/revderecho/article/view/937>.
- Ley N.º 601. *Ley de promoción de la Competencia*. Publicada en La Gaceta Diario Oficial, N.º 206 del 24 de octubre de 2006. República de Nicaragua. Este documento puede consultarse en [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/DA5444C04962C5F60625755B007759AE?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/DA5444C04962C5F60625755B007759AE?OpenDocument).
- Nadal A., (2010), *El concepto de mercado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Recuperado de (retrieve from) http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/450trabajo.pdf.
- Nuñez O., (2015), *El metabolismo del Mercado*. Managua, Nicaragua: Anamá
- Organización Mundial del Comercio – OMC. (1994). *Declaración de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. Recuperado de (retrieve from) https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/marrakesh_decl_s.htm.
- Pastorino L., (2008), *La agricultura en el ámbito internacional*. Aspectos jurídicos sobresalientes de los acuerdos de la OMC y sus proyecciones concretas en la actividad agraria y los mercados agropecuarios. En A. Sánchez Hernández (Coord.), *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España: Cuadernos de Derecho Agrario n.º 5* (pp. 101-124). La Rioja: Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Pérez J., (2015), *Las fuentes del Derecho y el Derecho agrario cubano*. Madrid: Dikynson

Comercio entre Nicaragua y China (Taiwan), Taipei 2006. Online: http://www.sice.oas.org/Trade/NIC_TWN/NIC_TWN_s/index_s.asp; Sistema de Información sobre Comercio Exterior, *Acuerdo de Asociación Centroamérica y Unión Europea*, Tegucigalpa 2012. Online: http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_EU/Text_Sept14/Index_s.asp.

²⁶ Véase Nota 24, p. 17.

- Real Academia Española, (2018), *Diccionario en línea*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=OyRtG0r> [definición de mercado].
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA, (2011), *Proceso de la integración de Panamá a la Integración Económica Centroamericana. Temas arancelarios*. Guatemala: Autor. Este documento puede consultarse en https://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/presentacion_arancelaria_panama.pdf.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (1998), *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, República Dominicana, Presidentes de Costa Rica, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua*. Este documento puede consultarse en http://www.sice.oas.org/Trade/camdrep/CARdo_2s.asp#20.01.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (1999), *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile*, Managua. Este documento puede consultarse en <http://www.sice.oas.org/Trade/chicam/chicamin.asp>.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (2004), *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana*, Washington. Este documento puede consultarse en http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (2006), *Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y China (Taiwán)*. Taipei. Este documento puede consultarse en http://www.sice.oas.org/Trade/NIC_TWN/NIC_TWN_s/index_s.asp.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (2009), *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá*, Panamá. Este documento puede consultarse en <http://www.sice.oas.org/Trade/capan/indice.asp>.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (2011), *Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, San Salvador*. Este documento puede consultarse en http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_MEX_FTA/Index_s.asp.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE, (2012), *Acuerdo de Asociación Centroamérica y Unión Europea*, Tegucigalpa. Este documento puede consultarse en http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_EU/Text_Sept14/Index_s.asp.
- Sistema de Integración Centroamericana – SICA, (1991), *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos – ODECA*. Este documento puede consultarse en <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20130124155710356Protocolo%20de%20Tegucigalpa%20a%20la%20Carta%20de%20la%20Organizacion%20de%20Estados%20Centroamericanos%20ODECA%20y%20su%20Enmienda.pdf>.

Manuel Ernesto Montiel Silva – Maestría en Alta Gerencia en la Administración, Universidad Centroamericana y Universidad de Bari Aldo Moro, montielsilva@gmail.com.



MIRIAM VELAZCO MUGARRA

Derecho Agrario: instrumento del desarrollo agrícola y rural

ABSTRACT: *Agricultural law as an instrument for agricultural and rural development.*

This paper aims to assess the challenges of Agrarian Law in the field of agricultural development and rural well-being in harmony with agricultural policies at the local, regional, global and international organizations linked to the cooperation of agriculture. The importance of the territorial approach for sustainable rural development and its necessary reflection in the Agrarian Law is also analyzed, since it is an effective instrument at the service of public management committed to achieving that goal.

KEYWORDS: agrarian law, sustainable rural development, territorial approach

RESUMEN: Esta ponencia persigue el objetivo de valorar los retos del Derecho Agrario en el ámbito del desarrollo agrícola y el bienestar rural en armonía con las políticas agrarias de nivel local, regional, global y de organismos internacionales vinculados con la cooperación de la agricultura. También se analiza la trascendencia del enfoque territorial para el desarrollo rural sostenible y su necesario reflejo en el Derecho Agrario, en tanto, es un instrumento eficaz al servicio de la gestión pública empeñada en alcanzar esa meta.

PALABRAS CLAVES: derecho agrario, desarrollo rural sostenible, enfoque territorial

1. INTRODUCCIÓN

Motivada a participar en el XV Congreso Mundial de Derecho Agrario, promovido por la Unión Mundial de Agraristas Universitarios a celebrarse en septiembre de 2018 en la ciudad de Poznań, Polonia, con el tema central: “*Retos actuales del Derecho Agrario: entre Globalización, regionalismo y lo local*”, me gustaría presentar esta ponencia dedicada a demostrar la relevancia de lo local para el Desarrollo Rural Sostenible y su trascendencia en la configuración de un nuevo Derecho Agrario a tono con las exigencias actuales.

Se persigue el objetivo de analizar la necesaria funcionalidad del Derecho Agrario en el trazado de un orden jurídico adecuado al servicio de la gestión pública del desarrollo agrícola y bienestar rural en armonía con las políticas agrarias de nivel local, regional, global y de organismos internacionales vinculados con la cooperación agrícola.

Se pone de manifiesto la relevancia de la autonomía local para el desarrollo rural sostenible deseado por nuestras naciones y el reto que ello representa para el Derecho Agrario frente a la repercusión del ordenamiento ambiental territorial por cuanto contribuye a su eficacia.

El *desarrollo rural* definido en un sentido amplio se orienta por el enfoque territorial ambiental y multisectorial que abarca diversas actividades complementarias. Las legislaciones latinoamericanas de desarrollo rural sostenible, en general, muestran una marcada vocación territorial y la influencia de la visión global de la multifuncionalidad de la agricultura, el reconocimiento de un medio ambiente adecuado, la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad.

En la actualidad, las políticas públicas, la solidaridad y el Derecho procuran soluciones y estrategias de actuación compatibles con los desafíos que impone la gestión del desarrollo rural sostenible. A estos efectos, se han creado organismos nacionales e internacionales y se han promulgado leyes especiales para ofrecer tutela jurídica al Desarrollo Rural Sostenible en países del área que, aun integrados a distintos bloques, mantienen políticas agrarias comunes.

Para la elaboración de este trabajo nos apoyamos en los métodos: analítico descriptivo y de derecho comparado, necesarios para ordenar estas ideas. El contenido teórico-conceptual básico se ocupa de identificar el alcance de las nuevas dimensiones del Derecho Agrario, la concepción cubana del ordenamiento ambiental territorial, instrumento de gestión indispensable para la toma de decisiones en beneficio del desarrollo agrícola y el bienestar rural.

2. DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

La agricultura abarca múltiples dimensiones que a su vez interactúan en un mismo territorio, se ocupa de producir bienes pero también de contribuir a la realización de servicios valorados por la comunidad en su función social o ambiental como son: mantener la ocupación del territorio, contribuir a la correcta gestión del territorio, y conservar el paisaje¹. Se trata de una nueva concepción de la agricultura vista en su carácter multisectorial que, según la Profesora Malanos, se podría denominar agricultura “de servicios”².

El enfoque territorial presupone alternativas a los enfoques tradicionales del desarrollo rural³. Con esa proyección, la agricultura se vincula al desarrollo rural sostenible⁴.

En la formulación, ejecución y evaluación de políticas, estrategias y proyectos de desarrollo rural desde una perspectiva integral y enfoque territorial se destacan diversos componentes que conforman un sistema territorial como son las dimensiones económica, sociocultural, ambiental y la político – institucional; lo intertemporal e intergeneracional, lo multisectorial, la adopción de una economía de territorio y la búsqueda de una mayor coincidencia institucional.

La cohesión social es una de las metas del desarrollo rural, constituye un desafío de inclusión e integración de la economía rural, como lo es también la cohesión territorial que surge de la necesidad de lograr la máxima coincidencia territorial frente a integraciones supranacionales, el rezago de los territorios rurales respecto a los urbanos o las diferencias entre los mismos territorios rurales, todo lo que debe ser resuelto a favor de la sostenibilidad⁵. En este sentido se señala que: “*Los asentamientos deberían ser estructurados a partir de los límites ecológicos y de recursos para facilitar una gobernabilidad eficiente*”⁶.

¹ N.L. Malanos, *La multifuncionalidad de la agricultura en relación con los contratos agrarios*, Comunicación del IX Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, UMAU, Marrakech, Marruecos, del 26 al 30 de noviembre de 2007.

² N.L. Malanos, *Institutos básicos del derecho agrario. Los contratos agrarios*, Conferencia en Seminario Intensivo de Derecho Agrario, 31.07.2007 del Número Ext. Revista del Colegio de Abogados de Guatemala.

³ S. Sepúlveda y otros, *El enfoque territorial del desarrollo rural* [acceso: 20.06.2018].

⁴ F. Albuquerque, *Planes de desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica*, Sevilla 2003, p. 12.

⁵ S. Sepúlveda, *El enfoque territorial...* ob.cit., p. 92-97.

⁶ M. Padrón Lotti, *Más allá del planeamiento* (inédita), Conferencia Magistral en Seminario Internacional sobre Derecho, Ordenación territorial, Urbanismo y Gestión Pública, La Habana 2008.

La gestión conjunta de actores sociales a través del enfoque territorial implica el reconocimiento de la diversidad social, cultural y territorial y el desarrollo de capacidades y el capital humano entre otras ventajas.

En Cuba se reconoce la autonomía local de los Consejos Populares mediante la Ley⁷. Son órganos de gobierno locales con múltiples funciones que procuran garantizar el acceso y la participación popular en todas las cuestiones de interés económico y social y la evaluación de las principales acciones que se ejecutan en cada demarcación en la isla⁸.

3. DESARROLLO AGRÍCOLA, BIENESTAR RURAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, asumió el liderazgo en el desarrollo agropecuario e integración del continente americano. Cuba no es Estado Miembro del IICA⁹. Desde 1994 si lo es del Proceso de Cumbres de las Américas que reúne a los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas para dialogar en torno de la agenda común y buscar una visión compartida sobre las soluciones que llevan a la región a un mejor futuro en las áreas económica, ambiental, social y política. En estas Cumbres los mandatarios han reconocido la importancia estratégica de la agricultura y de la vida rural para el desarrollo integral de los países.

Los Ministerios de Agricultura aprovechan las Cumbres de las Américas para reunirse. Se reconoce a nivel global que la defensa del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo rural, entre otros aspectos, constituyen objetivos legítimos de cada nación que deben ser tenidos en cuenta en las negociaciones comerciales multilaterales en materia agrícola¹⁰. El presente Plan acordado a mediano plazo se ciñe a los lineamientos del Plan Estratégico 2010-2020 e incorpora los diversos mandatos y compromisos de los dos últimos encuentros de ministros, hacia el fortalecimiento de la promoción del bienestar rural.

Asegurar la estabilidad del clima, prevenir la degradación del suelo, garantizar el uso sostenible del agua y proteger la base de los recursos naturales, incluyendo la biodiversidad, son algunas de las prioridades inmediatas.

El nuevo Plan del IICA agrupa su contenido en torno a los cuatro objetivos del Plan Estratégico hasta 2020, a partir de los cuales se han señalado las principales transformaciones generales de la agricultura en Latinoamérica. Este modelo de cooperación técnica incluye: instrumentos de proyectos, acciones de respuesta rápida (ARR) e iniciativas de preinversión e incorpora las redes institucionales, los servicios técnicos, las alianzas estratégicas y la gestión corporativa.

Las acciones de los grupos de trabajo del IICA relacionadas con el mejoramiento de la sustentabilidad de la producción agrícola incluyen el desarrollo de mecanismos financieros, la orientación de inversiones en la agricultura, el establecimiento de mecanismos de transparencia en los mercados y la promoción de mejores prácticas para aumentar la productividad agrícola. Su política se orienta al desarrollo sostenible,

⁷ Ley 91/2000, de 13 de julio, de los Consejos Populares, Gaceta Oficial de la República, Edición Ext. N.º6, de 25.07.2000, las funciones y autonomía local de estos órganos de Gobierno, que contribuyen con sus acciones a que la Asamblea Municipal del Poder Popular tenga conocimiento de las actividades económicas, productivas, y de servicios a cargo de las entidades que actúan en sus respectivos territorios.

⁸ M. Velazco Mugarra, *Acerca del Ordenamiento Territorial y Urbanístico en el contexto jurídico cubano, español y comunitario*. Premio en materia de Derecho Administrativo. Concurso Anual de la ONBC, La Habana 2009.

⁹ En la actualidad son Estados miembros del IICA, 34 países de las Regiones Andina, Central, Caribe, Norte y Sur de América y cuenta con 18 observadores permanentes siendo España país asociado (portal web del IICA).

¹⁰ E. Reig Martínez, *La multifuncionalidad del mundo rural*, "Globalización y Mundo Rural" 2002, N.º 803, p. 33 y 41.

la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la agricultura sustentable, la protección del agua, la reducción de riesgos y la resiliencia, entre otros temas.

4. EL TERRITORIO COMO ESTRATEGIA DE MERCADO DE PRODUCTOS AGRARIOS

El territorio como estrategia de competitividad en el mercado de productos agrarios también identifica uno de los aspectos importantes del enfoque territorial del desarrollo sostenible del medio rural.

El mercado ha estandarizado determinados productos a cuyos parámetros se acostumbraron los consumidores de acuerdo con sus gustos en correspondencia con las necesidades alimentarias y generalmente a las facilidades de su realización comercial, con lo cual se estableció un mercado sin diferenciar productos ni productores, conocidos por *commodities*¹¹. Esas características del mercado de los productos agrícolas propiciaron la sustitución de productos de una zona a otra y una mayor pérdida de rentas de los agricultores pues a la masificación y cantidad de productos iguales corresponde inferior precio. Surgen los Sellos de calidad para distinguir los productos que en los alimentos ecológicos conlleva a los signos distintivos de calidad¹².

La calidad territorial y los productos típicos pueden ser aspectos a considerar en las estrategias y políticas agrarias para el desarrollo rural sostenible, ya que su identificación puede tener efecto en el desarrollo zonal como sucede con la denominación de montaña o de origen o como sucede con las producciones tradicionales o artesanales. Aquí se produce una sinergia del producto con el territorio y si tiene éxito en el mercado, el producto publicita la región lo que permite el desarrollo de actividades conexas con el producto que lleva la indicación geográfica.

El territorio distingue el producto típico que lo distingue del mismo género producido en otro lugar. Significa que los productos adquieren del territorio sus datos distintivos y a la vez brindan a su territorio una serie de externalidades positivas para una política de desarrollo regional.

Los distintos ordenamientos jurídicos reservan el uso del nombre a los productores de la región con estrictos controles sobre el correcto uso del reglamento de producción, y combatiendo los fraudes por el uso incorrecto de los nombres o de la información suministrada. Los productos con identificación territorial y los productos biológicos se sitúan exactamente en el mismo punto de enlace de las tres dimensiones que confluyeron en la política de desarrollo rural sostenible: el ambiente, la agricultura y el desarrollo regional o local¹³.

5. EL CONTRATO AGRARIO; INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL

La agricultura trasciende al establecimiento rural y se vincula a otros sectores, esto es, la agricultura transformada en agronegocio¹⁴. Una agricultura “*que pretende la complementación con otras actividades*

¹¹ El significado tradicional de *commodities* se refiere originalmente a materias primas a granel. Se trata de productos cuyo valor viene dado por el derecho del propietario a comerciar con ellos, no por el derecho a usarlos. Un ejemplo de *commodity* es el trigo ya que, basándose en una calidad mínima estándar, no se hace diferencia entre el trigo producido en una granja o en otra.

¹² L.F. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿Obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ O.T. Solbrig, Infocampo Diario La Capital. Rosario, Argentina. Del 15 al 21 de julio de 2005, p. 13; cita de L.F. Pastorino: *El Ordenamiento Ambiental Territorial*. Conferencia UMAU Argentina, 2008, p. 21.

no agropecuarias, vinculando el sector primario con la industria y los servicios, tanto los tradicionales como los más sofisticados”¹⁵.

En este sentido, la Profesora Malanos destaca que si el Desarrollo Rural procura la cohesión social y la territorial, que en definitiva tienden a una mayor equidad social, sustentabilidad ambiental y competitividad integral y armónica, “los contratos agrarios pueden y deben constituirse en un instrumento, en una herramienta de política agraria para colaborar y promover con ese desarrollo del territorio rural”¹⁶.

La relevancia de ese planteamiento se concreta en la propuesta de una futura ley de contratos agrarios donde se regulen los tipificados con las modificaciones que la realidad impone, y los no tipificados que deberá estimular la incorporación y el cumplimiento de ciertas cláusulas que sirvan a tales efectos¹⁷. Aquellas pueden referirse a: la protección de la biodiversidad; la implementación de la siembra directa como sistema; la incorporación de nutrientes al suelo, según el tipo de cultivo comprometido en el contrato, entre otras.

Coincido con la Dra. Malanos en la importancia de la reglamentación que acompañe a la ley para que permita adaptar cada contrato a las necesidades, usos y costumbres de las diferentes regiones de un país.

6. LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE EN CUBA

El ordenamiento ambiental cubano se basa en el proceso de evaluación destinado a asegurar el desarrollo ambiental sostenible del territorio, directamente vinculado al sistema de planificación física al cual compete realizar la localización de obras e inversiones con el uso racional de los recursos naturales, el aprovechamiento del espacio y la prevención de daños al entorno.

Las teorías y políticas sobre la ordenación del territorio coinciden en considerar que es una función pública, no disponible por los particulares dado su interés general y colectivo, por encima de los intereses más o menos legítimos de los particulares, esto es: “(...) dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio correspondiente a un país, área regional en general, para obtener un fin deseado”¹⁸.

Los resultados relevantes de las investigaciones del Instituto de Geografía Tropical constituyen soporte fundamental para la política del ordenamiento territorial en Cuba, aportan datos geográficos y datos ambientales asociados al territorio, indispensables para la toma de decisiones sobre el espacio a administrar¹⁹. La ordenación del territorio influye de manera positiva en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible, y con esta certeza, recientemente se adoptó Acuerdo del Consejo de Estado por el que se reconoce el traspaso del Instituto de Planificación Física a la subordinación del Consejo de Ministros²⁰.

Las Políticas trazadas por el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico social se corresponden con el planeamiento que desarrolla planificación física, por tanto su función es determinante e integradora para el Desarrollo rural y la toma de decisiones a cualquier nivel.

¹⁵ N.L. Malanos, *Institutos básicos del derecho agrario...*, ob.cit.

¹⁶ N.L. Malanos, *Los contratos agrarios como instrumentos para el desarrollo rural*, Conferencia al X Congreso de la UMAU y VIII Congreso del Instituto Argentino de Derecho Agrario, Rosario, Paraná, Argentina, Noviembre 2008.

¹⁷ N.L. Malanos, *Los contratos agrarios...*, ob.cit., p. 10.

¹⁸ J.A. Bergoetxea, *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*, <http://www.euskonews.com/0061zbk/gaia6102es.html> [acceso:02.09.2010].

¹⁹ L.F. Pastorino, *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, Ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU. Rosario y Paraná, Argentina, Nov. 2008.

²⁰ Acuerdo 6686/2009, de 16 de septiembre, del CECM se traspasa el IPF a la subordinación del Consejo de Estado, dirigido por su Vicepresidente. Anteriormente el IPF estaba subordinado al Ministerio de Economía y Planificación.

La evolución del enfoque de las estructuras urbano-territoriales de dicho Instituto concreta una visión del desarrollo desde la comprensión de las estructuras físico-espaciales, los procesos políticos, socioeconómicos y el medio natural, los vínculos urbano-rurales, en su interdependencia social, económica y ambiental y la concepción de los asentamientos humanos como sistema²¹.

La ordenación ambiental del territorio es un instrumento de política primaria. En virtud del principio de prevención ambiental, la ordenación ambiental del territorio es el primer instrumento para poder diagramar una política y gestión adecuada de las actividades productivas en un territorio escaso y donde las características físicas, químicas, geográficas y naturales deben ser consideradas en primer término para no lamentar perjuicios irreparables al ambiente y a la población²².

Como señala Pastorino: *“En tal entendimiento, el ordenamiento ambiental territorial, como proceso constante de gestión del territorio, debería basarse en una pluralidad de instrumentos jurídicos según los casos y según el grado de concientización y aceptación por parte de la sociedad. Siendo que tal ordenamiento debe necesariamente basarse en el conocimiento de la realidad espacial que le toca administrar, también ese conocimiento científico podrá sustentar algunas decisiones que podrán imponerse normativamente como imperativos a ser respetados en función de tal orden público”*.

Y añade: *“sería también aconsejable que, para ese tipo de disposiciones de tipo imperativas se busque el consenso previo a la aprobación del ordenamiento a aplicarse a fin de validar de tal modo la legitimidad de las restricciones que del mismo van a surgir”*. Esto es fundamental para limitar el derecho de propiedad y cualquier otro tipo de derecho de contenido económico individual²³.

En Cuba las atribuciones y competencias administrativas de la gestión pública se gradúan atendiendo a la distribución territorial del país dividido en 14 provincias y un municipio especial, que a su vez se dividen en 169 municipios. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo establece los lineamientos para la acción de la gestión y conservación de los recursos en distintos ámbitos. La irrupción de la cuestión ambiental ha producido un cambio sustancial en el ordenamiento territorial, por ello, es necesario un proceso de corrección del uso del territorio para lo cual se necesita la participación ciudadana.

7. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusiones, y en correspondencia con el objetivo general dirigido a valorar los retos actuales del Derecho Agrario, cabe afirmar que la problemática se centra en la construcción de una nueva teoría, cuyas bases sirvan de fundamento a un ordenamiento jurídico especializado que brinde respuesta efectiva a las nuevas situaciones surgidas. Todas las variables analizadas se deben valorar el marco del Derecho Agrario, relacionado con el *desarrollo rural sostenible* y una posición claramente ambientalista.

Con la consideración expuesta, dejo constancia de lo siguiente:

1. Primero, señalar que el carácter multidimensional y multisectorial de la Agricultura y del Desarrollo Rural Sostenible obliga a mantener una visión integral de los aspectos económicos, sociales y ambientales para el diseño de políticas públicas dirigidas a su materialización y en última instancia esa mirada va a depender de la voluntad política y su configuración a través del Derecho, lo cual significa un verdadero reto.

2. Existe consenso entre agraristas cubanos sobre los problemas que plantean las carencias, dispersión y disfunciones normativas y la necesidad de modernizar los procedimientos mediante una legislación

²¹ M. Padrón Lotti, *Más allá del planeamiento*, ob.cit.

²² L.F. Pastorino, *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, ob.cit., p. 2.

²³ *Ibíd.*, p. 21.

actualizada en materia agraria y desarrollo rural que favorezca la ejecución y eficacia de las Políticas y contribuya al respeto del principio de Legalidad.

Es una necesidad social priorizar la ordenación de un sistema integrador de las múltiples funciones y dimensiones de la política agraria y del desarrollo rural sostenible de Cuba, con definida vocación territorial y respaldo reglamentario.

3. En Cuba la función de la Agricultura integra la dinámica para el Desarrollo Rural, por eso es necesario: la información, el estudio y conocimiento de los Programas Sectoriales del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y, especialmente, el Programa de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible.

El renovado Derecho Agrario se nutre de las relaciones jurídicas derivadas de la agricultura, el ambiente, la alimentación vinculados al territorio y el desarrollo rural sostenible. Surgen distintas nomenclaturas que amplían lo agrario en los ámbitos agroalimentario, agroambiental, agroenergético, agronegocio, agroturismo, agricultura familiar, derechos humanos, y sostenibilidad.

Esta especialidad jurídica se interrelaciona con distintas disciplinas concurrentes con la reconversión de la agricultura, la seguridad y la calidad alimentaria como aspectos de exigencia de la competitividad, la protección de los recursos naturales y el paisaje, la diversificación económica del medio rural, el ordenamiento del territorio, el uso de las aguas y el suelo, la estabilidad del clima, el uso de la energía y de las energías renovables para el desarrollo agrícola sostenible que forman parte de la necesaria sistematización normativa que requiere. Todas esas nociones deben ser reguladas oportunamente.

4. Los contratos agrarios ponen de relieve la vinculación de la Agricultura con otras actividades no agropecuarias como se aprecia en los agronegocios unidos al sector primario con la industria y los servicios. Son una herramienta de la política agraria para promover el desarrollo del territorio rural.

Disponer una ley de contratos agrarios que regule adecuadamente esas relaciones contractuales no tipificadas incluidas cláusulas especiales comentadas sería conveniente en nuestro proyecto nacional. El Reglamento de la Ley facilitaría la adaptación de cada contrato a las necesidades y usos de las diferentes regiones cubanas.

5. El turismo rural de interés creciente a nivel global es una alternativa del nuevo enfoque multisectorial e integrado de la economía rural. Esta modalidad de turismo se regula en Iberoamérica y representa un instrumento importante para el desarrollo rural sostenible, en mérito a sus potencialidades económicas.

6. El Derecho Agrario actual se ocupa de la producción y también del sujeto agrario a quien da tutela en un doble aspecto: en función de la producción y por el rol que desempeña para otros intereses que hacen al bien común. Cuando se combinan estrategias para el desarrollo rural como la diversificación productiva y la pluriactividad y además se acentúa el valor de las producciones locales, se habla de *desarrollo rural sostenible*, así mismo, donde la actividad agraria no es exclusiva y se conjuga con elementos culturales, la valorización del territorio y sus tradiciones y se concede relieve a lo local.

Me gustaría añadir que cualquier estrategia de Desarrollo procura lograr la mayor conectividad internacional del país y es un aspecto clave que constituye una meta en Cuba.

Finalmente signifique que la política agraria nacional hacia el desarrollo rural sostenible justifica la necesidad de actualizar el ordenamiento jurídico, en tanto, se reconoce la funcionalidad del Derecho al servicio de la tutela efectiva de los intereses generales, sociales y particulares asociados al medio rural.

Bibliografía

Alburquerque F, (2003), Planes de desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica. Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla, España.

- Bergoetxea Juan A., (2017), Principios jurídicos para la ordenación del territorio. <http://www.euskonews.com/0061zbnk/gaia6102es.html> visita 02/09/2017.
- Malanos Nancy L., (2007), “La multifuncionalidad de la agricultura en relación con los contratos agrarios”. Comunicación del IX Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, UMAU, Marrakech, Marruecos.
- Malanos Nancy L., (2007), “Institutos básicos del derecho agrario. Los contratos agrarios”, Conferencia en Seminario Intensivo de Derecho Agrario. 31/07/2007 del Número Ext. Revista del Colegio de Abogados de Guatemala.
- Malanos Nancy L., (2008), Los contratos agrarios como instrumentos para el desarrollo rural. Conferencia al X Congreso de la UMAU y VIII Congreso del Instituto Argentino de Derecho Agrario. Rosario, Paraná, Argentina.
- Padrón Lotti M., (2008), “Más allá del planeamiento”. (inédita) Conferencia Magistral en Seminario Internacional sobre Derecho, Ordenación territorial, Urbanismo y Gestión Pública. La Habana.
- Pastorino Leonardo F., (2005), La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿Obstáculo o modelo para el Mercosur? Ediciones Al Margen. La Plata, Argentina.
- Pastorino Leonardo F., (2008), El Ordenamiento Ambiental Territorial. Ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU. Rosario y Paraná, Argentina.
- Reig Martínez E., (2002), “La multifuncionalidad del mundo rural”, en Globalización y Mundo Rural, N.º 803.
- Sepúlveda y otros., (2018), El enfoque territorial del desarrollo rural. https://www.researchgate.net/publication/228397142_El_enfoque_territorial_del_desarrollo_rural_retos_para_la_reduccion_de_la_pobreza visita página web. 20/06/2018.
- Solbrig Otto T., (2005), Infocampo Diario La Capital. Rosario, Argentina. Del 15 al 21 de julio de 2005.
- Velazco Mugarra M., (2009), Acerca del Ordenamiento Territorial y Urbanístico en el contexto jurídico cubano, español y comunitario. Editorial ONBC. La Habana. Cuba.
- Ley 91/2000, de 13 de julio, de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República. Edición Ext. N.º 6, de 25/07/2000.
- Acuerdo 6686/2009, de 16 de septiembre, del Comité Ejecutivo Consejo de Ministros de Cuba.

Miriam Velazco Mugarra – dra, Junta Directiva de la SCDA, Profesora Universidad de La Habana, velazco.miriam@gmail.com.

ORGANIZATION



**FACULTY OF LAW
AND ADMINISTRATION**



**WORLD UNION
OF AGRICULTURAL LAW**
for Agricultural Law and Food Law



ADAM MICKIEWICZ
UNIVERSITY FOUNDATION
IN POZNAN

PARTNER



STRATEGIC SPONSOR



SUPPORTING SPONSOR

