

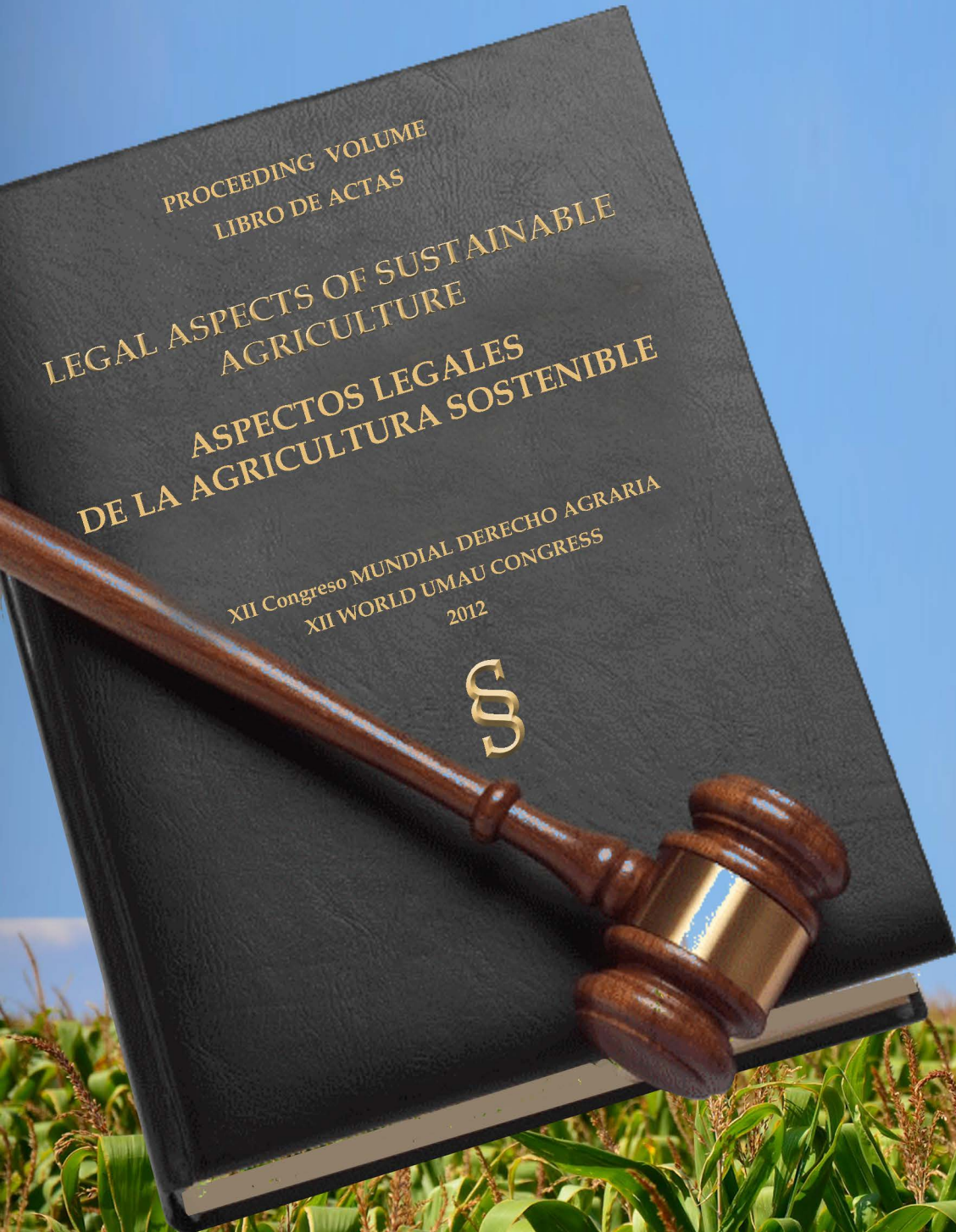


PROCEEDING VOLUME
LIBRO DE ACTAS

LEGAL ASPECTS OF SUSTAINABLE
AGRICULTURE

ASPECTOS LEGALES
DE LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

XII Congreso MUNDIAL DERECHO AGRARIA
XII WORLD UMAU CONGRESS
2012





XII. World Congress UMAU, Nitra, Slovakia, June 2012

XII WORLD UMAU CONGRESS, Slovak University of Agriculture
in Nitra, Slovakia

XII Congreso Mundial de la UMAU, Universidad Eslovaca de
Agricultura de Nitra, Eslovaquia

LEGAL ASPECTS OF SUSTAINABLE
AGRICULTURE

ASPECTOS LEGALES DE LA
AGRICULTURA SOSTENIBLE

PROCEEDING VOLUME
LIBRO DE ACTAS



Scientific committee:

- prof. Anna Bandlerová, Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia
- prof. Alfredo Massart, Scuola Sant'Anna, Italy
- prof. Domenico Vitti, University Foggia, Italy
- prof. Leonardo Pastorino, National University La Plata, Argentina
- prof. Margaret Rosso Grossman, University Illinois, USA
- doc. Eleonóra Marišová, Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia
- doc. Zuzana Ilková, Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia
- Dr. Luc Bodiguel, University Nantes, France
- Dr. Angel Sanchez Hernandez, University la Rioja, Spain
- Dr. Eduardo Chiziane, University "Eduardo Mondlane", Mozambique

Editors:

Anna Bandlerová, Zuzana Bohátová, Monika Bumbalová

Reviewers:

doc. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.
JUDr. Mária Hušeková

Published by:

The Slovak University of Agriculture in Nitra

Approved by rector of the Slovak University of Agriculture in Nitra on 21st January 2013 as a proceeding volume from an international scientific conference in printed version.

ISBN 978-80-552-0973-9



Topic of the Congress

The main idea of the international congress UMAU is to strengthen the cooperation between the teachers and experts from the area of agrarian law, to support the teaching process of the course “Agrarian Law” at the universities all around the world and to perform an analysis of the legal systems dealing with the area of agrarian law in the world. In order to achieve the stated objectives, the UMAU association organizes the international congresses in two years terms, where the experts from the area present their knowledge and the results of their research.

In the year 2012 the congress was for the very first time organized in a Central European country– in Slovakia at *the Slovak University of Agriculture in Nitra*.

SUA in Nitra is the only subject representing Slovakia in this association as it is the only university in Slovakia which offers teaching of the course “Agrarian Law” for all the students. Agrarian law, in the countries of Latin America, is a well developed scientific field with a long tradition. The basis of the agrarian law is coming from the land law and it is complemented also by other legal relationships in the area of agriculture and forestry. Under the Slovak conditions, the legal acts dealing with this area are rather scattered and they are not included in one legal sector.

Tema del Congreso

La idea principal del Congreso Mundial de la UMAU (Unión Mundial de Agraristas Universitarios) es fortalecer la cooperación entre profesores e investigadores de todo el mundo en la esfera del Derecho Agrario, apoyar la enseñanza de la asignatura del Derecho Agrario en las universidades mundiales y realizar el análisis de los sistemas jurídicos que regulan la problemática del Derecho Agrario en el mundo.

Para cumplir los objetivos establecidos, la UMAU organiza cada 2 años el Congreso Internacional, donde los miembros de la UMAU y los expertos de la rama presentan sus nuevos conocimientos y resultados de las investigaciones.

En el año 2012, el Congreso Internacional se celebra por primera vez en el país de Europa Central – en Eslovaquia, en *la Universidad Eslovaca de Agricultura de Nitra*.

La Universidad Eslovaca de Agricultura de Nitra es la única entidad que representa Eslovaquia en esta Asociación siendo la única universidad del país que ofrece la enseñanza de la asignatura del Derecho Agrario para todos los estudiantes. En los países de América Latina el Derecho Agrario es una disciplina desarrollada con una larga tradición. El Derecho Agrario tiene sus fundamentos en la Ley de Tierras y se complementa con otras relaciones jurídicas del sector Agropecuario y Forestal.

En Eslovaquia, las normas jurídicas que regulan esta área se encuentran dispersas y no forman parte integral de un sistema jurídico único.



CONTENT ÍNDICE

Foreword Introducción	10
Program Programa	11
Plenary session Sesión plenaria	
Spirit and Limits of the European and French Approach on Production Contracts, Interbranch and Producers Organizations Esprit et Limites de la (nouvelle?) Approche Européenne sur les Contrats de Production, les Organisations de Producteurs et les Interprofessions Luc Bodiguel	18
Land, Sustainable Agriculture and Food: A view from the United States Suelos, Agricultura Sostenible, y Alimentación: Una visión desde los Estados Unidos Margaret Rosso Grassman.....	33
Session I.	
Agricultural Land, Sustainable Agriculture and Food Industry (in the Context of International and Comparative Law)	
Sesión I. Suelos, Agricultura Sostenible y Alimentos (desde el Punto de Vista Internacional y el Área del Derecho Comparado)	
Land Use, Bioenergy and Sustainability Uso del Suelo, Bioenergía y Sostenibilidad Mariagrazia Alabrese	50
Acquisition of Agricultural Land by Foreigners – The Case of Slovakia Adquisición de Suelos Agrícolas por Extranjeros – el Caso de Eslovaquia Anna Bandlerová, Loreta Schwarczová, Pavol Schwarcz	63



Forest Sustainable Development and Access to the Rural Land Desarrollo Rural Sostenible y El acceso a la Tierra Rural Alba Esther de Bianchetti	73
Sustainable Agriculture as a Strategy for Groundwater Protection La Agricultura Sostenible como una Estrategia para la Protección de la Gua Subterránea Mariano Cirone	86
Sustainable Agriculture: Certain Aspects in Spanish and European Law La agricultura Sostenible: Ciertos Aspectos en el Derecho Español y Europeo Ángel Sánchez Hernández.....	95
Land, Sustainable Agriculture and Food in Common Agrarian Law of Central America Tierra, Agricultura Sostenible y Alimentación en el Derecho Agrario Comunitario Centro Americano Enrique Ulate Chacón	113
Acquisition of the Land in SADC (Southern African Development Community): Legislation of Angola, South Africa, Mozambique and Zimbabwe La adquisición de la Tierra en la SADC: Régimen Jurídico de Angola, Africa del Sur, Mozambique y Zimbawe Eduardo Chiziane	123
The Agribusiness Websites and Their Impact on Companies of Agriculture Sector Las Páginas Web de Agronegocios y su Impacto a las Empresas del Sector Agrícola Díaz Lannes, Federico Santiago, Victoria, María Adriana	137
The Nanoscience and Nanotechnologies in the Food: Information and Uncertainty Nanotechnologie e Nanoscienze Negli Alimenti Informazioni ed Incertezze Alessandra Di Lauro	149
News on Conflicts Related to Precariously Ownership of Lands in Costa Rica (“Case study”) La Actualidad de los Conflictos de Posesión en Precario de Tierras en Costa Rica (“A propósito de un caso concreto”) Max Fernández Lopés	155
Sustainable Agriculture and Food in Alba Agricultura Sostenible y Alimentos en el Marco del Alba Miriam Velazco Mugarra	169



Food Safety, Food Security and Biotechnology Segurança Alimentar e Biotechnologia Roberto Grassi Neto	178
Basics and Dynamics of Public Orders in Agriculture. Public Orders in the Agricultural Contracts and Agricultural Industry Fundamentos Amentos y Dinamismo del Orden Público en Agricultura. El Orden Público en los Contractos Agrarios y Agroindustriales Leonardo Fabio Pastorino	189
Current Aspects for the Juridical Regulation of the Unit of Agrarian Exploitation Aspectos Actuales para la Regulación Juridical de la Unidad de Explotación Agraria Rita Graciela Pernizza	198
Consumer Preferences and Biotech Foods in the EU and US Law Las Preferencias del Consumidor y los Alimentos Biotechnológicos en el Derecho de la UE y de los EEUU Ludivine Petetin	211
The Fundamental Social Right to Food El Derecho Fundamental Social a la Alimentación Gustavo E. K. Rezek, Marcela Müller	224
Teaching of Agrarian Law and Practical Results in Evolution of Agricultural Application of Laws in Brazil - An Anthropological View Enseñanza de la Ley Agrarian y Resultados Prácticos en la Evolución de las Leyes de Aplicación Agrícola en Brasil - Una Visión Antropológica Roberto Luiz Ribeiro	238
Agricultural Labor and Agribusiness Development: Contract Basis of Activity and Enhancement of the Germ Generating Human Rights Trabajo Agrario y Desarrollo de los Agronegocios: Contrato Base de la Actividad y Germen Generatriz de la Revalorización de los Derechos Humanos Liliana Belles Arriazu de Sanmarco	243
Limiting Agricultural Land Consumption to Guarantee Food Security and Sustainable Development Limitado el Consumo de Suelo Agrícola para garantizar la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Sostenible Giuliana Strambi	255



Animal Welfare in Argentina. Its current Situation and Legislation According to the EU Requirements

El Bienestar Animal en Argentina. Su Estado actual y Legislación Acorde a los Requerimientos de la Unión Europea
Hugo Carlos Wilde 266

Clusters as Tools for the Development of Forest Business

Los Clústeres como Herramientas para el Desarrollo de los Negocios Forestales
María Victoria Gallino Yanzi 274

Elements of a Pure Theory in Contemporary Agriculture Law

Elementos Para una Teoría pura del Derecho Agrario Contemporáneo
Ricardo Zeledón Zeledón 284

Session II.

Business and Business Contracts in Agriculture: Legal Forms of the Business in Agriculture

Sesión II.

Negocios y Contratos en Agricultura: Perfiles Jurídicos de los Agronegocios

The Problem of Unequal Bargaining Power in the Food Supply Chain

El Problema del Desigual Poder de Negociación en la Cadena de Suministro de Alimento
Franci Avsec 306

The Socio-environmental Function of Agrarian Contracts

La Function Socio-ambiental de los Contratos Agrarios
Lucas Abreu Barroso 314

Considerations on Agricultural Contracts

Algunas Consideracione Sobre la Contratación en Materia Agraria
Maritza de la Caridad McCormack Bequer 323

Legislation on Land in Uruguay - (Evolution and Dogmatic Effects)

La Legislación Suelos en Eruguay - (Evolución y efectos dogmáticos)
Enrique Guerra Daneri 333



Transmission of Seeds and Plant Varieties Genetically Modified. License Agreement and Integration Contract Transmisión de Semillas y Variedades Vegetales Modificadas Genéticamente. Contrato de Licencia y Contrato de Integración María José Cazorla González	340
Legal Profiles of Agrifood Contracts in Spain and Enhancement of Food Chain Functioning Perfiles Jurídicos del Contrato Tipo Agroalimentario en España y Mejoras del Functionamiento de la Cadena Alimentaria Pablo Amat Llombart	351
Agribusiness Contracts in Argentina Contratos que Hacen a los Agronegocios en Argentina Nancy L. Malanos	360
Marketing of Farm Products Covered by Standards Agreements Seller – Buyer for Agrifood (Contrato – Tipo) and Role of the Arbitration and Mediation in Resolution of Disputes La Comercialización de los Productos Agroalimentarios a Través de los Contratos Tipo de Productos Agroalimentarios a y la Mediación en la Resolución de sus Controversias Gloria Domenech Martinez	370
Selected Aspects of Permanent Arbitration Courts in the Application of Right to a Fair Trial in the Business Environment in Slovakia Determinados Aspectos de los Tribunals Arbitrales Permanents en la Aplicación del Derecho a un Juicio Justo en el Entorno Empresarial en Eslovaquia Lucia Pašová	383
Agribusiness and Food Security Agronegocios y Seguridad Alimentaria Roxana Beatriz Romero	388
Agribusiness in Argentina. Contractual Framework of Agriculture Titulo los Agro-negocios en la Republica Argentina. Marco Contractual de la Actividad Agraria Maico Trad	399
Analysis of the Social Function of Agrarian Contracts of the Ethanol Agro-Industry System: Tendencies of the São Paulo State Court Análise da Função Social dos Contractos Agrários Atípicos do Sag do Etanol: Tendências do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Flavia Trentini	413



Agribusiness in the Area of Specialty Food and Its Legal Instruments

Agronegocios de Especialidades y su Instrumentación Jurídica

María Adriana Victoria 425

The Export Contracts in the Field of Agribusiness

Los contratos de Exportación en el Ambito de los Agronegocios

Claudia Roxana Zemán 442

Jean Monnet Chair

Anna Bandlerová..... 452



Foreword

From 5th to 8th June 2012 the Slovak University of Agriculture held the XII. World Congress of the Agrarian Law, which was organised by the World Union of Academic Agrarians - UMAU.

The international congresses of UMAU are organised on a regular basis mainly in order to promote the exchange of knowledge and the research results. This year, for the first time the congress was held in a Central European country - in Slovakia, at the Department of Law - J. Monnet Chair, Faculty of European Studies and Regional Development of the Slovak University of Agriculture in Nitra.

Teachers and experts from the area of agrarian law took part at the congress while countries as Italy, Spain, Great Britain, USA, Canada, Argentina, Brazil, Costa Rica, Uruguay, France, Mozambique and Slovakia had their representatives there.

The issues related to the agricultural land, sustainable agriculture and food industry, within the framework of the international and comparative law, were the main topics of the congress along with the questions connected with the enterprising and contracts mainly in those cases, where the agricultural products are their subjects.

The proceeding you are holding is a set of papers which were presented at the congress. Some selected papers were also published in the scientific journal "EU Agrarian Law".

Editors

Introducción

Del 5 a el 8 de junio de 2012 tuvo lugar en la Universidad Eslovaca de Agricultura el XII Congreso de Derecho Agrario organizado por la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU).

La UMAU organiza regularmente congresos internacionales en los que sus miembros y expertos presentan nuevos conocimientos y resultados de sus investigaciones. Este año el congreso tuvo lugar por primera vez en un país centroeuropeo, en Eslovaquia, específicamente en el Departamento de Derecho, Jean Monnet Chair, de la Facultad de Estudios Europeos y Desarrollo Regional de la Universidad Eslovaca de Agricultura en Nitra.

En el congreso participaron profesores y expertos de Derecho Agrario de Italia, España, Gran Bretaña, EE.UU., Canadá, Argentina, Brasilia, Costa Rica, Uruguay, Francia, Mozambique y Eslovaquia.

Los temas del congreso fueron problemas relacionados a los suelos agrícolas, la agricultura sostenible y la alimentación en el contexto del Derecho Internacional y Comparado, y también cuestiones relacionadas a los negocios y relaciones contractuales vinculados a los productos agrícolas.

El libro de Actas que tienen en sus manos contiene ponencias presentadas en el congreso, y ponencias seleccionadas serán publicadas en la revista científica "El Derecho Agrario de la UE".

Editores



UNIONE MONDIALE DEGLI AGRARISTI UNIVERSITARI

(per il Diritto Agrario e il Diritto dell'Alimentazione)

Fondata a Pisa il 16 maggio 1988

Program of the XII. World UMAU Congress



Date: 5th – 8th June 2012

Place: Congress Center Anton Bernolák
Tr. A. Hlinku 2, Nitra

<http://www.uniag.sk/slovak/koce/mapa.htm>

- 1) Land, Sustainable Agriculture and Food Industry
(In the Context of International and
Comparative Law)

- 2) Businesses and Business Contracts in Agriculture:
Legal Profiles of the Agricultural Businesses



Jean Monnet Chair "EU Agrarian Law"
200123-LLP-1-2011-1-SK-AJM-CH



5th June 2012 (Tuesday)	
16:30	Registration of participants
18:00	Welcoming of the participants of the XII World UMAU Congress (prof. JUDr. Anna Bandlerová, PhD., The Dean of the Faculty of European Studies and Regional Development, SUA in Nitra)
18:10	Presentation of the Slovak Republic prof. Dušan Húska
18:30	Reception

6th June 2012 (Wednesday)	
8:00	Registration of participants
9:00	Opening of the XII. World UMAU Congress: doc. Ing. Milan Belica, PhD. The Chairman of the Nitra Self-governing Region Dr. h.c. prof. Ing. Peter Bielik, PhD. Rector of the Slovak University of Agriculture in Nitra prof. Alfredo Massart The President of the UMAU Association prof. JUDr. Anna Bandlerová, PhD. The Dean of the Faculty of European Studies and Regional Development
9:45	Practical information for UMAU participants Loreta Schwarczová Faculty of European Studies and Regional Development
	Plenary Session The Chair of the Session: Ángel Sánchez Hernández (University of la Rioja, Spain)
10:00	Land, Sustainable Agriculture and Food: A View from the United States (Margaret Grossman: University of Illinois, USA)
10:45	The New European and French Contractual and Institutional Reform of the Milk Sector: Spirit and Limits (Luc Bodiguel: University of Nantes, France)



	<p>Session I: Agricultural Land, Sustainable Agriculture and Food Industry (in the Context of International and Comparative Law)</p> <p>The Chair of the Session: Eduardo Chiziane (University "Eduardo Mondlane", Mozambique)</p>
11:15	<p>The Fundamental Social Right to Food (Marcela Müller: University de São Paulo, Brazil)</p>
11:30	<p>Fundamentos y Dinamismo del Orden Público en Agricultura (Leonardo F. Pastorino: University de La Plata, Argentina)</p>
11:45	<p>The Sustainable Agriculture and Its Contribution to the Water Management in Spain (Mariano Cirone: Argentina)</p>
12:00	<p>El Bienestar Animal en Argentina (Hugo Carlos Wilde: Universidad Nacional del Litoral, Argentina)</p>
12:15	<p>The Agribusiness Websites and Their Impact on Companies of Agricultural Sector (María Adriana Victoria: Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina)</p>
12:30	<p>Agricultura Orgánica, NO a la Producción Transgénica (Alexandra Alvarado Paniagua: Tribunal Agrario Nacional Poder Judicial, Costa Rica)</p>
12:45	<p>La Tierra, la Agricultura Sostenible y la Alimentación en el Derecho Agrario Comunitario Centroamericano (Enrique Napoleón Ulate Chacón: Universidad de Costa Rica, Costa Rica)</p>
13:00	<p>Public Administration in Agriculture in V-4 Countries (Eleonóra Marišová: Slovak University of Agriculture, Slovakia)</p>
13:15	<p>Obtaining Agricultural Land by Foreigners under the Conditions of the Slovak Republic (Anna Bandlerová: Slovak University of Agriculture, Slovakia)</p>
13:30	<p>Lunch break</p>
	<p>Session I cont.: Agricultural Land, Sustainable Agriculture and Food Industry (in the Context of International and Comparative Law)</p> <p>The Chair of the Session: Enrique Ulate Chacón (University of Costa Rica, Costa Rica)</p>
14:30	<p>Consumer Preferences and Biotech Foods in the EU and US Law (Ludivine Petetin: University of Hull, UK)</p>
14:45	<p>La Actualidad de los Conflictos de Ocupación Precario de Tierras en Costa Rica "A Propósito de un Caso Concreto" (Max Fernández López: University de Costa Rica, Costa Rica)</p>



15:00	Legal Developments for Agricultural Bioenergy Production in the European Union and Chosen Member States Comparative Study of Polish, German and French Legislation (Kamila Blazejewska: Adam Mickiewicz University, Poland)
15:15	Legal Issues of Corporization of Agriculture (Domenico Viti: University of Foggia, Italy)
15:30	Sustainable Agriculture: Certain Aspects in the Spanish and European Law (Ángel Sánchez Hernández: Universidad de a Rioja, Spain)
15:45	Limiting of Agricultural Land Consumption to Guarantee Food Security and Sustainable Development (Giuliana Strambi: Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Italy)
16:00	Land Use, Bioenergy and Sustainability (Mariagrazia Alabrese: Scuola Sant'Anna Pisa, Italy)
16:15	Food Safety, Food Security and Biotechnology (Roberto Grassi Neto: Universidad de Sao Paulo, Brazil)
16:30	Agricultural Labour and Agribusiness Development. Contract Basis of Activity and Enhancement of the Germ Generating Human Rights (Liliana Belles de Sanmarco: National University of Santiago del Estero, Argentina)
16:45	L'agriculture Vivrière Face à la Mondialisation. le Cas du Maroc (Fatiha Sahli, Aghrib Said: Université Cadi Ayyad- Marrakech, Maroc)
17:00	Procedimientos Comparados de Acceso a la Tierra y su Transmicion na Africa Austral (Eduardo Chiziane: Universidad "Eduardo Mondlane", Mozambique)
17:15	Current Aspect for the Juridical Regulation of the Unit of Agrarian Exploitation (Rita Graciela Pernizza: Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
17:30	Nanoscienze e Nanotecnologie Negli Alimenti: Informazione e Incertezze (Alessandra Di Lauro: Universidad de Pisa, Italy)
17:45	Compra Vendita Delle Terre, Diritto alla Sopravivenza e Fame nel Mondo (Antonio Caccetta: Universita Di Reggio, Calabria, Italy)
18:00	O Insino do Direitto Agrário e os Resultados Práticos en Evolucao de Aplicacao das leis Agrárias no Brasil-uma Visao Antropológica (Roberto Luiz Ribeiro: Universidad de Salgado Oliveira e PUC/GO, Brasil)
18:30	General Assembly



	<p>Session II: Business and Business Contracts in Agriculture: Legal Forms of the Business in Agriculture</p> <p>The Chair of the Session: Domenico Viti (University of Foggia, Italy)</p>
9:00	<p>Agribusiness and Food Security (Roxana Beatriz Romero: UNNE-Corrientes, Argentina)</p>
9:15	<p>El Acceso de la Mujer a las Explotaciones Agrarias y sus Diferentes Formas de Transmisión (María José Cazorla González, Spain)</p>
9:30	<p>Los Agronegocios en la Republica Argentina. Marco Contractual de la Actividad Agraria (Maico Trad: National University, Argentina)</p>
9:45	<p>Agronegocios de Especialidades y su Instrumentación Jurídica (María Adriana Victoria: National Universidad of Santiago del Estero, Argentina)</p>
10:00	<p>Contratos que Hacen a los Agronegocios en Argentina (Nancy Lidia Malanos: Pontifica Universidad Católica, Argentina)</p>
10:15	<p>Los Contratos de Exportación en el Ámbito de los Agronegocios (Claudia Roxana Zeman: Universidad Católica de Santiago del Estero, Argentina)</p>
10:30	<p>Perfiles Jurídicos del Contrato Tipo Agroalimentario en España (Pablo Amat-Llombart: Universidad Politécnica de Valencia, Spain)</p>
10:45	<p>Aspectos Evolutivos de la Contratación Agraria (Enrique Guerra Daneri: Uruguay)</p>
11:00	<p>Water Protection Legislation in the Slovak Republic (Lucia Palšová: Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia)</p>
11:15	<p>Coffee break</p>
	<p>Session II cont.: Business and Legal Contracts in Agriculture: Legal Forms of Business in Agriculture</p> <p>The Chair of the Session: Maria Adriana Victoria (Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina)</p>
11:30	<p>The Problem of Unequal Bargaining Power in the Food Supply Chain (Franci Avsec: University of Ljubljana, Slovenia)</p>
11:45	<p>State Trading Enterprises: The Curious Story of the Canadian Wheat Board (Jane Matthews Glenn: McGill University, Canada)</p>
12:00	



12:15	The Socio- Environmental Function of Agrarian Contracts (Lucas Abreu Barroso: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brazil)
12:30	Analise da Funcao Social dos Contratos Agrarios do Sag do Etanol: Tendencias do Tribunam de Jjustica do Estado de São Paulo (Brasil) (Flavia Trentini: Universidade de São Paulo, Brasil)
	Soybean Future Sale Contracts Termination in Goiás (Brazil): Unpredictability and Opportunistic Behavior (Rafael de Paula Eduardo Faber, Brazil)
12:45	Lunch break
13:15	Closing Session: Evaluation and conclusion: (President of the UMAU)
15:00	Common field trip to the multifunctional farm in Podkylava
17:30	Speech of the rector of the SUA Dr.h.c.prof. Ing. Peter Bielik, PhD.
18:00	Common dinner
22:00	Return to Nitra

8th June 2012 (Friday)	
9:30	Common excursion: Bratislava
10:30	Short sightseeing of the historical part of Bratislava
12:00	Free program
15:00	Return to Nitra

Contact:

Slovak University of Agriculture in Nitra
Faculty of the European Studies and Regional Development
Tr. A. Hlinku 2
949 76 Nitra

www.fesrr.uniag.sk/en

tel.: +421 37641 5080
fax: +421 37641 5081
e-mail: cip@uniag.sk



Plenary session
Sesión plenaria



Spirit and Limits of the European and French (new?) Approach on Production Contracts, Interbranch and Producers Organisations

Esprit et Limites de la (nouvelle?) Approche Européenne sur
les Contrats de Production, Les Organisations
de Producteurs et les Interprofessions

Luc Bodiguel¹

Abstract

From the Single CMO Regulation (Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organization of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products), the European common law is looking for a new challenge when the French law has been already partially reformed (Law n° 2010-874 of 27th of July 2010 and Décret n°2010-1753 of 30th of December 2010). In both cases, Legislators would like at first to fight against the dispersion organizing farmer's concentration in front of foods processors (agro processing industry) and supermarkets (food distribution sector) ; secondly, they try to make more transparent the contracts requiring writing forms. Thus, it deals with the way farmers (farmers or producers Organizations) organize their relationships: what are the opportunities and limitations, what are the new points and specificities in this institutional law? It also deals with contracts requirements, options and freedom partners may have. Overall this work may be a way to think about the meanings and the spirit of the common organization of agricultural markets reform: will it be the good answer face to the successive agricultural economic crises; it is not sure...

Key words

Agricultural markets, Competition law, Farmer's concentration/integration, Food chain Governance, Single Common Market Organisation (CMO)

Résumé

Depuis l'OCM unique, le droit communautaire (règlement 1234/2007, COM(2010)728, PAC 2020) cherche sa voie alors que le droit français a déjà été partiellement réformé (Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, Décret n°2010-1753 du 30 décembre 2010). Dans les deux cas, les législateurs cherchent d'une part à éviter la dispersion en organisant la concentration des producteurs agricoles faces aux centrales et circuits de distribution, d'autre part à rendre les relations entre partenaires plus transparentes par le biais de contrats écrits. Il s'agit donc d'observer en premier lieu comment profession agricole s'organisent (organisations de producteurs), quels sont les avantages et les limites, les éventuelles nouveautés ou particularités de ce droit que l'on pourrait qualifier d'institutionnel. En second lieu, il faut s'intéresser aux modalités contractuelles proposées, aux clauses obligatoires et aux options offertes aux cocontractants. L'ensemble de ces recherches devrait permettre de réfléchir au sens et à l'esprit de la réforme de l'organisation commune de marché et des relations contractuelles au sein des organisations de producteurs : est-ce une bonne réponse aux crises agricoles successives ; ce n'est pas certain...

¹ National Centre Of The Scientific Research (CNRS), University Of Nantes, France.



Palabras claves

Contrats de production, Concentration/intégration des agriculteurs, Gouvernance de la filière agroalimentaire, Organisation commune de marché (OCM) unique

INTRODUCTION

The topic of “Business And Contracts In Agriculture: Agribusiness Legal Profiles” is very broad and may be understood differently following the country or the continent we are from, or the macro or micro level where we are to conduct our research. In this paper I will not pretend to embrace every legal issues. I choose another way: to overcross part of the European and French regulation on Common Organisation Of Agricultural Markets in order to highlight legal issues that seem to make sense or that may give rise to debates.

As say by UE, “The Commission proposal for the Multiannual Financial Framework (MFF) for 2014-2020 (the MFF proposal)² sets the budgetary framework and main orientations for the Common Agricultural Policy (CAP). On this basis, the Commission presents a set of regulations laying down the legislative framework for the CAP in the period 2014-2020, together with an impact assessment of alternative scenarios for the evolution of the policy.”

One of the new regulations concerns the common organisation of agricultural markets. The « Single CMO Regulation » COM (2011) 626 should replace Council Regulation (EC) No 1234/2007 that has been consolidated by Commission Regulation COM (2010) 799 and modified recently by Regulation (EU) No 261/2012 on contractual relations in the milk and milk products sector.³ Currently, Proposal is debated in parliament and will be discussed by European Council because Agriculture is now under Co-decision procedure. Thus we will fund our work on a subject that might be changed.

In this new regulation, two main considerations may be underlined. On one hand, The European Commission try to strengthen the space and the role of farmers’ associations (or Producer Organisations) and Interbranch Organisations; on a second hand, the Commission express its desire to clarify contracts between different operators of the agri-food chain. In other words, the reform strengthens the current legal system.⁴

Two years ago, with the law n° 2010-874 of the 27th of July 2010 “de modernisation de l’agriculture et de la pêche”, French government has done a similar reform that deals with Producer Organisations and Interbranch Organisations and mainly promote written contracts. From now on, rules are settled in the code rural (c. rur.).⁵ This new Regulation aims to improve the legal system

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A budget for Europe 2020, COM(2011)500 final, 29.6.2011.

³ European Commission, 2011, Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing A Common Organisation Of The Markets In Agricultural Products (Single CMO Regulation), COM(2011) 626 final/2.; 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 (Single CMO Regulation), Official Journal L 299, 16.11.2007; European Commission, 2010, Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing A Common Organisation Of Agricultural Markets And On Specific Provisions For Certain Agricultural Products (Single CMO Regulation), COM (2010) 799. Regulation (EU) No 261/2012 Of The European Parliament And Of The Council of 14 March 2012 amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards contractual relations in the milk and milk products sector, Official Journal L 94, 30.03.2012.

⁴ See Recitals (85) and (90), COM (2011) 326 final.

⁵ Articles L551-1 to L551-8 c. rur. For Producer organisations ; Articles L631-1 to L632-14 for Interbranch Organisations and Articles L631-24 to L632-26 for written contracts .



which includes also a Regulation on “integration contracts” and which regulates content of contracts between farmers and firms when they create a dependency link.⁶

We have to underline the hypothetical link between the French approach and the European reform. Until now European Law System contained rules on Producer and Interbranch Organisations but implementation is limited to few food sectors (fruits and vegetables mostly) and Commission or Court of Justice often sanctioned collective agreements because of competition law.⁷ With the new « Single CMO Regulation », European Commission seems to have changed its mind and presents a less restrictive position on associationism or collective agreements in Agriculture. Is it due to French influence or to the necessity to move on face to economic crisis of agriculture? Maybe both...

These reforms give opportunity to think more generally about contracts and common organisation in agri-food chain. Therefore, if one of the goals of that study is to bring a range overview on the European and French legal system on contracts and associationism or co-operation, the main aim is to highlight the legal problems that might be link to the politic choices to promote such legal tools.

Professor Iannarelli from the Law School of the University of Bari has already done a great - maybe the major - part of the job. Following the line of his research, particularly on Competition Law, producer and Interbranch Organisations⁸, he has recently published a paper based on a contribution he has done for the UNIDROIT in Roma in 2011⁹. As for example Lorvellec and Carrozza had try to express¹⁰, he shows how contracts and associations have taken part in the modernisation of Agriculture, especially in organizing the agronomic know-how transfer¹¹, and specify criteria of a contract farming or a production contract.

If I use a part of these arguments, I would like to follow a specific way in order to analyze contracts and associationism in Agri-Food Chain: what reveal the study of European and French legal system on contracts, producer and Interbranch Organisations in Agri-Food Chain, are the political choices and the economic models that are prevalent and serve as guidelines to understand the legal aspects. This observation is not surprising: contracts and common Organisations are modalities to regulate economic and social relationships.¹² Therefore, in a first part, we will try to highlight the different choices that found the legal system on contracts, producer and Interbranch Organisations in Agri-Food Chain and constitute the spirit of it. Although, spirit is not enough; law principles and tools might be implemented in order to reach political objectives without success or with partial success. In other words, there are various internal and external limitations that may affect the legal system. That is what we would like to question in a second part.

⁶ Article L. 326-1 to L. 326-10 c. rur.

⁷ See for eg. Commission Decision 2003/600/EC of 2 April 2003 relating to a proceeding pursuant to Article 81 of the EC Treaty (Case COMP/C.38.279/F3 – French beef).

⁸ Iannarelli A., 2011, Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione, Cacucci Editore, 328 p. Iannarelli A., 1997, Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia, Rivista di Diritto Agrario, I, 416.

⁹ Iannarelli A., 2011, Contractual relationships and inter-Firm Co-operation in the Agri-food Sector, Rivista di Diritto alimentare, Anno V, numero 4, Ottobre-Dicembre 2011, 1-14 (<http://www.rivistadirittoalimentare.it/>).

¹⁰ Carrozza, 1984, La tipizzazione dei contratti agro-industriali, Rivista di diritto civile, II, 570, n°4 ; Lorvellec, 1990, Les contrats agro-industriels, in “La terre, la famille, le juge. Etudes offertes à H;-D. Cosnard », Economica, 57-76 (Also published in 2002 in « Ecris de droit rural et alimentaire », Dalloz, 314-330). Lorvellec, 1998, L'agriculteur sous contrat, in A. Supiot (dir.), Le travail en perspective, LGDJ, coll. Droit et Société”, 179-197 (Also published in 2002 in « Ecris de droit rural et alimentaire », Dalloz, 331-350).

¹¹ « Under these contracts, potential buyers secure a network of suppliers of raw materials and, at the same time, promote the modernisation of agricultural structures through the supply of particular inputs (technologies and knowledge), while orienting the farmers' productive choices” (see above Iannarelli A., 2011, Contractual relationships, 2).

¹² La contractualisation est un « mode de régulation sociale » (See above Lorvellec, Les contrats agro-industriels, 316).



1. Spirit

The spirit of the European and French reforms, as well as the spirit of the current legal system on co-operation in agri-food sector might be revealed at least by four political choices translated in law: this is to institute food chain Governance, to maintain legal autonomy of farmers, to avoid farmers dispersion in organizing concentration, to make partnerships more transparent.

1.1 To institute food chain Governance

The Governance concept was one of the favourite themes of social science literature in these two last decades.¹³ If its definition is still subject to debate and depends on from the case or the relationships, it has to be implemented, some common characteristics seem to be approved unanimously: at least, we can say that governance is a dynamic process where the private and public operators are involved together and interact between themselves. In accordance with this definition, the local considerations or the concept of public participation isn't a major preoccupation for us even if it is a fundamental point for studies concerning, for example the local implementation of environmental policies. Moreover, the governance concept that makes sense for us in this paper is close to a French concept called "cogestion" that is used to qualify the French agricultural policy and law and that promotes a private (firms or firms Organisations) and public (State or representatives of the states) collaboration at the different stages.¹⁴

The French and European Law on agri-food Organisation complies with this conception of governance: on the one hand, European Union and member States have not only a normative function but become real economic partners in the global process of co-operation; on the second hand, private operators have not only an economic and isolated role but have to participate in order to state the common rules of the agri-food chain. In other words, the normative and economic roles are shared by State and private operators that have to move together in order to build together.¹⁵

Indeed, European Union and States shall recognize producer Association or producer, processor and buyer Associations ("Interbranch: production of, trade in, and/or processing")¹⁶; they can also pay give them money (public aids or intervention)¹⁷ in case of recognition and turn the private decision into the law (extension).¹⁸ Thus, by law, producers, processors and traders may get together not

¹³ See for eg, Smouts M.-C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, 155. The author defines governance with four factors : « la gouvernance n'est ni un système de règle, ni une activité mais un processus ; la gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement ; la gouvernance implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics ; la gouvernance repose sur des interactions continues ».

¹⁴ On « cogestion » and governance, see Bodiguel (Luc), *L'agriculture, entre crise de l'eau et enjeux politiques*, in « Gouvernance et partage de l'eau. Bassin-versant de Grand-Lieu », Bodiguel M. (Dir.), *Presse Universitaire de Rennes*, 2007, 204 p., 79-107, ISBN 978-2-7535-0393-9.

¹⁵ The normative role might vary (see above Iannarelli A., 2011, *Contractual relationships*, 12).

¹⁶ For eg. Articles 106, 107, 108, COM(2011) 626 final/2.

¹⁷ "Without public financial support, it is extremely unlikely that a modern, economic form of "associationism" can take off in countries where farmers are socially and economically weak and where bargaining power is neatly tipped in favour of their contractual counterparties": see above Iannarelli A., 2011, *Contractual relationships*..., 14. See for eg; PART II -TITLE I on "Market Intervention", COM(2011) 626 final/2.

¹⁸ Articles 110, COM(2011) 626 final/2: "1. In cases where a recognised producer organisation, a recognised association of producer organisations or a recognised interbranch organisation operating in a specific economic area or economic areas of a Member State is considered to be representative of the production of or trade in or processing of a given product, the Member State concerned may, at the request of that organisation, make binding for a limited period of time some of the agreements, decisions or concerted practices agreed on within that



only for domestic economic strategy but also to discuss about the way to discipline the agricultural markets under state control and pursuant to legal principles.¹⁹

It might be underlined that this legal background is not based on a pure free market approach. Legislators have built the law in accordance with a regulated market model that aims to promote and manage the agricultural sector. This law and economic model, based on a contracts' models and common agreements, has led to and continue to lead to a standardization of law and agronomic practices as Lorvellec said.²⁰

1.2 To maintain legal autonomy of farmers

Relationships between Producers and other private operators are regulated by “contract farming (or production contract, or out grower schemes) that can be defined as a system for the production and supply of agricultural and horticultural produce by farmers or primary producers under advance contracts. The practice of contract farming entails the contractor providing farmers with improved seed, technical advice, in-kind credit, and market services. Farmers produce a specified quantity and quality of crop that is sold exclusively to the contractor, usually at a predetermined price.”²¹ To summarize, we can say that farming contracts organize, before the production, the exclusive sale of agricultural produces.²² But, we will see below that these contracts may be more complex and may not be produced sale contract only.

These farming or production contracts came from practice, from food processors and traders, but have been or are sometimes promoted by law:

This choice has been expressively recognized by French law in 1964²³, now integrated in the “Code rural”²⁴. During legislative debates, Parliament decided to set a legal protection for the farmers under Farming Contract (called “contrats d’intégration”); the option was the following: to implement Labour Law which was and still is quiet protective (minimum pay, paid holidays...) or to prefer a mandatory information system that looks like protection for consumers. The second way was chosen. This political and legal choice lead Lorvellec says that “between farmer and salaried employee, there is not room for a leaf of the Code

organisation on other operators acting in the economic area or areas in question, whether individuals or groups and not belonging to the organisation or association.”

¹⁹ See more particularly : Articles 106 c) and 108 c), COM(2011) 626 final/2 (see below for more details).

²⁰ See above Lorvellec, *Les contrats agro-industriels*, 322.

²¹ See above Iannarelli A., 2011, *Contractual relationships*, 1.

²² On contracts, see below.

²³ Loi n° 64-678 du 6 juillet 1964 tendant à définir les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture, JO 8 juillet 1964 ; For a general explanation of this law : Moreaux J. *Analyse critique de la loi sur l'économie contractuelle*. In: *Économie rurale*. N°60, 1964. pp. 53-67.

²⁴ Article L. 326-1 to L. 326-10 c. rur. ; for eg, see Article L. 326-1 : « Sont réputés contrats d'intégration tous contrats, accords ou conventions conclus entre un producteur agricole ou un groupe de producteurs et une ou plusieurs entreprises industrielles ou commerciales comportant obligation réciproque de fournitures de produits ou de services.. ; »



Rural”²⁵, even if there is no legal barrier to classify a Farming Contract in the Labour Contract category.²⁶

French government has also required written contracts for every agricultural sector.²⁷

European Union also uses this choice when it promotes contracts in the COM (2011) 626. This choice is more timid than in France but several provisions are in favour of this promotion: written contract mandatory (Article 104) and bargaining power given to Producer Organizations in milk sector (Article 105) as the role of the Interbranch Organizations in drawing up standard forms of contract (Article 108 iii) or the one of the Producer Organizations in “concentration of supply and the placing on the market of the products produced by its members” (Article 106 ii).

Therefore, law organized the relationships between farmers and processors like if there were two independent operators even though in practice and in law farmer has few possibilities to decide for himself. This representation of farmer is the point we would like to underline: law is based on the purely theoretical²⁸ socio-economic model of an independent farmer who is free to negotiate with processors and traders.

1.3 To avoid farmers dispersion organizing integration/concentration

In accordance with what we explain on “food chain governance”, European Union, as French Government and Parliament, think that they should intervene in order to balance the relationships between farmers and other operators of the agri-food chain. Following this line, they try to promote the constitution of horizontal and vertical Organisation, called producer and Interbranch Organisations. Plans are clear for UE: “Producer Organisations and their associations can play useful roles in concentrating supply and promoting best practices. Interbranch Organisations can play an important part in allowing dialogue between actors in the supply chain, and in promoting best practices and market transparency”.²⁹ More generally, French Parliament, in 1999, stated that Agricultural Policy aims to strengthen the organisation of agricultural markets, of Producers and agri-food chain.³⁰

²⁵ See above Lorvellec, L’agriculteur sous contrat, 347-348 : «Pour le droit rural, entre l’exploitant et le salarié, il n’y a pas la place pour une feuille du Code rural. (...) A l’occasion du vote de la loi d’orientation agricole du 4 juillet 1980,, le législateur se trouvait devant le choix du type de protection juridique qu’il fallait accorder aux agriculteurs intégrés. Ou bien il considérait que la quasi-subordination invitait à l’extension des garanties du droit du travail : salaire minimum, congés payés, représentation collective institutionnalisée, stabilité du lien contractuel, etc. Ou bien il jugeait que l’importance du choix de la contractualisation imposait une mûre réflexion, une information particulièrement précise au profit d’un cocontractant méritant une protection voisine de celle réservée au consommateurs. Cette dernière orientation fut retenue... ».

²⁶ We have to underline that the « labour » referencies may be use also in the “integration contracts” regulation in case of contract annulations: Danet J., Lorvellec, Les restitutions après l’annulation d’un contrat d’intégration soumis à la loi du 6 juillet 1964, Dalloz 1982, 31° cahier, Chronique, 211-219 (Also published in 2002, « Ecrits de droit rural et alimentaire », Dalloz, 272-291).

²⁷ Articles L631-24 to L632-26 for written contrats (Law n° 2010-874 of the 27th of July 2010).

²⁸ See above Lorvellec, L’agriculteur sous contrat, 344.

²⁹ Recital (85), COM (2011) 626 final/2.

³⁰ Article 1, Loi 99-574 du 09 Juillet 1999 Loi d'orientation agricole JO 10 juillet 1999 : « I - La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. Elle a pour objectifs, en liaison avec la politique agricole commune et la préférence communautaire : (...) - le renforcement de l'organisation économique des marchés, des producteurs et des filières dans le souci d'une répartition équitable de la valorisation des produits alimentaires entre les agriculteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation. »



Although Treaty of Rome, European Union has established a legal background for the producers and other agri-food chain operators³¹, the implementation was limited to some sectors or products.³² The main change brought by the proposal COM (2011) 626, is to extend the possibility to constitute a Producer or Interbranch Organisation to every farmers concerned by agricultural produces of the Annex I³³. It is the meaning of the end of recital 85 of COM (2011) 626: “Existing rules on the definition and recognition of such Organisations and their associations covering certain sectors should therefore be harmonized, streamlined and extended to be provided for recognition on request under statutes set out in EU law in all sectors” that is implemented by the two articles:

Article 106: “Member States shall recognise, on request, producer organisations, which: (a) are constituted by producers in any of the sectors listed in Article 1(2);”

Article 108: “1. Member States shall recognise, on request, Interbranch organisations in any of the sectors listed in Article 1(2) which: (a) are constituted of representatives of economic activities linked to the production of, trade in, and/or processing of products in one or more sectors;”

Under the European background, France has established similar legal regulation but has promoted since 1964 the general implementation to all agricultural sectors.³⁴

In this paper it is not necessary to go into details French or European beyond background recognition rules. Maybe we can mentioned that in the European Proposal, there is no rule for the moment that requires a representation tiveness of the Producer Organisations to be agreed³⁵, whereas COM (2011) 626 state that Interbranch Organisations “are constituted of representatives of economic activities linked to the production of, trade in, and/or processing of products in one or more sectors.”³⁶ But, if we take a look on the extension rules³⁷ – and it is valid for Producer and Interbranch Organisation – we might see that there it exists a definition of representation tiveness:

³¹ Major legal base is now in Article 40, Treaty On The Functioning Of The European Union.

³² See Council, Regulation (EC) No 1234/2007 : (Article 122) “Member States shall recognise producer organisations, which: (a) are constituted by producers of one of the following sectors: (i) hops; (ii) olive oil and table olives; (iii) fruit and vegetables in respect of farmers growing one or more products of that sector and/or of such products solely intended for processing; (iiii) milk and milk products;” (Regulation 261/2012) (iv) silkworm;” ; (Article 123): “1. Member States shall recognise interbranch organisations which: (a) are made up of representatives of economic activities linked to the production of, trade in, and/or processing of products in the following sectors: (i) the olive oil and table olives sector; (ii) the tobacco sector; 3. Further to paragraph 1, Member States shall, with regard to the fruit and vegetables sector, and may, with regard to the wine sector, also recognise inter-branch organisations which: (...) ; 4. Member States may also recognise interbranch organisations which: (a) have formally requested recognition and are made up of representatives of economic activities linked to the production of raw milk and linked to at least one of the following stages of the supply chain: processing of or trade in, including distribution of, products of the milk and milk products sector;”

³³ Article 1 (2) COM (2011) 626 final 2: “Agricultural products as defined in paragraph 1 shall be divided into the following sectors as listed in Annex I: (a) cereals, Part I of Annex I; (b) rice, Part II of Annex I; (c) sugar, Part III of Annex I; (d) dried fodder, Part IV of Annex I; (e) seeds, Part V of Annex I; (f) hops, Part VI of Annex I; (g) olive oil and table olives, Part VII of Annex I; (h) flax and hemp, Part VIII of Annex I; (i) fruit and vegetables, Part IX of Annex I; (j) processed fruit and vegetables, Part X of Annex I; (k) bananas, Part XI of Annex I; (l) wine, Part XII of Annex I; (m) live plants, Part XIII of Annex I; (n) tobacco, Part XIV of Annex I; (o) beef and veal, Part XV of Annex I; (p) milk and milk products, Part XVI of Annex I; (q) pigmeat, Part XVII of Annex I; (r) sheepmeat and goatmeat, Part XVIII of Annex I; (s) eggs, Part XIX of Annex I; (t) poultrymeat, Part XX of Annex I; (u) ethyl alcohol, Part XXI of Annex I; (v) apiculture, Part XXII of Annex I; (w) silkworms, Part XXIII of Annex I (x) other products, Part XXIV of Annex I.”

³⁴ See the « Code Rural » (<http://www.legifrance.gouv.fr/>) : Organisations de producteurs : articles L 551-1 to L 551-8 ; Interprofessions : articles L 632-1 to L 632-14.

³⁵ COM (2011) 626 final, Article 106.

³⁶ COM (2011) 626 final, Article 108.

³⁷ Not only, see below bargaining power of Producer Organization in milk sector.



“An organisation or association shall be deemed representative where, in the economic area or areas concerned in a Member State: (a) it accounts for, as a proportion of the volume of production or of trade in or of processing of the product or products concerned: (i) for producer organisations in the fruit and vegetables sector, at least 60%, or (ii) in other cases, at least two thirds, and (b) it accounts for, in the case of producer organisations, more than 50% of the producers concerned.”³⁸ What we don’t know is if these last rules are going to be implemented to the agreement procedure.

More widely, we have to highlight that the procedure of recognition is one of the ways States may use to regulate Agricultural Markets in the direction of economic partners concentration. But, the two types of Organisations the European Union promote have not exactly the same role, even if they both participate to avoid dispersion organising integration/concentration. Thus, Producer Organisations aim strictly to concentrate most of the producer in order to give them a real weight for negotiation e with other operators.³⁹ The situation is particularly obvious for milk sector where Producer Organizations have a legal background to sell agricultural products coming from its members under a condition of representativeness.⁴⁰ It is a bit different for Interbranch Organisations that are made to facilitate meeting between different categories of actors and to decide together about the common rules for trading and agricultural producing⁴¹ whom extension may be request following article 110 of Proposal COM (2011) 626.

Some of us may think that this type of Organisations and the role States given to them are in contradiction with free market orientations; that is why to that I would like to refer to what professor Iannarelli said in a recent article: “(...) such farmers’ associations are not regarded with disapproval even by the industrial world. First of all, the presence of many small farms may represent a disincentive both to the modernisation of manufacturing activities, in general, and to the stipulation of integration contracts, in particular: this is due to the high costs to the industries of stipulating such contracts and of monitoring individual transactions. It is not a coincident by chance that, for this reason, in many developing countries, many industrial enterprises prefer to avail themselves of an intermediary operating as an interface between themselves and the individual farmers dispersed across the territory. From this point of view, the establishment of farmers’ associations may, on the one hand, promote the homogenization of the agricultural supply, the diffusion of information and of productive methods and, on the other hand, favour the conclusion of integration contracts by the enterprises. In other words, farmers’ associations are a fundamental instrument to build a modern agro-industrial system besides playing a special role also in the field of contractual integration.”⁴²

1.4 To make partnerships more transparent

As we mentioned above, farming contracts are legal modalities to organize the relationships between farmers and other operators of the agri-food chain. Three criterias have been underlined to define them: a transfer of technology or of know-how, a transfer of information and a transfer of risks.⁴³ But these criteria remain too broad and are tricky to implement in law.

The difficulty comes from the fact that farming contracts “embraces a variety of contractual institutions, starting from the simplest which, in legal terms, corresponds to the simple sale of future

³⁸ COM (2011) 626 final, Article 110.

³⁹ COM (2011) 626 final, Article 106..

⁴⁰ See new Article 126 c) of Regulation 1234/2007 as amended by Regulation 261/2012 which may modify Proposal COM (2011) 626.

⁴¹ COM (2011) 626 final, Article 108.

⁴² See above Iannarelli A., 2011, Contractual relationships..., 10.

⁴³ See above Lorvellec, L’agriculture sous contrat, 341-343.



goods with certain specific technical and qualitative characteristic”⁴⁴ but going to more complex agreements in which we can find different kinds of combination of various contracts, or of legal requirements (obligations to do and/or to give) but also more than two partners or only one industrial partner that hides another one. Indeed it might be quiet difficult to identify and classify them.⁴⁵

Considering this complexity and this diversity, it should be appropriate that States require written contract.

It is exactly what French government has recently done with the “Loi d’orientation agricole”⁴⁶ for produces sales contracts between farmers or farmers associations or agricultural cooperatives and buyers if agricultural products are intended to be processed or to be sold again (so it is not a sale directly to supermarkets or their distribution centres or for direct sale to consumers).⁴⁷ The French procedure is as follows: ⁴⁸ written contract may be required followed by ing an Interbranch agreement which is extended by State or if there is no agreement, directly by State (décret). From now, French government has sets up two Regulations for milk and “fruits and vegetables”.⁴⁹

It is also what European Union would like to do with its proposal COM (2011) 626 but in a restrictive way as we will see. In the Recital (90), European Commission opens the possibility for member States, “within their own contract law systems”, to “make the use of [formalized, and written] contracts compulsory”. This provision seems to be limited only by the respect of the Union law and the fact that this possibility depends on of Member States (implementation of subsidiarity principle).

But from now, the implementation of this objective concerns only the milk and milk products sector that has been already set up by Regulation 261/2012 which should modify also the writing of article 104 of COM (2011) 626: “If a Member State decides that every delivery of raw milk in its territory by a farmer to a processor of raw milk must be covered by a written contract between the parties and/or decides that the first purchasers must make a written offer for a contract for the delivery of raw milk by the farmers, such a contract and/or such an offer for a contract shall fulfil the conditions laid down in paragraph 2.”⁵⁰

⁴⁴ See above Iannarelli A., 2011, Contractual relationships..., 4. The author distinguishes three kinds of contracts: Market Specification Contracts, Resource Providing Contracts and Management and Income Guaranteeing Contracts.

⁴⁵ Lorvellec propose to classify them following the main obligations (property transfer or not ; service delivery), their effect (integration of the farmer) or the motivation of the contract (decision to become partner: independent?). Carroza had suggested in some case the quality of « société de fait » See above Lorvellec, Les contrats agro-industriels, 318; 323.

⁴⁶ See above French Loi n° 2010-874. To go further, see Fabregue E., 2011, La « contractualisation » dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. - À la lumière de l'exemple du secteur laitier. Droit rural n° 396, Octobre 2011, dossier 23.

⁴⁷ Article L. 631-24 c. rur.: “I.-La conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs, ou entre opérateurs économiques [sociétés coopératives agricoles et leurs unions, sociétés d'intérêt collectif agricole, associations entre producteurs agricoles, sociétés commerciales et groupements d'intérêt économique], propriétaires de la marchandise, et acheteurs, peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation. »

⁴⁸ Article L. 631-24 I c. rur.

⁴⁹ Stated by Décret n°2010-1753, 30.12.2010, pris pour l'application de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime dans le secteur laitier, JO n°0303 du 31 décembre 2010 page 23590, , now in the « code rural » : Article R. 631-7 to L. 631-10. See for eg. Article R. 631-8 : « En application de l'article L. 631-24, l'achat de lait de vache livré sur le territoire français, quelle que soit son origine, fait l'objet de contrats écrits entre producteurs et acheteurs. Ces contrats sont soumis aux dispositions de la présente sous-section. » ; Décret n° 2010-1754, 30.12. 2010, pris pour l'application de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime dans le secteur des fruits et légumes, JO n°0303 du 31 décembre 2010, 23591, now in the « code rural : Article L. 631-11 to L. 631-14.

⁵⁰ Regulation No 1234/2007, as amended by Regulation (EU) No 261/2012, Article 185 f) : « ... Where the Member State decides that deliveries of raw milk by a farmer to a processor of raw milk must be covered by a written



Thus we can say that if European Union seems to be ready to promote “formalization” of agri-food chain contracts, it is not ready to extend it to every produces of annex I, what might be considered as disappointing. But it is not said that the Proposal will be strictly followed; maybe the Parliament and the Council will change the article 104 (modified following new Article 185f Regulation 1234/2007) extending the possibility to require written contracts.

Anyway, the other fundamental point concerning farming contracts is the legal system Commission proposes. As we have said, it seems close to French “integration contracts”⁵¹ and also to Article L. 631-24 of the code rural⁵², because European Law regulates the contract content:

Written contract in milk sector “shall: (a) be made in advance of the delivery; (b) be made in writing; and (c) include, in particular, the following elements: (i) the price payable for the delivery, which shall: be static and be set out in the contract, and/or, be calculated by combining various factors set out in the contract, which may include market indicators reflecting changes in market conditions, the volume delivered and the quality or composition of the raw milk delivered, (ii) the volume of raw milk which may and/or must be delivered and the timing of such deliveries; iii) the duration of the contract, which may include either a definite or an indefinite duration with termination clauses; (iv) details regarding payment periods and procedures; (iv) details regarding payment periods and procedures; (iv) details regarding payment periods and procedures; and (vi) rules applicable in the event of force majeure.”⁵³

There is a strange provision which follows the mandatory elements of the contracts: “All elements of contracts for the delivery of raw milk concluded by farmers, collectors or processors of raw milk, including the elements referred to in paragraph 2(c), shall be freely negotiated between the parties.”⁵⁴ Would it be then possible to have a mandatory clause but which can be freely negotiated? It is quiet obscure...

contract between the parties, it shall also decide which stage or stages of the delivery shall be covered by such a contract if the delivery of raw milk is made through one or more collectors. For the purposes of this Article, a “collector” means an undertaking which transports raw milk from a farmer or another collector to a processor of raw milk or another collector, where the ownership of the raw milk is transferred in each case.”

⁵¹ Mandatory provisions in French « integration contracts » Regulation following : Article L. 326-5, c. rur. : « Un ou plusieurs contrats types fixent par secteur de production, les obligations réciproques des parties en présence, et notamment les garanties minimales à accorder aux exploitant agricoles. Le contrat type détermine notamment : 1° Le mode de fixation des prix entre les parties contractantes ; 2° Les délais de paiement au-delà desquels l'intérêt légal est dû au producteur sans qu'il y ait lieu à mise en demeure ; 3° La durée du contrat, le volume et le cycle de production sous contrat ainsi que les indemnités dues par les parties en cas de non-respect des clauses. Les clauses contraires aux prescriptions du présent chapitre, et notamment les clauses pénales ou résolutoires incluses dans les contrats mentionnés aux articles L. 326-1 à L. 326-3, sont nulles. Les dispositions correspondantes du contrat type homologué leur sont substituées de plein droit... ».

⁵² Mandatory provisions in French « contrat de vente de produits agricoles » Regulation following : Article L631-24 I c. rur. : Durée du contrat : L'accord interprofessionnel ou le décret fixe, par produit ou catégorie de produits et par catégorie d'acheteurs, la durée minimale du contrat qui est de 1 à 5 ans et les modes de commercialisation pour lesquels une durée inférieure est admise. Sauf stipulations contraires, ces contrats sont renouvelables par tacite reconduction pour une période équivalente à celle pour laquelle ils ont été conclus. volumes et aux caractéristiques des produits à livrer ; Modalités de collecte ou de livraison des produits : interdiction, pour les acheteurs, de retourner aux producteurs ou aux opérateurs économiques les produits qu'ils ont acceptés lors de la livraison sauf en cas de non-conformité des produits à des normes légales ou réglementaires ; Critères et modalités de détermination du prix, aux modalités de paiement : Si remises, rabais et ristournes ou rémunération de services rendus à l'occasion de leur revente, clauses spécifiques relatives aux modalités de détermination du prix et indication des avantages tarifaires ; Modalités de révision et de résiliation du contrat ou au préavis de rupture.

⁵³ Regulation No 1234/2007, new Article 185f which may impact Article 104 of COM (2011) 626.

⁵⁴ Regulation No 1234/2007, new Article 185f which may impact Article 104 of COM (2011) 626.



We have to add that cooperatives are excluded, presuming that “statutes of that cooperative or the rules and decisions provided for in or derived from these statutes contain provisions are having similar effects to the provisions” that are mandatory for other operators. This point may be discussed because it supposes that each cooperative has a similar provisions and that it is concretely possible to check it, whereas the cooperatives world is very heterogeneous.

Despite these two current remarks and the fact that the system depends of the will of member States, it is obvious that European Union tries y to promote a better transparency in agri-food chain, giving the farmers a possibility to have better information on their legal commitments. If it is a success in practice, written contracts will be good tools for judges in a case of trial.

This optimistic conclusion may join what Lorvellec said: the plasticity of contractual tool is a way to marry ied independence and checking and to promote the constitution of a symmetric structure as in supermarkets and their distribution centres network.⁵⁵

2. Limits

If the spirit of the European and French reforms, as well as the spirit of the current legal system on co-operation in agri-food sector, seems to be clear enough, we have to underline the internal and external factors that might reduce the scope of it. Indeed, the will to institute food chain Governance, to maintain legal autonomy of farmers, in order to avoid dispersion in organizing concentration and to make partnerships more transparent, is affected by several issues:

The governance stated the autonomy of farmers and the more transparent partnerships in the agri-food chain are based on freedom and transparency of contract. However, deeper analysis shows that freedom and transparency of contract prove a myth, what may jeopardize part of the spirit.

The food chain governance stated and the choice to promote concentration/integration is also affected by the implementation of competition law.

2.1 The Myth Of Freedom And Transparency Of Contract

We have begun to speak about contracts but in the aim to demonstrate that they reveal a specific and theoretical representation of the farmer: an independent company manager. In fact, things are totally different. Farmers are involved in an economic chain where they constitute a necessary but weak link and where they are under control of non producer operators. As could have said Fargeat, a French Professor, farmers have lost –if they have ever had- the decision power and the market or the “means of production” control that characterizes Integration.⁵⁶ Indeed, from now, most of producers have no bargaining power; even if they are in an Interbranch Organisation, unless they are well organized in a powerful and representative horizontal organisation or firm. This unbalanced position is obvious in milk sector where thousands of Producers do not have the choice of where they can deliver milk because of the geographical condition and the numerous of potential partners.

⁵⁵ « La plasticité de l’instrument contractuel permet à la fois de marier l’indépendance et le contrôle, et de favoriser la constitution d’une structure symétrique de celle d’un réseau de distribution » : See above Lorvellec, Les contrats agro-industriels, 315.

⁵⁶ Fargeat, Droits économiques, PUF, coll. Themis, 1982, 228. see also above Lorvellec, L’agriculteur sous contrat, 345-346 saying that farming contracts reveal three « lost » for farmers : « privatisation du temps de l’agriculteur (...), de l’espace agricole (...), de la qualité et de la quantité. » Pour une étude approfondie de la dépendance, see Del Cont C., Propriété économique, dépendance et responsabilité, L’Harmattan, Logiques Juridiques, 1998, 400 p.



Contracts farmers with processors or seed or chemical products traders or other partners, are done in accordance with this economic context characteristic of an integrated chain. Thus it is not surprising that they may be defined as “adhesion contract”. In such contracts, scope of farmer’s freedom is limited to accept or to decline; and if farmer agrees, he just has to sign. As Professor Iannarelli says, « it should be borne in mind that these contracts are offered on an adhesion basis, often containing unfair provisions that reflect the unequal bargaining power of the large processors and the much smaller producers. »⁵⁷

Thus, it is not sure that the fact to require written contract will change the context; neither the obligation to include specific provisions. Even the obligation of French “integration contract” Regulation, to include specific clauses with risk of financial sanctions, may be ineffective firstly because it is not sure that this Regulation gives more guaranties to farmers than the normal implementation of domestic trade law and secondly because “integration contract” Regulation has more been done to balance the disadvantages of the adhesion contract, rather than to ensure the economic balance of an unfair contract.⁵⁸ The European provision mentioned above stating that “All elements of contracts (...) including the elements [that may be mandatory], shall be freely negotiated between the parties”⁵⁹ strengthen this conclusion because it recalls the freedom of contracts what benefit to the most powerful contractor. That is what shows the study of contracts for milk delivery in France whereas the written contract is mandatory.

It is like if economic power gives legal power. This observation must be recalled to every protagonists: contract is not a way to balance relationships; it is still the result of the balance of social and economic powers between partners. Every speech that said the opposite may be seen as a deception. And if I underline this point, it is because most of the time, discussions, particularly with farmers, show that they have a mythic vision of contract.

Therefore, if farming contracts give economic and legal security for farmers because they are sure to buy their production, they have part of insecurity because they support risks linked to production or financial problems and risks due to unfair clauses imposed by non farmer operators. It is what explain Professor Iannarelli : « The out-grower system is viewed as essentially benefiting firms by enabling them to obtain cheap labour and to transfer the risks to the growers. (...) [The] advantage to farmers in terms of risk reduction linked to the fact that they can place their full agricultural output on the market and shield themselves from price fluctuations (...) ; but, he highlights « the fact that farmers contractually bind themselves to perform certain actions during the manufacturing process in accordance with cultivation and farming practice (in general, obligations “to do”), defined on the basis of indications and directives coming from the contractual counterparty, to which a right to inspect the farm with its own technicians and representatives is often granted. (...). » ; and he adds « For instance, production contracts often use unfair systems to determine how producers are paid. Other uncertainties derive from the termination clauses: short-term contracts or a withdrawal clause in favour of the industrial enterprise conflict with the long-term investment that the farmer must make, on the strength of expectations of a lasting contractual relationship. Yet further uncertainties concern the way in which the weight and quality of the farmer’s products are checked. Lastly, the prevalence of mandatory arbitration clauses keeps disputes between producers and processors out of court, forcing the former to litigate before private arbitration panels that can be expensive and biased, and offer little chance of meaningful appeal. Furthermore, particularly in

⁵⁷ See above Iannarelli A., 2011, Contractual relationships, 6.

⁵⁸ See above Lorvellec, Les contrats agro-industriels, 326: « La protection assurée à l’agriculteur intégré a donc plutôt cherché à remédier aux inconvénients d’un contrat d’adhésion, qu’à assurer l’équilibre économique d’un contrat injuste. »

⁵⁹ Regulation No 1234/2007, new Article 185f which may impact Article 104 of COM (2011) 626.



the North American experience, one of the most unfair terms imposed on producers in production contracts is the non-disclosure clause ».⁶⁰

This legal context may call several issues and questions from « Obligations Law » that just have to be mentioned here : isn't it possible for farmers on trial against their partner to argue on the basis that they are victims of violence by abuse of economic dependence ? What may be the role of eventual judicial sanctions based on abused clause⁶¹ ? What may be the efficiency of « lesion » Regulation ? One of the biggest problems for judges will also be to know how to interpret the contract if he had to do it. In France at least, he has to do it regarding the « common intention of the contractors »⁶² and he may review or change part of the contract only if he considers that clause is not in accordance with the « common intention », what is quite rare because of the principle of intangibility of the contract.⁶³ Finally, we have to mention another issue : may mandatory clauses become conditions of validity of the contract, so without them, the contract doesn't exist and farmer may profit to say he's not engaged or may the contract be valid even without mandatory clause and the farmer may ask for indemnity but remains engaged ? These points should merit to be explored further in order to compare state members' Laws.

On that basis, the only way to change the economic context is the concentration of producers at least to negotiate, the more to trade directly. It is the condition to balance the bargaining power of non-farmer operators. In that sense, the extension promoted by the European Commission is a good solution.

More they will be powerful, more the Producer Organization will be able to discuss directly with their partner, and also may affect discussion into Interbranch Organization. For example, they may impact standard contract models established under Interbranch organization and that may be extended by state. The problem, here, is Competition Law...

2.2 Agricultural Associations And Contracts Face To Competition Law

Under Articles 106 and 108 of Proposal COM (2011) 626, Producer Organisations do have to find agreements for example in order to ensure « that production is planned and adjusted to demand, particularly in terms of quality and quantity », or to improve « concentration of supply and the placing on the market of the products produced by its members ». Doing so, Producer Organisations impact directly or indirectly agricultural prices and supply of agricultural products, as do Interbranch Organisations when they improve when they help « to better coordinate the way the products are placed on the market, in particular by means of research and market studies » or draw « up standard forms of contract compatible with Union rules », or optimise « production costs and stabilising producer prices ».

This mission accorded by law seems to contradict European Competition Law that prohibits “as incompatible with the internal market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market...”⁶⁴ and « Any abuse by one or more undertakings of a

⁶⁰ See above Iannarelli A., 2011, Contractual relationships, 5-6.

⁶¹ The « Violence par abus de dépendance économique and the “clauses abusives” are strictly accepted by Cour de cassation in France.

⁶² « Commune intention des parties ».

⁶³ The contract can't be modified or revised except if an exception has been stated (“clauses pénales” ; for eg.).

⁶⁴ Article 101, TFUE.



dominant position within the internal market or in a substantial part of it shall be prohibited as incompatible with the internal market in so far as it may affect trade between Member States... »⁶⁵

But, for agricultural market, Treaty On The Functioning Of The European Union (TFEU) states that “The provisions of the Chapter relating to rules on competition shall apply to production of and trade in agricultural products only to the extent determined by the European Parliament and the Council within the framework of Article 43(2) and in accordance with the procedure laid down therein, account being taken of the objectives set out in Article 39. » If we have a literal interpretation of Article 42 TFEU, that is to say Agriculture markets are not automatically under Competition Law. Moreover, we must say that on principle Agriculture is outside the scope of Competition Law because European Council and Parliament have the power to decide it.⁶⁶

But, two elements are against this conception :

- Firstly, few exemptions have been recognised for national market organisation, for agreements « necessary for attainment of the objectives set out in Article 39 of the Treaty. » and for some agreements of Producer Organisations.⁶⁷ Some specific provisions may also be found in particular sector as for fruits and vegetables.⁶⁸
- Secondly, European precedents study shows that European Commission and European Court of justice have made another interpretation of Article 42, on the basis of regulation 1184/2003. Following them, the few exemptions specified by European Council in favour of agriculture have to be strictly accepted⁶⁹ in particularly when they impact or only may impact prices what is quiet different with United State Anti Trust Regulation.⁷⁰ Same studies demonstrate that national authorities of Competition follow the line drawn by Commission.

That’s why Iannarelli wrote that « in the European legal system, the agricultural sector does not represent a “no competition space”, but competition can be sacrificed or curbed in view of the pursuit of the CAP underlying political goals, just as still defined in art. 39 TFEU. It is not by accident that advocate general Stix-Hackl, in his opinion in Case C-137/00, p. 42, has recalled «the tension between agricultural policy and competition law». In it’s turn, Court Judgment 5 October 1994 in Case C-280/93 Germany v. Council of the European Union, with regard to both the institution of a system of undistorted competition and the establishment of a common agricultural policy has reminded (paragraphs 60-61) that “the authors of the Treaty were aware that the simultaneous pursuit of those two objectives might, at certain times and in certain circumstances, prove difficult”; hence “the priority of the agricultural policy over the objectives of the Treaty in the field of competition and the power of the Council to decide to what extent the competition rules are to be applied in the agricultural sector”. This does not rule out, of course, always according to the

⁶⁵ Article 102, TFUE.

⁶⁶ See for the procedures, Article 43, TFEU.

⁶⁷ Article 2, Regulation 1184/2006 which may be find also in Article 175 and 176 Reg 1234/1007.

⁶⁸ Specific regulation. Article 285 reg 1234/2007.

⁶⁹ See Regulation 1184. . Iannarelli, A, Competition Law and European Agricultural and Food Law, in *European Food law*, Costato L and Albissini F (eds), CEDAM 2012, 511 p., 77. See also : Del Cont C. and Pironon V., L’affaire de la viande bovine irlandaise, *Revue Lamy concurrence*, 2010/4 ; GADBIN D., 2007, La filière bovine française et les organisations syndicales piégées par les règles, communautaires de concurrence *Droit rural* n° 350, février 2007, comm. 37 ; Gadbin D., Agriculture et droit européen des affaires : l’irréductible droit communautaire agricole. *Droit rural* n° 372, avril 2009, dossier 21.

⁷⁰ Iannarelli (Competition Law, 80-81) and Lorvellec (L’agriculteur sous contrat, 336) have both underline the more opening approach in USA. Différence modèle français et USA. Both articles are inspired by the wordings introduced in the North-American Sherman Act and Clayton Act. See alto Iannarelli, La concorrenza e l’agricoltura nell’attuale esperienza europea: una relazione « speciale », in *Riv. dir. agr.* 2009, 515ss.



Court Judgment, decision 9 September 2003 in Case C-137/00 *Commission v. Milk Marque Ltd National Farmers' Union*, p. 57. that “the maintenance of effective competition on the market for agricultural products is one of the objectives of the common agricultural policy and the common organisation of the relevant markets”⁷¹

This « tension » between Competition and Agricultural policies, do not change with the proposal COM (2011) 626 that copy and paste Regulation 1237/2007 (Article 175 and 176) in its Articles 143 and 144, except the first exemption because there is no more national Organisation. However, we have to underline that as Interbranch organisation will be able to concern every Interbranch Organisations, the scope of Competition Rules of specific implementation that was reserved to some sector (mostly fruits and vegetable), is also extended.

Thus, we are still face to a dual position of the European Commission who, on one hand, promotes agreements on Producer and Interbranch Organisations, and on the other hand maintains a strict interpretation of article 42 TFEU and agricultural exemptions. From now, except if European parliament or Council that have to debate on this proposal change the proposal, there is no general presumption of legality of these agreements and no list of exempted agreements. Therefore, the implementation of new rules on contracts, producer and Interbranch Organisations may be widely affected.

3. TO PROGRESS

To progress, two ideas may be debated:

The first one aim to extend the French Regulation on « Integration contracts » based on mandatory informations and effectives sanctions that might cover every agricultural sectors In order to avoid a legal dumping, this extension might be done at European level.

The second proposal concern the revision of European competition Law for Agriculture in order to clearly promote Producers Concentration and Agri-food chain discussions. The idea of a presumption of legality for interbranch and producers agreements should be discussed.

⁷¹ See above . Iannarelli, A, Competition Law, 74-75.



Land, Sustainable Agriculture, and Food: a view from the United States¹

Suelos, Agricultura Sostenible, y Alimentación:
Una visión desde los Estados Unidos²

Margaret Rosso GROSSMAN³

Abstract

International principles recognize food as a basic human right, but people suffer from hunger. As the global population increases, with higher demand for food, sustainable agricultural practices can minimize harmful environmental impacts of food production. Sustainability varies with context but generally requires good agricultural practices. In the United States, large land areas are devoted to crops and livestock under both intensive and extensive production systems. Agricultural legislation encourages sustainable practices, including those that mitigate climate change, with financial and other incentives. Programs to encourage specialized agriculture, including organic production, local foods, and other diversified practices, also foster sustainability. US producers must affirm their commitments to contribute to the “3 Pillars of Sustainability” by being good stewards of land, air, and water as they earn a living and enhance the quality of life for themselves and their communities.

Key words

Sustainability, sustainable agriculture, Farm Bill programs, food security

INTRODUCTION

A decade ago, Wendell Berry, an American poet and naturalist, defined farming as “the proper use and care of an immeasurable gift,” and good farming as a “high and indispensable art,” -- that is, “the complex accomplishment of knowledge, cultural memory, skill, self-mastery, good sense, and fundamental decency.”⁴ Berry’s immeasurable gift, however, comes with immeasurable responsibilities. Farmers must provide food for the world and, at the same time, protect the rural environment for future generations.

1. The Right to Food

The production of adequate, healthy food is critical for society, and people need access to that food. In 1948, The Universal Declaration of Human Rights recognized food as a basic

¹ **This paper was published in the scientific journal EU Agrarian Law**

² This Article is based on work supported by USDA, National Institute of Food and Agriculture, Hatch Project No. ILLU-470-309. The author acknowledges, with gratitude, the research assistance of Daniel F. Hardin, J.D., 2012. [Margaret Rosso Grossman © 2012.]

³ Professor and Bock Chair in Agricultural Law, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois, USA. Email: peggyg@illinois.edu

⁴ BERRY, W., *The Agrarian Standard*. In Orion Magazine (Summer 2002). [online]. <<http://www.orionmagazine.org>>.



human right,⁵ and the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights incorporated that right.⁶ The 1996 Rome Declaration on World Food Security reaffirmed a universal right to food: “We, the Heads of State and Government, ... reaffirm the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger.”⁷

Despite these principles, global hunger remains prevalent. The FAO estimates that 925 million people were undernourished in 2010, mostly in developing countries, where 16% of people suffer from hunger.⁸ But hunger plagues developed countries, too. For example, in 2010, nearly 15% of US households (17.2 million) were food insecure; they lacked resources to provide enough food for their families at times during the year. Of these, 5.4% (6.4 million) had very low food security, with reduced food intake and disrupted eating patterns. Almost 10% of households with children were food insecure.⁹

Inadequate production of food is not the only explanation for hunger. Other factors, including poverty and accessibility of food, also play a role. Nonetheless, projected growth in global population to 9 billion by 2050, higher per-capita incomes, and industrial uses (e.g., biofuels) for agricultural products indicate that demand for food will increase in the next decades. The FAO estimates a global demand for 70% more food production (perhaps 100% in developing countries) by 2050.¹⁰ Recent research predicted that global demand for crops will increase 100-110% between 2005 and 2050.¹¹ Little additional cropland is available, and water is already scarce in some areas. Thus, adoption of sustainable agricultural practices, in both developing and developed nations, will help to minimize the harmful environmental impacts of the increased crop and livestock production required to feed 9 billion people.

2. Protecting the Environment

Agriculture, especially the intensive production of crops and livestock, affects the natural environment. A decade ago, US scholars pointed out three serious environmental impacts: “First, agricultural effluents may harm the atmosphere and surface and subsurface water. Second, by consuming land and water, agriculture impacts species’ natural habitat, and thus threatens biological diversity. Third, agricultural production may itself deplete the soil and other resources, thereby threatening long-term agricultural sustainability and global food

⁵ UN, Universal Declaration of Human Rights, art 25 (1948). [online]. <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

⁶ UN, Office of the High Commissioner for Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 11 (1966, entered into force 1976). [online]. <<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cesr.pdf>>.

⁷ FAO, Rome Declaration on World Food Security (1996). [online]. <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>>.

⁸ FAO, Economic and Social Development Department, Global hunger declining, but still unacceptably high, <<http://www.fao.org/docrep/012/al390e/al390e00.pdf>>. Because FAO is improving its methodology for determining hunger, no estimate for 2011 is available. FAO, The State of Food Insecurity in the World, at 10 (2011).

⁹ COLEMAN-JENSEN, A. et al., Household Food Security in the United States in 2010, at v. ERS, USDA, ERR 125 (2011). [online]. <http://www.ers.usda.gov/media/121076/err125_2_.pdf>.

¹⁰ FAO, The State of the World’s Land and Water Resources for Food and Agriculture, at 9 (2011). [online]. <<http://www.fao.org/docrep/015/i1688e/i1688e00.pdf>>.

¹¹ TILMAN, D. et al., *Global food demand and the sustainable intensification of agriculture*. In 108 PNAS 20,260 (2011). This Article does not address the potential of transgenic crops in sustainable food production. See PARK, J.R. et al., *The role of transgenic crops in sustainable development*. In 9 Plant Biotechnology Journal 2 (2011) (suggesting that transgenic crops can “contribute in all three traditional pillars of sustainability,” *ibid.* at 2).

security.”¹² In the UK, similarly, the 2011 *Foresight Report*, identified the effects of agriculture, now adding emission of greenhouse gases:

The food system makes extensive use of non-renewable resources and consumes many renewable resources at rates far exceeding replenishment without investing in their eventual replacement. It releases greenhouse gases, nitrates and other contaminants into the environment. Directly, and indirectly through land conversion, it contributes to the destruction of biodiversity. Unless the footprint of the food system on the environment is reduced, the capacity of the earth to produce food for humankind will be compromised with grave implications for future food security.¹³

Therefore, the *Report* emphasized, “[c]onsideration of sustainability must be introduced to all sectors of the food system, from production to consumption.”¹⁴ Sustainability is especially critical in developing countries, where resources are often overexploited in the effort to grow food.¹⁵

3. What is Sustainability?

Our Common Future, the 1987 Brundtland Report, noted that “[s]ustainable development ... meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” The definition encompasses both “the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, ... and the idea of limitations ... on the environment’s ability to meet present and future needs.”¹⁶

Sustainability, of course, depends on context. In June 2010, the US National Research Council issued its report on sustainable agriculture. That report identified four goals of sustainability:

- Satisfy human food, feed, and fiber needs, and contribute to biofuel needs.
- Enhance environmental quality and the resource base.
- Sustain the economic vitality of agriculture.
- Enhance the quality of life for farmers, farm workers, and society as a whole.¹⁷

In its extensive report, the NRC committee concluded that “if U.S. agricultural production is to meet the challenge of maintaining long-term adequacy of food, fiber, feed, and biofuels under scarce or declining resources and under challenges posed by climate change and to minimize negative outcomes, agricultural production will have to substantially accelerate progress toward the four sustainability goals.”¹⁸

Similarly, the UK *Foresight Report* set high standards for sustainability in the context of agriculture and food:

¹² ADELMAN, D.E., BARTON, J.H., *Environmental Regulation for Agriculture: Towards a Framework to Promote Sustainable Intensive Agriculture*. In 21 *Stanford Envtl. L.J.* 3, 7 (2002).

¹³ Government Office for Science, UK, *The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability, Executive Summary* (2011). [online]. <<http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/food-and-farming/11-547-future-of-food-and-farming-summary>>.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ See generally *ibid.*, chap. 5.

¹⁶ UN, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development* (Doc A/42/427, 1987). [online]. <<http://www.un-documents.net/ocf-05.htm>> (both quotes).

¹⁷ NRC, *Committee on Twenty-First Century Systems Agriculture, Toward Sustainable Agricultural Systems in the 21st Century*, at 520. (Washington: National Academies Press, 2010).

¹⁸ *Ibid.* See GROSSMAN, M.R., *Good Agricultural Practice in the United States: Conservation and Climate*. In 13 *Envtl. L. Rev.* 296 (2011), from which parts of this Article are adapted.



The principle of sustainability implies the use of resources at rates that do not exceed the capacity of the earth to replace them. Thus water is consumed in water basins at rates that can be replenished by inflows and rainfall, greenhouse gas emissions are balanced by carbon fixation and storage, soil degradation and biodiversity loss are halted, and pollutants do not accumulate in the environment.¹⁹

Sustainability in agriculture has several elements -- economic, environmental, and social. That is, “[f]armers should have the opportunity to make a profit [from] farming; environmental damage should be minimized so as to allow regeneration and renewal; and society’s ethical and moral standards should be respected.”²⁰ A statutory definition of sustainable agriculture in the US recognizes these aspects,²¹ and a national program refers to the “3 Pillars of Sustainability”: long-term profit; stewardship of land, air and water; and quality of life for producers and their communities.²² Moreover, “[t]here are almost as many ways to reach these goals as there are farms and ranches in America.”²³

The concept of sustainable agriculture is closely related to the implementation of good agricultural practices, defined by the FAO as “practices that address environmental, economic and social sustainability for on-farm processes, and result in safe and quality food and non-food agricultural products.”²⁴ The FAO outlined four principles that apply “to all scales of farming”: “economically and efficiently produce sufficient, safe and nutritious food; sustain and enhance the natural resource base; maintain viable farming enterprises and contribute to sustainable livelihoods; [and] meet the cultural and social demands of society.”²⁵

¹⁹ Foresight Report, *supra* note 10, at 31, box 7.1. The definition continues,

Capture fisheries and other renewable resources are not depleted beyond their capacity to recover. Sustainability also extends to financial and human capital; food production and economic growth must create sufficient wealth to maintain a viable and healthy workforce, and skills must be transmitted to future generations of producers. Sustainability also entails resilience, such that the food system, including its human and organisational components, is robust to transitory shocks and stresses. In the short to medium term non-renewable inputs will continue to be used, but to achieve sustainability the profits from their use should be invested in the development of renewable resources.

²⁰ SCHNEIDER, S.A., *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the Law of Food, Farming, and Sustainability*. In 34 Wm & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev. 935, 947-48 (2010). See also FEENSTRA, G. et al., What Is Sustainable Agriculture?, <<http://asi.ucdavis.edu/conferences/fss2009/agenda/sarep/about/def>>.

²¹ 7 US Code § 3103(19) (USA):

The term “sustainable agriculture” means an integrated system of plant and animal production practices having a site-specific application that will, over the long-term --

(A) satisfy human food and fiber needs;

(B) enhance environmental quality and the natural resource base upon which the agriculture economy depends;

(C) make the most efficient use of nonrenewable resources and on-farm resources and integrate, where appropriate, natural biological cycles and controls;

(D) sustain the economic viability of farm operations; and

(E) enhance the quality of life for farmers and society as a whole.

²² SARE, What is Sustainable Agriculture?, at 2. [online]. <<http://www.sare.org/Learning-Center/SARE-Program-Materials/National-Program-Materials/What-is-Sustainable-Agriculture>>.

²³ *Ibid.* This US Article focuses on environmental issues.

²⁴ FAO, Good Agricultural Practices. [online]. <<http://www.fao.org/prods/gap/>>. The Union of Concerned Scientists identified five common sustainable agricultural techniques: crop rotation, cover crops, soil enrichment, natural pest predators, and bio-intensive integrated pest management. UCS, Sustainable Agricultural Techniques (2008). [online]. Link from <<http://www.ucsusa.org/>>.

²⁵ FAO, Development of a Framework for Good Agricultural Practices, para. 23 (COAG/2003/6, 2003). [online]. <<http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704e.htm>> (format changed).



I. Agriculture in the United States

Because sustainability in agriculture depends on the type of farming and many other variables, this Article provides general information about US agricultural land and production.

1. Agricultural Land Use

In the US, much of the land serves agriculture. The total land area is about 2.3 billion acres (1 hectare is 2.469 acres). Privately-owned land accounts for about 60% of US land (and 99% of cropland). The federal government owns 29%; state and local governments own about 9%.²⁶ Almost 1.4 billion acres are nonfederal rural land: rangeland (409 million acres), pasture (119 million), forest (406 million), and cropland (357 million, including 324 million acres of prime farmland). Urban land uses consume only about a small percentage of US land.²⁷

The 2007 Census of Agriculture estimated that the US has 2.2 million farms. Land in farms totals 922 million acres, with an average farm size of 418 acres. The majority of US farms are small, both in size and in value of sales. Farms that sell less than \$10,000 per year (often rural residences) make up 60% of all farms.²⁸ About 1.7 million farms have sales of less than \$50,000, and 1.5 million are smaller than 180 acres; in contrast, about 116,000 farms have sales over \$500,000, and 173,000 are larger than 1000 acres.²⁹

2. Land Ownership

Land ownership affects sustainability of production. In the US, 69% of land is farmed by landowners. Nonfarmers (often older landowners) control almost 30% of land in farms, and in the productive Midwest states, 38% of land is rented. A recent report from the US Department of Agriculture (USDA) indicated that farmers who rent land are “significantly less likely than owner-operators to adopt conservation practices that provide only long-term benefits, such as grassed waterways, strip cropping, and contour farming.”³⁰ Landowners have more incentive to follow long-term conservation practices, especially land uses required to sequester carbon.³¹

State laws in the US govern agricultural tenancy. Though statutes offer some (often limited) legal protections to landlords and tenants, tenancy is governed by contract. A common-law obligation of good husbandry accompanies farm leases and requires the tenant to follow normal good agricultural practices; a lease can be terminated for failure to apply good agricultural practices. Landlord and tenant may agree by contract to other provisions that protect the environment and promote sustainability.³²

²⁶ NICKERSON, C. et al., *Major Uses of Land in The United States*, at 37. USDA, ERS, EIB 89 (2011). The federal government owns 402 billion of the 1.9 billion acres in the 48 contiguous states.

²⁷ NRCS, USDA & CSSM, Iowa State University, *Summary Report: 2007 National Resources Inventory* at 6, 44 (2009). [online]. <http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1041379.pdf>.

²⁸ O'DONOGHUE, E.J. et al., *The Changing Organization of U.S. Farming*, at 3. ERS, USDA, EIB 88 (2011). [online]. <http://www.ers.usda.gov/media/176816/eib88_1_.pdf>.

²⁹ NASS, USDA, *2007 Census of Agriculture*, vol. 1, at 7, table 1 (2009). [online]. <http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full_Report/usv1.pdf>.

³⁰ NICKERSON et al., *supra* note 23, at 38.

³¹ CLAASSEN, R., MOREHART, M., *Agricultural Land Tenure and Carbon Offsets*. ERS, USDA, EB 14 (2009). [online]. <http://www.ers.usda.gov/media/185336/eb14_1_.pdf>.

³² See generally COX, E., *A Lease Based Approach to Sustainable Farming, Parts I & II*. In 15 Drake J. Agric. L. 369 (2010); 16 Drake J. Agric. L. 5 (2011).



3. US Agricultural Production

The value of agricultural production is significant: \$331 billion in 2009. The value of crop production was \$169.1 billion; livestock production, \$119.2 billion; services and forestry, \$42.7 billion. After various expenses, gross value added to the US economy from agriculture was \$142.2 billion, and net farm income was \$62.2 billion.³³ The US produces a large proportion of the world's grain. In 2010, for example, the US produced 316.2 million metric tons of corn (38.8% of world production); 90.6 million metric tons of soybeans (34.6%); and 60.1 million metric tons of wheat (9.3%).³⁴

US agriculture help to feed the world. In 2010, the value of US agricultural exports was \$115.8 billion: animals and animal products, \$22.4 billion; grain and feed, \$29.3 billion; and oilseeds and products, \$27.2 billion. Exports of corn and soybeans (48.3 and 42.2 million metric tons) were 53.2% and 44.1% of world exports. Wheat exports of 34.7 million metric tons, though smaller, still accounted for 27.8% of world exports.³⁵ The European Union imported 7.7% of 2010 US agricultural exports (almost \$9 billion); Asia, 43% (\$49.8 billion); Central and South America and Mexico, 18.8% (almost \$22 billion); and Africa, only 2% (\$2.3 billion).³⁶

II. Is US Agriculture Sustainable?

1. Farm Practices

Many have asserted that agricultural production in the US is not sustainable. Indeed, the laws that establish US agricultural policy, set out in a series of Farm Bills,³⁷ have not always fostered sustainability, and some policies have encouraged unsustainable practices. Some have argued that Farm Bills have encouraged “large-scale monoculture megafarms.”³⁸ Others have noted that the adoption of industrial-scale agriculture, encouraged by commodity support, has led to a “dramatic loss of agrobiodiversity,” both in food crops and livestock, that may threaten food supplies.³⁹ Moreover, few environmental laws and regulations require sustainable practices, because agriculture is exempt from many requirements that apply to other industries.⁴⁰

In recent decades, US agricultural production has intensified. Farms are fewer and larger. Large-scale farms (with sales of \$250,000 or more) produced 84% of the value of agricultural

³³ US Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2012, at 543, table 841 (2012). [online]. <<http://www.census.gov/compendia/statab/>>.

³⁴ *Ibid.* at 548, table 852.

³⁵ *Ibid.* at 549, table 855. Grain, feed, and oilseeds were 48.8% of total agricultural exports.

³⁶ *Ibid.* table 856.

³⁷ The most recent Farm Bill is the Food, Conservation, and Energy Act of 2008, Pub. L. 110-234, 122 Stat. 923. As of July 2012, Congress had not yet enacted the 2012 Farm Bill.

³⁸ E.g., EUBANKS, W.S. II, *The Sustainable Farm Bill: A Proposal for Permanent Environmental Change*. In 39 *Envtl. L. Rep. News & Analysis* 10493, 10493 (2009) (noting that “the American agricultural system favored large scale monocultures of hybridized crops to maximize yields and profits.” *Ibid.* at 10500).

³⁹ E.g., GONZALEZ, C.G., *Climate Change, Food Security, and Agrobiodiversity: Toward a Just, Resilient, and Sustainable Food System*. In 22 *Fordham Env'tl. L. Rev.* 493, 495 (2011) (blaming corporate domination).

⁴⁰ See GROSSMAN, M.R., *Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction*. In 59 *Okla. L. Rev.* 1 (2006). See also RUHL, J.B., *Farms, Their Environmental Harms, and Environmental Law*. In 17 *Ecology L.Q.* 263 (2000); SCHNEIDER, *supra* note 17 (discussing agricultural exceptionalism, with its many environmental law exemptions for farmers).



production, but were only 12% of farms.⁴¹ In 2009, the largest 12.4% of farms received a majority (62.2%) of all payments under US farm programs.⁴² Large farms also collect the majority of conservation payments for working lands; large livestock operations qualify for financial support to meet regulatory requirements. Most payments for land retirement (e.g., Conservation Reserve) go to smaller farms.⁴³

Nonetheless, US laws and regulations authorize programs, discussed below, to support sustainable practices. Also, in recent years both crop and livestock producers have recognized the importance of conservation and other sustainable practices. For example, crop farmers have increased their use of conservation tillage systems. In 2009, 35.5% of cropland with eight major crops used “no till” practices. No till helps to sequester carbon in the soil, but it also provides other environmental benefits, including reduced emissions from farm machinery, reduced erosion and run-off of pesticides and fertilizers, and decreased water consumption.⁴⁴ Livestock farmers, too, have focused on the environment. For example, hog farmers seem to manage their manure “in a more environmentally sound manner,” using nutrient management plans and applying manure at appropriate agronomic rates.⁴⁵ Increases in size of operations and changes in environmental policy may have influenced the adoption of these “conservation-compatible manure management practices.”⁴⁶ In the poultry industry, an annual Animal Agriculture Sustainability Summit demonstrates concern for sustainability, with a recent focus on the carbon footprint of poultry production.⁴⁷

2. Climate and Sustainability

Discussions of sustainability in agriculture have focused increasingly on climate change -- both its effects on agriculture and agriculture’s role in greenhouse gas (GHG) emissions. In 2010, agricultural sources (not including certain CO₂ fluxes associated with land use) made up 6.3% of US anthropogenic GHG emissions. Enteric fermentation (ruminant digestion) in livestock and manure management caused about 29% of methane (CH₄) emissions; soil management activities accounted for 68% of nitrous oxide (N₂O) emissions.⁴⁸ Both gases are particularly harmful. Intensification of agricultural production to meet global food demand may increase emissions of GHGs.⁴⁹

The USDA recently noted that that “[a]griculture could play a prominent role in U.S. efforts to address climate change if farms and ranches undertake activities that reduce greenhouse gas ... emissions or take greenhouse gases out of the atmosphere.”⁵⁰ Farm Bill conservation programs already help to mitigate GHG emissions. These include both land retirement under

⁴¹ O’DONOGHUE et al., *supra* note 25, at 35-36.

⁴² ERS, USDA, Briefing Room. <<http://www.ers.usda.gov/briefing/farmpolicy/gov-pay.htm>>.

⁴³ O’DONOGHUE et al., *supra* note 25, at 35-36.

⁴⁴ HOROWITZ, J. et al., “No-Till” Farming Is a Growing Practice. ERS, USDA, EIB 70 (2010). [online]. <<http://www.ers.usda.gov/media/135329/eib70.pdf>>. Conservation tillage “means that at least 30% of the soil is covered by crop residues, measured just after planting the current year’s crop.” *Ibid.* at 2.

⁴⁵ KEY, N. et al., Trends and Developments in Hog Manure Management: 1998-2009, at iii. ERS, USDA, EIB 81 (2011). [online]. <http://www.ers.usda.gov/media/106384/eib81_1_.pdf>.

⁴⁶ *Ibid.* at iv.

⁴⁷ See <<http://www.internationalpoultryexposition.com/>>.

⁴⁸ EPA, Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2010, at ES-12-13, 6-1 (2012). [online]. <<http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/usinventoryreport.html>>. Since 1990, CH₄ emissions from agriculture have increased by 14.5%.

⁴⁹ NAS, Advancing the Science of Climate Change, at 234-35 (2010). For example, EPA estimated a 21% increase in CH₄ emissions from livestock between 2005 and 2020.

⁵⁰ HOROWITZ, J., GOTTLIEB, J., The Role of Agriculture in Reducing Greenhouse Gas Emissions, at 1. ERS, USDA, EB 15 (2010). [online]. <http://www.ers.usda.gov/media/140711/eb15_1_.pdf>.



the Conservation Reserve Program and conservation practices under the Environmental Quality Incentives Program.⁵¹ USDA programs support many of the sustainable practices in both crop and livestock production that help to mitigate climate change. For example, conservation tillage and careful nutrient management can reduce N₂O emissions. Improved management of livestock and manure can reduce CH₄ emissions, and federal law offers financial incentives for adoption of improved technologies (e.g., methane recovery). Agricultural and forest lands can sequester carbon, taking GHGs out of the atmosphere and offsetting emissions. USDA programs that retire land, protect wetlands, and preserve grasslands sequester carbon, as do conservation practices on working land (e.g., no till, windbreaks).⁵²

III. Advancing Sustainable Agriculture

1. Farm Bill Programs

Because US agriculture is subject to few environmental restrictions,⁵³ many programs that foster sustainable production are voluntary.⁵⁴ Producers who receive federal farm payments under the Farm Bill must observe conservation compliance requirements -- that is, they must protect highly erodible land by applying approved conservation systems and preserve wetlands. They must also protect farmland from weeds and erosion and plant a cover crop, where necessary.⁵⁵ Conservation compliance is voluntary, because producers need not accept farm program payments. In fact, most farms receive no payments.⁵⁶ The Farm Bill includes several programs that provide incentives for conservation practices on working lands.⁵⁷ The largest is the Environmental Quality Incentives Program (EQIP),

⁵¹ See below for a discussion of these programs. Estimates indicate that the CRP mitigated 57.14 TgCO₂e in 2010 and that practices under EQIP mitigated 6.3 TgCO₂e in 2010. US Department of State, U.S. Climate Action Report 2010, at 72 (2010). TgCO₂e refers to teragrams of CO₂ equivalent; a teragram is 1 million metric tons.

⁵² See JOHNSON, R., *Climate Change: The Role of the U.S. Agriculture Sector*, at 7, 9, 18 (CRS RL33898, 2009). See generally ANGELO, M.J., *Corn, Carbon, and Conservation: Rethinking U.S. Agricultural Policy in a Changing Global Environment*. In 17 Geo. Mason L. Rev. 593 (2010).

⁵³ The Clean Water Act imposes significant obligations on some large livestock operations, which are defined as point sources of water pollution, 33 US Code § 1352(14) [USC], and must comply with permit requirements and effluent limitations, 40 Code of Federal Regulations parts 122 and 412 [CFR].

⁵⁴ The NRC report on sustainable agriculture criticized this voluntary approach for its structural deficits, lack of coordination, impermanence, support for obsolete practices, and failure to address serious environmental issues. NRC, *supra* note 14, at 297. Before enactment of the 2008 Farm Bill, the USDA itself evaluated several alternatives to existing conservation programs, including green payments and a mandatory standard of care. USDA, *Conservation and the Environment*, at 23-33 (Farm Bill Theme Paper 2, June 2006).

⁵⁵ Conservation compliance: 16 USC §§ 3811 (highly erodible land), 3821 (wetlands), regulations at 7 CFR part 12; weeds, erosion, cover crop: 7 USC § 8716, 7 CFR § 1412.61. See GROSSMAN, *supra* note 15, at 299-309.

⁵⁶ In 2009, only about 37% of farms -- primarily the largest farms -- received government payments, with 62.2% of all payments going to the largest 12.4% of farms. ERS, Briefing Room, *supra* note 39.

⁵⁷ For more detail, see GROSSMAN, M.R., *Use and Protection of Land in the US Countryside*. In 71 Tijdschrift voor Agrarisch Recht 408, 414-16 (2011), from which this section is adapted. Other programs include the Grasslands Reserve Program, which protects grazing uses and conservation values on eligible grassland (16 USC §§ 3838n-3838q); the Wildlife Habitat Incentives Program, which protects fish and wildlife habitats and species on private agricultural and forest land (16 USC § 3839bb-1); and the Farmland Protection Program, which helps to purchase conservation easements on farmland (16 USC §§ 3838h-3838i). See STUBBS, M., *Agricultural Conservation: A Guide to Programs* (CRS, R40763, 2011) (describing 22 programs). It is likely, however, that the next Farm Bill (scheduled for 2012) will have fewer conservation programs.



intended “to promote agricultural production, forest management and environmental quality as compatible goals, and to optimize environmental benefits.”⁵⁸ EQIP helps producers to comply with regulatory requirements for soil, water and air quality, wildlife habitat, and water conservation. Producers agree to implement eligible conservation practices under a conservation plan, enter 1- to 10-year contracts, and receive payments for implementation costs and income foregone. Sixty percent of EQIP funding supports environmental practices at livestock facilities.

The Conservation Stewardship Program, a voluntary “payment for performance” program, pays farmers to improve, maintain, and manage current conservation practices and to adopt new practices.⁵⁹ Producers enter a renewable 5-year stewardship contract and implement a conservation stewardship plan for the whole operation. They receive annual payments that reflect environmental benefits from new and existing conservation activities and resource-conserving crop rotations. Under the 2008 Farm Bill, about 12.8 million acres may be enrolled annually through 2017.

The Farm Bill also includes land retirement programs, which promote sustainability by keeping marginal lands out of production. The Conservation Reserve Program⁶⁰ uses rental contracts to retire environmentally sensitive cropland, including highly erodible cropland, marginal pasture, and specific other land that will provide environmental benefits. Limited to 32 million acres through 2012, the CRP currently enrolls 29.63 million acres, with 736,000 contracts on 408,000 farms.⁶¹ Similarly, the Wetlands Reserve Program⁶² protects farmed or converted wetlands through easements or restoration cost-share agreements, with a maximum enrolment of about 3 million acres.

2. Sustainable Agriculture Research & Education

The US supports research and education for sustainability under a national program. Sustainable Agriculture Research & Education, established in 1990, offers grants for on-farm research and education, trains agricultural professionals, and develops resources to communicate research results.⁶³ Under SARE, research and education focus on integrated livestock resource management and integrated crop management. Research is intended to help producers to “minimize or abate adverse environmental impacts, reduce soil erosion and loss of water and nutrients,” use in-puts efficiently, and achieve long-term profitability.⁶⁴ A voluntary program provides financial and other benefits to producers who enter contracts that require resource-conserving crop rotations (e.g., legumes) under an integrated farm management plan. In addition, the SARE program authorizes preparation and distribution of educational materials with practical instructions on agricultural practices appropriate for sustainable agriculture.⁶⁵

⁵⁸ 16 USC §§ 3839aa-3839aa-9 (quotation from § 3839aa); regulations at 7 CFR part 1466.

⁵⁹ 16 USC §§ 3838d-3838g; regulations at 7 CFR part 1470.

⁶⁰ 16 USC §§ 3831-3835a; regulations at 7 CFR part 1410.

⁶¹ FSA, USDA, Conservation Reserve Program, Status -- End of April, 2012.

⁶² 16 USC §§ 3837-3837f; regulations at 7 CFR part 1467.

⁶³ Sustainable Agriculture Research & Education, 7 USC §§ 5801-5832.

⁶⁴ *Ibid.* § 5821(a).

⁶⁵ *Ibid.* § 5831(c). Practices include “selection of crops and crop-plant varieties, rotation practices, soil building practices, tillage systems, nutrient management, integrated pest management practices, habitat protection, pest, weed, and disease management, livestock management, soil, water, and energy conservation.”



3. Specialized Agriculture and Sustainability

Organic Agriculture

Organic production plays a small, but increasing role in US agriculture. In 2008, about 4.6 million acres of land were devoted to certified organic production, and in 2009, organic products constituted 3.5% of food sold for “at home consumption.”⁶⁶ The 2008 Farm Bill encouraged organic production by providing support for transition to organic farming, conservation practices, costs of certification, and other purposes.⁶⁷

The US definition of organic production suggests sustainability: “A production system that is managed ... to respond to site-specific conditions by integrating cultural, biological, and mechanical practices that foster cycling of resources, promote ecological balance, and conserve biodiversity.”⁶⁸ The Organic Food Production Act and the National Organic Program regulations govern organic production.⁶⁹ Crops and livestock certified as organic must meet stringent production standards, and a certification program ensures that producers meet statutory and regulatory requirements.⁷⁰ Although organic producers typically use sustainable practices, these certification rules, rather than precepts of sustainability, determine the practices required for organic certification.⁷¹

Organic agriculture alone may not provide the key to sustainable food security, because “high yields are central to sustainable food security on a finite land basis.”⁷² A recent study of yields from global organic and conventional farming systems concluded that organic agriculture often produces lower yields (overall, 25% lower) than conventional systems.⁷³

Local Foods

Local food plays a role, albeit limited, in sustainable agriculture. Local food is only a small part of US agriculture, with about 5% of farms producing about 1.6% of the total US food market (\$4.8 billion in 2008).⁷⁴ Local food production is perceived to offer health, economic, and social benefits to communities.⁷⁵ In addition, local production may result in less pollution from farm chemicals and wastes; decreased transportation distances mean lower energy use and fewer greenhouse gas emissions than industrialized agriculture.⁷⁶ Similarly, urban agriculture, which grows food in developed areas, may produce local, sustainable food and

⁶⁶ GREENE, C. et al., *America’s Organic Farmers Face Issues and Opportunities*, 8(2) *Amber Waves* 34, 34 (2010).

⁶⁷ Farm Bill, *supra* note 34. See, e.g., 16 USC § 3839aa-2(i) (EQIP organic initiative).

⁶⁸ 7 CFR § 205.2.

⁶⁹ 7 USC §§ 6501-6523; regulations at 7 CFR part 205.

⁷⁰ For more information on US organic production, see GROSSMAN, M.R., *Diversification of Farm Enterprises in the United States: Legal Incentives and Legal Obstacles*. In 70 *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 4, 8-9 (2010).

⁷¹ See EUBANKS, *supra* note 35, at 10507.

⁷² SEUFER, V. et al., *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, *Nature* (2012), doi:10.1038/nature11069.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ JOHNSON, R. et al., *The Role of Local Food Systems in U.S. Farm Policy*, at 1 (CRS R42155, 2012). No uniform definition of local foods exists. Definitions may be based on distance traveled, marketing outlet, or food attributes. *Ibid.* at 3-11. A federal definition of locally or regionally produced food includes food raised, produced, and distributed fewer than 400 miles from place of origin or in the same state. 7 USC § 1932(g)(9).

⁷⁵ MARTINEZ, S. et al., *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*, at 46-48. ERS, USDA, ERR 97 (2010).

⁷⁶ SALKIN, P.E., LAVINE, A., *Regional Foodsheds: Are Our Local Zoning and Land Use Regulations Healthy?* In 22 *Fordham Envtl. L. Rev.* 599, 600, 602 (2011).



offer environmental benefits.⁷⁷

Producers of local foods may qualify for federal farm support programs. In addition, a few USDA programs promote local foods specifically -- for example, loans or loan guarantees and school lunch programs for local foods.⁷⁸ Federal funds for marketing programs and “Know Your Farmer, Know Your Food” promote local food production and consumption.⁷⁹ Moreover, small producers of local foods sold directly to consumers or restaurants are exempt from some food safety regulations under the Food Safety Modernization Act.⁸⁰ State and local laws may also promote local food production and consumption.⁸¹

Diversification

Diversification of farming operations can foster sustainability. In fact, both organic agriculture and production of specialty crops for a local food market are forms of diversification, which generally includes nontraditional agricultural products, activities, or land uses. It may involve production that targets niche markets or satisfies a growing demand for organic products, land uses that mitigate environmental impacts, and other activities that allow farmers to earn income from nontraditional sources. Value-added processing and packaging of traditional products, production of nontraditional crops or livestock, new methods of marketing (e.g., direct sales or markets), and agritourism are common ways that farmers diversify.⁸²

Government programs help farmers to diversify. The USDA, for example, provides access to sources of information about diversification, accompanied by an extensive list of possible crops, livestock, and farm enterprises.⁸³ The Sustainable Agriculture Network suggests economical ways to diversify cropping systems.⁸⁴ In addition, some federal programs provide financial and other incentives for production of alternative crops, livestock, and aquaculture.⁸⁵ These incentives help to advance and promote environmentally and socially desirable activities, including organic production, conservation, recreation, and community-supported marketing. As a SARE publication notes, “Diversifying can soften impacts on environmental resources, spread farmers' economic risk, exploit profitable niche markets and -- by creating new industries based on renewable agriculture resources -- strengthen rural communities.”⁸⁶

Voluntary Standards

Industry programs can also foster sustainability. Voluntary private standards within the agri-food chain focus on the process of production, with requirements that go beyond legally-required minimum standards.⁸⁷ In the US, voluntary standards often focus on specialty crops

⁷⁷ See PETERS, K. A., Note, *Creating a Sustainable Urban Agriculture Revolution*. In 25 J. Envtl. L. & Litigation 203, 220-21 (2010)

⁷⁸ 7 USC § 1932; 42 USC § 1758(j).

⁷⁹ For details, see JOHNSON et al., *supra* note 71, at 22-26; MARTINEZ, et al., *supra* note 72, at 37.

⁸⁰ 21 USC § 350g(l).

⁸¹ See SALKIN, LAVINE, *supra* note 73, at 609-620.

⁸² For more information on diversification in the US, see GROSSMAN, *supra* note 67, and references cited therein.

⁸³ National Agricultural Library, USDA, *Alternative Crops and Enterprises for Small Farm Diversification*, (2011). [online]. <<http://www.nal.usda.gov/afsic/pubs/altlist.pdf>>.

⁸⁴ Sustainable Agriculture Network, SARE, *Diversifying Cropping Systems* (2004). [online]. <<http://www.sare.org/publications/diversify.htm>>.

⁸⁵ See GROSSMAN, *supra* note 67, at 9-11.

⁸⁶ Sustainable Agriculture Network, *supra* note 81, Abstract.

⁸⁷ For a discussion of voluntary private standards, particularly in the EU, see BURRELL, A., ‘*Good Agricultural Practices*’ in the *Agri-food Supply Chain*. In 13 Envtl L. Rev. 251-270 (2011).



and therefore seem to have limited impact. Protected Harvest, for example, encourages farmers to adopt sustainable practices and communicate their commitment to consumers. Certification standards and a certification process help to ensure that producers follow stringent requirements, especially for pest and disease management and soil and water quality. The program is small, with standards for only six crops and participation on 30,000 acres of farmland.⁸⁸ The Stewardship Index for Specialty Crops, a “multi-stakeholder initiative to develop a system for measuring sustainable performance throughout the specialty crop supply chain,” will create metrics (but not standards) to help operators evaluate their performance.⁸⁹ Leadership in developing metrics (e.g., for greenhouse gases, pesticides, wastes) comes from environmental NGOs, growers’ associations, and buyers, including well-known companies.

CONCLUSION

US agricultural production is diverse. Although large-scale crop and livestock production sometimes attracts criticism, less intensive farming operations include small farms, organic production, specialty crops and livestock, and others. In light of global demand for food, few would argue that large-scale production should be abandoned. Indeed, as commentators indicated, “an ideal form of agricultural cultivation, whether high-or low-input, is a chimera.” Both “intensive agriculture and low-input methods ... are essential to attaining sustainable agricultural production.”⁹⁰

Both the US and Europe have recognized the close connection between sustainable agriculture and climate change. In its *Strategic Plan* for 2010-2015, the USDA identified conservation as one of four strategic goals: to ensure that private working lands and national forests are “conserved, restored, and made more resilient to climate change, while enhancing our water resources.”⁹¹ For agricultural lands, the USDA will emphasize conservation measures on working lands, as well as mitigation of climate change by reducing greenhouse gas emissions and increasing carbon sequestration.⁹² Similarly, the UK *Foresight Report* insisted that “[a]ddressing climate change and achieving sustainability in the global food system need to be recognised as dual imperatives. Nothing less is required than a redesign of the whole food system to bring sustainability to the fore.”⁹³

As the discussion above indicated, US Farm Bill programs have provided financial and other incentives for sustainable practices that protect the environment and mitigate climate change. Some environmental benefits take time to accrue, so conservation practices are more effective when they are continuous. As one study reported, “the effectiveness of adopting conservation and land management practices will depend ... on the length of time a practice is undertaken.”⁹⁴

Federal support has protected some vulnerable rural land permanently (e.g., easements on grasslands or wetlands), but land retirement programs and other conservation commitments on working farmland involve relatively short-term contracts (Conservation Reserve, 10-15 years; EQIP, 1-10 years; Conservation Stewardship, 5 years). When contracts expire, environmental benefits may be lost if landowners return marginal land to production or

⁸⁸ See <<http://www.protectedharvest.org/>> (standards for wine grapes, potatoes, mushrooms, stonefruit, strawberries, and citrus). The Safe Quality Food Institute, focuses on food safety, with certification standards for producers, manufacturers, and distributors, <<http://www.sqfi.com/>>.

⁸⁹ See <<http://www.stewardshipindex.org/>>. Specialty crops include fruits, vegetables, nuts, and horticulture.

⁹⁰ ADELMAN, BARTON, *supra* note 9, at 43 (both quotes).

⁹¹ USDA, *Strategic Plan* FY 2010-2015, at 14 (2010).

⁹² *Ibid.* at 15-16.

⁹³ *Foresight Report*, *supra* note 10, at 12.

⁹⁴ JOHNSON, *supra* note 49, at 11.



discontinue sustainable practices. This “potential impermanence” raises particular concerns for conservation practices that sequester carbon and thus help to mitigate climate change.⁹⁵ Without mandated conservation standards, producers may be willing to carry out conservation practices only if continued funding, through Farm Bill or other programs, is available. Federal conservation programs depend on continued legislative authorization and budget appropriations. At present, however, many uncertainties surround continued support for sustainable agricultural practices. The 2008 Farm Bill, which authorizes important conservation programs, will expire in September 2012. Congress is negotiating the new Farm Bill, but financial realities mean that significantly less money will be available for agricultural programs. It seems likely that the final legislation, the 2012 Farm Bill, will offer fewer conservation programs, and perhaps less financial support for conservation measures, than the 2008 Farm Bill.

US agriculture must continue to supply crops and livestock to feed people both at home and abroad, while it uses natural resources sustainably. As the world focuses more on climate change, producers will be expected to mitigate emissions of greenhouse gases and sequester carbon. Voluntary programs, with financial incentives, may continue to encourage producers to adopt and maintain sustainable practices. Legal requirements, too, may impose additional conservation requirements in the future. As one scholar suggested recently, agricultural law “should be recast as the law of food, farming, and sustainability, with the sustainable production and delivery of healthy food to consumers as its central goal.”⁹⁶

Encouraged by incentives, legal obligations, or both, producers must accept Wendell Berry’s “immeasurable gift,” along with its immeasurable responsibilities. They must contribute to the “3 Pillars of Sustainability” by being good stewards of land, air, and water as they earn a living and enhance the quality of life for themselves and their communities.⁹⁷

REFERENCES

1. ADELMAN, D.E., BARTON, J.H., *Environmental Regulation for Agriculture: Towards a Framework to Promote Sustainable Intensive Agriculture*. In 21 *Stanford Env'tl. L.J.* 3 (2002).
2. ANGELO, M.J., *Corn, Carbon, and Conservation: Rethinking U.S. Agricultural Policy in a Changing Global Environment*. In 17 *Geo. Mason L. Rev.* 593 (2010).
3. BERRY, W., *The Agrarian Standard*. In *Orion Magazine* (Summer 2002). <<http://www.orionmagazine.org>>.
4. BURRELL, A., ‘*Good Agricultural Practices*’ in the *Agri-food Supply Chain*. In 13 *Env'tl L. Rev.* 251 (2011).
5. CLAASSEN, R., MOREHART, M., *Agricultural Land Tenure and Carbon Offsets*. ERS, USDA, EB 14 (2009). <http://www.ers.usda.gov/media/185336/eb14_1_.pdf>.
6. Code of Federal Regulations (CFR), various sections. <<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR>>.
7. COLEMAN-JENSEN, A. et al., *Household Food Security in the United States in 2010*. ERS, USDA, ERR 125 (2011). <http://www.ers.usda.gov/media/121076/err125_2_.pdf>.
8. COX, E., *A Lease Based Approach to Sustainable Farming, Parts I & II*. In 15 *Drake J. Agric. L.* 369 (2010); 16 *Drake J. Agric. L.* 5 (2011).
9. Economic Research Service, USDA, Briefing Room, <<http://www.ers.usda.gov/briefing/farmpolicy/gov-pay.htm>>.

⁹⁵ *Ibid.* at 11-12.

⁹⁶ SCHNEIDER, *supra* note 17, at 937.

⁹⁷ See text accompanying notes 19-20 in this Article.



10. Environmental Protection Agency, Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2010 (2012).
<<http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/usinventoryreport.html>>.
11. EUBANKS, W.S. II, *The Sustainable Farm Bill: A Proposal for Permanent Environmental Change*. In 39 *Envtl. L. Rep. News & Analysis* 10493 (2009).
12. FAO, Development of a Framework for Good Agricultural Practices (COAG/2003/6, 2003). <<http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704e.htm>>.
13. FAO, Economic and Social Development Department, Global hunger declining, but still unacceptably high. <<http://www.fao.org/docrep/012/al390e/al390e00.pdf>>.
14. FAO, Good Agricultural Practices. <<http://www.fao.org/prods/gap/>>.
15. FAO, *Rome Declaration on World Food Security* (1996).
<<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>>.
16. FAO, *The State of Food Insecurity in the World* (2011).
17. FAO, *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture* (2011). <<http://www.fao.org/docrep/015/i1688e/i1688e00.pdf>>.
18. Farm Service Agency, USDA, Conservation Reserve Program, Status -- End of April, 2012.
19. FEENSTRA, G. et al., What Is Sustainable Agriculture?
<<http://asi.ucdavis.edu/conferences/fss2009/agenda/sarep/about/def>>.
20. Food, Conservation, and Energy Act of 2008, Pub. L. 110-234, 122 Stat. 923.
21. GONZALEZ, C.G., *Climate Change, Food Security, and Agrobiodiversity: Toward a Just, Resilient, and Sustainable Food System*. In 22 *Fordham Env'tl. L. Rev.* 493 (2011).
22. Government Office for Science, UK, *The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability, Executive Summary* (2011).
<<http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/food-and-farming/11-547-future-of-food-and-farming-summary>>.
23. GREENE, C. et al., *America's Organic Farmers Face Issues and Opportunities*, 8(2) *Amber Waves* 34 (2010).
24. GROSSMAN, M.R., *Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction*. In 59 *Okla. L. Rev.* 1 (2006).
25. GROSSMAN, M.R., *Diversification of Farm Enterprises in the United States: Legal Incentives and Legal Obstacles*. In 70 *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 4 (2010).
26. GROSSMAN, M.R., *Good Agricultural Practice in the United States: Conservation and Climate*. In 13 *Env'tl. L. Rev.* 296 (2011).
27. GROSSMAN, M.R., *Use and Protection of Land in the US Countryside*. In 71 *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 408 (2011).
28. HOROWITZ, J. et al., "No-Till" Farming Is a Growing Practice. ERS, USDA, EIB 70 (2010). <<http://www.ers.usda.gov/media/135329/eib70.pdf>>.
29. HOROWITZ, J., GOTTLIEB, J., *The Role of Agriculture in Reducing Greenhouse Gas Emissions*. ERS, USDA, EB 15 (2010).
<http://www.ers.usda.gov/media/140711/eb15_1_.pdf>.
30. JOHNSON, R., *Climate Change: The Role of the U.S. Agriculture Sector* (CRS RL33898, 2009).
31. JOHNSON, R. et al., *The Role of Local Food Systems in U.S. Farm Policy* (CRS R42155, 2012).
32. KEY, N. et al., *Trends and Developments in Hog Manure Management: 1998-2009*. ERS, USDA, EIB 81 (2011). <http://www.ers.usda.gov/media/106384/eib81_1_.pdf>.
33. MARTINEZ, S. et al., *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*. ERS, USDA, ERR 97 (2010).



34. NAS, *Advancing the Science of Climate Change* (2010).
35. National Agricultural Library, USDA, *Alternative Crops and Enterprises for Small Farm Diversification* (2011). <<http://www.nal.usda.gov/afsic/pubs/altlist.pdf>>.
36. National Agricultural Statistics Service, USDA, *2007 Census of Agriculture*, vol. 1 (2009). <http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full_Report/usv1.pdf>.
37. Natural Resources Conservation Service, USDA & CSSM, Iowa State University, *Summary Report: 2007 National Resources Inventory* (2009). <http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1041379.pdf>.
38. NICKERSON, C. et al., *Major Uses of Land in The United States*. USDA, ERS, EIB 89 (2011).
39. NRC, *Committee on Twenty-First Century Systems Agriculture, Toward Sustainable Agricultural Systems in the 21st Century*. (Washington: National Academies Press, 2010).
40. O'DONOGHUE, E.J. et al., *The Changing Organization of U.S. Farming*. ERS, USDA, EIB 88 (2011). <http://www.ers.usda.gov/media/176816/eib88_1_.pdf>.
41. PARK, J.R. et al., *The role of transgenic crops in sustainable development*. In 9 *Plant Biotechnology Journal* 2 (2011).
42. PETERS, K.A., Note, *Creating a Sustainable Urban Agriculture Revolution*. In 25 *J. Envtl. L. & Litigation* 203 (2010).
43. RUHL, J.B., *Farms, Their Environmental Harms, and Environmental Law*. In 17 *Ecology L.Q.* 263 (2000).
44. SALKIN, P.E., LAVINE, A., *Regional Foodsheds: Are our Local Zoning and Land Use Regulations Healthy?* In 22 *Fordham Envtl. L. Rev.* 599 (2011).
45. SARE, *What is Sustainable Agriculture?* <<http://www.sare.org/Learning-Center/SARE-Program-Materials/National-Program-Materials/What-is-Sustainable-Agriculture>>.
46. SCHNEIDER, S.A., *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the Law of Food, Farming, and Sustainability*. In 34 *Wm & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.* 935 (2010).
47. SEUFER, V. et al., *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, *Nature* (2012), doi:10.1038/nature11069.
48. STUBBS, M., *Agricultural Conservation: A Guide to Programs* (CRS, R40763, 2011).
49. Sustainable Agriculture Network, SARE, *Diversifying Cropping Systems* (2004). <<http://www.sare.org/publications/diversify.htm>>.
50. TILMAN, D. et al., *Global food demand and the sustainable intensification of agriculture*. In 108 *PNAS* 20,260 (2011).
51. UN, Office of the High Commissioner for Human Rights, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966, entered into force 1976). <<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf>>.
52. UN, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development* (Doc A/42/427, 1987). <<http://www.un-documents.net/ocf-05.htm>>.
53. UN, *Universal Declaration of Human Rights* (1948). <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.
54. Union of Concerned Scientists, *Sustainable Agricultural Techniques* (2008). Link from <<http://www.ucsusa.org/>>.
55. United States Code (USC), various sections. <<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUScode.action?collectionCode=USCOD>>.
56. US Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 2012* (2012). <<http://www.census.gov/compendia/statab/>>.



57. US Department of Agriculture, Conservation and the Environment (Farm Bill Theme Paper 2, June 2006).
 58. US Department of Agriculture, Strategic Plan FY 2010-2015 (2010).
 59. US Department of State, U.S. Climate Action Report 2010 (2010).
-

Contact address:

Professor and Bock Chair in Agricultural Law, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois, USA. Email: peggyg@illinois.edu



Session I.

Agricultural Land, Sustainable Agriculture and Food Industry (in the Context of International and Comparative Law)

Sesión I.

Suelos, agricultura sostenible y alimentos (desde el punto de vista internacional y el área del derecho comparado)



Land Use, Bioenergy and Sustainability

Uso del Suelo, Bioenergía y Sostenibilidad¹

Mariagrazia Alabrese²

Abstract

The reform of energy regimes is a matter of great urgency for nations all over the world. Energy is just as strict a necessity for everybody as the state of the environment and sustainable development. To speak about energy and the environment from a legal point of view principally means to refer to the course taken by energy law and energy policies to evaluate environmental issues and emergencies and to aim for economic, social and environmental sustainability. The paper considers the most important stages of this process paying particular attention to renewable energies and, among them, to bioenergy. The European Commission adopted an ambitious strategy for bioenergy in order to boost production of fuels from agricultural raw materials. Its declarations show an awareness of the fact that growing demand for bioenergy crops may lead to great competition for land and water between food-oriented agricultural activities, energy production and the use of agricultural land for nature conservation and urbanization needs.

At the international level, the first global agreement was approved last year. An agreement was reached amongst world governments to establish a set of voluntary, scientific indicators for assessing sustainable production and the use of bioenergy. As a consequence of WTO regulations, it is not legally binding but its importance is clear both for the international consensus and for the holistic approach to assessing important aspects of the intersection of bioenergy and sustainability, including land use.

Key words

Renewable energy sources, bioenergy, land use

Resumen

La reforma de los regímenes de la energía es una cuestión de gran urgencia para los países de todo el mundo. La energía es una necesidad para todo el mundo tan importante como el estado del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Hablar de energía y medio ambiente desde el punto de vista legal principalmente significa referirse al curso tomado por la Ley de energías y políticas energéticas para evaluar los problemas y emergencias ambientales y para aspirar a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esta ponencia considera las etapas más importantes de este proceso prestando especial atención a las energías renovables y, entre ellos, a la bioenergía. La Comisión Europea ha adoptado una estrategia ambiciosa para la bioenergía con el fin de impulsar la producción de combustibles a partir de materias primas agrícolas. Sus declaraciones muestran una conciencia del hecho de que la creciente demanda de cultivos bioenergéticos puede conducir a una gran competencia por la tierra y el agua entre los alimentos orientados a las actividades agrícolas, producción de

¹ This paper was published in the scientific journal *EU Agrarian Law*

² Institute of Law, Politics and Development, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy



energía y el uso de tierras agrícolas para la conservación de la naturaleza y las necesidades de urbanización.

A nivel internacional, el primer acuerdo mundial fue aprobado el año pasado. Se alcanzó un acuerdo entre los gobiernos del mundo para establecer un conjunto de indicadores voluntarios y científicos para la evaluación de la producción sostenible y el uso de la bioenergía. Como consecuencia de la normativa de la OMC, no es jurídicamente vinculante, pero su importancia es clara tanto para el consenso internacional y por el enfoque holístico para la evaluación de los aspectos importantes de la intersección de la bioenergía y la sostenibilidad, incluyendo el uso de la tierra.

Palabras claves

Bioenergía, Medio ambiente, Energías Renovables, Sostenibilidad

INTRODUCTION

The reform of energy regimes is a matter of great urgency for nations all over the world.

Energy is a strict necessity for all people: “we need energy for almost everything we do, from cooking, heating and lighting our homes and offices, to travelling for work or pleasure, and powering telecommunications and industry”. But – as we know from IUCN, the International Union for the Conservation of Nature – “more than two-thirds of the greenhouse gas emissions that are responsible for climate change come from energy sources - mostly through burning oil and coal. Many energy sources also have a direct impact on the environment. We urgently need to move to energy systems that are environmentally and socially sustainable.¹”

Speaking about energy and environment from a legal point of view principally refers to the course taken by energy law and energy policies to consider environmental issues and emergencies and to aim for economic, social and environmental sustainability.

What we are going to do is to consider the most important stages of this course paying attention, in particular, to renewable energies and, amongst them, to bioenergy and its sustainability, particularly with regard to land-use.

Energy law has developed over the past century in every country without integrating such ecological assessment into its fundamental norms or legal framework. It has developed through a disjointed body of statutes, treaties and laws and it most often can be considered merely a part of public administrative law. It can be defined as a collection of both administrative and private law and public policies, which regulates the extraction or generation, provision and distribution of energy to users, as well as regulating energy markets.

For years the main objective of energy law was regulating sources of energy for consumption. Its short-term goal, even now, is always to supply electricity, or energy in general, as each society requires.

Until the nineties the emphasis of energy law was on ensuring an adequate supply of energy, rather than providing energy systems which maximize efficiency, respect the environment or ensure equal distribution amongst all users. As a result, energy law has developed without much regard for the negative environmental impact of energy generation.

The results of this approach are the well-known environmental externalities generated by the energy sector, which include air pollution and “acid rain”; waste water pollution; significant solid and hazardous waste products from mining, the combustion of coal and the use of enriched uranium; the discharge of waste heat from cooling systems into aquatic ecosystems;



loss of habitat and soil salination in the wake of hydroelectric dam development; and effects associated with constructing high tension electric power lines or natural gas pipelines.² Overall, the worst consequence of energy production and consumption is climate change. Climate change is one of the greatest threats facing the planet. As we know, human activities such as the burning of fossil fuels and the destruction of forests to make farmland are increasing the levels of carbon dioxide and other heat-trapping gases in the atmosphere. The addition of these 'greenhouse' gases is enhancing the natural greenhouse effect, making the Earth warmer and changing the climate.

1. Background: EU, Energy Policy and the Environment

Europe is at the forefront of energy policy and of renewable energy development. The European Union has acted both on energy and the environment for many years with the awareness that greenhouse gas emissions come largely from energy use and production. European energy policy is therefore crucial to meeting climate change targets, and it is fitting to provide a brief overview of its evolution, analysing it with a view to the global context and international legal framework. In fact, policies can be viewed as outcomes of a dynamic process. This process is sequential, it means that it occurs through time and the chronology of events is important in understanding how it evolves.

As we know, energy has been a fundamental issue since the first stages of integration between European States in the fifties.

In this period energy supply was not a problem for Europe thanks to the availability of oil at low prices that resulted from the discovery of oilfields in the Middle East. This oil could be extracted quite easily and the extraction had a low cost of production. In addition, oil-producing countries were disorganised and weak; the (Organization of Petroleum-Exporting Countries – OPEC) did not exist yet, and would only be founded in the 1960. The principal outlets for the sale of oil were the European, Japanese and Middle Eastern markets. Surprisingly, the American market was not included because of Eisenhower's policy of cutting oil imports.

Nevertheless, in the fifties the first treaties - the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1951) and the Treaty establishing the European Atomic Energy Community (1957) – referred to energy and their aim was to give rise to cooperation between separate States on these two sources of energy. It is important to stress that the Treaty establishing the European Economic Community (1957) – in its original version, did not contain any reference to energy policy in general and the competence to regulate production and distribution of energy belonged to each Member State. It was only with the Treaty of Lisbon, which came into force on 1 December 2009, that energy was placed definitively at the heart of European activity. It gives a new legal basis to energy which it lacked in the previous treaties: article 194 of the Treaty on the Functioning of the European Union declares that "In the context of the establishment and functioning of the internal market and with regard for the need to preserve and improve the environment, Union policy on energy shall aim, in a spirit of solidarity between Member States, to: (a) ensure the functioning of the energy market; (b) ensure security of energy supply in the Union; (c) promote energy efficiency and energy saving and the development of new and renewable forms of energy; and (d) promote the interconnection of energy networks."

The absence of a legal foundation did not, however, prevent the European Community from issuing documents and measures on energy since its creation.



In the 1960s, soon after the creation of the EEC, one of the first documents on energy policy was approved: the memorandum of 1962. It proposed the free trade of energy products within the Common Market, the diversification of extra-European energy supply, support for domestic coal production and nuclear development.

Later on, in 1968, there emerged one of the first declarations of the European Commission. The First guidelines for a Community energy policy constitutes a particularly important and far-sighted document on energy policy because it throws light on the fact that the disparity of energy prices within the Community distorts competition. Furthermore, the guidelines confront the risks that result from a strong dependence on foreign energy sources and the insufficient diversity of energy types.

The early 1970s signalled a change in the direction of energy markets. Global demand for energy and oil rose more than predicted by oil companies. The United States began to import more oil. Finally, oil-producing countries which were increasingly aware of the centrality of oil to their own economies and also the economies of countries which imported it, were strengthened with the formation of OPEC. In February and April of 1971 the Tehran and Tripoli Accords were signed. Thanks to these, oil-producing countries managed to obtain an increase in oil prices. Thus, in 1972, in view of an altered global context, the Commission recognised the need to reconsider its energy policy. The resulting document, entitled *Necessary progress in Community energy policy*, took note of the fact that the foreign policy of Member States was becoming more and more conditioned by the need for energy provision. Moreover, this document for the first time reflects awareness of the close nexus that binds energy, quality of life and the environment together. The Community appreciated that energy security and the competitiveness of energy resources had to be achieved with as little harm as possible to the environment. 1973 brought what was recorded in history as the first oil crisis which came about as a result of the sudden hike in oil prices. As a result of the oil crisis, the EEC pushed for a summit of heads of state and government leaders that was to take place in Copenhagen in order to discuss the problem of energy and oil.

At the international level, the following year, the Washington Conference was held. Besides the EEC and its members states the USA, Canada, Japan and Norway also participated. The aim of the conference was to institute, under the supervision of the USA, the cooperation of industrialised oil-consumer states with the end of forming a group which could counterbalance the power of OPEC and establishing an international energy strategy.

In 1975, within the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) was founded the International Energy Agency that was designed to play an important role in the intended negotiations between oil producers and oil consumers.

The 1970s finished with a new oil crisis which could be attributed to the turmoil that resulted from the fall of the Shah in Iran as well as to tension between Iran and Iraq. This led to a lack of supply which was amplified by the increased laying aside of fuel stocks by consumer states which feared the very result of their energy policy, namely a lack of supply. Furthermore, OPEC introduced new price increases which would lead to economic stagnation that would last until 1983 when OPEC would be forced to lower oil prices.

In the eighties there were great changes in the global energy market: OPEC lowered oil prices in 1983 at the London meeting; in the North Sea new oilfields were discovered and this increased the oil supply; other energy sources, different from oil, were implemented, such as natural gas and atomic energy in France; non-OPEC countries, such as Mexico, Norway and the USA, developed their oil production.

In the same years an increasing amount of official documents was issued by the European Community's Institutions for energy. In short, the main issues considered were: the



establishment of strategies to reduce demand for oil as much as possible, policy for price control and cooperation with developing oil-consumer states. These countries were, in fact, more affected by price increases and the EC planned to cooperate with them to achieve a more rational exploitation of conventional Energy sources and the development of non-conventional ones³.

What can also be noted is an increasing attention given to renewable energy which was considered a good means for tackling energy security problems. Thus, the environmental advantages related to renewable energy were not at the centre of the EC's considerations at this time.

1987 can be considered a year in which the environment came to the fore of European policy: most importantly, a title devoted to the environment was introduced by the Single European Act into the Treaty of Rome of 1957. Moreover, the Fourth Environment Action Programme of the European Community (1987-1992) was published. It specifically referred to the relationship between environmental policy and energy production.

International action on environment and climate change helped to give importance to the question of renewable energy in the nineties. In fact, in 1992 the UN Framework Convention on Climate Change was signed at the UN Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro. In 1997 the Kyoto Protocol was adopted which legally bound developed countries to emission reduction targets⁴.

In this period in Europe two green papers⁵ and two white papers⁶ were published. The last green paper and white paper concerned renewable sources of energy. The green paper of 1996 declared that "Renewable sources of energy should be actively promoted for a number of reasons. Development of renewables goes hand in hand with the objective of protecting the environment and reducing CO₂ emissions from the energy sector. Renewable energy sources are indigenous sources of energy and can therefore contribute to reducing dependency on energy imports. Development of renewable energy sources can actively contribute to employment creation, and deployment of renewables is an important aspect of regional development with the objective of achieving greater social and economic cohesion between the regions of the Community. Moreover, the expected growth in energy consumption in many third countries, in particular Asia and Africa, and which to a large extent can be satisfied using renewable energy, offers hugely interesting business opportunities for EU-based industries which in many areas are world leaders as regards renewable energy technologies. Finally, the general public favours development of renewables more than any other source of energy mostly for environmental reasons."⁷

Thus, the EU's energy policy took on an environmental dimension. No longer was the security of energy supply the only matter to consider⁸. Integrating the environment into Community energy policy was the specific subject of the Communication from the Commission of 1998 titled "Strengthening environmental integration within Community energy policy"⁹ where several measures were proposed to incorporate the environmental dimension into energy policy's objectives and actions. In particular the Commission identified three main objectives of Community energy policy that would take account of the environmental dimension: 1) to promote energy efficiency/saving; 2) to increase the share of production, and use, of cleaner energy sources; 3) to reduce the environmental impact of the production and use of energy sources.

The European Union soon understood that without the integration of energy law and environmental law, human society cannot meet the goals for sustainable development envisioned at the 1992 UN Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro. Nonetheless, the 21st Century was characterized by a rise of dependency on energy imports



combined with an increase in oil prices. Yet again the issue of energy security became central and the EU lay down the *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply* (COM/2000/769). In contrast with previous documents, not only dependence on external energy sources but also environmental concerns were confronted in this green paper.

The document stressed the European Union's structural weaknesses regarding energy supply and the fact that without an active energy policy, the European Union would not be able to free itself from its increasing energy dependence. At the same time it gave prominence to climate change and promoted the development of new and renewable energies.

This policy was put into action with Directive 2001/77 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources. It was followed by Directive 2003/30 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport.

In 2004 one of the Commission's reviews revealed that the measures set down would not manage to achieve the goals of sustainability and security of supply. This was due to the fact that energy production from biomass had not reached predicted levels. Thus, in 2005 the Commission elaborated a plan of action for biomass¹⁰ which highlighted the benefits that would result from its more widespread use. Amongst these benefits were included the diversification of Europe's energy supply; the reduction of CO₂ emissions; and employment opportunities, especially in rural areas.

At the same time the Commission warned that the exploitation of such resources would have to be conducted with respect for good agricultural practice, namely that sustainable biomass production would have to be compatible with environmental requirements and that it could not impact negatively on the production of foodstuffs. The document took into account the main environmental impacts of biomass.

The enactment of the said plan of action on biomass was complemented in 2006 by the Commission's suggestion of a new strategy on biofuels which would promote their use in the EU and developing countries with a view to their sustainability¹¹.

In the same year there emerged a new Green Paper¹² which would underline again the unremitting dependence on energy imports, the need for further investments, the increase in global energy demand, the increase in oil and gas prices and global warming.

The Green Paper was followed by the Commission's Communication "An energy policy for Europe"¹³. It represented a strategic review of the European energy situation and introduced a set of policy measures. Amongst the objectives put forward by the so-called "Energy Package", reducing greenhouse gas emissions was central. It is at the heart of the EU's strategy for limiting climate change and of course it involves both using less energy – that means to achieve energy efficiency¹⁴ - and using more clean energy, that is promoting renewable energy. To increase the use of renewable energy sources, the European Commission drew up the Communication "Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future"¹⁵ where its long-term strategy was set out. In the Road Map, the Commission proposed setting a mandatory target of 20% for renewable energy's share of energy consumption in the EU by 2020 and a mandatory minimum target of 10% for biofuels. For the first time a legally binding target was introduced.

The Commission also proposed creating a new legislative framework to enhance the promotion and use of renewable energy. Consequently the Directive 2009/28 was issued. It establishes a common framework and gives to each member State its national target.



2. Bioenergy sustainability rules at the European and international level

After the above synoptic overview of the European energy policy's evolution and its gradual integration with environmental policy, it would be apposite to consider one particular renewable energy source at greater length, namely energy derived from agriculture and forestry. Bioenergy in fact can lead to potentially negative effects from an environmental point of view. The substantial rise in the use of biomass from agriculture, forestry and waste for producing energy might put additional pressure on farmland and forest biodiversity as well as on soil and water resources. The growing demand for bioenergy crops may give rise to great competition for land and water between food-oriented agricultural activities, energy production and the use of agricultural land for nature conservation and urban growth¹⁶.

The sustainability of biomass for energy and transport fuels enjoys close attention in all strata of stakeholders and policy makers. The European Parliament, national initiatives, international working groups and a number of NGOs advocate certification of biomass to ensure greenhouse emission reductions and production of biomass in a social and environmentally sustainable way, expressed in various concept sets of principles, criteria and indicators.

On the European level, since 1983 attention has been paid to biomass energy from agriculture by the European Community. The Council Decision 83/641/EEC entitled "Adopting joint research programmes and programmes for coordinating agricultural research" sets out that "one of the major problems facing agricultural research will be confining the rapidly escalating costs of agricultural inputs by inter alia developing new production, processing and conservation techniques aimed at direct and indirect savings in the utilization of traditional energy sources, and aiming at energy production within the agricultural sector itself". To resolve this problem, the Decision introduced, amongst others, a programme whose purpose was to investigate the possibility of producing and exploiting biomass and agricultural by-products useful for Energy. This document was strikingly ahead of its time insofar as it encouraged the study of the socio-economic effects of energy crops on the Common Agricultural Policy, and their implications for structures, markets, the environment and particularly land and water use and management.

These issues obtained more consideration in the following years when the aforementioned Biomass Action Plan of 2005 and then the communication on an EU Strategy for Biofuels of 2006 were published by the European Commission. Also the European Parliament Resolution on the promotion of crops for non-food purposes of 2006¹⁷, which was completely devoted to the creation of new income opportunities for farming, recognised that the development of non-food crops could "undermine the strategic objective of food self-sufficiency, which has been one of the objectives of the common agricultural policy since its inception". Thus it recognised – although in passing – the problem of competition between food and fuel. In its resolution of 2007¹⁸ on the Road Map for Renewable Energy in Europe, the European Parliament stressed the importance of sustainability criteria for biofuels and requested the Commission to undertake action towards a mandatory certification system for biofuels. A stronger position of the European Parliament can be found in the Resolution of 2008 on sustainable agriculture and biogas¹⁹. It is important to note that in this document biogas production using livestock manure, sludge, organic waste and crop by-products unsuitable for food and feed production is preferred. Moreover the connection between bioenergy production (primarily bioethanol and biodiesel) and rising grain and food prices on the world market is taken into account.



2.1. Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources

However, the real focus on bioenergy sustainability comes from the directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources. Firstly, the Directive introduces mandatory national overall targets. Each Member State shall ensure that the share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy in 2020 at least matches its national overall target set out in the Directive. Such mandatory national overall targets are consistent with a target of at least a 20 % share of energy from renewable sources in the Community's gross final consumption of energy in 2020, as established by the aforementioned Roadmap.

Secondly, the Directive sets out sustainability criteria for biofuels and bioliquids "in order to ensure a coherent approach between energy and environment policies"²⁰. It considers both biofuels and bioliquids recognizing that "the introduction of sustainability criteria for biofuels will not achieve its objective if those products that do not fulfil the criteria and would otherwise have been used as biofuels are used, instead, as bioliquids in the heating or electricity sectors. For this reason, sustainability criteria should also apply to bioliquids in general."²¹

As far as the use of biomass for energy purposes other than biofuels and bioliquids is concerned, the Directive charges the Commission to report on requirements for a sustainability scheme. That report was to be accompanied by proposals for a sustainability scheme for other energy uses of biomass to the European Parliament and the Council.

In its report²² the Commission recommends that Member States ensure that solid and gaseous biomass used for electricity, heating and cooling is consistent with the sustainability criteria laid down in the Renewable Energy Directive although with some modifications.

According to the Directive the increasing worldwide demand for biofuels and bioliquids should not have the effect of encouraging the destruction of biodiverse territories. For these reasons, it deems it necessary to define sustainability criteria which ensure that biofuels and bioliquids can qualify for the incentive rewards only when it can be guaranteed that they do not originate in biodiverse areas or that they do not endanger ecosystems.²³ Thus, in article 17 the criteria are announced. They relate to greenhouse gas reductions, land with high biodiversity value, land with high carbon stock and agro-environmental practices.

In brief, to qualify for financial support, biofuels and bioliquids have to reduce greenhouse gas emissions and they are not to be produced using raw materials from the land with high carbon stock or high biodiversity value – such as primary forests or areas designated by law for nature protection purposes. Moreover, where biofuels and bioliquids are made from raw material produced within the European Union, they should also comply with European environmental requirements for agriculture, including those concerning the protection of groundwater and surface water quality, and with social requirements.

Furthermore, according to the Directive the Commission will report every two years to the European Parliament and the Council on the impact on social sustainability of increased demand for biofuel in the Community and in third countries, on the impact of Community biofuel policy on the availability of foodstuffs at affordable prices, in particular for people living in developing countries, and wider development issues. Reports will address the respect of land-use rights. They will state, both for third countries and Member States that are a significant source of raw material for biofuel consumed within the Community, whether the country has ratified and implemented some Conventions of the International Labour



Organisation mentioned in the Directive, such as the Convention concerning Forced or Compulsory Labour, the Convention concerning Equal Remuneration of Men and Women Workers for Work of Equal Value, the Convention concerning the Abolition of Forced Labour, the Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment, etc. Moreover the Commission will, if appropriate, propose corrective action, in particular if evidence shows that biofuel production has a significant impact on food prices.

It is important to underline that these sustainability criteria are not mandatory in general, but their fulfilment permits member States to include energy from biofuels and bioliquids in measuring their achievement of national energy targets; measuring compliance with renewable energy obligations and, overall, for eligibility for financial support. So biofuels and bioliquids can be counted as renewable energy for the purposes of this directive and they can obtain financial support only when it can be guaranteed that they meet these criteria.

2.2. Sustainability criteria and WTO regulations

The introduction of obligatory sustainability criteria that excluded the use of non-sustainable biomass could be seen as a trade barrier and therefore, it becomes relevant also to the regulations of the World Trade Organisation.

As you know, the WTO fundamental principle is based on non-discrimination which means that every WTO member agrees to treat the products of another member the same as it treats its own or the same as it treats the product of any other member, in return for reciprocal treatment.

With regard to the sustainable bioenergy scheme and WTO regulations, when Directive 2009/28 was still at the proposal stage, a report on ‘Sustainability Criteria and Certification systems for Biomass Production’ was written in 2008 by a private firm of consultants with the objective “to provide a basis upon which the Commission’s Services could decide which actions to undertake in view of proposing minimum sustainability criteria and certification systems for the production of biomass in the EU and for imported biomass.”

The study examined whether the implementation of certain trade measures giving effect to biomass sustainability criteria were compliant with the rules of the World Trade Organization (WTO).

According to the study, the most relevant WTO agreement in this case is the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1994). It regulates the market access of WTO Member States and its relevant provisions in the context of bioenergy sustainability are:

- GATT 1994 Article I: This provision sets out the most favoured nation (MFN) principle, according to which Members must extend any advantage granted to a product from one WTO member to ‘like’ products from all other WTO Members.
- GATT 1994 Article III: This provision sets out the national treatment principle, according to which internal taxes and regulations must treat imported products no less favourably than ‘like’ domestic products.
- GATT 1994 Article XI: This article prohibits the use of quantitative restrictions, including “prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges” on the importation and exportation of products from or into other WTO Member countries.

Therefore, the Gatt Agreement mandates equal treatment of “like” products and sustainable, and non-sustainable biomass and biofuels can be regarded as “like” products. So criteria that prevent the use of non-sustainable biofuels which are ‘like’ sustainable biofuels, are potentially conflicting with GATT 1994.



Nevertheless, article XX of the Gatt Agreement contains exemptions, according to which environment-related measures on products and the use of necessary measures to assure that these standards are met can be justified even though they violate the general principles of GATT 1994. Among others, these measures are justified when (i) it is necessary to protect human, animal or plant life or health or (ii) when they relate to the conservation of exhaustible natural resources as long as such measures are introduced in conjunction with restrictions on domestic production or consumption.

Therefore, the main question is whether the enforcement of sustainability criteria can be considered as part of the general exceptions presented in Article XX. The Study concludes that:

1. Requirements related to the greenhouse gas balance including carbon sinks can probably be formulated compliant with WTO rules, provided that foreign products are not treated less favourable than domestic products and that the measure does not fall under GATT 1994, article XI.
2. Some of the local environmental criteria (biodiversity, soil and surface water protection, air quality etc.) may be compliant with WTO rules.
3. Criteria to avoid competition with food products and social criteria like contribution to local prosperity and social well being of local population are most probably not compliant with WTO rules.»

Consequently, the EU Directive has formulated a scheme which does not forbid the importation of “non-sustainable” biofuels and bioliquids but at the same time introduces environmental criteria. In order to tackle negative impacts on social sustainability and on the availability of foodstuffs at affordable prices and to guarantee the respect of land rights and the well-being of employees, the Directive has set out the need for a biannual report from the Commission instead of an obligatory system of rules.

These questions of sustainability can be heeded in a voluntary certification system because this does not go against the WTO rules regarding obligatory certification. On the international level, this kind of voluntary system has recently been created. Moreover, Directive 2009/28 stated that “there is a concern that production of biofuels and bioliquids in certain third countries might not respect minimum environmental or social requirements. It is therefore appropriate to encourage the development of multilateral and bilateral agreements and voluntary international or national schemes that cover key environmental and social considerations, in order to promote the production of biofuels and bioliquids worldwide in a sustainable manner.”²⁴

2.3. The introduction of international sustainability criteria

In the last years, several discussion forums for the introduction of sustainability criteria have been established, like those within the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), the IEA (International Energy Agency), the WWF (World Wildlife Foundation), FAO (Food and Agricultural Organization), etc. Over recent years, in collaboration with its partners, the FAO has developed the “FAO Support Package for Decision-Making for Sustainable Bioenergy”.

It includes different elements, which have been developed under various FAO projects and activities and that can be used within the decision-making and monitoring processes of bioenergy development:



- The UN-Energy Decision Support Tool for Sustainable Bioenergy (DST), prepared jointly by FAO and UNEP, proposes step-wise guidance for both strategy formulation and investment decision-making processes.
- The Bioenergy and Food Security project (BEFS) supports countries with bioenergy policy that would safeguard food security. BEFS represents the core of FAO's support to governments that wish to undertake an analysis of sustainable bioenergy potential with a focus on food security.
- The Bioenergy and Food Security Criteria and Indicators project (BEFSCI) has developed a set of criteria, indicators, good practices and policy options on sustainable bioenergy production that foster rural development and food security.
- Integrated Food Energy Systems (IFES) is one type of good practice being promoted by FAO.
- The Bioenergy Environmental Impact Assessment Framework (BIAS) was developed to give a brief overview of the main environmental issues and to examine methodological options for evaluating environmental impact of bioenergy projects and policies.

In addition, FAO hosts the Secretariat of the Global Bioenergy Partnership (GBEP) which now plays a very important role at the international level. It points out the importance of bioenergy development both for developing and developed countries: "In developing countries, switching from traditional to modern bioenergy can reduce death and disease from indoor air pollution, free women and children from collecting fuelwood and reduce deforestation. It can also cut dependence on imported fossil fuels, improving countries' foreign exchange balances and energy security. Furthermore, bioenergy can expand access to modern energy services and bring infrastructure such as roads, telecommunications, schools and health centres to poor rural areas. In such areas, bioenergy can increase the income of small-scale farmers, alleviating poverty and decreasing the gap between rich and poor. In urban centres, using biofuels in transport can improve air quality.

For developed countries, where the focus is on reviving economic growth and mitigating climate change, bioenergy can stimulate a green recovery, generating more jobs and fewer greenhouse gas emissions than fossil fuels. It can breathe life into rural economies and diversify energy supply.

However, if not sustainably produced, bioenergy can place extra pressure on biodiversity, scarce water resources and food security. If land use is not well planned and enforced, increased deforestation, loss of peatlands and land degradation can occur and lead to an overall negative impact on climate change. Where land tenure is insecure, communities can be displaced and lose access to land and other natural resources."²⁵

Thus the GBEP has agreed on a set of voluntary, practical and scientific sustainability indicators with the aim of helping countries to assess and develop sustainable production and use of bioenergy.

The agreement marks the first global, government-level consensus. It is obviously not legally binding, considering the aforementioned WTO regulations, but its importance is clear both for creating international consensus and for the holistic approach to assessing important aspects of the conciliation of bioenergy and sustainability. This approach is evident in its analysis of the 24 sustainability indicators which are set out under three pillars: an environmental, a social and an economic one.

The environmental pillar considers the themes of "greenhouse gas emission; productive capacity of the land and ecosystems; air quality; water availability, use, efficiency and quality; biological diversity, land use change".



The social pillar takes into account “the price and supply of a national food basket; access to land, water and other natural resources; labour conditions; rural and social development; access to energy; human health and safety”.

The economic pillar concentrates on “resources availability and use efficiencies in bioenergy production, conversion, distribution and end-use; economic development; economic viability and competitiveness of bioenergy; access to technology and technological capabilities; energy security/diversification of sources and supply; energy security/infrastructure and logistics for distribution and use”.

The 24 sustainability indicators are “intended to provide policy-makers and other stakeholders with a tool that can inform the development of national bioenergy policies and programmes, monitor the impact of those policies and programmes, as well as interpret and respond to the environmental, social and economic impacts of their bioenergy production and use”²⁶

The emphasis of this work is on providing measurements useful for policy analysis and development. The indicators do not feature directions, thresholds or limits and do not constitute a standard, but they can show progress towards or away from a sustainable path of development²⁷.

¹ IUCN, International Union for Conservation of Nature, <http://www.iucn.org/what/tpas/energy> (last access 21 May 2012)

² See BRADBROOK, ADRIAN J. AND OTTINGER, RICHARD L. (Eds.) (2003), *Energy Law and Sustainable Development*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, p. vii, where it is also highlighted that “rather than being a refined and integrated legal field of law, the laws of this sector are characterized by a lack of basic principles or integrative systems. Its costs are underwritten by application of public finance laws.”

³ Communication *Cooperation with developing countries in the field of energy* COM 78 355 final of 31 July 1978). This tendency was followed also by the European Council in Bremen (6-7 July 1977). Later, with the Communication *Energy cooperation with developing countries and the role of the Community* COM (80) 96 final of 7 March 1980, the Commission illustrated the financial commitment aimed to energy development by Un, World Bank OECF, USA and Japan. In this occasion it highlighted that the CEE and the World Bank were the major donors.

⁴ For an analysis of the international climate change regime see, recently, *Global climate change*, Michael B. Gerrard, Editor, 2007.

⁵ *For A European Union Energy Policy - Green paper* COM/94/659FINAL; Communication from the Commission - *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy - Green paper for a Community Strategy* COM/96/0576 FINAL.

⁶ White Paper - *An energy policy for the European Union* COM/95/0682 FINAL; Communication from the Commission - *Energy for the future: renewable sources of energy - White Paper - For a Community strategy and action plan* COM/97/0599 final.

⁷ Communication from the Commission - *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy - Green paper for a Community Strategy* COM/96/0576 FINAL, p. 3-4.

⁸ Environmental concerns in the energy sector were central, amongst others, in the following Commission’s documents: Report from the Commission of the EC to the United Nations Conference on the environment and development (Rio del Janeiro 1992 SEC 891) 2488; *The energy dimension of climate change* COM (97) 196; *Strengthening environmental integration within Community energy policy* COM (98) 571; *The Cologne report on environmental integration: main streaming of environmental policy* SEC (99) 777.

⁹ COM (98) 571

¹⁰ Communication from the Commission - Biomass action plan COM/2005/0628

¹¹ Commission Communication of 8 February 2006 entitled "An EU Strategy for Biofuels" [COM(2006) 34 final - Official Journal C 67 of 18 March 2006]

¹² Green Paper - A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy {SEC(2006) 317}

¹³ [COM(2007) 1 final - Not published in the Official Journal]

¹⁴ Reducing its energy consumption by 20% by 2020 was the objective that EU has set itself in its Action Plan for Energy Efficiency (2007-2012).

¹⁵ [COM(2006) 848 final - Not published in the Official Journal].



- ¹⁶ EEA, 2006, *How much bioenergy can Europa produce without harming the environment?* EEA Report, No 7/2006.
- ¹⁷ European Parliament resolution on the promotion of crops for non-food purposes (2004/2259(INI))
- ¹⁸ Resolution of 25 September 2007 on the Road Map for Renewable Energy in Europe
- ¹⁹ European Parliament resolution of 12 March 2008 on sustainable agriculture and biogas: a need for review of EU legislation (2007/2107(INI))
- ²⁰ Whereas 68, Directive 2009/28/EC.
- ²¹ Whereas 67, Directive 2009/28/EC.
- ²² Report from the Commission [COM(2010)11]
- ²³ Whereas 69, Directive 2009/28/EC.
- ²⁴ Whereas 74, Directive 2009/28/EC.
- ²⁵ Final report “The Global Bioenergy Partnership Sustainability Indicators for Bioenergy”, dec. 2011, p. iii.
- ²⁶ Ibid. p. iv.
- ²⁷ European Energy Review, www.europeanenergyreview.eu



Acquisition of Agricultural Land by Foreigners – The Case of Slovakia

**Adquisición de Suelos Agrícolas por Extranjeros –
el Caso de Eslovaquia¹**

Anna Bandlerová², Loreta Schwarczová³, Pavol Schwarcz⁴

Abstract

The European Union based on the application of the Slovak republic has prolonged the moratorium - which was originally set until 30th April, 2011 - on the purchase of agricultural land by foreigners by 3 years. Thus Slovakia has belonged among those EU countries where non-residents will be allowed to acquire agricultural land property only after 2014. It is questionable whether a solution for the future is an extension of the moratorium on the sale of agricultural land for foreigners since those are allowed to purchase agricultural land relatively easily by setting up a legal entity in Slovakia. We suppose the extension of the moratorium not to be a sufficient tool to protect the agricultural land in Slovakia against its acquisition by foreigners. Therefore we believe in the need to find a comprehensive solution which will be in accordance with international standards.

Key words

Agricultural land, foreigners, direct payments, acquisition of agricultural land by foreigners, prolongation of moratorium

Resumen

La Unión Europea basada en la solicitud de la República de Eslovaquia ha prolongado la moratoria, que se fijó inicialmente al 30 de abril de 2011, en la compra de los suelos agrícolas por extranjeros por 3 años más. Así Eslovaquia pertenece entre los países de la UE donde a los no residentes se les permitirá adquirir suelos agrícolas sólo después de 2014. Cabe preguntarse si una solución para el futuro es una extensión de la moratoria sobre la venta de tierras agrícolas a extranjeros ya que están autorizados a comprar tierras agrícolas con relativa facilidad mediante la creación de una entidad legal en Eslovaquia. Suponemos que la extensión de la moratoria no es una herramienta suficiente para proteger los suelos agrícolas en Eslovaquia, en contra de su adquisición por extranjeros. Por lo tanto creemos en la necesidad de encontrar una solución completa que será de acuerdo con las normas internacionales.

¹ **This paper was published in the scientific journal EU Agrarian Law**

² The Slovak University of Agriculture in Nitra

³ The Slovak University of Agriculture in Nitra

⁴ The Slovak University of Agriculture in Nitra



Palabras claves

Suelo agrícola, extranjeros, pagos directos, adquisición de suelos agrícolas por extranjeros, extensión de la moratoria.

INTRODUCTION

The agricultural land tenure is the result of a long lasting development of the society in each country. Individual legal institutions originate and exist under certain historical conditions. The land question is currently being reappraised worldwide. Land and resource policy is the key to future economic and social development. The outbreak of land conflicts is only an indicator of a more complex process. Functioning land tenure systems are crucial for efficient agricultural production, more diversified land use in rural areas and the dynamics of sectorial change and urbanization. In the initial stages of privatisation an opinion - that the agricultural land will be gradually used directly by its owners - prevailed. Neither restitutions nor landowners who regained their right to use the land in Slovakia take vastly their possibility to use it and to start their own business activities. The majority of them are interested in renting – leasing the land or are interested in its selling. Only a fraction of the land owners began to manage it alone. This fact is confirmed by the results of the Research Institute of Agriculture and Food Economics Research⁵ (RIAFE). This information is confirmed by various surveys conducted by the Department of Law within their research projects⁶.

The new phenomena appeared in the period after 1990 in the field of agriculture of post-socialist countries – the interest in the purchase of agricultural land from the part of foreign entities mainly. Even the Law of the European Union does not intervene into legal regulations of EU member states land relations, and this field belongs to exclusive power of each EU member state, we can definitely emphasise the significant impact of EU Policies on this field.

1. AIM, MATERIAL AND METHODS

The aim of this paper is to analyse and discuss opinions as well as the current status of agricultural land ownership by foreigners after 8 years from entering of Slovakia into the EU. Especially we have pointed out the following questions:

1. Does the legal regulation guarantee the protection of foreigners' access to agricultural land?
2. Does the legal regulation effectively protect the agricultural land, its owner and the tenant?

We focused our attention mainly on the legislation related to the results obtained on the basis of questionnaires carried out in the frame of VEGA project No. 1/0357/08 and relevant references.

2. DISCUSSION

General characteristic of Land Fund in Slovakia

⁵ Report of RIAFE 2010

⁶ Research project VEGA no. 1/0357/08 „Variable value of agricultural land“



The territory of the Slovak Republic represents 4 903 423 ha, out of this extension the agricultural land represents 48,54% (the share of the arable land out of the agricultural land is 56%), forest land represents 40,84%, water areas 1,89 %, built-up areas and other areas represent together 8,73%. On the basis of the specified acreage and growth of population it falls 0,44 ha of agricultural land and 0,26 ha of arable land per citizen⁷.

The structure of the ownership of agricultural land has not changed essentially in the last twenty years and still about 77% of agricultural land is owned by private individuals, 6,7% is state owned and 17,23% of the land has unknown owners. Land of unknown owners and state-owned land are managed by the Slovak Land Fund⁸. This means that about 23% of agricultural land remains under the state control. This situation persists despite of the fact that the state has adopted various measures aimed at eliminating the high number of land owned by unknown owners⁹.

Slovakia is one of the Central European countries with most scattered ownership of agricultural land. This fact proves to be one of the most serious problems for agricultural businesses here. Naturally the reasons of this fragmentation and problems resulting from this are reflected also in farming the land where in case – and this is the most frequent – it is concluded by a lease contract, it must be concluded with large number of people what is obviously connected with searching for owners also with high costs connected. According to the OECD (1997), in 1993 approximately 9,6 million plots were registered in Slovakia, roughly 0,45 hectares per plot, and each plot was owned by on average 12 to 15 people. This situation is a result of development of economic, social and legal phenomena in Slovakia. Land fragmentation, where a single farm comprises numerous individual parcels of land is a common agrarian feature of many transition economies as well as developing countries (Blarel et al., 1992; Dijk, 2002).

Agricultural land ownership

According to FAO (2002)¹⁰, land tenure is important in rural development interventions which place an emphasis on building people's endowments of assets so they can enjoy sustainable livelihoods. A livelihood is sustainable when it can cope with, and recover from stresses and shocks, and maintain or enhance its capabilities and assets both now and in the future, while not undermining the natural resource base. In this context, a livelihood comprises the capabilities, assets (including both material and social resources) and activities required for a means of living. Property rights to land, together with labour, form the most common endowments used to produce food for home consumption as well as cash crops that allow the family or individual to pay for other needs such as health and education. Property rights to land are thus one of the most

⁶ Statistical yearbook of Statistical Office, Slovak Republic, 2004

⁷ Slovak Land Fund (SLF) is a legal entity, established by the Act no. 330/1991 Coll., which is registered in the commercial register and manages the state land and land of unknown owners. At present according 2011 Annual Report manages approximately 23% of the total agricultural land in Slovakia

⁸ Unknown owner is either the owner, whose name is known, but his place of residence or domicile is not known, or the owner is not known, for example because the land book in the village was lost (those are less than 1%)

⁹ FAO. Land tenure and Rural Development, FAO Land Tenure studies 3. Food and Agriculture organization of the United Nations Rome, 2002 ISBN 92-5-104846-0



powerful resources available to people to increase and extend their collection of assets beyond land and labour to the full portfolio necessary for sustainable livelihoods, i.e., natural resources, social, human, and financial capital as well as physical assets.

The issue of the acquisition of agricultural land in Slovakia is regulated by several legal regulations out of which the most important are the following ones:

- Civil Code Act No. 40/1964 Coll., as amended,
- Foreign Exchange Act No. 202/1995 Coll., as amended,
- Act on Land Registries and Registration of Ownership Titles and other Rights to Real Estate (so called Land Registry Act) No. 162/1995 Coll. as amended)

Whilst the Civil Code as one of the main pillars of Slovak law contains the general regulation on legal acts and contracts including the purchase contract applicable to acquisition of real estate, the other acts comprise specific regulations of all relevant issues. The most important change which initiated the development on the Slovak real estate market and moved it to a different direction after the accession of the Slovak Republic to EU was the amendment to the Foreign Exchange Act No. 456/2002 Coll. By this amendment the strict restrictions regarding acquisition of real estate by foreigners have been abolished. The presently valid wording stipulates clearly the foreigners are allowed to acquire real estate in Slovakia with a few very limited exemptions which forbid acquisition. The exemptions include certain categories of agricultural land and forests; acquisition of real estate which is restricted by certain special regulations such as e.g. Act on Protection and Exploitation of Mineral Resources, Water Act, Act on Health Care, Act on Protection of Nature and Land, Act on Surface Communications, Act on Protection of Relics and Historical Monuments.

The ownership right is the right of the owners of the property entitling them, within the bounds of the law, to use, to hold the property and treat it according to their needs. This right originates in the moment when they acquire the ownership of the property based on the legal requirements stated in a valid legislation. In general, EU citizens can acquire a property in the Slovak Republic under the same conditions as the Slovak citizens and residents (see article 19a paragraph 1 of the Foreign Exchange Act) apart from the already-mentioned agricultural and forest land. This cannot be purchased, only inherited, unless the buyer from the EU has been farming the land for at least 3 years since May 1, 2004. In Slovakia according to the legal regulation, it is possible to divide foreign citizens into two groups in terms of competence of acquisition of ownership of the agricultural land. The first group includes foreigners who are citizens of the EU Member States and the other group foreigners, from other than EU member states. An exception, however, are those of them who have acquired such land by inheritance (§ 19a, Coll. No. 202/1995 Exchange Act, as amended), and if married to a Slovakian partner (by exercising pre-emptive rights in the case of co-ownership (Civil Code No. 40/1964 Coll. 20 as amended by later regulations) and foreigners from the first group who has been staying and farming in the country for at least 3 years the particular plot that he/ she has been renting, can be bought. No limitations of acquisition of agricultural land by foreigners from both groups, namely the EU Member States, but also from third countries, will only apply after a moratorium period that expires on 30/04/2014. It is true that if a foreigner decides to acquire agricultural land, it can be done even today by the establishment of a legal entity established in Slovakia. In accordance with the Foreign Exchange Act No. 202/1995 Coll. the legal person is considered to be a domestic entity regardless of its founder, and nothing prevents such a person from buying agricultural land. In Slovakia, where foreigners can buy agricultural land relatively easily by setting up a legal entity, foreigners own



approximately 20 000 ha or 1% of the utilised agricultural area¹¹. That is what was the reason why, for example the Hungarian legislation does not allow the acquisition of agricultural land by legal entities. The evolution of social attitudes and political opposition vis-à-vis foreign ownership restrictions appears mixed- different in neighbouring countries. Despite of its clear commitment to free capital movements, on the basis of the Accession Treaties, seven EU Member States still have transitional derogations insofar as they relate to the acquisition of agricultural land by foreigners from other EU Member States. Slovakia belongs among those seven member states and originally had such derogations until 30 April 2011¹². Following the requests of Slovakia the Commission adopted Decisions to allow for maintaining restrictions existing in their legislation at the date of their accession for a further three years until 30 April 2014.¹³ The main reason for these requests was the claimed need to safeguard the socioeconomic conditions for agricultural activities following the introduction of the single market and the transition to the Common Agricultural Policy. In particular, concerns had been raised about the possible impact on the agricultural sector of liberalising the acquisition of agricultural land due to initial large differences in land prices and income when compared to the fifteen member states which were members of the EU before 2004.

Whilst granting these extensions to the transitional periods, the Commission also called Slovakia to speed up their efforts to progressively reform their agricultural sectors in order to prepare for full liberalisation. Progress needs to be made on issues such as the privatisation process and property rights. The Commission recalled that it had already emphasised the importance of completing these reforms in its "Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty" (Mid-Term Review). In the Mid-Term Review, the Commission had also emphasised that the progressive loosening of restrictions on foreign ownership during the transitional period was strongly advised as it would also contribute to better prepare agricultural land markets for full liberalisation.

Purchase of land by foreigners and relation to direct payments

Under the Article 2 a) Council Regulation (EC) 73/2009, establishing common rules for direct support schemes for farmers under the Common Agricultural Policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No. 1290/2005, (EC) No. 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No. 1782/2003, "farmer" means a natural or legal person, or a group of natural or legal persons, whatever legal status is granted to the group and its members by national law, whose holding is situated within Community territory, as defined in Article 299 of the Treaty, and who exercises an agricultural activity. Each farmer who keeps to the rules is eligible for the support under the Common Agricultural Policy. Thus the foreign person (usually as shareholders of companies) doing business on agricultural land in

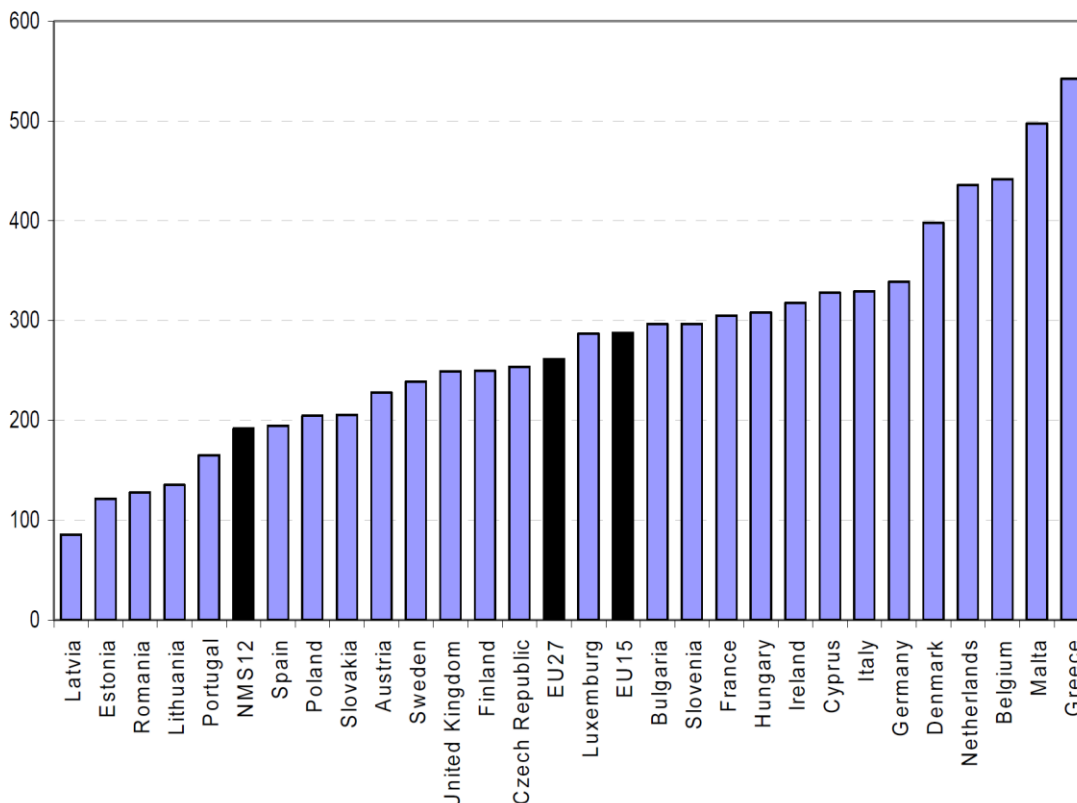
¹⁰ Swinnen, J.F.M. – Vranken, L. 2009, Land and EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, CEPS Publication, Brussels, 2009

¹¹ Decision of 14/04/2011 on Slovakia: 2011/241/EU OJ L 101, 15/04/2011.

¹² Official Journal of the European Union L 101/125 COMMISSION DECISION of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia 2011/241/EU: Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia

Slovakia can obtain subsidies in the form of direct payments. Figure 1 shows the amount of direct payments in member states of EU -27.

Figure 1 Average amount of direct payments per hectare in EU-27 (in EUR)



Source: Directorate General for Internal Policies, Policy Department B, Note for the workshop on the future of the CAP 2013 - 'Elements of the post-2013 CAP'

The average amount of direct payments per hectare in 2008 was in the EU-15 app. 45% higher than in the EU-12. If we compare Slovakia to the EU-15, direct payments in Slovakia are lower by about 40%. On the other hand, if one compares the least and most supported country, the difference is more than 6-fold.

The difference in the amount of support is based on the conditions negotiated within the EU accession process. The European Commission argued that, due to the large gap between the level of gross domestic product could a sudden flow of high-support payments disrupt rural economies in Central and Eastern Europe and encourage inflation. Similarly, the European Commission's important argument was that the payment of full amount of direct subsidies in the 10 new member countries would constitute significant burden on the EU budgetary resources.

Finally a compromise agreement was reached and it is allowing before reaching the full level of EU-15 countries 10-year period of gradual introduction of direct support, starting from 25% level in 2004. It was also agreed that the new Member States are able to provide farmers national supplement, reaching a maximum of 30% level of the EU. This means that farmers could actually receive in 2004 55% of the level of support in EU-15 member states. National supplements fall to 20% in 2011 and 10% in 2012, when the EU contribution will reach 80%, respectively 90% of EU average.



Table 1 Direct payments in new member states (as a percentage of EU-15)

Year	EU contribution	Maximum national supplement	Total maximum payment
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100	0	100

Source: European Commission

National supplements represent for the national governments of the new Member States the possibility and not an obligation. Between 2004 and 2005 some countries (e.g. Czech Republic and Slovakia), due to lack of funds refused to pay the supplements in full amount. Direct payments in Bulgaria and Romania will be implemented exactly in the same way, but 10-year transitional period will be for these two countries paid between 2007 and 2016.

Given the low price of agricultural land compared with the EU-15 countries and the possibility of obtaining direct payments we record high interest of foreign persons on purchase of agricultural land in Slovakia. As in law foreign persons are not allowed to buy agricultural land in Slovakia, the purchase of land is usually done by establishing legal entities, respectively joining existing legal entities. In this context it is important to think about several related issues:

- *What happens after the extension of the moratorium when foreigners will not be able to buy agricultural land?*

In fact it should be noted that the price of agricultural land in Slovakia is several times lower than in some European Union countries. This is one of the reasons why foreigners are interested in buying the agricultural land. Eventually the interest of foreigners towards to agricultural land in Slovakia is influenced by EU Policies – direct payments as well as by cheaper labour force.

- *Will our farmers get rich enough to become a competition to foreigners and will they be able to buy agricultural land themselves?*

- *Will the Slovak agricultural land owners (if they are nationally oriented) sell them the land preferably?*

- *Will the demand for land change?*

- *Will we be able to hold the land ownership exclusively for the Slovak citizens?*



We suppose the solution is linked to the adoption of the legislation which would allow the sale and lease of the state land and partly the land of unknown owners. This represents a whole complexity of problems.

According to Swinen, J. – Vranken, L. (2009) the exchange of land, including the purchase of land by foreigners, will improve productivity, enhance access to capital, technology and knowledge, and hence stimulate economic development. These insights underpin the principle that accession to the EU implies the integration of the accession countries into a single free market, also with respect to land. The fact is that the land is the basic mean of production for farmers. It is necessary to create a transparent and unbiased environment in this area. One possible way would be to adapt the legislation of other developed countries such as France, Germany or Denmark. According to the legislation of these examples it is not a simple way for a foreigner to buy agricultural land since the legislation sufficiently reacts and protects the land tenants. Therefore a purchase of agricultural land for the purpose of the investment or doing a business is rather difficult.

We suppose that the extension of the moratorium is not a sufficient tool to protect Slovakian agricultural land because foreigners as mentioned before may already purchase the land as foreign legal entities. It is questionable whether a solution for the future is an extension of the moratorium on the purchase of agricultural land by foreigners (as suggested for another 3 years).

We consider the need to find a comprehensive solution that will be in accordance with international standards as an essential step forward since Slovak farmers might have not been able to compete with foreign investors even after three years. We can see the opportunity in Slovak republic in adopting legal regulation according to which the agricultural land could have been purchased only by those stakeholders who live in the appropriate region. Another solution we can potentially see in the setting of the first option to purchase of agricultural land in favour of tenants of neighbouring land plots while these would express an interest in the purchase. In applicable cases the purchase of the land would have to be approved by local agrarian authorities. Actually the situation in Slovakia reflects the fact that if foreign citizens - regardless of whether they come from European Union Member States or third countries and decide to lease the farm - nothing can be done to prevent them of doing so. Based on our experiences obtained by questionnaires and interviews with both farmers and bank representatives we can assume that foreigners (company owners or part-owners) currently purchase agricultural land in Slovakia.

CONCLUSION

Council meeting of the European Union on Agriculture in 1997 stated that European Agriculture as an economic sector must be versatile, sustainable, competitive and spread throughout Europe (including the less-favoured and mountain regions). It must be able to maintain the countryside, protect wildlife and pose a major contribution to the vitality of rural life, and be able to respond to consumer concerns and demands regarding quality and safety. Wide ranges of options for implementation of Common Agricultural Policy in EU Member States demonstrate the importance of national decisions on the impact of reforms on agriculture. Different forms of implementation will vary degree bind payment to factor markets, especially in the land market. This can have lasting effects on adjustment of agriculture and its competitiveness in the EU. Adoption of a number legislative amendments relating to land ownership, the lease of agricultural land, its price, the acquisition of ownership by foreigners, as well as the National Strategic Rural



Development Plan for 2007-2013 anticipated that legislation will have a positive impact on the development of the market in agricultural land, farming business and contribute to the promotion of economic activities in rural areas. Nevertheless, even after 8 years of the accession of the SR into the EU it shows that the ownership of agricultural land by foreigners is mainly influenced by moratorium on sale of agricultural land to foreigners but also by instability of legal regulations, fragmentation of land ownership, uncompleted land arrangements, up to now an unsolved problem of non-identified land (land of unknown owners).

REFERENCES

1. BLAREL, B. - HAZELL, P. - PLACE, F. - QUIGGIN, J.. 1992. The economics of farm fragmentation: evidence from Ghana and Rwanda. *The World Bank Economic Review* 6(2), p. 233-254.
2. BUDAY, Š. 2007. Agricultural land market in Slovakia. In: *AGRIC. ECON. – CZECH*, 53, 2007 (4). p. 146–153
3. BUDAY, Š.: Trh s poľnohospodárskou pôdou na Slovensku v rokoch 2001-2008, *Agric. Ekon-Czech*, 57,2011(1)“1-10
4. CIAIAN, P. - POKRIVČÁK, J. - QINETI, A. 2007. *Land Markets: Theory and Evidence from Transition Countries*, 2007
5. CIAIAN, P. – SWINNEN, J.F.M. 2007. “Credit Market Imperfections and the Distribution of Policy Rents: The Common Agricultural Policy in the New EU Member States.” *LICOS Discussion Paper* 183/2007.
6. DALE, P. – BALDWIN, R. 2000. Emerging land markets in Central and Eastern Europe. *Structural Change in the farming Sectors of Central Eastern Europe*. Warsaw: World Bank, 2000, p. 81-115. ISBN 0-8213-4733-0
7. DIJK, T.V. 2002. Scenarios of Central European land fragmentation. *Land Use Policy*. 20(2), p. 149-158.
8. FAO. *Land tenure and Rural Development*, FAO Land Tenure studies 3. Food and Agriculture organization of the United Nations Rome, 2002 ISBN 92-5-104846-0
9. LATRUFFE, L., LE MOUËL, C. 2006. Description of agricultural land market functioning in partner countries. *IDEMA working paper*, deliverable 09.
10. ORAVEC, I. 2005. *Roľnícke noviny* 13/2005, p. 7.
11. PUŠKÁČ, J. 2009. Návrh legislatívnych opatrení zameraných na rozvoj vidieka a stabilitu podnikateľského prostredia v poľnohospodárstve. In: *Rozvoj vidieka a spoločná poľnohospodárska politika EÚ*, Nitra: SPU. 2009. P. 268 – 269 ISBN 978-80-552-0200-6
12. SWINNEN, J.F.M. – VRANKEN, L. 2009, *Land and EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, CEPS Publication, Brussels. 2009.
13. SWINNEN, J.F.M. AND L. VRANKEN 2010. *Review of the Transitional Restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the Acquisition of Agricultural Real Estate*, CEPS report prepared for the European Commission. Brussels. 2010.
14. TATÍK, J. – KNIEBUGEL, P.: Porovnanie trhových cien pôdy a výšky nájomného vo vybraných krajinách Európskej únie. <http://www.mpsr.sk/slovak/spf/spfceny.htm>
15. VAN HERCK, K. AND VRANKEN L. 2011. Direct payments and rent extraction by land owners: Evidence form New Member States, Ancona - 122nd EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural and Rural Policy Making".



Other sources

1. Decision of 14/04/2011 on Slovakia: 2011/241/EU OJ L 101, 15/04/2011.
2. Official Journal of the European Union L 101/125 COMMISSION DECISION of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia 2011/241/EU: Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia
3. Agricultural statistics, Main results 2008-2009, Eurostat. 2010. ISSN 1830-463X
4. Judgement of 27.11.2007 to the complaint. 74258/01 for violation of Article 1 of Protocol. 1 to the Convention. In: Justičná revue (Justice revue), annex 4, 2008, year 60, p.56
5. Report OECD. 1997
6. Civil Code Act No. 40/1964 Coll., as subsequently amended.
7. Foreign Exchange Act No. 202/1995 Coll., as amended.
8. Act No. 162/1995 Coll. As amended. on Land Registries and Registration of Ownership Titles and Other Rights to Real Estate (so called Land Registry Act) .
9. Report of research project VEGA č.1/0357/08 „Variable value of agricultural land“.

Contact address:

prof. JUDr. Anna Bandlerová, PhD., Department of Law, Slovak University of Agriculture in Nitra, Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: Anna.Bandlerova@uniag.sk

doc. Ing. Loreta Schwarczová, PhD., Center of International Programmes, Slovak University of Agriculture in Nitra, Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: Loreta.Schwarczova@uniag.sk

doc. Ing. Pavol Schwarcz, PhD., Department of European Policies, Slovak University of Agriculture in Nitra, Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: Pavol.Schwarcz@uniag.sk



Forest Sustainable Development and Access to the Rural Land

Desarrollo Rural Sostenible y El acceso a la Tierra Rural

Alba Esther de Bianchetti¹

Abstract

The humanity needs of the culture of forests, because the products and forest by-products are still essential indispensable and in some cases irreplaceable. To realize forest plantations, it is needed of lands in sufficient and available extension by a long term, in order to obtain the awaited benefits.

Countries with suitable surfaces for this culture, have taken diverse measurements in order to stimulate the investment for cultivated forests, since it is the case of the Argentina. On the other hand, the land as finite resource, has provoked juridical measures of protection or restriction, according to sovereign aims of the countries.

In this presentation we are going to develop the current collision of procedure that stimulate the forest activity, with others that impose restrictions or border to the domain and the need to overcome such antinomies, in the frame of a sustainable development.

Key words

Forestall activity, sustainable development, rural land

INTRODUCCIÓN

El fundo rural, su posesión, tenencia o propiedad, históricamente ha estado vinculado al Derecho Agrario, al punto que hasta se llegó a identificar con el objeto de esta disciplina. La consideración jurídica de la tierra rural ha evolucionado y actualmente se encuentra afectada por nuevos problemas, que derivan del aumento significativo de la población y la consecuente demanda de alimentos.

En este sentido cobra relevancia jurídica la propiedad del suelo y conforma un eje problemático la posesión de la tierra, donde se advierten la aparición del fenómeno de la concentración; la presión que ejerce el capital inversor globalizado, lo que a su vez moviliza el agronegocio como fuente de lucro y una forma de extranjerización.

El fenómeno es global, por ello los países y los derechos evolucionan tratando de encontrar respuestas a los nuevos fenómenos, tratando de fortalecer la conservación del recurso.

Por otra parte es claro que se requiere también de inversiones, para aumentar la producción y cubrir la demanda de alimentos. Ello dio nacimiento a capital transnacional volátil, que busca oportunidades de ganancias. Bajo el modelo del agronegocio, que muchas veces logra determinar qué se va a producir en un país y cómo, ofertando un paquete tecnológico que provee semillas transgénicas, herbicidas, fertilizantes, mecanización y persiguiendo una producción cada vez a mayor escala.

¹ UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE, Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas
Abogada. Magister. Profesora Adjunta Derecho Agrario, Energía, Minería y Ambiente en la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste Argentina. Investigador Categoría II. Dirige Becarios de Pre-grado y de Posgrado.



Cada país o región reaccionan con medidas diversas, tratando de proteger la soberanía del suelo, pone límites a la extranjería o bien, para proteger a los pequeños productores nacionales que no pueden competir con el capital foráneo, ponen trabas al capital inversor multinacional.

Es común observar que tales medidas en forma aislada no logran el objetivo propuesto, es mas, muchas veces se producen efectos no esperados. Esa experiencia es la que sugeriría que las políticas sean pensadas de manera sistémica y en especial en el marco de un desarrollo sustentable, diseñando planes y programas a mediano y largo plazo.

Para ejemplificar lo precedentemente expresado, desarrollaremos inconsistencias entre políticas de inversión para bosques cultivados y las restricciones impuestas al dominio de extranjeros, en nuestro país la Argentina. En el entendimiento que al ser global los fenómenos descriptos, podría ser generalizable la observación de tales experiencias.

Palabras claves

Actividad forestal, desarrollo sostenible, tierra rural

1. Material y Metodología

Para la realización de esta ponencia se ha seguido un método exploratorio-descriptivo, en el marco de un enfoque cualitativo. Básicamente se realiza análisis de legislación y su incidencia, para arribar a conclusiones generalizables. Esencialmente con búsqueda y apoyo bibliográfico, recolección de datos de diarios y revistas de actualidad, incluyendo sitios web del sector forestal en especial.

2. Resultados

El hombre y los recursos naturales: en especial tierra y bosques

Desde la primera revolución agrícola hace unos 10.000 años, las sociedades humanas abandonaron la caza y la recolección como fuente de alimentos y pasaron a producirlos, domesticando animales y plantas y utilizando la tierra como base de las actividades.

Siglos más tarde con la revolución industrial y el agregado de conocimientos, generaron una sobre oferta de alimentos que a su vez, se comenzó a trasladar a los lugares más aislados del planeta. No faltaron voces de alarma como la de Malthus, quien desarrolló la teoría alertando que; mientras los medios de subsistencia crecen en progresión aritmética, la población crece en forma geométrica y ello llevaría a la civilización a un caos o a su extinción. Fue el desarrollo del conocimiento el que pareció desvirtuar esta teoría fatalista y actualmente los problemas se relacionan mucho más con el acceso, una mala distribución, acceso, o falta de disponibilidad de los bienes primarios, por parte de una franja importante de la población, que se ve imposibilitada de cubrir sus necesidades básicas, o la imposibilidad de producirlos.

Sin embargo no podemos obviar aún al factor tierra, porque la posibilidad global de cultivos está en función de ella y de poder aumentar cada vez más el rendimiento por unidad económica de producción.²

² *“La aparición de estos empresarios agrarios de grandes volúmenes, que en muchos casos obtienen sus recursos económicos de fuera del ámbito de lo estrictamente productivo y las nuevas modalidades de producción intensiva sobre el suelo, han logrado poner en riesgo este recurso natural, pues su efímero paso por esta actividad solo se presenta cuando los márgenes de ganancia se lo permiten en coyunturas temporales, con lo que poco les interesa resguardar el precio rural para conservar el recurso para las*



En este contexto la tierra nos pone frente a un límite: su disponibilidad y su capacidad depende de las prácticas sustentables que se aplique o se ignoren. A su vez compiten en relación a una misma superficie, la necesidad de cultivos, criar y alimentar a animales, generar energía en forma de biocombustible, sin olvidar la demanda industrial de bosques, sus productos y subproductos.

Con relación a esto último, la FAO asegura que la demanda mundial de madera ha aumentado un 25% en lo que va desde 1999 a 2010. Un gran porcentaje de esa demanda la cubren los bosques cultivados, pero el total de la cubierta forestal es aún muy escasa en relación a la demanda. Entre 1990 y 2000 la extensión de plantaciones forestales se cuadruplico, estimándose que la tendencia se mantendrá.

Apenas mencionamos dos recursos claves: la tierra y los bosques. Pero no podemos pensar en ellos, sin tener en cuenta el recurso agua, ya que estos recursos interactúan eco sistémicamente y si afectamos uno de ellos, afectamos al todo: al ambiente y al hombre.

Entonces nos formulamos estas preguntas: ¿De donde saldrá toda la tierra necesaria para cubrir las demandas crecientes de esta población y la que vendrá? ¿Cómo responde el Derecho a estas demandas y los conflictos que se generan?

Al acentuar el hombre la presión sobre la disponibilidad de la tierra, el agua y los bosques, se van delineando ejes problemáticos actuales complejos y por ello, los países comienzan a generar políticas de protección con relación a la soberanía de sus recursos.³

3. La demanda de bosques cultivados y el marco jurídico de incentivos

Si bien los bosques naturales son capaces de brindar madera y otros subproductos, es de los bosques cultivados, que en mayor porcentaje se nutre la industria forestal. El cultivo de árboles lo ubicamos dentro del Derecho Agrario, aunque con características muy peculiares que lo diferencian de otra clase de cultivos. Por citar un ejemplo, el largo ciclo biológico que requiere, contabilizado en 15, 20, 30 y hasta 50 años, según la especie y la región.

Hay que mencionar que el sector forestal puede exhibir políticas de incentivos por mas de 30 años, que han trascendido distintos gobiernos, al menos en nuestro país. Desde la sanción de la Ley 13.273 de defensa de la riqueza forestal, se han reglado exenciones de todo tipo, acceso a créditos favorables o subsidios, a las sombra de lo que se fue implantando bosques de producción. El 70% de la superficie forestada de la Argentina, se concentra en las provincias de Misiones y Corrientes, constituyéndose en una actividad económica relevante en esta región.

El significativo incremento de la superficie forestada obedece no solo a la disponibilidad de tierras, buen clima y régimen favorable de lluvias, sino a los múltiples incentivos que promueve actualmente la Ley 25.080 de Inversiones para bosques cultivados. Desde el inicio de su vigencia – 1999 en adelante- no han cesado de incrementar las áreas cultivadas con pinos y eucaliptos en primer lugar, siendo especies exóticas para estas regiones.⁴

generaciones futuras.” Sanchez Mauricio, “Límites del derecho de propiedad en función a la protección ambiental”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010, pág. 400.

³ Garbarini Islas Guillermo, dice que: “*Puede decirse sin mentir, que todo el derecho rural y que todo el régimen agrario de un país descansan sobre la seguridad de la Propiedad*” Derecho Rural Argentino, edición actualizada por Guillermo Harvey, Editado por la Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1996, pág. 34.

⁴ Ley 25.080 B.O. 1999/01/19 Prorrogada por 10 años mas según Ley 26432 B.O. 29/12/2008. La estabilidad fiscal ya se contemplaba en la Ley 24.857 promulgada el 05/09/1997.



Esta norma, entre otros objetivos, se propone promover nuevos emprendimientos forestales, ampliación de los bosques existentes y mantener la biodiversidad y sustentabilidad de los recursos naturales. Para ello, instituye un régimen de promoción de las inversiones, pudiendo ser beneficiarios tanto personas físicas como jurídicas; que realicen implantación de bosques, su mantenimiento, manejo, riego, protección y cosecha de los mismos. En lo que refiere al tratamiento fiscal de las inversiones, acuerda estabilidad fiscal por el término de 30 años, con posibilidad de que las provincias extiendan el plazo hasta 50 años. Ello significa que los proyectos inscriptos en el marco de esta ley, no podrán ver incrementada la carga tributaria total ya sea por aumentos en los impuestos o por la creación de nuevos tributos.

A lo anterior se agrega, que en materia del Impuesto a las Ganancias, el titular del emprendimiento podrá optar por continuar con el régimen común vigente u optar por un régimen especial de amortización acelerada contemplada en esta ley. En lo que refiere al Impuesto por Valor Agregado correspondiente a la compra o importación definitiva de bienes, la AFIP procederá a la devolución del I.V.A. En lo que hace al avalúo de reservas, el incremento anual correspondiente a los arboles en pie, podrá ser contabilizado pero esta capitalización, no tendrá incidencia tributaria alguna, es decir que se exime de todo impuesto patrimonial a los activos afectados a la actividad forestal. A todo ello se acumula, un apoyo económico no reintegrable que se pagara por hectárea, variable por zona, especie y actividad forestal lo que en nuestra región equivale a la devolución del 80% invertido en costos de implantación, en proyectos inscriptos, que van desde 1 hasta las 300 has y devolución del 20% entre 301 y las 500 has.

A estos beneficios impuestos por la ley nacional, las provincias pueden agregar exenciones en el pago de impuesto de sellos, del impuesto inmobiliario, del impuesto a los ingresos brutos, eliminar el cobro de guías, etc.

Toda esta batería de estímulos o tratamiento fiscal diferenciado para la actividad forestal se complementa con la consagración del derecho real de superficie forestal,⁵ que permite constituir un verdadero derecho de propiedad de los arboles, por el termino de 50 años, haciendo propio lo plantado o por la adquisición de una plantación en pie. Derecho real autónomo que otorga seguridad jurídica a las inversiones, toda vez que esta propiedad esta directamente vinculada a la ley de inversiones para bosques cultivados y otorga privilegios a la propiedad temporal del vuelo; acordándole uso, goce y disposición de la superficie forestal y restringiendo a su vez la posibilidad del dueño del suelo, de constituir ningún otro derecho real de disfrute o garantía. Este derecho real es solo para realizar plantaciones de especies de ciclo vital prolongado, con árboles que permitan su aprovechamiento económico.⁶

Con este marco legal de seguridad y estímulos es que se ha venido incrementando sostenidamente la superficie forestada en nuestro país, en especial en la región de la Mesopotamia Argentina, donde la provincia de Corrientes ocupa el primer lugar con unas 500.000 has.

⁵ Ley 25.509 B.O. 17/12/2001

⁶ El anteproyecto de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, contempla en el Libro Cuarto de Los Derechos Reales, en el artículo 2114 el derecho de superficie, que dará al titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sea un derecho real temporario que se constituye sobre un inmueble ajeno.



4. La demanda de tierras cultivables

La Argentina tiene una superficie aproximada (no se contabiliza la Antártida) de más de 2.766.890 km² y una población que se aproxima a los 40.000.000 de habitantes. Estas cifras la coloca en cuanto a su territorio total, en el 8vo lugar en el mundo y en cuanto a su población en el lugar 200. Ello nos da la idea de una densidad poblacional muy baja, a su vez mal distribuida ya que mucho más del 60% de la población es urbana y el resto es rural distribuido irregularmente en el territorio. Todo ello resulta en una apetecible disponibilidad de tierras para destinar a usos agropecuarios, ganaderos y forestales.

El exceso –relativo– de tierras disponibles acarrea variados problemas. Entre ellos la concentración parcelaria. En las últimas décadas y en base a factores internos y externos se advierte una concentración en pocas manos, de un porcentaje elevado de las tierras cultivables. Otro problema detectado, surge de la precariedad en materia de titulación de los pequeños productores, al punto tal que una reciente investigación de la Universidad Nacional de San Martín, afirma que hay al menos 63.843 familias que tienen conflictos de tierras.⁷

La escasa densidad poblacional de nuestro país, el fenómeno de la concentración parcelaria debido particularmente a la expansión del cultivo de la soja, la precariedad legal en la ocupación de la tierra entre otros factores, que inciden sobre el mismo espacio, provocó –por ejemplo– el aumento del 100% del valor de la hectárea de tierra productiva en apenas una década. Dicha tendencia no es propia de la Argentina únicamente, sino que igual fenómeno se advierte en Estados Unidos, Brasil, Paraguay, Uruguay entre otros.⁸

Los capitales que buscan invertir en tierras lo hacen buscando su valor productivo, aunque en muchos casos se prescinde de ello, dado que igualmente la adquisición de tierras constituye una inversión que preservara el valor del capital.

Por todo ello, es que últimamente ha surgido otro problema: el avance de adquisiciones inmobiliarias por parte de extranjeros. Algunas estimaciones afirman que en nuestro país dichas ventas representan más del 10% del total de nuestro territorio.

5. La Ley de extranjerización de Tierras

La Argentina, a fines del año 2011 sancionó la **Ley 26.337**⁹, que se conoce como ley de tierras rurales. Es una norma de orden público que se aplicará a todas las personas físicas o jurídicas que posean tierras rurales, sea para uso o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros usos.

⁷ En el Encuentro Nacional por la Tierra, que se llevó a cabo en la provincia de Salta, la integrante del Equipo de Investigación de la UNSAM, Andrea Gigena, y la asesora de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión Registral del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para el Registro Nacional de Tierras Rurales, Florencia Gómez, reseñaron que los conflictos relevados abarcan un total de 9.293.233,80 de hectáreas. Del total de casos con conflictos de tierras relevados se detectó que 797 involucran a poseedores, 36 casos a tenedores, y 77 a propietarios. Ver: <http://regionnortegrande.com.ar/> (Fecha: 30/04/2012)

⁸ Según datos elaborados por el INTA en el Informe de Coyuntura del Mercado de Granos, afirma que los campos productivos de la Argentina, pueden alcanzar de 20 mil a 30 mil dólares la hectárea, lo que representa un incremento de más del 100%, en la zona de la Pampa húmeda. Los precios en los campos productivos de Argentina pueden alcanzar de 20 mil a 30 mil dólares la hectárea, según se indicó en el Informe de Coyuntura del Mercado de Granos elaborado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). <http://www.prensa.argentina.ar/2012/04/22> (Consulta 02/05/2012)

⁹ Ley 26.737 Ley de protección B.O. 28/12/2011.



Define tierra rural diciendo que *es todo predio ubicado fuera del ejido urbano con independencia de su localización o destino*. Por ende no distingue el ámbito en función de la producción, sino simplemente de la calificación del ejido urbano, que realicen los municipios. Se desaprovecha la oportunidad de definir a la propiedad agraria por su función y por su estructura, a fin de diferenciarla de otras propiedades localizadas en lo rural.

Los objetivos de esta norma son la determinación de la titularidad catastral y dominial de las tierras rurales, así como la regulación de los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales por parte de extranjeros. A los efectos de esta ley se entiende por titularidad extranjera sobre tierras rurales, *a toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma o denominación que le hayan dado las partes o la extensión temporal de los mismos*. Comprende: a) las personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en la Argentina y b) personas jurídicas, aunque se hayan constituido conforme a las leyes nacionales, siempre que su capital social supere el 51%, o en una proporción que forme voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, c) personas jurídicas de derecho publico de nacionalidad extranjera, y d) simples asociaciones.

Se contemplan excepciones, como el caso de extranjeros que tengan diez años de residencia continua, permanente y comprobada en el país, o quienes tengan hijos argentinos y demuestren residencia en las condiciones comentadas, por un lapso de cinco años. En igual situación todo extranjero casado con un ciudadano/a argentino/a y residencia continua, permanente y comprobada en el país por cinco años.

En ningún caso un mismo titular extranjero puede superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente según la ubicación territorial. Otras prohibiciones: se prohíbe la titularidad o posesión de inmuebles por parte de extranjeros, con carácter absoluto en los siguientes casos: a) aquellos que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes y b) los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera.

A los fines de esta ley, *no se entenderá como inversión la adquisición de **tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor***. Esta disposición pone un freno inmediato a la inversión extranjera, no obstante que existen normas no derogadas que posibilitan la radicación de capital para actividades de índole económica o productiva, incluidas las industriales, mineras, agropecuarias, comerciales, y en especial la que comentáramos mas arriba: la ley de inversiones para bosques cultivados.

Se advierte por otra parte que la Ley 26.737, entiende que las tierras rurales son un recurso natural no renovable, lo que colisiona con lo establecido por nuestra Constitución provincial, que como ya vimos *“considera a la tierra como instrumento de producción”*, y que *“la ley establecerá las condiciones del manejo de **la tierra recurso como renovable**”*.

Al poner la ley de extranjerización límites en la extensión, proporción y acceso a la propiedad rural por parte de extranjeros, frena también el interés de los inversores, al no contar con un marco de seguridad jurídica para el capital y muy especialmente afectando al sector forestal.

10

¹⁰ Bengolea Ricardo F., dice: *“La empresa agrícola ha sido castigada por los permanentes vaivenes de nuestra política en general, lo que provocó incertidumbre al momento de realizar las inversiones necesarias para el normal desarrollo de toda empresa. Asimismo, se ha establecido como premisa no escrita pero existente que el sector agropecuario, como lo hizo siempre, subsidiará a los demás sectores de la producción nacional.”* El Desafío Agropecuario, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pág. 34.



6. Tratados y Constitución Nacional

Entendemos que la nueva norma conocida como Ley de Tierras o Ley de Protección a la tierra rural, se vería amenazada plantea liminarmente por probables planteos acerca de su inconstitucionalidad, lo que de manera muy breve trataremos de esbozar a continuación.

Todo extranjero quiere saber que su persona cuenta con garantías básicas que constituyen sus derechos humanos fundamentales, tal como que: Le será reconocida su capacidad jurídica, se respetaran sus derechos a la vida, libertad, seguridad y propiedad. Derechos civiles que son ejercidos por el jefe de familia, tales como ejercer sus derechos de familia, realizar actos de comercio, adquirir propiedades. Estos derechos humanos básicos están garantizados por los Tratados que ingresaron de la mano de la Reforma Constitucional ocurrida en el año 1994.

En nuestro país, se incorporaron tales tratados con jerarquía superior a las leyes. En la Convención sobre Derechos Humanos se afirma: *“toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondientes a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”*. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 17 establece: *“Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.”*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica como comúnmente se la denomina, en su artículo 21 se expide en igual sentido a los anteriores tratados citados cuando afirma: *“Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso al interés social...”*

Nuestro país ha aceptado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, por lo cual esta obligado a reconocer que *“todos los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación y contra toda incitación a la discriminación”* y para evitar interpretaciones erróneas lo aclara en su artículo 1º, cuando establece que: *“discriminación racial” denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje y origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”*

Nuestra Constitución Nacional establece la igualdad de trato para nacionales y extranjeros. Ya en su Preámbulo declara que los beneficios como el bienestar general o la libertad, lo es *“para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”*. Se reafirma la idea cuando en su artículo 16 se establece: *“todos sus habitantes son iguales ante la ley”* siendo la igualdad de trato el espíritu con que diseñaron los constituyentes, nuestra Carta Magna. Cabe mencionar que se habla de habitantes y no de una categoría especial como sería hacer referencia a ciudadanos, por ejemplo. Nos atrevemos a mencionar el espíritu, dado que esta idea directriz asoma en múltiples artículos de la Constitución. Por ejemplo, en el artículo 20, de la sección programática de Declaraciones, Derechos y Garantías, consagró la igualdad de trato, al reconocer que los extranjeros gozan en el territorio de la nación de todos los derechos civiles del ciudadano, entre los que obviamente ubicaríamos los de adquirir propiedades.¹¹

¹¹ Constitución Nacional, Artículo 20: *“Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias.”*



Nuestra organización nacional, bajo el impulso de las preexistentes provincias, esgrimió políticas favorables a la inmigración, y así tenemos el artículo 25 de nuestra Constitución que establece: “*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, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.*”

Y lo ratifica aún mas cuando de manera expresa establece en su artículo 28 que: “**Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio**”.¹²

Sin embargo la Constitución de la Provincia de Corrientes, reformada en el año 2007 estableció que: “*Los extranjeros sin residencia permanente, las sociedades conformadas por ciudadanos o capitales foráneos y las sociedades sin autorización para funcionar en el país, no pueden adquirir inmuebles en las zonas determinadas en el párrafo precedente,*¹³ con excepción de los extranjeros que acrediten residencia legal conforme a la ley” (art 61).

En el artículo 62 del mismo cuerpo legal se declara que: “*La utilización del suelo no puede afectar el interés general*”, “*La Provincia considera la tierra como instrumento de producción, evitando la especulación, el desarraigo y la conformación de latifundios improductivos*” “*La ley establece las condiciones del manejo de la tierra como recurso renovable, y a través de impuestos generales desalienta su explotación irracional y su tenencia libre de mejoras*”¹⁴

Uno de los motivos de la inclusión de semejante declaración en la Constitución Provincial se estima obedeció, a las extensas propiedades que adquiriera el señor Douglas Tompkins, en el área de reserva de los Esteros del Iberá, en la Provincia de Corrientes.¹⁵

Esos y otros antecedentes similares, impulsaron la sanción de una ley que pusiera límites a la adquisición de tierras por parte de extranjeros. Hubo varios proyectos, uno de ellos propuesto por la Federación Agraria Argentina; aunque el que en definitiva se aprueba es el enviado por el Poder Ejecutivo, convertido en Ley 26.737.

Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación, pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.”

¹² González Carlos Alberto afirma: “*La primera preocupación pasa por el respeto al orden constitucional imperante, que está diseñado de modo tal que en nuestro país los extranjeros cuentan con los mismos derechos que los nacionales. Toda norma que intente diseñar políticas que tienden a negar esa igualdad se acerca peligrosamente a la negación de las normas constitucionales*” “Extranjerización de la tierra”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010, pág. 392.

¹³ Art. 61 de la Constitución de la Provincia de Corrientes: “*Corresponde al Gobierno de la Provincia mantener la integridad del territorio provincial. El Estado Provincial propenderá a establecer incentivos con el fin de mantener la propiedad de los bienes inmuebles ubicados en zonas de seguridad o en áreas protegidas o que constituyan recursos estratégicos, en manos de habitantes argentinos nativos, o del propio Estado Provincial o de los municipios...*”

¹⁴ Conf. Midón Mario A.R., afirma: “*Es un hecho incontrovertible que la geografía de Corrientes ha prestado su escenario para que numerosos extranjeros, sea en calidad de personas físicas o jurídicas, hayan adquirido grandes extensiones territoriales a lo largo y ancho de la jurisdicción provincial. Y también lo es que considerable cantidad de esas compraventas inmobiliarias realizadas por sujetos foráneos se ubican en zonas aledañas o próximas a los Esteros del Ibera.*” La Nueva Constitución de Corrientes, Editorial Mave, Buenos Aires, marzo 2008, pág 160.

¹⁵ Serían unas casi 200.000 hectáreas en la zona de reserva de Los Esteros del Ibera.



7. Breve mención del derecho comparado

Cabe aclarar, que este proceso no se da únicamente en nuestro país. Como freno al capital inversor, varios países de América Latina han venido implementando restricciones al acceso de tierras nacionales por parte de extranjeros.

Así tenemos: El Uruguay estima que el 25% de tierras productivas lo adquirieron extranjeros, cuya nacionalidad se desconoce por ser personas jurídicas. Esto según datos estimativos de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. En la legislación uruguaya no existe una limitación legal al acceso a la tierra por parte de extranjeros, aunque actualmente se estudia esa posibilidad.

En Brasil, la Constitución establece en su artículo 190 que *“la ley regulará y limitará la adquisición o el arrendamiento de propiedades rurales por persona física o jurídica extranjera y establecerá los casos que dependerán de autorización del Congreso Nacional”*. Luego con base en la Ley 5709/71 se limita a los inversores extranjeros o empresas cuyo capital sea foráneo. Ningún municipio en Brasil puede tener más del 25% de su suelo en propiedad de extranjeros.

En Paraguay se estima que el 19% del territorio está en manos de extranjeros, según una investigación del año 2009. Actualmente se promueve la posibilidad de limitar la extranjería.¹⁶

En Bolivia la posibilidad de frenar la titulación de tierras con vocación agrícola o pecuaria a los extranjeros, tiene respaldo por parte del presidente del estado, quien adhiere a la restricción a la extranjerización de la tierra.

En el Perú, la Constitución establece la igualdad de nacionales y extranjeros. Pero estos últimos no pueden adquirir ni poseer, tierras, minas, bosques, aguas ni otras fuentes de energía dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras. En lo que refiere a inversiones el principio aplicado en este país, es el de Trato Nacional y Trato No Discriminatorio, equiparando así a naturales y extranjeros, en esta materia.

Tanto en Estados Unidos como en Canadá existen disposiciones asimétricas, en el sentido de contar con restricciones los estados o provincias más agrícolas y ninguna disposición en otras. Australia siendo un gran productor no tiene disposición legal en este sentido.¹⁷

Muchos países adoptan la modalidad de restringir el acceso a la tierra por parte de extranjeros, en zonas de frontera o de seguridad nacional, en alguna franja que va desde desde los 10 km en algunos, hasta los 50 km en otros.¹⁸ Ecuador adopto una ley recientemente en este sentido.

8. Incidencia de la Ley de Tierras en el Sector Forestal

Algunos autores dicen que ya estamos viviendo una guerra por el espacio. Si consideramos a la propiedad rural como instrumental, con relación a las actividades productivas, en tal sentido, hace de soporte tanto de la empresa como de la familia agraria. Pero a su vez la propiedad rural debe estar en función del ambiente, por mandato constitucional y en tal

¹⁶ El trabajo se denomina “Extranjerización del Territorio Paraguayo” Bases de Investigaciones sociales. (www.baseis.org.py fecha de consulta: 03/04/2012).

¹⁷ Otros países que limitaron la adquisición por parte de extranjeros: México, Costa Rica, España, Italia, Australia, etc.

¹⁸ En Argentina esta vigente el Decreto Ley N° 15.385 de 1944, que declara la conveniencia de que los bienes ubicados en zonas de seguridad, pertenezcan a ciudadanos argentinos. La ley 21900 Tierras Fiscales en Zonas de Frontera.



sentido, todos tenemos el derecho de disfrutar pero también el deber de preservar los elementos que componen el ambiente.¹⁹

En lo que refiere a los agronegocios, entendidos como una forma de producción que obedece a un capital que busca beneficios al menor costo posible, ofrecen la provisión de insumos tales como las semillas, los agroquímicos necesarios, el producto (soja, maíz) aseguran el acopio y la comercialización o bien la industrialización, así como la distribución final en cualquier país. Pero es un capital que se desvincula de los efectos, que esa modalidad provoca en el recurso suelo. Ese es el motivo para frenar este tipo de inversores y en la última década se advierte una fuerte tendencia a limitar la posibilidad de compra por parte de extranjeros en numerosos países.

En el caso del sector forestal, sucede que hace muchos años que el propio Estado viene invirtiendo en el sector. Por mucho más de 40 años se ha estimulado la plantación de árboles con políticas que han trascendido los distintos gobiernos. A través de incentivos a la inversión, incluyendo la ayuda económica no reintegrable. Se cuenta actualmente en mi provincia con unas 500.000 hectáreas forestadas, las que en tres años estarán en condiciones de abastecer el equivalente a tres Botnias.²⁰ La radicación de foresto industria requiere alta inversión. Ese aporte de capital proviene de extranjeros, que desisten de sus potenciales inversiones en virtud de las restricciones de la ley de tierras.

Es evidente que ello causa un impacto social, al frenar la posibilidad de trabajo a muchas personas de manera directa e indirecta. Nuestra provincia tiene disponibilidad de tierras, no obstante que sobre el mismo territorio compiten la actividad forestal, arrocera y ganadera. Esta claro que si la foresto-industria encuentra límites a las inversiones, esos capitales se irán a otros países con marco legal más favorable.

En esta provincia se producen anualmente unas 11 millones de toneladas de productos forestales, de las cuales solo el 20 de la materia prima se industrializa en suelo provincial. Al no incorporar valor agregado, la pérdida en términos sociales-económicos impacta en la población que tiene uno de los índices más bajos de desarrollo.

Estos posibles inversores, no quieren radicar sumas significativas, si el marco de seguridad de sus inversiones, no cuenta con el respaldo de la propiedad rural.

Un conflicto que se visualiza es el que deriva –no solo de los probables planteos de inconstitucionalidad de la Ley de extranjerización- sino conflicto con otras normas vigentes, tal como el Decreto 1853/93 aprueba el texto ordenado de la Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.382, que permite que los inversores extranjeros puedan efectuar inversiones en el país sin necesidad de aprobación previa, en iguales condiciones que los inversores domiciliados en el país.²¹

¹⁹ “Al limitar la adquisición de cualquier predio, sin importar si es apto para la producción agrícola, ganadera, o forestal, sino que la limitación es por el simple hecho de ser el adquirente un extranjero en las condiciones que fija la ley, aparece como una discriminación innecesaria.” González Carlos Alberto, “Extranjerización de la tierra”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010, pág. 395.

²⁰ Es una empresa finlandesa que produce pasta celulosa, instalada en la República Oriental del Uruguay sobre las márgenes del Río Uruguay, en el límite con la República Argentina, siendo este río de soberanía compartida.

²¹ El Dto 1853/93 es el texto ordenado de la Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.282 donde se afirma que: “Los inversores extranjeros podrán efectuar inversiones en el país sin necesidad de aprobación previa, en iguales condiciones que los inversores domiciliados en el país” y aclara: “entiéndese por actividades de índole económica o productiva a todas las actividades industriales, mineras, **agropecuarias**, comerciales, financieras, de servicios u otras vinculadas con la producción o intercambio de bienes o servicios”.



Otra colisión a señalar, podría surgir una vez operativa la ley de tierras rurales, según los criterios de su aplicación, toda vez que tal como vimos, también tenemos regulado el derecho real de superficie forestal, que brinda un marco de seguridad hasta el máximo de 50 años, permitiendo así el pleno desarrollo de uno o dos ciclos biológicos completos de un cultivo de árboles. Esta claro que en virtud de la ley de tierras todo derecho real de superficie se vera espacialmente limitado a las 1.000 has, o bien la restricción en algunas regiones que superaran la proporción del 15% del territorio en manos de extranjeros. Lo que plantea dudas es la afirmación de ese artículo cuando establece: “*A los efectos de la presente ley, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos*”. Con un criterio restrictivo de dicha disposición, se podría perturbar la constitución del derecho real de superficie. Queda claro que el derecho real de superficie forestal no afecta el dominio del concedente de la tierra rural, en tanto de lo que es dueño el superficiario es de los árboles; pero también es cierto que el dominio incluye la posesión y ésta esta incluida en las restricciones del mencionado artículo 3 de la Ley de Tierras.²²

Otra colisión que se advierte deriva de que la Ley 25.080 permite que sean beneficiarios, tanto personas físicas domiciliadas en el país y las personas de existencia ideal constituida y domiciliada en el país, incluyendo a los inversores extranjeros que constituyan domicilio en el país. Vimos que la Constitución Nacional exige como mínimo dos años para obtener la nacionalización. Pero la Ley 26.737 exige que la persona física no sea extranjera y si lo es, debe acreditar permanencia continua por 10 años. Si se trata de una persona jurídica, no bastara que este inscrita conforme a los requisitos de nuestro país, sino que se le exigirá una determinada composición del capital de la sociedad.²³

Estas son algunas de las limitaciones o frenos a la inversión extranjera que produjo la sanción de la Ley de Extranjerización, alejando todo proyecto de inversiones que ya contaban con estudios de factibilidad en nuestra región, empresas que incluso ya tienen forestaciones logradas en el país.²⁴

²² No debemos olvidar otras leyes forestales, como la Ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal que define y clasifica los bosques. Parafraseando al José Ma. De Abreu y Pidal mencionamos que: “*la pluralidad de utilidades suministradas por los terrenos forestales, entre las que cada día van cobrando importancia creciente, junto a las clásicas productoras y protectoras de tierras y aguas, las utilidades de carácter ambiental y recreativo. Por eso los bosques y superficies arboladas en general están, en efecto, llamados a satisfacer tres tipos de intereses: a) el interés patrimonial de sus titulares, b) el interés económico general y c) el interés ambiental y recreativo.*” José Ma De Abreu y Pidal, Propiedad, Titularidad y funcionalidad de los Terrenos Forestales, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid, España, 1995.

²³ Ley 26.737 artículo 3: “...a) Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina, con las excepciones establecidas en el artículo 4º de la presente ley; b) Personas jurídicas, según el marco previsto en el artículo 32 del Código Civil, 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 formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera, en las condiciones descriptas en el inciso precedente. Toda modificación del paquete accionario, por instrumento público o privado, deberá ser comunicada por la persona jurídica al Registro Nacional de Tierras Rurales, dentro del plazo de treinta (30) días de producido el acto, a efectos del contralor del cumplimiento de las disposiciones de la ley..”

²⁴ El Presidente de AFOA Asociación Forestal Argentina, dijo: “*sin dudas el impacto que tendría la normativa en nuestro sector es negativo, por las características propias del negocio. Y no hay grupos nacionales en el país que estén anunciando inversiones en la industria forestal, por lo que urge atraer inversores extranjeros*”



Pero nos caben otras críticas a la reciente ley de tierras rurales. Si es una ley de protección, olvidó reglas específicas que protegieran el recurso, enmarcaran su utilización en criterios racionales o sustentables.

Arbitrariamente determinar que solo 1.000 hectáreas se podrán entregar a manos extranjeras, adopta como límite únicamente la extensión, que puede ser excesiva o mínima, según la inversión que se le incorpore. Dado que no toda la tierra rural es similar, en sus calidades intrínsecas, régimen de lluvias, ubicación, trabajo incorporado, estimamos que se perdió la oportunidad de hacer referencia a la unidad económica de producción, concepto que comprende las variables que mencionamos y donde la extensión es otra variable más.

De hecho, leyes de limitación a la extranjería de otros países limitan según un número no acumulable de unidades económicas de producción. De hecho, el proyecto de ley de extranjerización de la tierra elaborado por la Federación Agraria Argentina contemplaba la restricción a una unidad económica, según la reglamentación de cada provincia. Y lo lamentamos porque tanto nacionales como extranjeros pueden causar daño al recurso, por ello hubiera sido conveniente incluir criterios de producción sustentable, dado que suponer que solo los extranjeros dañan es una simplificación xenófoba.

Sin embargo, podemos mencionar que la Ley 25.080 –sin distinción de nacionalidad- incluyó obligatoriedad de desarrollar el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales renovables. También la obligación de incluir un estudio de impacto ambiental, con el objeto de asegurar el uso racional de los recursos. Por otra parte, para ser elegibles los proyectos deben cumplir con la factibilidad técnica, Viabilidad económica, Sostenibilidad Ambiental y Sostenibilidad Social, parámetros todos que de cumplirse, redundaran en un manejo adecuado del suelo.

La definición de tierra rural que adopta la Ley 26.737 es lo más amplia que conocemos. No distingue la tierra en función de producción, recreación, zonas de descanso, fabriles o turismo, como son las diversas actividades factibles de realizar en el ámbito rural, por exclusión de lo urbano. Se pierde también la oportunidad de definir la propiedad agraria, que los agraristas la visualizamos como distinta de la civil, justamente poniendo el acento en la función que habrá de cumplir.²⁵

CONCLUSIÓN

De lo expuesto podemos obtener algunas conclusiones –hoy parciales- por que habrá que observar –en la práctica- como se desarrolla la aplicación de la Ley de Extranjerización.

En primer lugar la debilidad de esta norma, podría centrarse en torno al marco constitucional soslayado, que la hará susceptible de judicializar sus alcances.

Se requiere integrar y coordinar el derecho vigente, desde la consideración de renovable o no renovable del recurso suelo, a la regulación de estímulos e incentivos a la inversión por un lado y la restricción de inversores foráneos por otro. El país no puede ofrecer seguridad jurídica en condiciones de contradicción normativa.

En virtud de ello la necesidad de una política integradora, que contemplando la participación de los actores, genere planes y programas a mediano y largo plazo, que no genere conflicto entre sectores, sino que plante como objetivo genérico el desarrollo, en un marco de sustentabilidad.

²⁵ Ley 26.737 artículo 1º: “A los efectos de la presente ley se entenderá por *tierras rurales a todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino.*”



Si bien tenemos la certeza de que la Argentina posee ventajas comparativas excelentes para el sector forestal, si no se modifican las políticas económicas actuales, habrá que ver como se comporta el capital inversor, si se aleja definitivamente o dirime algunas concesiones, presionados por la escasez del recurso tierra y la demanda de alimentos, maderas y subproductos de los bosques.

Qedan aún pendientes, de una amplia discusión participativa acerca del fenómeno de la concentración parcelaria, o del Ordenamiento territorial todavía adeudado tal como lo establece la Ley General del Ambiente, que incluya a las actividades productivas en general, con políticas inclusivas de los sectores rurales marginados.

El criterio de la nacionalidad como limitante, no asegura mejores condiciones de explotación del recurso suelo, ni se previeron garantías para que los nacionales no degraden el recurso, que la ley califica como no renovable.

Pendiente también el consenso de normas que regulen el uso de los suelos, controlen los recursos naturales, o se discutan cuál es el modelo agropecuario que queremos para el país.

El marco ordenador de estas políticas integradas, creemos que debería ser el desarrollo sustentable. Posibilitar a la generación actual el disfrute más equitativo posible de los bienes y recursos naturales y garantizar igual disfrute a las futuras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anteproyecto de Unificación del Código Civil y Comercial de la República Argentina.
2. Bases de Investigaciones Sociales. “Extranjerización del Territorio Paraguayo” (www.baseis.org.py fecha de consulta: 03/04/2012).
3. Bengolea Ricardo F., El desafío Agropecuario, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
4. De Abreu y Pidal José María, Propiedad, Titularidad y funcionalidad de los Terrenos Forestales, Edición Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid, España, 1995.
5. Garbarini Islas Guillermo, Derecho Rural Argentino, edición actualizada por Guillermo Harvey, Editado por la Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1996.
6. González Carlos Alberto, “Extranjerización de la Tierra”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010.
7. INTA - Informe de Coyuntura del Mercado de Granos-
<http://www.prensa.argentina.ar/2012/04/22> (Consulta 02/05/2012)
8. Ley 25.080 Inversiones para bosques cultivados.
9. Ley 25.509 Crea el derecho de superficie forestal. B.O.
10. Ley 26.737 Ley de extranjerización de tierras. B.O. 28/12/2011.
11. Midon Mario A.R., La Nueva Constitución de Corrientes, Editorial Mave, Buenos Aires, marzo 2008.
12. Sanchez Mauricio, “Límites del derecho de propiedad en función a la protección ambiental”, VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2010.

Contact address:

Alba Esther de Bianchetti

Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas- UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE-
Salta N° 459 – (3.400) CORRIENTES-ARGENTINA- Teléfono/Fax: 54 3794 434569 –
albab@arnet.com.ar
albadebian@gmail.com



Sustainable Agriculture as a Strategy for Groundwater Protection

La Agricultura Sostenible como una Estrategia para la Protección de la Agua Subterránea

Mariano CIRONE¹

Abstract

The demand for food increases mainly due to the population growth. To satisfy this demand will be one of the biggest challenges in the future mainly for the agricultural sector. This sector will have to adopt a new model of effective food production with eliminating the negative impact on the environment. Therefore, the future model of farming must contain following objectives and principles: security, food sovereignty, environmental protection and economic feasibility. “Sustainable agriculture” appears to be the approach which can meet these challenges.

Key words

Food, sustainable agriculture, environmental protection

INTRODUCCIÓN

Sin duda, a unos de los principales retos que se enfrentará la humanidad en el futuro inmediato, será satisfacer la demanda de alimentos ante el crecimiento demográfico incesante que se viene experimentando en las últimas décadas. Este contexto cercano supondrá un verdadero desafío para el sector agrícola, que deberá desarrollar un modelo de producción lo suficientemente eficiente para satisfacer la demanda alimentaria del planeta, pero reduciendo el impacto ambiental propio de esta actividad productiva.

Objetivos y principios esenciales como la seguridad y soberanía alimentaria, la protección ambiental, la viabilidad fáctica y económica de la agricultura, entre tanto otros, deben necesariamente ser premisas ineludibles en el diseño del futuro de la actividad agraria. Es precisamente en este contexto que aparece la “Agricultura sostenible” como un concepto/criterio que intenta dar respuesta al desafío aquí planteado.

Por medio de este trabajo preparado para la ponencia del XII Congreso de la UMAU en Nitra, Eslovaquia, se intentará presentar a la promoción de la agricultura sostenible, en particular la correspondiente al etiquetado ecológico de la UE, como una política útil para la protección del agua, en especial la subterránea, por ser esta especialmente vulnerable a la contaminación producto de la actividad agrícola. Se presenta este modo productivo como una estrategia “necesaria” a partir de demostrar las limitaciones que el régimen jurídico actual adolece al pretender regular la contaminación difusa propia de la agricultura.

Palabras claves

Alimentos, agricultura sostenible, protección ambiental

¹ Abogado de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y Magister en Derecho Ambiental de la *Universitat Rovira i Virgili*, Tarragona (España), curso 2010-2012. Becario de la AGAUR (BCC 2011), Generalitat de Catalunya.



1. Una precisión terminológica

En la actualidad existen múltiples procesos productivos que dicen ser sostenibles, que si bien pueden tener importantes diferencias entre si, en general cuentan con cuestiones comunes vinculadas a un uso más eficiente de los recursos, una disminución en el uso de agroquímicos y, en general, la búsqueda por compatibilizar el desarrollo agropecuario con la conservación del ambiente.

De entre los métodos de agricultura sostenible, lo más conocidos en general son la agricultura ecológica (u orgánica), la biointensiva, la permacultura, la sinérgica y la natural, entre otras. Cada una de estas modalidades hace hincapié en determinados aspectos, tienen sus técnicas propias y algunas son más propicias para producción a gran escala, caso de la agricultura orgánica, o bien, pueden ser más acorde para el autoabastecimiento, como es el caso de la biointensiva. Sin embargo, a pesar de los múltiples enfoques que puede dársele, se pueden identificar ciertos principios generales:

- Elección de especies y variedades según su capacidad de adaptación al lugar.
- Diversificación de cultivos y generalmente alternada con la ganadería.
- Recuperación de conocimiento tradicional.
- Especial atención a la gestión del suelo y el agua, a fin de conservar y mejorar su capacidad productiva.
- Reducir al máximo/eliminar el uso de recursos no renovables y dependencia de insumos externos².

Debido a la falta de unidad terminológica que existe en torno a la agricultura sostenible, por una necesidad de acotar el objeto de estudio y unificar criterios, al sólo efecto de este trabajo se asociará la agricultura sostenible con el sistema de agricultura orgánica del etiquetado europeo. A partir de este método productivo sacaremos las conclusiones relacionadas a su contribución a la protección del recurso hídrico, sin entrar en problemas de precisiones terminológicas sobre la producción sostenible.

A su vez, si bien dentro del etiquetado ecológico de la UE está referida a la actividad agropecuaria, este trabajo estará referido únicamente a la actividad agrícola, pues la ganadera presenta algunas particularidad que necesitarían un análisis más extenso, excediendo lo estipulado para las ponencias de este XII Congreso de la UMAU.

Sin duda, en la UE la modalidad más difundida de agricultura sostenible es la ecológica u orgánica, que por medio del etiqueta europeo correspondiente se certifica un sistema de producción³, método que debe respetar el medio ambiente en sus etapas de producción, manipulación y procesamiento⁴. A grandes rasgos, este etiquetado tiene la utilidad de haberse creado como una herramienta de mercado que genera un incentivo para un manejo más respetuoso con el ambiente. Según un informe de la FAO, existe una tendencia creciente en la demanda de servicios ambientales y sociales, a la que la agricultura orgánica proporcionaría una fuerte respuesta al respecto⁵. A partir de entonces, para un cierto sector del consumidor, este tipo de materia prima cuenta con un valor adicional, producto de un proceso de concienciación de la ciudadanía. Ambos aspectos, el de la protección ambiental y el de la satisfacción de una demanda específica, encuentran su lugar en la definición de “producción ecológica” del reglamento de producción y etiquetado ecológico de la Unión Europea (UE), que en su artículo primero declara como: “un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de

² Fuente. JIMÉNEZ DÍAZ, 2002, p.4.

³ Fuente. PASTORINO, 2011.

⁴ Fuente. FAO, 2003.

⁵ Ídem.



biodiversidad, la preservación de recursos naturales, la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales”⁶.

De esta manera, se incluye el criterio de sostenibilidad en la producción agropecuaria, declarando este reglamento en su artículo primero, la función ambiental y social que debe tener este sector productivo. Establece que “los métodos de producción ecológicos desempeñan un papel social doble, aportando, por un lado, productos ecológicos a un mercado específico que responde a la demanda de los consumidores y, por otro, bienes públicos que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural”⁷.

De todas formas, con el reglamento del etiquetado ecológico no fue la primera vez que la se incluye el concepto de desarrollo sostenible en la regulación de la agricultura en la UE, ya desde antes fue incluido como uno de los pilares de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), e Incluso en la Comunicación para la PAC post-2013⁸ se establece dentro de sus tres objetivos principales. Dicho documento establece como meta, “la gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima garantizando prácticas de producción sostenible y mejorando la provisión de bienes públicos ambientales”⁹.

2. Por qué la Agricultura sostenible como una “estrategia” para la protección del agua?

Si bien son muchos y reconocidos los beneficios que la agricultura sostenible supone para el ambiente y el desarrollo rural, entre tantas otras bondades, en esta ponencia se quiere resaltar la importancia que este modo productivo tiene para la conservación y protección del agua, en especial por las limitaciones que el marco jurídico actual europeo ha demostrado en la regulación del uso agrícola de este recurso indispensable y cada vez más escaso.

2.1 El impacto de la Agricultura convencional sobre el agua y la dificultad de su regulación

Según la FAO (*Food & Agriculture Organization*), ya en 1997 la agricultura se constituía como el principal usuario de recursos de agua dulce, representando el 70% de todos los suministros hídricos en el mundo¹⁰. En el caso de España, el riego significa casi el 80% del volumen total de consumo, lo que explica por qué las políticas en materia de gestión de los recursos hídricos se diseñan en función de las necesidades de la agricultura¹¹.

A su vez, algunos estudios¹² identifican a la agricultura como el principal factor de degradación de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, producto la erosión y de la escorrentía química causada por los insumos utilizados en la agricultura convencional actual.

⁶ Consejo Europeo. Reglamento (CE) nº 834/2007 Del Consejo de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) no 2092/91, artículo 1.

⁷ *Ídem*.

⁸ CE COM(2010) 672/5, de noviembre de 2010, “La PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios”.

⁹ *Vid.* GARRIDO, BARDAJÍ e IGLESIAS, p.109-110.

¹⁰ *Fuente.* ONGLEY, 1997, Cap.I, Recuadro 1.

¹¹ *Fuente.* CARO-PATÓN CARMONA, 1997, p.27.

¹² Estudio realizado en 1994 por la EPA (*Environmental Protection Agency*) de EE.UU., citado en ONGLEY, 1997.



No obstante, de las importantes implicancias ambientales que tiene la actividad agropecuaria, y en particular sobre el agua, cuando el Derecho intenta regular este sector se encuentra con algunas limitaciones, entre ellas las siguientes:

2.1.1. Lo rural siempre fue asociado a lo natural.

A pesar de lo ya comprobados impactos ambiental de la agricultura, en la conciencia social al menos no hasta hace mucho tiempo, no existía esa percepción de ver a la agricultura como una actividad altamente contaminante, gozando entonces como de una “excepción” a esta problemática. En general, cuando se habla de contaminación suele pensarse en actividades industriales, en cambio, lo rural suele asociárselo con lo natural, con la vida en el campo, con algo intrínsecamente positivo. Sin duda este simbolismo colectivo ha contribuido en mucho a la tardía toma de conciencia acerca de ciertas consecuencias graves que la agricultura está provocando en el entorno humano, y sobre todo, como las prácticas agrícolas en determinadas zonas en nada tienen que ver con las tradiciones y usos que siempre tuvo este sector, en muchos casos demostrando una completa falta de respeto por la naturaleza.

2.1.2. El agua más afectada por la agricultura es la subterránea

Los acuíferos son la mayor reserva de agua dulce del mundo pues representa el 97%, a su vez son esenciales para el ciclo hidrológico pues alimentan gran parte de cursos superficiales. Sin embargo, este modo en que se presenta el agua presenta una especial vulnerabilidad¹³, que viene dado por al menos tres causas:

- a) Se trata de un *recurso “oculto”*, que a la percepción del ciudadano no refleja demasiado impacto, no al menos hasta que el mal estado de las mismas produzcan algún efecto disvaliosos más fácilmente perceptible. Sólo esto puede explicar que recién en 1979 se sancionó la primera normativa europea¹⁴ de protección de agua subterránea, sin embargo sólo regulaba las emisiones de origen industrial y urbano. Finalmente con la entrada de Directiva Marco del Agua se comprendió la interdependencia del ciclo hidrológico.
- b) La mayor *lentitud en su circulación* aumenta facilita una mayor persistencia de los agentes contaminantes¹⁵.
- c) La *principal causa antrópica de contaminación es la actividad agrícola*, sector productivo que gozaba hasta no hace mucho tiempo, de una suerte de “excepcionalidad” en ser visto como un foco importante de contaminación y, a su vez, es una de los principales focos de contaminación difusa.

2.1.3. La agricultura como un foco de contaminación difusa.

El principal problema de la agricultura como potencial actividad contaminante de las aguas, es que esta es un claro ejemplo de “fuentes no localizadas”. La “contaminación difusa” la podemos definir como “la introducción de contaminantes a un curso de agua superficial o subterráneo, a través de vías indirectas y desde fuentes que no es posible establecer con exactitud y puntualmente”. Este tipo de impacto en el ambiente se puede dar de dos manera, continua o intermitente. Esta segunda es más frecuente en la agricultura, por estar relacionada con actividades estacionales como la época de fertilización en tiempos de siembra, estaciones

¹³ Fuente. COMISIÓN EUROPEA, 2008, p.7.

¹⁴ Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (Diario Oficial n° L 020 de 26/01/1980 p. 0043 – 0048)

¹⁵ Fuente. COMISIÓN EUROPEA, 2008, p.8.



de altas precipitaciones que terminan provocando pérdidas de nutrientes por lixiviación y arrastre¹⁶, etc.

Por sus características peculiares, la contaminación difusa presenta una gran dificultad para regularla debido principalmente a dos motivos, por un lado es de gran complejidad determinar el nexo causal entre el foco contaminante y la posterior afectación al ambiente. Sobre todo que en muchos casos, el agente contaminante puede ser producto de la combinación de los vertidos de dos actividades diversas. Este primer obstáculo genera la segunda dificultad que es determinar las responsabilidades.

Referido al control, la dificultad radica en que este tipo de contaminación no puede ser regulada a partir de un sistema de permisos o autorizaciones, como sucede con las fuentes localizadas. Por el contrario, aquellos países que se han propuesto mitigar este problema, lo han hecho desde la educación, desde incentivar la adopción de prácticas adecuadas de ordenación y modificación del aprovechamiento de la tierra, promoviendo técnicas agropecuarias más limpias y con un consumo menor y más eficiente de insumos no renovables.

3. El marco jurídico europeo de protección de aguas subterráneas por fuente de contaminación difusa. Limitaciones evidenciadas

El marco jurídico europeo de protección de los acuíferos y de mitigación de contaminación por fuentes no localizadas, está compuesto por la siguiente normativa¹⁷:

- Directiva Marco del Agua¹⁸.
- Directiva sobre Nitratos¹⁹.
- Directiva de Aguas Subterráneas²⁰.
- Directiva sobre los lodos de depuradora²¹.
- Reglamento del Comercio de productos fitosanitarios²².

La *Directiva Marco del Agua* (DMA), si bien no trata la problemática de la contaminación difusa, esta normativa fue la primera que comprende la unidad del ciclo hidrológico, dejando de regular el agua subterránea desde un aspecto sectorial y estableciendo un sistema integrado de gestión hídrica. A su vez, es también innovador que esta DE establezca la necesidad de proteger este agua por su valor medioambiental, y no sólo como un recurso aprovechable. En definitiva, “el propósito principal de esta DE es la protección de las aguas comunitarias, ya sean superficiales continentales, de transición, costeras o subterráneas”²³.

¹⁶ Fuente. ALFARO y SALAZAR, 2005.

¹⁷ No obstante la importancia que cada una de estas normas europeas tienen en la política hidrológica de los Estados Miembros, ergo también en la agricultura, por una necesidad de acotar el contenido de esta ponencia sólo serán mencionadas aquellos DE que se consideran más relevantes en la prevención contra la contaminación difusa del agua subterránea.

¹⁸ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

¹⁹ Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (Diario Oficial n° L 375 de 31/12/1991 p. 0001 – 0008)

²⁰ Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. (Diario Oficial n° L 372 de 27/12/2006 p. 0019 – 0031).

²¹ Directiva 86/278/CEE del Consejo de 12 de junio de 1986 relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura

²² Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

²³ Vid. DÍAZ VIDAL, 2006, p.150.



En el caso de la comúnmente conocida como “*Directiva de Nitratos*”, se aprobó como un aspecto complementario de la DE de aguas residuales DE 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, y pone especialmente de manifiesto la íntima relación que existe entre la política ambiental y las prácticas agrícolas. Como su nombre lo indica, su objeto es regular los vertidos de fuente difusa producidos a causa del uso de nitratos en las actividades agrícolas y ganaderas, causa principal de la contaminación originada por focos no localizados en la hidrografía europea.²⁴

Para conseguir reducir y prevenir la contaminación por los nitratos de origen agrario, la Directiva impone a los Estados las siguientes obligaciones:

- Identificar aquellas aguas afectadas o que podrían verse afectadas, según los parámetros del Anexo I, que en el caso del agua subterránea es cuando superen la concentración de nitratos de 50mg/l. (art.3.1).
- Declarar “zonas vulnerables” a aquellas terrenos cuya escorrentía fluya hacia los cursos de agua identificados en el párrafo anterior (art.3.2).
- Elaborar un “código de buenas prácticas agrarias” (art.4.1.a.), de adhesión voluntaria, por lo que los Estados podrán establecer un “programa de fomento de la puesta en ejecución de dichos códigos” (art.4.1.b.).
- Diseñar “Programas de Acción”, de aplicación obligada en las zonas vulnerables (art.5), cuyo contenido mínimo indicado en el Anexo III se refiere a cuestiones como la prohibición de aplicar determinados fertilizantes, o aplicarlos en un determinado período, referencias sobre el uso y deposición del estiércol, etc.
- Controlar al menos cada cuatro años la concentración de nitratos en el agua.

A partir de esta norma, la Comisión en el 2010 emite el segundo informe sobre el estado de cumplimiento de la Directiva de Nitratos²⁵. En el mismo el organismo reconoce un progreso en la consecución de los logros de la DE, sin embargo se evidencia que aún queda mucho camino por recorrer. Los datos son reveladores, en el caso del agua subterránea, pues indica que:

- Referido a la calidad: el 66 % de las estaciones de control registran una concentración de nitratos estable o decreciente, pero el 34% registra índices en aumento. Lo más preocupante es que el 15 %, unas concentraciones de nitratos superiores al umbral de 50 mg por litro.

3.1. Limitaciones evidenciadas

3.1.1. La ausencia de política de reducción del consumo

Uno de los principales impactos que tiene la actividad agropecuaria sobre el agua es la gran demanda que genera, que en el caso de España la demanda agrícola representa aproximadamente el 80% del consumo total²⁶. No es casual que este país sea el Estado en la

²⁴ Fuente. CASADO CASADO, 2005, p.126.

²⁵ INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros correspondientes al período 2004-2007. Bruselas, 9.2.2010, COM(2010) 47 final.

²⁶ Vid. CARO-PATÓN CARMONA, 1997, p.53.



UE con mayor superficie de regadío, pues representaba en el 2003 el 19% de la superficie total de cultivo, cuando la media comunitaria es de tan sólo 9,4%²⁷.

En los diferentes planes hidrológicos, tanto los nacionales como los de cuenca, se refleja un deseo de eficientizar el uso, pero en ningún momento se habla de reducir el consumo. El consumo excesivo de agua puede reducir los caudales de los acuíferos, sobre todo en España donde 1/3 del regadío se nutre de agua subterránea²⁸, lo que los hace aún vulnerables ya sea por aumentar las posibilidades de eutrofización, por la disminución de su resiliencia a ciertas contaminantes, o por la intrusión marina, entre otras causas.

3.1.2. La última tecnología aplicada en el riego

Muchas veces se suele presentar las medidas de aplicación de la última tecnología a los sistemas de riego como una medida ambiental, pues contribuyen a un uso más eficiente del recurso. Sin bien este mejor aprovechamiento puede ser indiscutible, esto no siempre puede significar una disminución de la demanda agrícola, pues un uso más eficiente muchas veces se busca para permitir alcanzar el equilibrio entre la oferta y la demanda, lo que para algunos es el objetivo de toda planificación hidrológica. Además, en algunos casos estas medidas han generado un “efecto perverso”, pues al requerir una gran inversión, ello incentivó a que los productores intensificar su producción, a fin de amortizar el capital invertido, lo que se tradujo en un mayor consumo de agua²⁹.

3.1.3. La dificultad de control sobre los focos de contaminación difusa

Sobre la contaminación difusa, de las sucesivas DE no se deduce un verdadero sistema de prevención vinculante. En el caso de la DE de Nitratos, cuando se declara una “zona vulnerable” es porque la misma ya se encuentra afectada, o en riesgo, lo que supone una intervención *a posteriori*. La única medida que dicha DE establece de carácter previo es la adopción “voluntaria” por parte de los agricultores del código de buenas prácticas agrarias. Como se puede ver, al tratarse la agricultura de una fuente no localizada de contaminación, las Administraciones se encuentran con una gran dificultad para regularlas eficazmente, pues al no ser del todo útil el sistema de autorizaciones, las herramientas se reducen en gran medida. Además, los productores agropecuarios que emplean métodos de producción convencional, no obstante puedan contribuir al deterioro de los acuíferos, mientras respeten el acotado marco regulatorio se encuentran en el ejercicio regular de su derecho de libre empresa.

CONCLUSIONES

El agua subterránea, tanto por su utilidad como por su especial función ecológica, debería ser un aspecto esencial en la política de gestión hidrológica. Es imprescindible que se comprenda la indivisibilidad del agua en su ciclo hidrológico, más allá de las diversas maneras en que se presente al hombre para su aprovechamiento, cuestión recién reconocida por el acervo comunitario en el año 2000 con la entrada en vigencia de la DMA.

²⁷ Fuente. Observatorio de Sostenibilidad de España (para más información véase el cuadro 1.2 del Anexo): http://www.ose.es/sites/default/files/2.1.34_usos_del_agua_en_el_sector_agrario.pdf, último acceso: 15/05/12).

²⁸ Fuente. ABAD PIRACÉS, 2011, p.431.

²⁹ Cfr. ABAD PIRACÉS, 2011, p. 437-438



La especial vulnerabilidad del agua subterránea, sobre todo porque su principal contaminante suelen ser focos de contaminación difusa, en particular la agricultura, hizo que la protección jurídica de la misma haya sido un tanto tardía, en comparación con las superficiales. La primera normativa al respecto fue la Directiva 80/68/CEE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, en el año 1979, y referida sólo a la contaminación por vertidos industriales.

La agricultura convencional se identifica como uno de los principales focos de contaminación difusa, siendo estos uno de los contaminantes más importantes del agua subterránea. El marco regulatorio sobre esta actividad no es suficiente para evitar tal impacto en el ambiente y, además, por las particularidades tanto de los acuíferos como de los focos no localizados de contaminación, los Estados cuentan con pocas herramientas para diseñar una política de protección efectiva.

La intervención administrativa de autorizaciones no es aplicable para la contaminación difusa y, a su vez, por ser la agricultura un sector productivo clave por innumerables razones, las implicancias económicas y políticas que puede generar a un Estado regular estrictamente la demanda agrícola, ya sea para reducir el consumo y/o evitar su contaminación, puede ser muy grande.

Ante este estado de impotencia de las Administraciones, es que la promoción de la agricultura sostenible aparece como una buena estrategia para proteger el agua subterránea, pues ante la imposibilidad de establecer sistemas rígidos de intervención administrativa, hacer atractiva comercialmente métodos de producción más limpios, que repercutirán necesariamente en un impacto menor sobre el agua por diversas razones:

- Menor uso de fertilizantes
- No uso de Organismos genéticamente modificados que incentivan el uso de pesticidas de amplio espectro
- Diversidad de cultivos que más se adapten a la zona, reduciendo la demanda de agua.

Finalmente, la necesidad de darle un enfoque integral a las políticas ambientales no es ninguna novedad, sin embargo, en la lucha contra la contaminación difusa de origen agrícola, dicha transversalidad se hace aún más patente. Para el diseño de una estrategia, es indispensable involucrar tanto a los productores como a los mismos consumidores, y tener especialmente en cuenta aspectos económicos y sociales para que entonces una agricultura, al menos más sostenible, pueda ser viable y contribuya a una relación más armoniosa entre las actividades económicas y la naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALFARO Marta y SALAZAR Francisco. “Ganadería y Contaminación Difusa, Implicancias para el Sur de Chile” en *Agricultura Técnica*. Chillán (Chile), Septiembre 2005. ISSN 0365-2807. (Versión electrónica: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0365-28072005000300012, último acceso 10/05/12. Gratuito).
2. ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico”, en EMBID IRUJO Antonio (Dir.) *Agua y Agricultura*, 1º ed. Navarra: Aranzadi. 2011. ISBN: 978-84-470-3797-1.
3. CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. “El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua”. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1997.



4. CASADO CASADO, Lucía. *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el Derecho Comunitario: Hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas*. Barcelona : Cedec Editorial SL, 2005. ISBN: 84-95665-44-1.
5. COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Medio Ambiente. “*Protección de las aguas subterráneas en Europa: La nueva Directiva sobre las aguas subterráneas, consolidación del marco normativo de la UE*”. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. ISBN 978-92-79-09818-5. (Versión electrónica: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater/brochure/es.pdf>, último acceso 10/05/12, Gratuito).
6. DÍAZ VIDAL, Celia. El desarrollo normativo de la calidad de las aguas en España: La Directiva Marco 2000/60/CE. En Sánchez Bravo A. (editor). *Agua: un recurso escaso*. Sevilla: ArCiBel Ed., 2006. ISBN: 84-935374-0-3.
7. EL-HAGE SCIALABBA N., y HATTAM C. “Agricultura Orgánica, Ambiente y Seguridad Alimentaria”. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), Roma, 2003. ISBN 92-5-304819-0. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/y4137s/y4137s00.htm>, último acceso 13/05/12. Gratuito).
8. GARRIDO, BARDAJÍ e IGLESIAS. “La agricultura de regadío en la PAC 2020: distinguiendo lo posible de lo deseable” en EMBID IRUJO Antonio (Dir.) *Agua y Agricultura*, 1º ed. Navarra: Aranzadi. 2011. ISBN: 978-84-470-3797-1.
9. JIMÉNEZ DÍAZ Rafael M. Agricultura sostenible para satisfacer el reto medioambiental de la producción agrícola. Ponencia en la Jornada Temática “Aspectos Medioambientales de la Agricultura”, Madrid, 18 de julio de 2002. (Disponible en: http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/aspectos_medioamb/ponencias/pdf/jdiaz.pdf, último acceso: 13/05/12. Gratuito).
10. ONGLEY E.D.. *Lucha Contra la Contaminación Agrícola de los Recursos Hídricos*. Estudio FAO Riego y Drenaje. GEMS/Water Collaborating Centre. Burlington: Canada Centre for Inland Waters, 1997. <http://www.fao.org/docrep/W2598S/W2598S00.htm>, (último acceso 10/05/12, Gratuito).
11. PASTORINO Leonardo F. (Dir). “Derecho Agrario Argentino”, 1º ed. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2011.
12. SALADIÉ O. y OLIVERAS J. “Desenvolupament sostenible”. Valls: Cossetània, 2010. ISBN: 978-84-8424-173-7.

Webs consultadas

Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural:

<http://www.libroblancoagricultura.com>

Observatorio de Sostenibilidad de España:

http://www.ose.es/sites/default/files/2.1.34_usos_del_agua_en_el_sector_agrario.pdf.

Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>



Sustainable Agriculture: Certain Aspects in Spanish and European Law LA

La Agricultura Sostenible:
Ciertos Aspectos en el Derecho Español y Europeo¹

Ángel Sánchez Hernández²

Abstract

The ever increasing integration of environmental issues in the CAP favours soil conservation and protection agricultural techniques. Consequently, faced with the growing concern on soil degradation processes in the EU, a community soil protection policy is needed, that will be translated as a specific legislative proposal on the matter, in which a prominent role will be played by conservation agriculture, based on a permanent soil cover –consisting of living vegetation or dead plant remains-, crop rotation and the reduction or elimination of tillage. Its function is to physically protect the soil from rain, wind and sun, in addition to providing food for the fauna of the land. Tillage, which was previously achieved through the use of tools, is now carried out by these organisms.

Key words

Soil protection, sustainable agriculture, Common Agricultural Policy

Resumen

La integración cada vez mayor de las cuestiones medioambientales en la PAC favorece la conservación del suelo y técnicas de protección agrícola. En consecuencia, ante la creciente preocupación sobre los procesos de degradación del suelo en la UE, la política de protección del suelo comunitario es necesaria, y se traduce como una propuesta legislativa específica en la materia, en la cual destaca el papel que será desempeñado por la agricultura de conservación, con base en una cobertura permanente del suelo- consistiendo de vegetación viva o permanentes plantas muertas, la rotación de cultivos y la reducción o eliminación de la labranza. Su función es proteger físicamente el suelo de la lluvia, el viento y el sol, además de proporcionar alimentos para la fauna de la tierra. La labranza, que se logró previamente mediante el uso de herramientas, se realiza ahora por organismos.

Palabras claves

Agricultura Sostenible, Suelo, PAC

INTRODUCTION

Sustainable development requires that human activities – which include agricultural activity-

¹ This paper was published in the scientific journal *EU Agrarian Law*

² Accredited as University professor, permanent member of the Royal Union of University Agrarians, Professor in Civil Law, University of La Rioja. Spain, Academy of Doctors of Spain, Vice president of UMAU, angel.sanchez@unirioja.es



do not damage the environment in a way that is irreversible. Its aim is to use natural resources in a responsible manner that does not use them up and does not leave future generations with an impoverished environment. Thus, in this respect, sustainability has become a widely used term, especially in the last decade. Its use has been so extensive that it has even been applied to agriculture itself. Sustainable agriculture seeks the integrated use of a wide range of soil and water technologies, nutrients, handling of pests and agroforestry. Its main challenge is to make better use of available biophysical and human resources, minimizing the use of external inputs and optimizing the use of internal resources, or the combination of both³.

In short, the basic purpose of sustainable agriculture is the careful incorporation of natural processes such as the recycling of nutrients, nitrogen fixation, soil self-regeneration and a minimization of the use of external non-renewable inputs that damage the environment and the health of farmers and consumers.

Thus, achieving the objectives of sustainable agriculture requires a technical tool that results in a change from conventional agricultural technologies that exploit the soil and can end up destroying the functions of natural ecosystems, to a conservationist approach that precisely conserves and regenerates the properties and the ecological and functional processes of the soil. This technical tool is known as Conservation Agriculture, which involves the participation of plant production systems which, in addition to satisfying the aforementioned criteria, also lead to stable production and effective and optimum conservation and use of water and of the soil's components.

Conservation Agriculture consists of a set of agronomic practices that enable the handling of the soil, altering its structure as little as possible and avoiding, at the same time, its erosion or degradation. We have before us a series of techniques⁴ whose main objective is to conserve, improve and make more efficient use of natural resources through the integrated handling of the soil, water and biological agents. With these techniques the soil is protected from erosion and run-off, it increases its organic matter and fertility, its compaction is decreased, surface water is less polluted, CO₂ emissions are reduced and biodiversity is protected.

The fundamental objective of Conservation Agriculture is the protection of the soil against erosion produced by water and wind. To this end, it incorporates the practices of conservation tillage meaning—no tillage or as little as possible-, plant cover – whether this be spontaneous vegetation or the sowing of a species suitable in perennial tree crops- and the introduction of the rotation of crops that benefit microorganisms and avoid the appearance of pests, weeds and diseases.

Conservation Agriculture in herbaceous crops, the stubble of crops left upon the surface, eliminating stubble burning and practices such as turning –moldboard or disk ploughing-. In this way mineralization is reduced and levels of organic matter are raised. For this purpose techniques have emerged such as direct sowing and minimum tillage. In the case of woody crops and forestry production –perennial crops-, techniques have been designed to keep the soil covered or unaltered all year round, these include, the system of plant cover which consists of establishing strips of vegetation –spontaneous or sown- along the paths between the crops. They are mown at the end of winter or at the beginning of spring before they start to compete with the crop, leaving run-off on the soil.

³ PRETTY,J., SHAXON,F. The potential of sustainable agriculture. Paper prepared for the DfID Natural Resources Advisors Conference, 8 July, 1997. ENABLE. In *Newsletter of the Association for better Land Husbandry*, 1997, No.8.

⁴ A range of techniques are applied- practical application of the philosophy of sustainability- that are synthesized in cultivation without tillage: a) direct sowing – carried out on the stubble of the previous crop without any preliminary work on the land, using suitable planters and a wide spectrum of herbicides and minimum environmental impact- ; b) minimum tillage – abandonment of traditional turning over of the land using a moldboard plough, a disk plough or practicing reduced vertical tillage.



Conservation agriculture, which widens the concept of good handling of the soil⁵, also includes the good handling of the earth's resources, of the water and crops, of the animals and other natural resources that enable the system to be sustainable and economically productive. The techniques involved tend to minimize or avoid soil damage, frequently associated with conventional methods of ploughing for crop production. In this respect, through Conservation Agriculture, problems of the earth's degradation are controlled, the infiltration of rain water increases, soil erosion is reduced to levels below the rate of soil regeneration and subterranean water resources are maintained or increased⁶. This system depends on the action of biological processes through which biodiversity is strengthened in a system of agricultural production, including the flora and the fauna. In short, in this system, in the absence of ploughing, the content of organic matter of agricultural soil is increased, resulting in agricultural land that is developed as carbon sinks, thus contributing to carbon sequestration.

Through conservation agriculture, a sustainable agriculture could be achieved, capable of reaching adequate production levels but without degrading natural resources; and the recovery capacity of the land and soil systems has been improved. For this reason, we need effective legislation that will push its development forward.

1. Purpose, advantages and disadvantages of Conservation Agriculture

Conservation Agriculture encompasses diverse agronomic practices that complement each other: a) minimum soil alteration—with reduced or no tillage in order to preserve its structure, the fauna and organic matter of the soil; b) permanent plant cover – cover crops or remains from harvests- to protect the soil and contribute to the elimination of weeds and c) diverse rotations of crops and crop combinations, that are beneficial for microorganisms and prevent the appearance of pests, weeds and diseases.

The purpose of this type of agriculture is to increase agrarian production while making the most of the resources of the exploitation and reducing the degradation of the soil through integrated handling of the soil, water and biological agents and external inputs. The mechanical tillage of conventional agriculture is replaced by biological ploughing of the soil, in which the microorganisms, the roots and the soil fauna perform the function of tillage and nutrient balance of the soil. Thus, the fertility of the soil –nutrients and water- is mainly achieved through the handling of the soil cover, crop rotation and the control of weeds. The implementation of Conservation Agriculture eliminates ploughing under, replacing it with reduced tillage techniques or no tillage at all. A good part of the cover will remain covered by remains of harvests, and cover crops are introduced following harvest of the main crop. In this way an improvement will be seen in the conditions of the soil and its fertility thanks to the organic matter resulting from the natural degradation of the remains. If weeds and pests appear these must be controlled. Crop rotation can be introduced and then the general system is established progressively and yields can exceed those of conventional agriculture. Fewer chemical substances are needed for weed and pest control or for improving fertility.

Conservation Agriculture tends towards growth throughout the world as it produces more advantages than disadvantages; the most significant advantages being economic and environmental. The disadvantages are fewer, even when they do exist. Here we have set out a few of both.

3 Active improvement and understanding, good handling of the soil providing recovery capacity and maintaining and improving its productivity and other useful functions.

⁶ Regarding these aspects see “Boletín de Suelos de la FAO, No.78” relating to “Agricultura de Conservación. Estudios de Casos en América Latina y África”, Roma 2002, p. 63 and fps.



1st - Economic advantages:

Conservation agriculture leads to a reduction in working hours, with the resulting saving in labour costs. In addition, there are fewer necessary repairs to machinery – e.g. tractors – , as less power is needed and therefore less petrol is consumed.

Furthermore, there is a gradual increase in production with few fertilizers, due to the progressive improvement of the soil resulting from a greater proportion of organic matter.

2nd - Environmental advantages:

There is evident protection of natural resources. Firstly, the soil suffers less degradation and erosion decreases⁷. In Spain, erosion is one of the most serious problems of the country's agriculture⁸.

Secondly, conservation agriculture helps to regulate river flow, and improve aquifer recharge through increased infiltration. Moreover, there is less pollution of surface waters. Conservation Agriculture leads to a decrease in the apparent density of the soil, with an increase in the porosity in the tilled layer which facilitates greater infiltration resulting in more water⁹.

Lastly, in Conservation Agriculture the total quantity of agrochemical products is reduced, which in turn reduces the emission of fertilizers¹⁰. In addition, the organic carbon content stored in the soil is annually increased¹¹, as is biological activity and biodiversity on top and beneath the soil and soil structure. This improvement in the infiltration of water leads to a reduction in soil degradation, in particular, erosion and runoff, which results in an increase in yields.

Furthermore, as less machinery is used there is a decrease in carbon dioxide emissions (CO₂) establishing more organic carbon. Using these Conservation Agriculture techniques, it is estimated that in the EU, around 100 million tons of Carbon could be captured annually in the soil – approximately equivalent to the emissions of 120 million automobiles.

In short, the beneficiaries of Conservation Agriculture are partly the farmers themselves and also the community in general. As the farmers reduce the labour costs – reduction of working hours and fuel consumption of tractors (they need less power and use fewer tractors); so the fertility of the soil is improved; resulting in greater stability of the

⁷ Erosion is the wear of the land's surface through the action of external agents such as water or wind. The soil is a living, complex system and a principal source of nutrients. Conventional tillage introduces elements that unbalance the system. Erosion starts when the intensity of the rain exceeds the infiltration capacity and the water starts to stagnate on the surface and the macropores become blocked and can no longer facilitate drainage.

Desertification reflects the fact that the earth is becoming less productive due to its increasing water and nutritional limitation. This means a decrease in productivity levels resulting from overexploitation, inappropriate use and management of the resources of land that has become fragile through aridity and droughts.

⁸ To reduce erosion a method of tilling is recommended that follows the contours. However, traditional agriculture in soil with gradients above 10% means that work has to be done according to the line of the maximum gradient, as it is difficult and dangerous to use machinery following the contours. Therefore, soils with steep gradients, should not be subjected to agricultural use, but should be given over to the plantation of permanent forest cover in order to control runoff and erosion. However, given the importance these surfaces have in Spain, such as cultivated slopes of vines, olive and almonds trees,... this type of land would be more suitable for the implementation of conservation agriculture

⁹ Direct evaporation from the surface also decreases, which causes a loss in agricultural soil.

¹⁰ Fertilizers, instead of being broadcast applied, are located in bands or injected directly into the soil, thus minimizing the risk of dispersal by rain or wind.

¹¹ With direct sowing or no tillage the carbon content of the soil increases annually by 1% more per hectare and year



agricultural production and greater security against climatic variations and a greater availability, in quantity and duration of subterranean waters and of water currents. For the community in general, this new technique guarantees greater protection of natural resources – reduces soil erosion and water pollution- and reduces fuel consumption, with the consequent decrease in the possible greenhouse effect.

3rd - Nevertheless, Conservation Agriculture does have some disadvantages. Primarily, that a transition period of between five and seven years must elapse so that a conservation agriculture system can become balanced and, in the first few years, production yields can be smaller. Secondly, it must be taken into account that the farmers will have to make large investments in specialized machinery and have access – at reasonable prices- to cover crop seeds adapted to local conditions.

1.1 Evolution of Conservation Agriculture

Perhaps the most significant threat for sustainability and the maintenance of the productive capacity of agriculture, which in turn is one of the world's biggest environmental problems, is soil erosion. Even though this erosion dates back to ancient times, it has increased in recent decades through excessive tillage, the consequence of which, as I have stated, is broken up soil, without greater protection against the rain, runoff and wind; all of which are the main causes of soil erosion.

In view of all of this, in the 1930s¹² economically viable techniques were sought that would produce a reduction in soil erosion. This led to the emergence of conservation tillage.

The soil erosion process intensified considerably during the second half of the 20th century, fundamentally as a consequence of excessive tillage that left the soil broken up and more susceptible to dragging and without any protection against the causative agents of the erosion – water and wind-

This is precisely why, 30 years ago, direct sowing emerged as a set of techniques that has, among others, the following aspects: weed control, suitable machinery, crop rotation, etc...

Erosion has a major impact on the productive capacity of soil in that it originates the loss of its most superficial horizons that are more fertile, which can lead to the soil being unusable for cultivation.

Below I have briefly outlined the evolution of Conservation Agriculture since its appearance in the 1930s, more slowly in the European Union – EU- than in other parts of the world, in spite of its viability and environmental, economic and agrochemical benefits having been demonstrated. For this reason, in order to promote greater development of its application in the European Union several actions were required such as, the inclusion of Conservation Agriculture in the area of agri-environmental legislation within the framework of Community Agrarian Policy –CAP.

1.2 In the World

The adaptation of agriculture to the new environmental requirements can be carried out through a process, of a strategy, which although it may vary according to the exploitation and time, it is directed at conserving natural resources – soil, water and biodiversity-, while at the same time achieving good yields in agricultural production.

¹² Specifically, it was in 1935 that the Federal Government of the United States of North America created the Soil Conservation Service to guard against soil erosion and conserve water



Consequently, little by little the expansion of this technique spread around the world¹³, fundamentally in three larger areas: North America (USA and Canada), South America (Brazil and Argentina) and Australia¹⁴.

The reasons that brought about this expansion of this new agrarian system can be found, among others, in the following factors:

1st.- Changes in rotations, fertilizer and pest control systems, as well as in the necessary instruments –among which we should mention the seed drills for direct sowing -, a wide spectrum of herbicides and minimum environmental impact.

2nd.- Approval of standards which were used to promote, among others, these more sustainable and environmentally friendly techniques.

3rd. - Using these techniques, the sequestration of carbon from the soil was favoured, which can help to mitigate the greenhouse effect.

1.3 In the European Union

Using data regarding the sale of direct sowing or plant protection machinery, it has been estimated that in the States of the European Union, this new agrarian system reaches approximately 5% of the surface area¹⁵, even when the viability of conservation agriculture techniques in their various forms has been demonstrated on the greater part of the agricultural cultivation area of the EU.

Conservation Agriculture has been included in Portugal with specific herbaceous actions and green roofs for permanent crops. Likewise, Conservation Agriculture exists among other EU member states, in France and in certain regions of Germany.

In Spain, the first studies on conservation techniques date back to the 1976-1978 biennium on the Haza del Monte (Seville) estate, on which the direct sowing of soya was evaluated –using a John Deere 25-B planter imported especially for the purpose- on cereal stubble.

Research on direct sowing of cereals started in 1980, on the “El Encinar” (Madrid) estate, recording that non-tillage did not result in a drop in yields and that a reduction of energy consumption of up to 80% was achieved.

In Spain, Conservation Agriculture can result in benefits considering on the one hand the low organic matter content of Spanish soils, which in many cases is less than 1.5%; on the other hand, the lack of water and its great variability in extensive areas of dryland and lastly, considering Spain’s climatic, topographical and edaphologic conditions that have led to highly erosive processes (in Spain, more than 50% of the agricultural land has a medium high erosion risk, some areas being affected by up to 70% of the cultivated area).

The greatest application of direct sowing in Spain corresponds to winter cereals: barley¹⁶, followed by sunflowers¹⁷, corn¹⁸, and now it is spreading to rapeseed, peas, chickpeas, beetroot, linseed, cotton, etc...As regards perennial crops, it is applied in the cultivation of

¹³ In the year 2000, the surface area of direct sowing in the world, approximately reached 60 million hectares, according to Hebblethwaite, Revista Plantio Directo, CTIC, AAPRESID, CAAPAS, Derpsch, FAO.

¹⁴ North America (United States, Canada and Mexico), South America (fundamentally Brazil and Argentina) and Australia.

¹⁵ Represents approximately, the tenth part of the useful agricultural surface area of Finland and Greece, 5% of the Czech Republic, Slovakia, Spain and the United Kingdom. Represents 4% of the arable surface in France- around 700,000 hectares-, and 2% of Italy - around 100,000 hectares.

¹⁶ Approximately with around 700,000 hectares

¹⁷ Approximately around 200,000 hectares

¹⁸ Around 50,000 hectares approximately



olive trees, vines, citrus fruit, almonds, pears, peaches, and the eucalyptus

in forest areas.

Since 1998, Programmes on Agri-environmental Measures have been set up in Spain, of which Conservation Agriculture forms a part in the sense of being able to replace commitments relating to end of winter tasks, such as straw chopping and the burial of stubble, for reduced tillage prior to sowing or for a tillage or direct sowing over stubble from crops from the previous year, in order to encourage the permanence of birds, soil micro fauna development and increased water infiltration¹⁹.

In the sixth environmental Programme of the EU (2001-2010), emphasis was placed, on the one hand, on Soil protection and also on the requirement of an anti-erosion strategy (prevention of erosion and desertification); and on the other hand, on the role of the soil in the fight against climate change in relation to its function as a carbon sink.

Presently, for the purposes of promoting Conservation Agriculture in the European Union, actions related to the following need to be carried out:

- 1st - The diffusion of the environmental benefits from Conservation Agriculture (increased CO₂ sequestration, increase in biodiversity, reduction in erosion,...);
- 2nd - Labelling to differentiate products obtained using these techniques that give them added value for the benefit of the consumer;
- 3rd - Technical support for farmers who use these techniques, additionally furthering the transfer of technology adapted to the conditions of each place;
- 4th - Support, through programmes for the modernization of agricultural holdings, for access to the necessary machinery, which is more expensive than that used in conventional cultivation systems and lastly,
- 5th - Condition the receipt of certain grants for the use of Conservation Agriculture systems or an extra benefit per hectare aimed at alleviating the possible initial drops in production. In any event, the simple inclusion of the extension strategies of Conservation Agriculture techniques in agri-environmental programmes is not enough; suitable technical support and the important task of transferring the corresponding technology is also necessary.

¹⁹ At this time, certain regulations of the Autonomous Communities were heading in this direction, see. *Order 5284/1997, of 16th December of the Department of Economy and Employment, 1997*, (Spain) regulating the granting of specific subsidies for the maintenance of the environment and traditional agriculture, through the promotion of farming methods compatible with the conservation of the natural space in the Community of Madrid; in Andalusia the Order of 14th May, 1998 was passed, regulating aid for promoting, in olive groves, the employment of production methods compatible with the requirements of protection of the environment and conservation of natural space, among whose objectives I will mention the promotion of cultivation methods that minimize the risk of erosion of the olive grove, in particular the green roofs between the rows of trees. The action plans have to be drawn up taking into account, among other purposes, the conservation and improvement of the soil.



2. Regulations And Conservation Agriculture in Spain²⁰

When designing the agri-environment policy, the EU uses different types of instruments. Firstly, to establish the criteria of the cross-compliance, in accordance with which, the farmer, stockbreeder or forester has to respect certain management requirements as well as have good agricultural and environmental conditions, in order to receive certain grants (affects direct grants from the different Common Market Organizations, in that non-compliance of certain requirements leads to a reduction or even suspension of the grants). Secondly, to establish legal requirements, such as prohibiting the use of certain products or certain agricultural techniques (observing good agricultural practices constitutes a condition for the receipt of agri-environment aid and compensatory allowance in disadvantaged areas) and that functions in a way similar to cross-compliance. And lastly, specific grants should also be accorded for the use of certain practices that are particularly beneficial for the environment. These are awarded to people who carry out agricultural activity that involves committing themselves to employing practices that go beyond normal good agricultural practices and in return, receive certain additional payments.

This community system, by means of these mechanisms that correspond to different levels of environmental requirements largely takes up the techniques of Conservation Agriculture.

2.1 In the European Union and specifically in Spain, the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) of 1992, which introduced agri-environmental measures has favoured Conservation Agriculture. In the Agenda 2000, and also in subsequent regulations that establish the same regarding rural development issues, prominence was given to the protection of the environment as one of the main objectives of the CAP.

Following the reform of the CAP in 1999, within the framework of the Agenda 2000, concepts of cross-compliance and modulations were introduced and greater importance was given to rural development as a second pillar of the CAP. In this context Conservation Agriculture can be included among the different measures to be developed, with the States being able to condition the receipt of state aid to the use of Conservation Agriculture systems according to the degree of commitment and effort that the requirements for its receipt imply for the farmer, so that they can be included, if they are made available by the States, certain Conservation Agriculture techniques in the concept of cross-compliance²¹.

In the current CAP, environmental aspects are equally a concern at the first pillar –Price and market policies (Common Market Organization- CMO)-, as in that of rural development policy – second pillar of the CAP-. Thus cross-compliance affects the direct funding from the

²⁰ A very particular case, in the Spanish autonomous legislation, is Law 2/1988, of 31st May, on soil conservation and protection of natural green roofs in Castilla-La Mancha (partially amended by Law 9/1999, of 26th May, 4th Additional Disposition), 1998, (Spain). In its preamble the need for this Law is justified by mentioning, among other reasons, erosion, in water form, that affects wide areas of the Autonomous Community of Castilla – La Mancha, being the main cause of agricultural and forest soil loss. Due to the above, the Law is addressing the correction of soil erosion and conservation, the changes of crops and the protection of natural green roofs. Its purpose is to regulate actions aimed at alleviating the effects of erosion, favor soil conservation and protect its natural green cover, in the area of the Autonomous Community of Castilla- La Mancha.

²¹ The efficacy has been shown in that Conservation Agriculture measures have been taken up in the regulations on cross-compliance in scenarios such as that of the wide response to the programme organized by the Government of Andalusia for the promotion of the use of green roofs in olive groves on slopes, which enabled an increase in the number of hectares of olive groves with green roofs in Andalusia (See Order 5th of May, 2003 and Order of 4th February 2004).



different CMOs –the non-compliance of certain environmental requirements reduces the funding from the EU-. Furthermore, the farmer has to observe “ good farming practices” and comply with environmental legislation in order to receive funding within the framework of rural development, and if the farmer carries out practices that go further than those stipulated, he/she will receive additional payments.

2.2 First pillar of the CAP: market and price policy (cross-compliance)

In the different EU regulations that affect the *first pillar of the CAP: market and price policy*, primordial importance is given to the good handling of soil, in a way that prevents erosion, improves the content of organic matter of the soil and protects its structure, conditioning factors to which Conservation Agriculture responds perfectly.

1st - Council Regulation (EC) no. 1259/1999 of 17th May, 1999, establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy in its third consideration, established:

- that “with a view to better integrating environmental aspects into common market organizations, Member States should apply appropriate environmental measures in relation to agricultural land and agricultural production subject to direct payments;
- that it should be the Member States that decide on the consequences in the case of environmental requirements not being observed;
- that Member States should be enabled to reduce or even cancel benefits accruing from support schemes where such environmental are not respected;
- that Member States should adopt measures notwithstanding the possibility of granting aid in return for optional agri-environmental commitments”.

Moreover, in the third article of the aforementioned legal text, the requirements regarding protection of the environment.

2nd - In Regulation (EC) No. 1259/99- that was repealed by Regulation (EC) No. 1782/2003 of the Council of 29th September, 2003 (Regulation (EC) No. 1782/2003 of the Council of 29th September, 2003, establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) No 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001)-, the environmental requirements to be observed by the farmers were not specified, it being the Member States who established them. Initially, Spain did this through Royal Decree 1322/2002, of 13th December regarding agri-environmental requirements in relation to direct payments under the common agricultural policy. Based on this, the Autonomous Communities, bearing in mind the specificity of the corresponding regional situations, were able to carry out a development of this.

The purpose of cross-compliance – which consists in the obligation of observing legal management requirements and good agricultural and environmental conditions in order to receive direct payments- is to make agricultural activity contribute to the conservation of the environment, and also guarantee public health, animal health and welfare. Thus *Regulation (EC) No 1782/2003 of the council of 29th September, 2003*, requests in its third article, that farmers receiving direct payments under the section EAGGF Guarantee, are obliged to comply with legal management requirements, with the current regulations regarding environmental matters, public health, animal health and welfare, and also the maintenance of good agricultural and environmental conditions. Therefore, integrated into the common market organizations are the basic requirements related to the environment, in such a way that if these requirements are not respected the States will withdraw –totally or partially-, the



direct payments following a progressive scale. Among the good agricultural and environmental conditions – Annex IV, which should be developed by EU Member States–there is mention of soil erosion, the organic matter of the soil, the structure of the soil and its minimum maintenance level.

Furthermore, in its fifth article, Member States are given the obligation to define the minimum requirements of good agricultural and environmental conditions and establish measures to control its compliance.

Regulation (EC) No 796/2004 of the Commission of 21st April 2004, establishing rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system envisaged in Regulations (EC) No 1782/2003 and (EC) No 73/2009 of the Council and for the implementation of the cross-compliance provided for in Regulation (EC)

*No 479/2008 of the Council*²² sets the rules of the cross-compliance control system and the rules regarding reductions and exclusions (art. 66, 67, 68 and 71), it being the Member States who have to establish specific systems for controlling their compliance. In addition, the non-compliance of these requirements will result in a reduction or exclusion from the aid for the beneficiary of direct post payments. This system of reductions and exclusions of direct payments through cross-compliance is aimed at creating an incentive for farmers to comply with the principles of sustainable development.

In Spain, cross-compliance is developed in *Royal Decree 2352/2004, of 23rd December*, the purpose of which was to establish good agricultural and environmental conditions, as well as the provisions for implementing it and the legal management requirements which must be fulfilled by the farmer in order to comply with the cross-compliance of direct payments from the CAP. Based on the constitutional distribution of competences, the Autonomous Communities establish some of the requirements as regards good agricultural and environmental conditions under the aforementioned Royal Decree, taking into account the specificity of the corresponding regional situations. In this context, good agricultural and environmental conditions, describing some of the compulsory practices that must be carried out in order to guarantee minimum maintenance of the agricultural land and prevent the deterioration of habitats, among others, those aimed at avoiding erosion, at conserving the organic matter of the soil, preventing compaction and maintaining the structure of the soil²³.

However, *Royal Decree 2352/2004, of 23rd December*, has been repealed by *Royal Decree 486/2009, of 3rd April, which establishes the legal management requirements and the good agricultural and environmental conditions that must be respected by farmers who receive direct payments under the common agricultural policy, the beneficiaries of certain rural*

²² Amended by: *Regulation (EC) No 239/2005 of the Commission of 11th February, 2005, (EU); Regulation (EC) No 436/2005 of the Commission of 17th March, 2005, (EU); Regulation (EC) No 1954/2005 of the Commission of 29th November 2005, 2005, (EU); Regulation (EC) No 2184/2005 of the Commission of 23rd of December, 2005, (EU); Regulation (EC) No 263/2006 of the Commission of 15th February 2006, 2006, (EU); Regulation (EC) No 489/2006 of the Commission of 24th March, 2006, 2006, (EU); Regulation (EC) No 659/2006 of the Commission of 27th April 2006, 2006, (EU); Regulation (EC) No 2025/2006 of the Commission of 22nd December, 2006, 2006, (EU); Regulation (EC) No 381/2007 of the Commission of 4th April, 2007, 2007, (EU); Regulation (EC) No 972/2007 of the Commission of 20th August 2007, 2007, (EU); Regulation (EC) No 1550/2007 of the Commission of 20th December, 2007, 2007, (EU); Regulation (EC) No 145/2008 of the Commission of 19th February 2008, 2008, (EU); Regulation (EC) No 319/2008 of the Commission of 7th April, 2008, 2008, (EU); Regulation (EC) No 1124/2008 of the Commission of 12th of November, 2008, 2008, (EU); Regulation (EC) No 1266/2008 of the Commission of 16th December, 2008, 2008, (EU); Regulation (EC) No 380/2009 of the Commission of 8th May 2009, 2009, (EU).*

²³ In this sense, as a sample, they can be seen, in La Rioja, *Order 18/2005, of 27th June, 2005, (Spain)* amended by *Order 7/2006, of 24th March, 2006, (Spain)*.



*development funding, and the farmers who receive aid in virtue of restructuring and reconversion, and vineyard grubbing up support programmes*²⁴. In the preamble of this legal text it is stated that: “Since the 1990s, the common agricultural policy (hereinafter CAP), has progressively been integrating the new demands from European society. In this sense, the environment, public health, animal health and welfare are some of the new conditions of the CAP” establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003

*3rd - The revision of the reform of the CAP 2003, which was produced through Regulation (EC) No 73/2009 of the Council, of 19th January, 2009, establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy*²⁵ and certain support schemes for farmers are introduced resulting in the amendment of Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and Regulation (EC) No 1782/2003 is repealed, has strengthened the concept of cross-compliance, that includes good agricultural and environmental conditions and the legal management requirements related to the environment, public health, animal health and welfare. This Regulation²⁶ establishes the

²⁴ As regards its, *Purpose and area of application*, its article 1, states: “This Royal Decree is issued for the purpose of determining the legal management and good agricultural and environmental conditions requirements that must be observed: a) Every farmer that receives direct payments, in virtue of article 4 of *Regulation (EC) No 73/2009*, 2009, (Spain). b) The beneficiaries of the payments envisaged in sections i) to v) of letter a) and in sections i), iv) and v) of letter b) of article 36 of *Regulation (EC) No 1698/2005 of the Council of 20th September, 2005*, 2005, (EU) c) The farmers who receive subsidies in virtue of the support programmes for the restructuring and reconversion of a vineyard and those that receive payments from the premium for uprooting in accordance with provisions in articles 20 and 103 of *Regulation (EC) No 479/2008*, 2008, (EU).

²⁵ In relation to this aspect, one should bear in mind *Royal Decree 1618/2005, of 30th December, 2005*, (EU), on the implementation of the single payment scheme and other direct aid schemes for agriculture and livestock, also *Royal Decree 1612/2008, of 3rd October, 2008*, (EU) on the implementation of direct payments in agriculture and livestock.

²⁶ The preamble continues with the following literal wording “...*Regulation (EC) No 73/2009 of the Council, of 19th January, 2009*, (EU) in Article 4.2, it is established that the competent authority will provide the farmers with the list of legal management and good agricultural and environmental condition requirements that must be observed.

Regulation (EC) No 796/2004 of the Commission, of 21st April, 2004, 2004, (EU) establishing detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in *Regulation (EC) No 73/2009*, 2009, (EU) establishing common rules for the cross-compliance control system and the basis for the calculation of reductions and exclusions of aid due to non-compliance, it being left to the Member States to establish the specific systems that guarantee effective control of the compliance of cross compliance.

Furthermore, *Regulation (EC) No. 1698/2005 of the Council, of 20th September, 2005*, 2005, (EU) relating to support for rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), establishes in its article 51 that the beneficiaries of the grants envisaged in sections i) to v) from letter a) and in sections i), iv) and v) of letter b) of article 36 of the said Regulation, must comply, in their entire exploitation, with the same legal management requirements and good agricultural and environmental conditions as the beneficiaries of direct payments. In addition, the beneficiaries of agri-environmental subsidies, envisaged in article 36, letter a), section iv) of Regulation (EC) 1698/2005, must also observe the minimum requirements related to the use of manure and plant protection products established in the corresponding rural development programmes. *Regulation (EC) No 1975/2006 of the Commission, of 7th December, 2006*, 2006, (EU) establishes the provisions for the implementation of Regulation (EC) No 1698/2005 of the Council regarding the procedures for control of cross-compliance in relation to the aid measures for rural development. Furthermore, *Regulation (EC) No 479/2008 of the Council of 29th April, 2008*, 2008, (EU) establishing the organization of the market in wine, established in articles 20 and 103



obligation of every farmer that receives direct payments to comply with the legal management requirements referred to in its Annex II, and with the good agricultural and environmental conditions established by State Members, and in virtue of its article 6, on the base of its framework established in Annex III...

In Spain, Royal Decree 2352/2004, of 23rd December, on the implementation of the cross-

compliance in relation to direct aid under the common agricultural policy, established good agricultural and environmental conditions and indicated the legal management requirements that the farmer must respect in accordance with the cross-compliance of direct aid from the CAP, complying with Regulation (EC) No 1782/2003 of the Council, of 29th September. After a long period of implementation of the cross-compliance, it has been considered advisable to replace Royal Decree 2352/2004, of 23rd December, in order to include amendments to the community legislation, taking into account the recommendations of the Commission in relation to the implementation of cross-compliance, and simplify and clarify some requirements with the aim of favouring their compliance and control."

Currently applicable are the provisions in *Royal Decree 1680/2009, of 13th November, regarding the implementation of the single payment scheme in agriculture and the integration of certain agricultural support schemes starting in 2010*, the purpose of which is to establish the basic regulations applicable to the single payment scheme as established in *Regulation (EC) No 73/2009 of the Council, of 19th January, 2009, establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers*, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006 and (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003.

2.3 Second pillar of the CAP: rural development policy.

In general, in the EU, agri-environmental measures are included in a global rural development strategy and aimed at a model of sustainable agriculture. The objectives of the agri-environmental measures focus on five aspects: water, soil, natural hazards, biodiversity and landscape.

Reviewing recent European Union regulations, it is clear that Conservation Agriculture is included in, among others, rural development programmes using specific measures that involve the promotion of minimum tillage and direct sowing in herbaceous crops and green roofs for permanent crops.

On the one hand, the observance of good agricultural practices is becoming compulsory in the granting of subsidies in disadvantaged areas and premiums for agri-environmental measures. Its operation is similar to the cross-compliance in direct payments. On the other hand, agri-environmental subsidies will be awarded to those farmers, stock breeders and foresters who take on commitments that go beyond the simple implementation of ordinary good agricultural practices. Here, in the legislative development carried out by each Member State, Conservation Agriculture techniques are reflected with measures such as those that tend to establish the obligation of maintaining stubble for at least a few months, the obligation of leaving on top of the land the straw from cereals on at least half of the surface of the harvested ground, obligation of maintaining the green roof for perennial crops, the fight against erosion

respectively that the legal management requirements and good agricultural and environmental conditions must be observed by farmers who receive subsidies in virtue of support programmes for restructuring and reconversion of the vineyard and also those who receive payments for the premium for p rooting. *Regulation (EC) No 796/2004, 2004, (EU) has been amended to establish the provisions for implementation of Regulation (EC) No 479/2008 regarding the procedures for control of cross-compliance in relation to measures for reconversion, restructuring and uprooting of the vine...*"



in fragile environments, actions are established for woody crops or cultivation on slopes or terraces (commitments such as the prohibition of using implements that turn over the soil or the obligation to establish green cover in the middle of the paths on plots with certain average gradients or on soil with insufficient permeability), or the application of direct sowing and minimum tillage techniques in herbaceous crops on plots with a certain gradient.

Ist.-Regulation (EC) No 1257/1999, of the Council on 17th May, 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee

Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations²⁷, and in its considerations it is established that:

- a) Effort is needed to educate farmers in and inform them of agricultural methods compatible with the environment.
- b) Support for disadvantaged areas should contribute to the conservation of the countryside, maintenance and promotion of sustainable farming systems,
- c) Agri-environmental instruments should be given a fundamental role in supporting sustainable development of rural areas,
- d) In the interests of society, farmers have to introduce and maintain the use of farming practices compatible with the increasing need to protect the environment, natural resources, soil and genetic diversity and maintain the landscape and countryside.

Moreover, its third article establishes the obligation of EU Member States to subject CAP subsidies to the compliance of certain minimum environmental standards (cross-compliance), which enables the introduction of the principles of Conservation Agriculture following Agricultural Good Practice Codes. Furthermore, articles 22 to 24 establish agri-environmental measures with subsidies for using agricultural production methods designed to protect the

²⁷ This Regulation has been amended by Regulation (EC) No 1783/2003 of the Council of 29th September 2003, 2003, (EU); Regulation (EC)No.567/2004 of the Council of 22nd March, 2004, 2004, (EU); Regulation (EC) No 583/2004 of the Council of 22nd March 2004, 2004, (EU); Regulation (EC) No 223/2004 of the Council of 22nd December, 2004, 2004, (EU); Regulation (EC) No 1698/2005 of the Council relating to aid for rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), 2005, (EU), – in turn amended by Regulation (EC) No 1463/2006 of the Council of 19th June 2006, 2006, (EU), Regulation (EC) No 1944/2006 of the Council of 19th December 2006, 2006, (EU), Regulation (EC) No 2012/2006 of the Council of 19th December 2006, 2006, (EU), Regulation (EC) No.146/2008 of the Council of 14th of February, 2008, 2008, (EU), Regulation (EC) No 74/2009 of the Council of 19th January, 2009, 2009, (EU) and Regulation (EC) No 473/2009 of the Council, of 25th May, 2009, 2009, (EU) which amends Regulation (EC) No 1698/2005 relating to subsidies for rural development through European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), 2005, (EU), and Regulation (EC) No 1290/2005 on financing the common agricultural policy, 2005, (EU). Furthermore, Regulation (EC) No 1750/1999, of the Commission of 23rd July 1999, 1999, (EU) establishes provisions for the implementation of Regulation (EC) No 1257/1999 of the Council on support for rural development provided by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), 1999, (EU) which was amended by Regulation (EC) No 2075/2000 of the Commission of 29th September 2000, 2000, (EU), and by Regulation (EC) No 672/2001 of the Commission of 2nd April, 2001, 2001, (EU). It was repealed by Regulation (EC) No 445/2002 of the Commission, of 26th February 2002, 2002, (EU) establishing provisions for implementation of Regulation (EC) No 1257/1999 of the Council on subsidies for rural development provided by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) 1999, (EU), which in turn was amended by Regulation (EC) No 567/2003 of the Commission of 28th March, 2003, 2003, (EU) and by Regulation (EC) No 963/2003 of the Commission of 4th June, 2003, 2003, (EU) and was repealed by Regulation (EC) No 817/2004 of the Commission of 29th April 2004, 2004, (EU) establishing provisions for the implementation of Regulation (EC)No 1257/1999 of the Council on aid for rural development provided by EAGGF, 1999, (EU). In turn, this last regulation was amended by Regulation (EC) No1360/2005, of the Commission, of 18th August 2005, 2005, (EU) and was repealed in the way that establishes – partially in force until 31-12-2009- Regulation (EC) No1974/ 2006, of the Commission of 15th December, 2006, 2006, (EU) establishing provisions for implementation of Regulation (EC) No 1698/2005 of the Council relating to aid for rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development.



environment and maintain the countryside. Such support will promote, among other measures, ways of using agricultural land which are compatible with the protection of the environment, the soil and genetic diversity, an environmentally favourable extensification of agricultural production and management of low-intensity pasture systems²⁸.

On the basis of the above, in Spain these conservation agriculture techniques are mainly envisaged in *Royal Decree 3482/2000 of 29th December, regulating compensatory allowance in certain disadvantaged areas, for promoting sustainable agricultural systems that respect the environment*²⁹, in implementation of Regulation (EC) No 1257/1999, of the Council on 17th May 1999 regarding funding for rural development charged to the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and whereby certain regulations are amended and repealed.

Royal Decree 3482/2000 contains an Annex I, which lists the habitual agricultural practices that must be respected, which include the conservation of the soil as a basic agricultural resource and the fight against erosion.

2nd.- Subsequently *Royal Decree 4/2001, of 12th January, establishing a scheme of payments for the use of farming methods compatible with the environment* was passed. This Royal Decree elaborates on agri-environmental measures and includes, within good agricultural practices, which must be respected in order to receive any kind of agri-environmental support, the prohibition of conventional tillage in favour of slopes, likewise the burning of stubble or harvest pastureland. Among the different actions it establishes one whose purpose is the fight against erosion in fragile environment: the establishment of green roofs in woody crops, minimum tillage systems and direct sowing in herbaceous crops.

The second article establishes, among its objectives, “the fight against erosion and improvement in the structure and fertility of agricultural soils”, and in its fourth article, among the subsidized actions, is the measure relating to the “fight against erosion in fragile environments”. Included in Annex I of Royal Decree 4/2001, among the good agricultural practices that must be respected, is “conservation of the soil as a basic natural resource and the fight against erosion” (a) tillage and b) alternatives and rotations)³⁰.

3rd.- For its part, *Royal Decree 172/2004, of 30th January, which amends Royal Decree 708/2002, of 19th July, establishing the complementary measures to the Rural Development Programme for the measures accompanying the Common Agricultural Policy*³¹, specifically

²⁸ Amended by *Royal Decree 1203/2006, of 20th October, 2006*, (EU). Complimentary measures in RD 4/2001, introduced by *Royal Decree 708/2002, of 19th July, 2002*, (EU) establishing complementary measures in the Rural Development programme for the Accompanying Measures of the CAP.

²⁹ Amended by *Royal Decree 1203/2006, of 20th October, 2006*, (EU). Complimentary measures in RD 4/2001, introduced by *Royal Decree 708/2002, of 19th July, 2002*, (EU) establishing complementary measures in the Rural Development programme for the Accompanying Measures of the CAP.

³⁰ Complimentary measures in RD 4/2001, introduced by *Royal Decree 708/2002, of 19th July, 2002*, (EU) establishing complementary measures in the Rural Development programme for the Accompanying Measures of the CAP.

³¹ Which was approved in implementation of *Regulation (EC) No 1257/1999 of the Council, of 17th May, 1999*, (EU) on subsidies for rural development provided by European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), establishing the framework of community aid in favor of sustainable rural development, the compliance of which was dictated in *Decision C (2000) 3549, of 24th November, of the European Commission, 2000*, (EU) by means of which the Programme of Rural Development for the Accompanying Measures in Spain was approved. In relation to *R. D. 708/2002, of 19th July, 2002*, (EU) it must be borne in mind that *Royal Decree 585/2006, of 12th May, 2006*, (EU) establishing criteria for reduction of agri-environmental subsidies and of compensatory allowance in certain disadvantaged areas depending on the degree of compliance of the habitual good agricultural practices.



amends articles 17 and 18 of Royal Decree 708/2002, amends its Annex I referring to habitual good agricultural practices and substitutes its Annex II, which includes, among other measures that will receive funding, the “fight against erosion and fragile environments”. The objective is to protect the soil, preventing loss through dragging due to erosion of cultivated areas with steep gradients. It is also aimed at the conservation of the green cover in areas with a high risk of erosion, due to their geographical situation, orography and rainfall pattern. Direct sowing and minimum tillage are techniques that will particularly be implemented for plots with an average gradient above 8%.

4°.- Some time later *Royal Decree 585/2006, of 12th May* was issued *establishing criteria for reduction of agri-environmental subsidies and compensatory allowance in certain disadvantaged areas, depending on the degree of compliance of the good habitual agricultural practices*, and which was intended to provide the Autonomous Communities, beneficiaries of the Rural Development Programme for accompanying measures, with a series of guidelines that facilitate practical application, management and control of the requirements



of good, habitual agricultural practices³². In its Annex, Royal Decree 585/2006 classified good, habitual agricultural practices in two categories: principal and secondary. The first include, among others, good agricultural practices referring to “tillage” and the second mention those of “irrigation and fertilizers”.

CONCLUSION

The soil is practically a non-renewable resource, with a relatively fast degradation and, in contrast, an extremely slow rate of formation and regeneration. The protection of the soil is a central element of good agricultural and environmental practices. The three main objectives of soil protection consist of protecting it against erosion, maintaining the organic matter of the

³² According to the preambles of this *Royal Decree “Regulation (EC) No 1257/1999 of the Council, of 17th May, 1999, 1999, (EU) regarding aid for rural development provided by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and by means of which certain regulations are amended and repealed, it established in title II, chapters V and VI certain aid schemes destined for disadvantaged areas and for promoting farming methods that allow for protection of the environment. These same chapters envisage the need for compliance of good habitual agricultural practices, which will be the reference point in the awarding of these schemes. Regulation (EC) No 817/2004 of the Commission, of 29th April 2004, 2004, (EU) establishing provisions for implementation of Regulation (EC) No 1257/1999 of the Council, 1999 points out that good habitual agricultural practices will be defined by the Member States in their rural development programmes. These good practices correspond to the normal practices that a responsible farmer will implement in his/her region. In this community framework, through Decision C (2000) 3549, of 24th November, 2000, (EU), the European Commission approved the Rural Development Programme for Accompanying Measures in Spain, whose implementation was established, among others, through Royal Decree 3482/2000, of 29th December, 2000, (EU) whereby compensatory allowance in certain disadvantaged areas is regulated and Royal Decree 4/2001, of 12th January, 2001, (EU) which establishes an aid scheme for the use of farming methods compatible with the environment. Subsequently, Decision C (2001) 4739 of the Commission, of 20th December, 2001, (EU) approved the amendment of the Programme, applying this amendment through Royal Decree 708/2002, of 19th July, 2002, (EU) establishing complementary measures in the Rural Development Programme for the accompanying measures of the Common Agricultural Policy. Finally, Decision C (2003) 2947, of 5th August, 2003, (EU) approved a subsequent amendment of the Programme, whose implementation is carried out through Royal Decree 172/2004, of 30th January, 2004, (EU) which amends Royal Decree 708/2002, of 19th July, 2002, (EU). The aforementioned Royal Decrees establish the obligation of the beneficiaries of the payments, to respect the compliance, at least, of the good habitual agricultural practices set out in the previously mentioned provisions. Likewise, the Rural Development Programme of accompanying measures indicates that good habitual agricultural practices, normal farming techniques applied by a responsible farmer in the region in which he/she works, are those which are used as reference for the awarding of the subsidies set out in chapters V and VI of Regulation (EC) No 1257/1999, 1999, (EU). All in all, the definition and listing of current good habitual agricultural practices is set out in Annex I of Royal Decree 708/2002, of 19th July, 2002, (EU). The compliance of these good practices is an indispensable requirement in the awarding of subsidies in disadvantaged areas and the premiums for agri-environmental measures. The aim of this Royal Decree is to provide the autonomous communities, the beneficiaries of the Rural Development Programme for the accompanying measures, with a series of guidelines that will facilitate their practical implementation, management and control of the requirements of the good habitual agricultural practices. At the same time, and with the purpose of carrying out better monitoring and verification of the compliance of these compulsory good habitual agricultural practices, certain rules are needed that establish criteria of proportionality of the subsidies according to the degree of compliance of the agricultural practices referred to. To this end, the Annex contains a classification of principle and secondary good agricultural practices, also specifying the requirements, objectives and indicators for the control and method of carrying out the tests for checking the compliance of these practices. According to the said compliance, a series of reductions are established. Included in the first final provision is an amendment of Royal Decree 178/2005, of 18th February, 2005, (EU) regulating the granting of subsidies for the renovation of the national tractor park, in order to make the adjustment of the period for presentation of applications more flexible, so that this can be adapted by means of ministerial order, to the programming needs indicated by the autonomous communities and thus achieving optimum use of this line of subsidy.*



soil and protecting its structure.

Conservation Agriculture is not only the best weapon against soil erosion and desertification, but is also the most appropriate defence against water pollution and the release of CO₂, also preventing the loss of useful agricultural surface because without further ploughing greater harvests can be obtained. For all of the above, the different forms of conservation agriculture have evolved spectacularly –in particular direct sowing-. This reality can be explained with the following reasons:

1st - Conservation Agriculture – in particular direct sowing-, involves a technical improvement in farming, with appropriate seed drillers and the use of a wide spectrum of herbicides with minimum environmental impact.

2nd - Legislation already covers some of these Conservation Agriculture techniques which, due to them being more sustainable and less harmful for the environment, are the rational answer to many problems of good soil handling.

Legislation is a key factor that will enable the rapid diffusion of conservation techniques among farmers in the short term, even though it has to be borne in mind that a period of adaptation is required and that there may be initial fallows and possible decreases in production that would have to be covered with possibly permanent funding. In addition subsidies would have to be organized for the acquisition of the necessary machinery and equipment, particularly in the case of direct sowing.

3rd - The increasingly greater integration of environmental issues in the CAP through rural development will favour these Conservation Agriculture and soil protection techniques.

On the basis of the above, faced with the growing concern about soil degradation processes in the EU, the establishment is needed of a community soil protection policy, that can be translated in a specific legislative proposal on the matter, in which an important role will be played by conservation agriculture based on a permanent soil cover –made up of living vegetation or remains of dead plant matter-, crop rotation and the reduction or elimination of tillage. Its function is to physically protect the soil from rain, wind and sun, in addition to providing food for the soil fauna. Tillage that was previously carried out by farm implements is now done by these organisms.

REFERENCES

1. PRETTY,J., SHAXON,F. The potential of sustainable agriculture. Paper prepared for the DfID Natural Resources Advisors Conference, 8 July, 1997. ENABLE. In *Newsletter of the Association for better Land Husbandry*, 1997, No.8.
2. Law 2/1988, of 31st May, on soil conservation and protection of natural green roofs in Castilla-La Mancha (partially amended by Law 9/1999, of 26th May, 4th Additional Disposition), 1998, (Spain)
3. Regulation (EC) No 73/2009, 2009, (EU).
4. Regulation (EC) No 74/2009 of the Council of 19th January, 2009, 2009, (EU).
5. Regulation (EC) No 145/2008 of the Commission of 19th February 2008, 2008, (EU).
6. Regulation (EC) No.146/2008 of the Council of 14th of February, 2008, 2008, (EU).
7. Regulation (EC) No 223/2004 of the Council of 22nd December, 2004, 2004, (EU).
8. Regulation (EC) No 239/2005 of the Commission of 11th February, 2005, (EU).
9. Regulation (EC) No 263/2006 of the Commission of 15th February 2006, 2006, (EU).
10. Regulation (EC) No 319/2008 of the Commission of 7th April, 2008, 2008, (EU).
11. Regulation (EC) No 380/2009 of the Commission of 8th May 2009, 2009, (EU).
12. Regulation (EC) No 381/2007 of the Commission of 4th April, 2007, 2007, (EU).
13. Regulation (EC) No 436/2005 of the Commission of 17th March, 2005, (EU).
14. Regulation (EC) No 445/2002 of the Commission, of 26th February 2002, 2002, (EU).



15. *Regulation (EC) No 473/2009 of the Council, of 25th May, 2009, 2009, (EU).*
16. *Regulation (EC) No 479/2008 of the Council of 29th April, 2008, 2008, (EU).*
17. *Regulation (EC) No 489/2006 of the Commission of 24th March, 2006, 2006, (EU).*
18. *Regulation (EC) No 567/2003 of the Commission of 28th March, 2003, 2003, (EU).*
19. *Regulation (EC) No. 567/2004 of the Council of 22nd March, 2004, 2004, (EU).*
20. *Regulation (EC) No 583/2004 of the Council of 22nd March 2004, 2004, (EU).*
21. *Regulation (EC) No 659/2006 of the Commission of 27th April 2006, 2006, (EU).*
22. *Regulation (EC) No 672/2001 of the Commission of 2nd April, 2001, 2001, (EU).*
23. *Regulation (EC) No 796/2004 of the Commission, of 21st April, 2004, 2004, (EU).*
24. *Regulation (EC) No 817/2004 of the Commission of 29th April 2004, 2004, (EU).*
25. *Regulation (EC) No 963/2003 of the Commission of 4th June, 2003, 2003, (EU).*
26. *Regulation (EC) No 972/2007 of the Commission of 20th August 2007, 2007, (EU).*
27. *Regulation (EC) No 1124/2008 of the Commission of 12th of November, 2008, 2008, (EU). Regulation (EC) No 1257/1999 of the Council on support for rural development provided by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), 1999, (EU).*
28. *Regulation (EC) No 1266/2008 of the Commission of 16th December, 2008, 2008, (EU).*
29. *Regulation (EC) No 1290/2005 on financing the common agricultural policy, 2005, (EU).*
30. *Regulation (EC) No1360/2005, of the Commission, of 18th August 2005, 2005, (EU).*
31. *Regulation (EC) No 1463/2006 of the Council of 19th June 2006, 2006, (EU).*
32. *Regulation (EC) No 1550/2007 of the Commission of 20th December, 2007, 2007, (EU).*
33. *Regulation (EC) No 1698/2005 of the Council relating to aid for rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), 2005, (EU).*
34. *Regulation (EC) No 1750/1999, of the Commission of 23rd July 1999, 1999, (EU).*
35. *Regulation (EC) No 1783/2003 of the Council of 29th September 2003, 2003, (EU).*
36. *Regulation (EC) No 1944/2006 of the Council of 19th December 2006, 2006, (EU).*
37. *Regulation (EC) No 1954/2005 of the Commission of 29th November 2005, 2005, (EU).*
38. *Regulation (EC) No1974/ 2006, of the Commission of 15th December, 2006, 2006, (EU).*
39. *Regulation (EC) No 1975/2006 of the Commission, of 7th December, 2006, 2006, (EU).*
40. *Regulation (EC) No 2012/2006 of the Council of 19th December 2006, 2006, (EU).*
41. *Regulation (EC) No 2025/2006 of the Commission of 22nd December, 2006, 2006 , (EU).*
42. *Regulation (EC) No 2075/2000 of the Commission of 29th September 2000, 2000, (EU).*
43. *Regulation (EC) No 2184/2005 of the Commission of 23rd of December, 2005, (EU).*
44. *Royal Decree 4/2001, of 12th January, 2001, (EU).*
45. *Royal Decree 172/2004, of 30th January, 2004, (EU).*
46. *Royal Decree 178/2005, of 18th February, 2005, (EU).*
47. *Royal Decree 585/2006, of 12th May, 2006, (EU).*
48. *Royal Decree 708/2002, of 19ht July, 2002, (EU).*
49. *Royal Decree 1203/2006, of 20th October, 2006, (EU).*
50. *Royal Decree 3482/2000, of 29th December, 2000, (EU).*
51. *Decision C (2003) 2947, of 5th August, 2003, (EU).*
52. *Decision C (2000) 3549, of 24th November, of the European Commission, 2000, (EU).*
53. *Decision C (2001) 4739 of the Commission, of 20th December, 2001, (EU).*



Land, Sustainable Agriculture and Food in Common Agrarian Law of Central America

Tierra, Agricultura Sostenible y Alimentación en el Derecho Agrario Comunitario Centro Americano

Dr. Enrique Ulate Chacón¹

1. Derecho agrario regional centroamericano

Con la pac se va originando y transformando una legislación especial agraria derivada de los órganos comunitarios. Ello da origen, asimismo, a un verdadero Derecho agrario comunitario, que en su aplicación pasa a formar parte de los ordenamientos jurídicos internos. El *papel primordial de la agricultura*, dentro de cualquier proceso de integración entre Estados es más que obvio. En su evolución, se refleja el impacto del hecho técnico en la agricultura, tendientes a concebir nuevas formas de administrar y disfrutar los recursos naturales. Se reafirma, cada vez más, la relación de interdependencia y vinculación entre la agricultura y el ambiente, derivada de la lógica interacción del ciclo biológico ligado al disfrute de los recursos naturales (Teoría pura del Derecho agrario). Sin este equilibrio la humanidad no podría subsistir.

En el derecho comunitario centroamericano el tema de la “agricultura” siempre había sido relegado a segundo plano, hoy está asumiendo el verdadero papel que le corresponde como motor de la integración. Se están dando los primeros pasos para la conformación de un marco jurídico e institucional comunitario, orientado a crear y consolidar una *política agrícola común*, que tenga como meta alcanzar un modelo propio de desarrollo sostenible para la región Centroamericana. El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 (a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos), el Protocolo de Guatemala de 1993 (al Tratado General de Integración Económica Centroamericana) y el Tratado de Integración Social Centroamericana de 1995, reflejan claramente la voluntad política de institucionalizar, dentro del proceso de integración, las políticas comunitarias y, en particular, la política agrícola y ambiental.

Los recientes 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 perfeccionamiento de las políticas comunes a nivel regional. Para ello se han planteado tres instrumentos de política regional: a) La PACA, o política agrícola centroamericana (2008-2017), b) la Estrategia Regional Agroambiental (ERA) Centroamericana y c) La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

¹ Vicepresidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios
Doctor en Políticas y Derecho Agrario
Miembro del Tribunal Agrario de Costa Rica
Experto en Derecho Agrario Comunitario Comparado



2. Marco jurídico de la agricultura en el Sistema de Integración Económica Centroamericana.

El Protocolo de Guatemala (23 octubre 1993) al Tratado General de Integración Económica introdujo nuevas normas sobre el tema de la política agrícola común y su institucionalidad dentro del SIECA, como Subsistema del SICA. El objetivo básico es impulsar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos mediante un proceso que permita la transformación de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas con el fin de aumentar la competitividad y facilitar la inserción eficiente y dinámica de Centroamérica a la economía internacional (artículo 3). Este objetivo delinea tácitamente tres *campos de acción* vinculados con la política agrícola, a saber:

- El desarrollo rural sostenible;
- La transformación de las estructuras productivas y
- El aumento de la producción y competitividad de nuestros productos agrícolas.

La agricultura, condicionada en gran parte por el hecho técnico (o buena técnica agraria) debido al riesgo biológico que la caracteriza, exige además de la armonización legislativa de normas técnicas. El artículo 7 dispone que se debe promulgar un Reglamento Uniforme en medidas relativas a la sanidad, y los Estados partes se comprometen a establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica que propicie el mejoramiento de la calidad de la producción y favorezca al consumidor. Esto, evidentemente, tiene que ver con la calidad y la sanidad en la producción agrícola (animal o vegetal) destinada al consumo humano.

El Protocolo en su Título III Capítulo II destinado al “Perfeccionamiento de las Políticas Sectoriales” incorpora la *política agrícola común*. Por su importancia, conviene citar y comentar dichas disposiciones (artículos 21, 22 y 23). Aunque se trata de disposiciones muy genéricas, podríamos individualizar algunos principios que orientan la PAC centroamericana, en diversas *áreas estratégicas*: a) La modernización y *reconversión del sistema productivo*, para mejorar la eficiencia y competitividad del sector agropecuario. b) Creación de un *sistema de precios agrícolas* de mercado, para estimular la producción y la eficiencia productiva. c) *Protección del mercado interno* de la competencia desleal de terceros países.

Por otra parte, dentro del Capítulo III “*Mejoramiento de la productividad en el proceso de integración*” se incorpora el artículo 35 que complementa la política agrícola con la ambiental orientándose a favorecer el desarrollo sostenible. Se suman, en consecuencia, como *áreas estratégicas en el campo agroambiental*, las siguientes: Valorización y protección del patrimonio natural de la región, adopción de estilos de desarrollo sostenible, utilización óptima y racional de los recursos naturales, control de la contaminación, restablecimiento del equilibrio ecológico, mejoramiento y armonización de la legislación ambiental, financiamiento y ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente.

El Título IV de los “Aspectos Institucionales”, indicándose que el Subsistema de la Integración económica debe ser impulsado y perfeccionado “por los *actos de los órganos* creados por el Protocolo de Tegucigalpa y el presente Instrumento” (artículo 36). Forman parte de los órganos del sistema el Consejo de Ministros (Sectorial e Intersectorial) de la



Integración Económica, entre ellos el Consejo de Ministros de Agricultura y, como órgano técnico se crea la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano -SGCAC- (Art. 37 del Protocolo).

3. La Institucionalidad de los órganos competentes para la política agraria centroamericana

Como hemos indicado, el órgano máximo que indica las pautas generales de la política agrícola común es la Reunión de Jefes de Estado, quien instruye a su vez a los Ministros de Agricultura que conforman el Consejo Agropecuario Centroamericano para que apliquen y ejecuten los acuerdos derivados de la Reunión de Presidentes.

Al Consejo de Ministros de Integración Económica le corresponde aprobar los reglamentos sobre la conformación y funcionamiento de los órganos del Subsistema Económico (incluyendo los del Sector Agricultura). A cada Consejo de Sector específico le corresponde dar “tratamiento a los temas específicos que correspondan de conformidad a su competencia, con el objeto de coordinar y armonizar sectorialmente sus acciones y fortalecer a su vez el proceso de integración económica”.

El artículo 45 del Protocolo de Guatemala, se refiere expresamente a la conformación del Consejo Agropecuario Centroamericano y a su Secretaría, estableciendo los sectores más importantes de su competencia específica. También otorga personalidad jurídica a la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, con la facultad de suscribir convenios de sede con los respectivos gobiernos de su domicilio (art. 50). La convocatoria del Consejo se hace por escrito a través de la Secretaría, y se constituyen por mayoría de representantes, y sus decisiones deben adoptarse mediante consenso (art. 51-52)

Los actos administrativos que puede emanar el Consejo son resoluciones, reglamentos comunitarios, acuerdos y recomendaciones (artículo 55). Las resoluciones, reglamentos y acuerdos deben ser depositados en la Secretaría General del SICA y entran en vigor en la fecha en que son adoptados, salvo que en los mismos se disponga otra fecha. Además deben ser publicados en los Estados miembros.

El *Consejo Agropecuario Centroamericano* (C.A.C.), integrado por los Ministros de Agricultura de los países que forman parte de la Integración. Este Consejo se reúne anualmente, y toma Acuerdos de política agrícola común. La Secretaría General del CAC mantiene clara la misión del Consejo Agropecuario Centroamericano dentro del proceso de Integración. El CAC está compuesto por las siguientes instancias regionales: el Consejo de Ministros de Agricultura, el Comité de Viceministros de Agricultura, la Comisión Técnica Regional; y la Secretaría General.

4. Propuestas para una política agrícola común en Centroamérica

De conformidad con los principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa (Artículos 3 y 4), y que conducen a una integración gradual y progresiva de los Estados miembros del SICA, a fin consolidar un modelo regional de desarrollo sostenible basado en el respeto de la Paz, la Democracia, la Libertad y el respeto a los Derechos Humanos, es necesario establecer las bases que conducirán al desarrollo de una política agrícola, agroambiental y agroalimentaria común, que permita ir armonizando las políticas nacionales e ir creando, en forma gradual y progresiva una política comunitaria.



La formulación de las bases de una Política agraria común, tomando en consideración los instrumentos jurídicos y los procedimientos existentes en los Tratados de la integración centroamericana, así como la atribución de las competencias expresamente otorgadas a los diversos órganos regionales, es fundamental para concretizar la voluntad de los Pueblos Centroamericanos que aspiran a dicha integración, a fin de conformar la Unión Centroamericana de Estados.

Según el mismo Protocolo de Tegucigalpa, que establece como obligación imperativa y primaria que cada órgano del SICA deberá contribuir a la observación y ejecución de los propósitos y principios de la integración regional, dando publicidad a sus decisiones y respetando la participación de la Sociedad Civil (artículo 10), es necesario hacer respetar los procedimientos creados por el legislador comunitario para lograr que, en la formación de la PAC centroamericana, se garantice el principio del pluralismo democrático en la toma de decisiones.

En ese sentido, el Consejo de Ministros del Sector (Agricultura, Ambiente, o Salud, según veremos), de conformidad con las respectivas competencias atribuidas expresamente en los Tratados, especialmente en el Protocolo de Guatemala, actuando sectorialmente o Intersectorialmente, puede tomar la iniciativa propia, o siguiendo las propuestas de la Secretaría General (de las respectivas Secretarías Técnicas), del Parlamento Centroamericano, o del Consejo de Ministros de Integración Económica, de dictar *reglamentos comunes*, que podrán ser aplicados en forma directa e inmediata por los Estados miembros; o bien resoluciones, que establezcan directrices o principios generales para ir alcanzando la armonización de las respectivas legislaciones nacionales (artículos 55 del Protocolo de Guatemala y 17 del Tratado de Integración Social).

El Consejo de Ministros, por iniciativa propia o a propuesta de uno de los órganos comunitarios -con atribución expresa de capacidad de iniciativa, como la Secretaría General o el Parlamento, o el Comité Ejecutivo-, escuchando al Comité Consultivo, para lo cual le otorgará un término que fije el respectivo Reglamento, dictará los correspondientes reglamentos o decisiones.

Las áreas en las cuales puede actuar el Consejo serán: 1) Producción agraria; 2) Desarrollo Rural Sostenible y 3) Seguridad Agroalimentaria. En cada una de esas áreas el Consejo debe establecer los objetivos que se pretenden perseguir, en forma gradual y progresiva, con la normativa comunitaria, las bases o pilares en las cuales se sustentan dichas políticas, y los instrumentos o mecanismos jurídicos para hacerlas efectivas. Igualmente, se establecerán los modos y se fijarán los plazos necesarios para alcanzar la armonización respectiva en cada País.

En los casos en que proceda, la Consulta al Comité económico social (que podrá tener subcomités de agricultura, desarrollo rural y de seguridad alimentaria), como órgano representativo de los sectores de la Sociedad Civil, será *obligatoria*, y en caso de omisión, los actos comunitarios que apruebe el Consejo podrán ser sometidos al control de legalidad ante la Corte Centroamericana de Justicia.

Los objetivos de la política agrícola centroamericana serán:

1. Fomento de la producción agraria y la distribución equitativa de sus productos, garantizando una renta digna al agricultor profesional, similar a la renta mínima de los servidores públicos profesionales.
2. Garantizar precios justos al consumidor de productos agrícolas.



3. Asegurar el abastecimiento alimentario de la población centroamericana, particularmente de la población y las familias rurales, que garanticen al menos el ingreso para la canasta básica familiar.
4. Establecer, y ejecutar gradualmente, una política comercial común en materia de productos agrícolas, mediante un sistema de precios y, mediante la creación de una o más Organizaciones Comunes de Mercado, que ejerzan una intervención moderada de los sectores agrícolas más importantes para la economía de la región.
5. Establecer y ejecutar gradualmente, una política de las estructuras agrícolas, que permita establecer criterios comunes para: a) Consolidar los sistemas catastrales y registrales de cada Estado miembro; b) dar mayor seguridad jurídica a los propietarios de fundos agrarios productivos; c) crear Tribunales agrarios con competencias en materia agrícola, agroambiental y agroalimentaria; d) Promover el mejoramiento de las explotaciones agrícolas, la contratación agraria y las organizaciones agrarias de productores; e) Mantener y fortalecer los fondos de tierras, a través de un Fondo de Tierras común, que garantice el acceso a la tierra de productores que tengan vocación, preferiblemente mediante contratos de arrendamiento agrario.

La política agrícola centroamericana, conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 22 del Protocolo de Guatemala, se sustenta en dos pilares: a) La política de Mercados y b) La política de estructuras agrarias productivas y eficientes. La *política de mercados* comprenderá toda la cadena productiva, desde la producción, hasta la comercialización de los productos agrícolas. La misma promoverá un sistema de precios de los productos agrícolas, que garanticen un precio mínimo al productor agrario (equiparado con los precios del mercado internacional), tomando en consideración el aumento del *valor agregado* de sus productos en las cadenas sucesivas de transformación, industrialización y comercialización del producto.

A fin de lograr lo anterior, podrá crearse un Sistema de precios a nivel regional (Primer Pilar, artículo 22 del Protocolo), tomando en consideración la armonización de aranceles comunes, tanto al interno, como al externo de la Comunidad. El precio regional servirá como precio de referencia en los mercados nacionales, donde cada Consejo Nacional, o las mismas asociaciones de productores podrán concentrar la oferta de sus productos agrarios, a fin de conseguir un mejor precio en el mercado comunitario o al exterior.

El Consejo de Ministros deberá establecer las excepciones a las reglas de la libre competencia, tomando en consideración la debilidad del sector agropecuario (es decir, la inelasticidad relativa de la oferta y la demanda de los productos agrícolas, así como el riesgo biológico) y la especialidad de la agricultura. En éste caso, dará especial prioridad a la conformación y consolidación de Agrupaciones de Productores, mediante el fomento de organizaciones de diverso género, o su agrupación mediante confederaciones a nivel regional.

Es fundamental para lograr el éxito de las políticas de mercados, la creación de Organizaciones Comunes de Mercado (Segundo Pilar), preferiblemente varias, atendiendo a la importancia de los sectores productivos claves para la economía agroalimentaria regional. Tales Organizaciones comunes de Mercados estarán integradas con representantes de los sectores productivos más importante, y pueden realizar intervenciones moderadas en el mercado a fin de estabilizar la oferta y demanda de determinados productos agrícolas, sobre todo cuando esté en peligro la estabilidad económica del Sector y ponga el riesgo la permanencia y mantenimiento de las empresas agrarias familiares, que son la base del



sistema agrícola centroamericano.

Como medida urgente, y también para iniciar un modelo de intervención moderado de OCM, se propone la creación, mediante Reglamentos, de organizaciones comunes en el Sector Cafetalero; Lechero; Azucarero; Cereales; Frutícola; y productos no tradicionales esenciales para la seguridad alimentaria de la población. Serán excluidas de la intervención, las empresas nacionales o regionales, que representen una actividad económica agraria indispensable para el desarrollo regional y la economía agroexportadora; las cuales podrán colaborar con las OCM para garantizar la estabilidad del mercado.

La *política de estructuras agrarias productivas y eficientes* debe ser parte esencial de una política agrícola común. Ante la eminente realidad de la inseguridad jurídica de muchos poseedores y propietarios de fundos agrarios, que son o pueden convertirse en empresarios agrícolas eficientes y competitivos en el mercado internacional, es necesario consolidar los Regímenes públicos de Catastro y de Registro Público de bienes inmuebles. La garantía de la propiedad privada, mediante el correspondiente título, así como el establecimiento y delimitación apropiada de los bienes públicos y comunales (ej. Propiedad indígena), constituyen una exigencia fundamental para promover la inversión y consolidar las estructuras productivas.

Cada Estado parte deberá asumir el compromiso de consolidar el régimen de propiedad de la tierra en un plazo determinado, y a crear Tribunales Agrarios especializados que, en caso de no cumplimiento de por parte de los órganos administrativos correspondientes, puedan finalizar con el reparto agrario y el otorgamiento de títulos, mediante los sistemas ya previstos en los respectivos ordenamientos.

La productividad y eficiencia de las estructuras productivas, y en consecuencia la creación de empresas agrarias, implicarán el fomento y creación (por la vía de la política común), de diversos tipos de empresas agrarias, dando especial prioridad a las empresas agrarias familiares, de productores a título principal, o de empresas asociativas.

Se ordenará la creación de un Registro de Empresas agrarias, y se establecerán las bases comunes para la formación de organizaciones de productores agrarios. Igualmente, será fundamental establecer criterios para fomentar la Contratación agroindustrial y los acuerdos interprofesionales entre productores, industrializadores y comercializadores, que permitan a los productores participar del valor agregado de su producto (Por ejemplo, en el caso del café, donde sería fundamental para resolver la crisis cafetalera, pues actualmente el productor solo obtiene un 1% del valor agregado a su producto).

Por otra parte, desde el punto de vista financiero, es necesario promover la consolidación de dos fondos comunes: Un Fondo de Tierras y un Fondo de Garantías, que permitan fomentar la adquisición de tierras (o el arrendamiento) y garantizar la productividad mediante el acceso al crédito y los seguros agrocrediticios.

El *Organo comunitario* responsable de establecer las normas de ésta política agrícola sería el Consejo de Ministros de Agricultura, Ganadería y Pesca. Para su ejecución en las sedes nacionales, se nombraría un Comité Agrícola de alto nivel, con representantes de cada uno de los Estados, que actuarán en forma independiente y asegurarán el cumplimiento de las medidas acordadas. Dicho Comité podrá contar con la asesoría Técnica de la Secretaría del Consejo, que podrá ir creando diversas Direcciones Generales atendiendo a la especificidad de cada subsector (Por ejemplo, ya existe un sub-sector de la Pesca y la Acuicultura).



5. Hacia el perfeccionamiento de las políticas regionales agroambientales. La necesaria actuación intersectorial. Es una política regional, pero no común.

a.- La política agrícola centroamericana PACA (2008-2017): La PACA es el resultado de un largo proceso de diálogo entre diversos sectores vinculados a la agricultura, auspiciado por el Consejo Agropecuario Centroamericano, y aprobada por la Cumbre de Presidentes en las reuniones del 19 de octubre y 12 de diciembre del 2007, como “instrumento clave para fortalecer la integración regional, la competitividad del sector agrícola, la seguridad alimentaria regional, así como propiciar un mayor acceso de los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional y la complementariedad entre los sectores públicos y privados”.

En principio, la formulación y diseño de la PACA, respeta los principios contenidos en el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala, complementándose con los principios de legalidad (respeto de las normas nacionales, multilaterales y regionales), regionalidad (acciones a escala centroamericana que favorezca la integración del mercado regional), gradualidad, sostenibilidad, rendición de cuentas, participación y complementariedad.

En cuanto a los alcances y beneficiarios, se presenta una “concepción ampliada” del sector agrícola tomando en cuenta las actividades productivas primarias del sector agropecuario, y las de transformación y comercialización, con enfoque de cadenas agroproductivas comerciales. Alcanza los siete países miembros del SICA y su ejecución está prevista para diez años, buscando la realización de resultados concretos.

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 síntesis, el diseño de la PACA, se articula así: I. Eje: Competitividad y agronegocios. Áreas Prioritarias: Comercio intra y extraregional, sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos, tecnología e innovación; II. Eje: Financiamiento y gestión de riesgos. Áreas prioritarias: Financiamiento, gestión de riesgos. III. Temas Transversales: Pequeña agricultura empresarial, Gestión agroambiental y Desarrollo institucional.

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.

No se respeta el principio de subsidiariedad, propio del derecho comunitario.

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 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.

Se pretende establecer, dentro de la estructura del CAC, el Comité Técnico Regional, integrado por los Directores de Política de los MAG o por funcionarios de alto nivel



designados por los respectivos ministros, que asumiría funciones de coordinación y seguimiento técnico en la ejecución de la política, para lo cual contarían con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva del CAC. También se pretende crear subcomités técnicos en las áreas específicas.

b.- La Estrategia Regional Agroambiental y la Seguridad Alimentaria: La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) es una iniciativa regional, consensuada y liderada por los Consejos de Ministros de agricultura, ambiente y salud (CAC, CCAD y COMISCA) pertenecientes a los subsectores económico, ambiental y social del Sistema de la Integración Centroamericana en forma respectiva.

El planteamiento de una Estrategia Regional Agroambiental y de Salud ERAS, se fundamenta en tres aspectos claves: en una visión de desarrollo humano sostenible; en las capacidades, ofertas y restricciones del territorio y su gente; y además, por un enfoque intersectorial y de sinergia entre agricultura, salud y ambiente, quienes en el marco de esta estrategia, se plantean un proceso armonizado, participativo y dinámico, el cual se podrá coordinar con otros sectores y actores públicos y privados de la región.

Para el caso de esta Estrategia, el desarrollo humano sostenible y la calidad de vida se fundamentan en tres dimensiones; territorial, económica y social, las que se expresan en un conjunto de valores y aspectos relacionados con el bienestar de la sociedad. La educación, la formación y la cultura de la población, la igualdad de oportunidades, el derecho al empleo, la garantía de los derechos sociales e individuales que evite la exclusión social y la pobreza, una distribución más equilibrada de la población que minimice las presiones sobre el territorio, la promoción de la salud de la población y procesos productivos amigables con el ambiente, como cuestiones más relevantes relacionadas con la calidad de vida.

La ERAS se constituye en un modelo del abordaje transversal de la gestión ambiental. Se sustenta en cinco ejes estratégicos interrelacionados (Manejo Sostenible de Tierras, Cambio Climático y Variabilidad Climática, Biodiversidad, Negocios Agroambientales, Espacios y Estilos de Vida Saludables), un conjunto de líneas de acción y medidas generales y previsiones de organización para su ejecución bajo una visión regional intersectorial unificada. Asimismo, la ERAS se propone retomar, armonizar, fortalecer y dar seguimiento a políticas e instrumentos afines existentes y en proceso de formulación.

La decisión para contar con esta estrategia se tomó en el marco de las reuniones intersectoriales del CAC, CCAD y COMISCA, cuyas agendas responden al modelo de desarrollo planteado por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y constituyen un espacio para el intercambio de ideas, el establecimiento de prioridades y la concertación de acciones.

Estas reuniones tienen su asidero legal en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, y se han convertido en una oportunidad para la reflexión acerca de temas de actualidad, temas emergentes y para el análisis prospectivo. El acuerdo para la formulación de la ERAS se tomó en una reunión conjunta de estos tres consejos de ministros llevada a cabo el 6 de junio de 2006 en Ciudad Panamá, Panamá.

En el ámbito de las relaciones intersectoriales, se cuenta con un marco legal y un historial de encuentros interministeriales. El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, en su artículo 16 establece que por la naturaleza de los temas a tratar, los Ministros podrán celebrar reuniones intersectoriales en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA. Amparado en esta facultad, los Consejos de



Ministros de Ambiente y Agricultura iniciaron un proceso de reuniones conjuntas en abril de 2003, a las cuales posteriormente se integró el Consejo de Ministros de Salud.

Específicamente y en directa relación con la ERAS, en la II Reunión Intersectorial de los Ministros de Agricultura, Ambiente y Salud de Centroamérica celebrada en Panamá el 6 de junio de 2006, se acordó instruir a las Secretarías del Consejo Agropecuario Centroamericano, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica para que, con el apoyo de organismos pertinentes, formularan una estrategia intersectorial agroambiental regional.

Cabe mencionar que dicha estrategia fue sometido a la aprobación en la cumbre de Presidentes de Centroamérica que se celebró el 28 de mayo del 2008 en San Pedro Sula, donde también se abordó el tema de cambio climático.

En materia de **Seguridad alimentaria** la XXXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), realizada en El Salvador el viernes 27 de junio de 2008, los Presidentes de la región dieron una alta prioridad al tema de la seguridad alimentaria de Centroamérica y acordaron: "Apoyar decididamente la implementación del *“Plan de Emergencia para incrementar la producción y Productividad de granos básicos en Centroamérica”*, elaborado por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que contribuirá al autoabastecimiento regional, reducirá la dependencia de las importaciones y el costo de la canasta básica; permitiendo a la población más pobre de la región el acceso a los alimentos”.

c.- La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT): El Consejo Agropecuario Centroamericano ha seguido con la política de implementar estrategias regionales, esta vez de Desarrollo rural territorial, en virtud del mandato de la Reunión de Presidentes (XXXIII) del 5 de diciembre del 2008, constituyendo para ello un Grupo Intergubernamental de Trabajo. La Secretaría Ejecutiva del CAC formuló el marco de referencia de la Estrategia, tomando en consideración los instrumentos anteriores.

El Marco General de la Estrategia 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.

En la propuesta, se hace un análisis de las Principales Tendencias de la dinámica regional, poniendo énfasis en las disparidades existentes, las transformaciones del Medio Rural, las Experiencias centroamericanas de Desarrollo Rural, para pasar luego a una conceptualización de la Estrategia, con base en los siguientes pilares:

I.- Instituciones para el Desarrollo Rural Territorial: gestión social de políticas

II.- Fortalecimiento de la Economía Rural de los Territorios

III.- Sociedad Rural e Identidad Territorial: redes de cooperación en inclusión social

IV.- Naturaleza y territorios: acceso y gestión de recursos ambientales.

Lo que cabría preguntarse, en cuanto a la propuesta de la estrategia, es cuál es el Marco jurídico Institucional para su diseño, y si la misma conduce a la formulación de una política agrícola común, o simplemente de cooperación regional. Si sigue el rumbo de las otras estrategias que hasta la fecha se han elaborado, evidentemente, dista mucho de convertirse en una política común, pues la única forma de hacerla realmente operativa y efectiva, será mediante la creación de reglamentos comunitarios y el dictado de resoluciones, a nivel regional, que sean de aplicación directa y obligatoria por todos los Estados miembros de la



Comunidad Centroamericana.

El Marco jurídico, debe ser, en consecuencia, 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.

CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

El ordenamiento jurídico del SICA, y concretamente el Protocolo de Guatemala, establece las bases normativas para la creación y el perfeccionamiento de las políticas sectoriales, entre ellas la política agrícola regional.

No basta con el diseño de una política regional complementaria a las políticas nacionales. Es necesario la creación y perfeccionamiento de políticas regionales comunes, en materia agrícola, agroambiental, agroalimentaria y de desarrollo rural territorial

El Consejo de Ministros de Agricultura (CAC), 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), 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.

Contact address:

Dr. Enrique Ulate Chacón

Vicepresidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios

Doctor en Políticas y Derecho Agrario

Miembro del Tribunal Agrario de Costa Rica

Experto en Derecho Agrario Comunitario Comparado



Acquisition of the Land in SADC (Southern African Development Community): Legislation of Angola, South Africa, Mozambique and Zimbabwe

La Adquisición de la Tierra en la SADC: Régimen Jurídico de Angola, Africa del Sur, Mozambique y Zimbabwe

Maestrado Eduardo CHIZIANE¹

Abstract

Southern Africa consists of 15 countries which do not have common colonial history; therefore, there are differences in their land legislation and land policy. One of the common goals of these countries is to alleviate poverty by supporting the domestic and foreign investments. The objective of this study is to contribute to understanding the mechanisms of land access and transmission in Southern Africa. The problems related to the transmission of land will be examined in order to find the way how to encourage access and circulation of land in this area as well as to encourage investments into rural activities.

Key words

Land, Southern Africa, Investments

INTRODUCCIÓN

África Austral se encuentra en el sur del continente africano y está integrado por 15 países. Sus miembros no comparten una historia colonial común, de ahí que sus orientaciones normativas y políticas sobre la tierra sean diferentes. De hecho, la gran preocupación común hoy en esos países es estimular la inversión nacional y extranjera en el ámbito de las políticas para combatir la pobreza.

Es por ello que nos parece que este trabajo aportará a través de una justificada descripción y análisis comparativo de los procedimientos de acceso y transmisión de derechos sobre la tierra, entre varios de los países del África Austral un estudio de referencia.

El objetivo general de este estudio es contribuir al conocimiento de los mecanismos de acceso y transmisión de tierras en África meridional. Y a través de ellos pretendemos examinar las vulnerabilidades que les afectan y a partir de ellos, proponen soluciones para estimular el acceso y circulación de la tierra en esta zona, con el fin de estimular la inversión en actividades rurales.

Para revisar estas experiencias, hemos seleccionado algunos países que atendiendo primero, a criterios de afinidades culturales históricas y por tanto, con un pasado común con Mozambique, ubicadas en diferentes continentes y nuestros aliados en el sistema romano, de los cuales Mozambique es parte. Y como segundo criterio, la proximidad territorial que llevó a

¹ Profesor en la Facultad de Derecho Universidade Eduardo Mondlane
eduardo.chiziane@uem.mz



Mozambique a liberarse a través de la lucha política y donde algunos sirvieron de inspiración para la legislación que actualmente tenemos sobre el derecho de uso y disfrute de a tierra.

Palabras claves

Tierra, África Austral, Inversión

Mozambique



2

1. Formas de Adquisición ce la tierra en RSA

El proceso de expropiación de tierras a Sudáfrica comenzó con la llegada de Jana Van Riebeeck a la playa del Cabo de Buena Esperanza en 1652, como primer administrador colonial, pero ganó una particular intensidad y extensión con el establecimiento del sistema de segregación racial denominado apartheid.

La formación de la llamada Unión de Sudáfrica en 1910 representó la consolidación de la derrota militar de los reinos locales y la legalización de la regla de la minoría blanca, conformado por ciudadanos británicos y holandeses. Esto fue seguido por la aprobación de la Ley de tierras que legitima la toma de tierras por la minoría blanca, que consistía en la mayor parte del territorio de Sudáfrica a la propiedad exclusiva de esta minoría de reserva. A través de esta ley y otros contenidos racistas, millones de sudafricanos fueron expulsados de sus tierras y sus casas se destruyeron con tractores.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, comenzó una nueva etapa en el proceso de expropiación de tierras con millones de personas a ser evacuadas por la fuerza de sus hogares y



que nos llevo a la constitución de los denominados "territorios patrios", que provocaron todo tipo de problemas en la organización de sus activos, en la realización de las actividades agrícolas y en las de pastoreo. Esto se debió a que del 80% de la población representada fueron confinados en sólo 13% de la tierra de su patria a los africanos, y el 87% de la tierra restante fue reservado para la minoría blanca, origen de la guerra anglo-boer.

Poco a poco se fueron sucediendo leyes que paulatinamente iban eliminando derechos naturales, aunque la ley de tierras indígenas, continuaba limitando el área de ocupación Africana de la de arrendatarios. Pero a partir de entonces se sucedieron una serie de normativas que afectaron al acceso a la tierra:

- Ley de tierras y desarrollo confiable, aprobada en 1936: se asignaron a los blancos las tierras que hasta entonces pertenecía a las poblaciones negras, haciendo su ocupación ilegal por la de estos últimos.
- Nuevas enmiendas a las leyes nativas fueron adoptadas en 1937, en las cuales se llegó a prohibir que los negros pudieran adquirir inmuebles en centros urbanos.
- La ley de áreas de grupo, aprobada en 1950, que estableció la discriminación racial en las áreas de negocio.
- La Ley de las autoridades de Bantú, aprobada en 1951, permitió el establecimiento de las autoridades tribales, regionales y territoriales.
- La ley de prevención de robo, también aprobada en 1951, que permitió al Gobierno crear campos de reasentamiento de la población expulsada de las granjas de los blancos.
- La Ley de reasentamiento aprobada en 1954, negro, que permitió la eliminación de los negros en algunas áreas en otra siguiendo la política de segregación racial y bantustonizao del país.

Esta reforma agraria, que fue asesorada por el Banco Mundial, se orienta em três direções²:

- La ley de promoción de la autonomía de Bantú, aprobada en 1959, creó los bantustanes y determinó que cada uno de ellos sería habitada por nativos de su territorio.
- La Ley de enmiendas a la ley negra y la ley de confianza, ambas adoptadas en 1964, y que conjuntamente han abolido la posesión y ocupación de tierras por trabajo agrícola.

La pérdida de tierras producido, entre otras cosas, que para los africanos-, la escasez de vivienda, la falta de seguridad, inestabilidad familiar, emigración, suelo, degradación y severas limitaciones para las actividades agrícolas y agroindustriales.

Sin embargo, la gente de Sudáfrica reaccionó contra esta situación a través del Congreso Nacional Africano, creado en 1912, para luchar por su libertad.

Después de una prolongada lucha diplomática, militar y política, bajo el liderazgo de la ANC, el pueblo sudafricano ganó potencia a través de una victoria abrumadora en las elecciones de 1994, trayendo este acontecimiento una nueva era de transformaciones democráticas en el país.

Con el nuevo Gobierno, una nueva Constitución entró en vigor y el Congreso Nacional Africano elegido democráticamente, realizó su Carta de Libertad (1955) en la que se cambiaba el escenario traído por el apartheid, que recordemos tenía 87% de las tierras en manos de los agricultores blancos y del Estado, mientras millones de negros que luchan sobrevivir en condiciones de asentamiento en el restante 13% de superficie.

² O Departamento de Assuntos Agrários do Governo da África do Sul, as Comissões de Restituição de Terras e as Cortes de Reivindicação de Terras, jogam um papel extraordinariamente importante na redistribuição de terras. A sua acção possibilita a compra de terras aos pobres.



En esta nueva Constitución resultante de las negociaciones de las fuerzas políticas que configuraron al Estado se introdujeron importantes novedades:

Sección 25 (5): "El Estado debe tomar medidas legislativas razonables o de cualquier otra naturaleza dentro de sus recursos disponibles, para fomentar las condiciones que permiten a los ciudadanos a tener acceso a la tierra sobre una base equitativa";

Sección 25 (6): "Una persona o comunidad cuya tenencia jurídicamente está amenazada como consecuencia de las leyes o prácticas raciales discriminatorias pasadas, podrá obtener una compensación a través de un acto parlamentario que podrá consistir bien en la posesión legalmente garantizada o en una indemnización proporcionada";

y sección 25 (7): "Una persona o comunidad desposeída de sus bienes después de 19 de junio de 1913 como consecuencia de las leyes raciales discriminatorias o prácticas desiguales podrá presentar su caso y a través del un acto parlamentario, obtener la restitución de la propiedad o reparación equivalente".

Como se puede ver, el Estado de África del sur tenía la responsabilidad de llevar a cabo todos los actos y medidas necesarias para la redistribución de la tierra. En los primeros años del nuevo gobierno democrático, fue reforzado compromiso:

- redistribución de la tierra cultivable;
- completar las reclamaciones de la demanda de restitución de tierras;
- realizar una reforma agraria que afectan a las relaciones económicas y sociales resultantes del anterior sistema de distribución de la tierra;
- reducir la pobreza mediante el aumento de la producción y distribución de la riqueza;
- desarrollar la economía a través de una reforma integral del sistema agroindustrial;
- garantizar la tenencia de la tierra a cada uno y a todos los sudafricanos.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos que ha venido aplicando el Gobierno democrático es la implementación de una reforma agraria que, por procesos de restitución y redistribución, de cómo resultado la transferencia de las tierras a los desfavorecidos hasta ahora, porque la redistribución de la tierra es una condición *sine qua non* para el éxito de la lucha contra la pobreza.

Esta reforma agraria, que es asesorada por el Banco Mundial, enfoca en tres direcciones, a saber:

- Restaurar la propiedad de la tierra a cada subafricano que la perdió por causas derivadas de la segregación racial o, en su caso a su heredero, por la pérdida de la tierra que tuvo su familiar,
- Velar por los pobres y expropiados para que consigan el acceso a la tierra con el fin de poder vivir y producir los alimentos;
- Garantizar una distribución racional de la tierra, a fin de apoyar los esfuerzos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Para llevar a cabo esta reforma agraria, el país adoptó el modelo denominado mecanismo de mercado, que consiste en utilizar las fuerzas le para redistribuir la tierra basada en los principios de la venta voluntaria, aunque con cierto apoyo del Estado. En este contexto, el Estado concede subvenciones para la compra de tierras y Finanzas de la organización y planificación necesaria para la adquisición y posesión de estas tierras, por individuos o familias, o por las comunidades. Este modelo de reforma agraria se basa en la eficiencia, en la medida en que la racionalidad del mercado de tierras tiene como objetivo la eficiencia del sector agrícola para aumentar no sólo la



producción y la productividad del país, sino también la confianza de autosuficiencia e inversor de alimentos.

Con la aplicación de este modelo de reforma agraria, se hicieron algunos avances, aunque muchos menos de los previstos. Por ejemplo:

- Desde 1994, el Gobierno ha construido más de un millón de viviendas para los pobres, en su mayoría negros.
- El Estado dio personas las villas que pagaban alquiler durante muchos años y cuya adquisición se negó a ellos porque estas viviendas estaban situadas en la llamada "blanca de Sudáfrica".
- Paralelamente concedieron a otras personas los mismos derechos de propiedad estatal pero adjudicándoselos en aquellos lugares donde nacieron y trabajaron durante toda su vida.

Así, la reforma agraria en Sudáfrica se concentra en otorgar una distribución natural y equitativa de la propiedad de la tierra que durante siglos perteneció a una minoría.

La recuperación de la tierra y su uso productivo, bien comunal o individual, es un factor decisivo en la lucha contra la pobreza, pues la tierra es un recurso escaso sujeto a diferentes tipos de uso, como la producción agrícola, de vivienda, urbanización, construcción de carreteras, puentes, presas y otras infraestructuras de interés público.

En un mundo de escasos recursos, la consecuencia lógica es la lucha por la posesión de lo poco que hay, de ahí la preocupación del Gobierno en la distribución de la tierra y en tartar de cambiar la lucha del pueblo por la tierra.

"A finales de 2001, menos del 2% de la tierra había sido trasladada a la población negra, a través del programa de reforma agraria. A pesar de todas las Leyes esperadas para garantizar mejor la tierra, estas no han tenido una mayor eficacia. Como datos al respecto baste citar que de 68.878 peticiones recibidas para la restitución de tierras, solo fueron adjudicados 12.678.

Se han beneficiado menos de 40.000 hogares predominantemente urbanos, de los cuales aproximadamente el 40% han recibido indemnización en lugar de recuperación de tierras. La redistribución de la tierra transferida menos de medio millón de hectáreas a familias de 45.454 (480.400) hasta marzo de 1999, que fue corta del objetivo establecido previamente de 25,5 millones de hectáreas de tierras agrícolas".

La reforma agraria avanza tan lentamente y tardará tanto tiempo que una vez que se consiga lograr el objetivo de restitución y redistribución de cada trabajador de la tierra se convertirá en propietario de una fracción de la misma, lo que le otorgará un derecho de propiedad y distintos derechos reales menores, usufructo, uso y habitación, derecho de superficie para que esos trabajadores como propietarios puedan utilizarla aunque sin poder disponer de ella.

Por lo tanto, desde la formación del gobierno democrático, Sudáfrica caminó muy poco para alcanzar el requisito contenido en la Carta de la libertad elaborada por el CNA en 1955, mediante el cual la tierra debe pertenecer a trabajar para él.

Actualmente la reforma agraria aún está en el orden del día en este país, pues sigue siendo necesaria ya que gran parte de la tierra permanece bajo propiedad privada de la minoría blanca, debido a que el esquema en el mercado de hoy falla. Solo la reforma agraria puede resolver el marco de las relaciones económicas y sociales que predomina en las zonas rurales, con el objetivo de romper la concentración basada en la segregación racial predominante todavía. La ruta de devolución es la reestructuración total del programa de reforma agraria, por lo que es posible entregar la tierra a la gente.



De la dirección del país depende la capacidad del Gobierno para responder con urgencia y eficacia de las necesidades de millones de pobres y los sin tierra. Más que discutir el problema de la producción y distribución de la riqueza, tenemos que entender y tomar en cuenta lo que está en juego y el derecho a la vida, no sólo para los millones de sudafricanos que hoy trabajan esas tierras, sino para generaciones futuras.

La tierra necesita ser segregada para que estos seres humanos perciban su derecho a vivir como un pueblo con dignidad y que puedan beneficiar a la sociedad sudafricana. Se trata, por tanto, de una reforma que no solo afecta al orden económico sino también al social y al político.

Utilizar esquemas y uso de la tierra en Sudáfrica, fue siempre el modelo de economía de mercado, la tierra tiene una zona reservada para el dominio público y otro estado sujeta al comercio legal, porque pertenecen al dominio privado del Estado. Al mismo tiempo, siempre ha habido una tercera zona, la mayoría, que es de propiedad privada y que caen, como la situación concreta, diversos derechos el sudafricano.

La experiencia de uso y explotación de tierras cercanas a los modelos occidentales, en la medida en que se basa en la propiedad privada de la tierra, sin embargo, no incluyen una zona de dominio público del Estado y una zona de dominio privado, que este Estado concede y vende, quien desea preguntar y puede permitírselo.

No existe en la actualidad en Sudáfrica una figura del derecho de uso y disfrute de la tierra similar a la existente en Mozambique, aunque sí hay derecho de propiedad privada de la tierra y, con ello, un número de derechos reales.

2. Formas de Aquisición de la tierra en Zimbabwe

La colonización de Zimbabwe comenzó apenas en finales de 1890, cuando John Cecil Rhodes cruzaron el norte de Limpopo. Existe una relación entre la ocupación de Zimbabwe y el descubrimiento de oro en Sudáfrica.

El descubrimiento de oro en Johannesburgo-Rand,-actual, en Sudáfrica, alentó a movimiento de emigración blanca de Europa y Sudáfrica en el altiplano de Zimbabwe, ricas en oro.

Movidos por la pretensión de obtener una ganancia mediante la explotación de oro, las compañías británicas establecidas en Sudáfrica solicitaron de la corona británica la concesión de las tierras de Zimbabwe para explorar el oro.

La imposibilidad de obtener una ganancia a través de exploración llevó la empresa a buscar una alternativa para generar ingresos. La alternativa fue encontrada el asentamiento de hombres blancos patrocinadores para la práctica de la agricultura. Y como resultado de esta política, fue necesario expropiar más tierras de los africanos a quienes obligaron a trabajar en las fincas de los colonos.

La falta de ingresos de más de tres décadas en una fila, llevó a la compañía británica de Sudáfrica a retirarse, en 1923. Y posteriormente se organizó un referéndum en el territorio y así elegir lo que deseaban:

- convertirse en parte de la Unión de Sudáfrica,
- constituirse en una colonia británica completa o
- establecerse como autonomía, es decir, ser una colonia británica

La opción fue, por supuesto, el establecimiento de la autonomía, que creó las condiciones para el desarrollo de un Estado de Gran Bretaña. En consecuencia se estableció en 1925 la Comisión



Morris-Carter, a cargo de presentar una estructura de tierra capaz de garantizar el Rhodesian que consolidara el crecimiento.

La Comisión ha cumplido en su misión al ofrecer tierras de propiedad con el fin de contribuir a crear una economía estable. Y en 1930 fue aprobada la ley de tierras que atendía a criterios raciales y de la que se derivan los siguientes datos:

- 51% de tierras cultivables y altiplano fueron blancos;
- 30% de los terrenos, situados principalmente desde la meseta hasta el Valle del Zambeze y en las zonas montañosas se asignaron a África;
- 18,5% de las tierras fueron reservado para el Gobierno colonial o corona
- 0,05% de la tierra fue comprada por grupos de africanos ricos o comunidades nativas.

Sin embargo, en el período entre 1930 y 1980, las propiedades de los blancos disminuyeron de 51 a 40% y las tierras disponibles para los africanos aumentaron del 30 a 40%. Esta mejora no es ninguna influencia debido a la densidad de población era bastante diferente, con un mayor número de personas que viven en la zona negra, una situación que prevalece hoy en día. Por lo tanto, durante el período anterior a la independencia, o en cualquier momento a partir de entonces, las tierras permanecieron bajo el control de los agricultores rodesianos.

El apoyo a estos agricultores que estaban antes de la independencia, con las mejores tierras del país y el desarrollo de las explotaciones agro-ecológicas por la corona, ha proporcionado infraestructura de marketing y comunicaciones en estas áreas y les otorgó subsidios y préstamos.

Durante las negociaciones para la independencia, se fue lanzando la idea de un desarrollo de fondo angloamericana. Gran Bretaña se comprometió a dar 75 millones de libras y los 200 millones de dólares, a los ranchos de compra Gobierno de colonos y redistribuir sus tierras por las poblaciones negras. Los movimientos de liberación, reunidos en el Frente Patriótico, apoyaron esta idea, pero el cambio de Gobierno en el Reino Unido ha cambiado el curso de los acontecimientos, pues se abandonó la idea del fondo; si bien el nuevo Gobierno británico salió para proteger el mantenimiento de los derechos de propiedad de la tierra en Zimbabwe, y sorprendente a pesar de retirar el apoyo económico de los fondos prometidos, se comprometió a asumir la mitad del costo de la descolonización y asignados en 1980, aproximadamente 20 millones de libras.

En este nuevo escenario, la posición británica fue que:

- No sería expropiación de la masa de tierra, durante los primeros 10 años,
- Podría haber expropiación en el interés público y sujeto a una compensación justa en moneda extranjera, elegido por agricultor.

* La base para cualquier retirada de tierras debe ser el esquema de venta voluntaria, los gastos que el Gobierno tendría que tener la parte, completando así la contribución británica.

El Frente Patriótico que llevó a la liberación de Zimbawe, terminó aceptando los impuestos británicos por la presión de los Estados vecinos, que llegó después de la independencia, y el Gobierno asistió a la imposibilidad de llevar a cabo la transformación de la propiedad de la tierra y inviabilidad de conseguir una redistribución significativa de la tierra.

El acuerdo de la Casa Lancaster, estableció el principio de que el mecanismo debe utilizarse para la redistribución de la tierra, para que la comunidad internacional ha llamado y se ha comprometido a apoyar la del mercado.

Se implementó la reforma agraria como el acuerdo de Lancaster House:



- La tierra fue comprada por los propietarios blancos del Estado que voluntariamente se adhieren al programa
- Esta tierra fue redistribuida a personas seleccionadas por los funcionarios de distrito, bajo la supervisión directa de los funcionarios del Gobierno central;
- El sector se privatizó liderando la identificación de tierras y controlando la cantidad disponible para el reasentamiento.

La adquisición de terrenos a través de este esquema de comercialización fue relativamente fácil en los primeros dos años, porque hubo un gran número de propiedades abandonadas durante la guerra y otros que estaban dejando los agricultores blancos, a abandonar el país. Después de este período, la situación invirtió, de ahí el surgimiento de la ley de adquisición de tierras, de 1986, que coloca al Estado como el primer comprador de granjas comercialmente disponibles y establece la adquisición obligatoria de tierra sub utilizadas o abandonados.

Como resultado de las restricciones impuestas por el acuerdo de Lancaster House, la primera etapa del programa de reforma agraria en Zimbawe se centró en las tierras compradas por el Estado, y porque eran pocos, hubo una redistribución de la tierra significativo a los hogares y las cooperativas. Pero en los pocos casos donde ha habido una reforma, el asentamiento de los beneficiarios en la tierra viene seguido de cuatro modalidades:

- Asentamiento de familias e individuos;
- Liquidación de las cooperativas agrícolas;
- Asentamiento alrededor de las granjas cultivadas en régimen de asociación;
- Áreas comunales para Grazing comercial.

El asentamiento de familias e individuos fue el principal modelo aprobado. El Estado adquirió las tierras y los redistribuía los beneficiarios de cultivables lote 10 a 65 hectáreas, además del acceso a las tierras de pastoreo comunes, de longitud variable, dependiendo de la zona agro ecológica.

El beneficiario asumió renuncia expresamente el derecho a la tierra en la zona comunal de origen y la posesión de las tierras de restitución y redistribución fue garantizada por el asentamiento, cultivo y pastoreo.

El asentamiento en cooperativas agrícolas no fue muy significativo. Sin embargo, en grandes granjas comerciales, la producción agrícola fue organizada en cooperativas y las decisiones adoptadas en las comisiones. El acceso al crédito era a través de la cooperativa y los excedentes para ambas familias, quiere invertir en la granja

El asentamiento alrededor de las granjas estatales cultivada después en asociación, era un modelo importante pero residual, pues no fue ampliamente desarrollado. Consistía en el hecho de que, en cambio para determinados servicios, los beneficiarios se asentaron alrededor del Estado y trabajaron en esas propiedades. La tierra cultivable se distribuyó a cada familia con acceso a los pastizales, aunque su administración le correspondía a la comunidad.

El modelo de zonas comunes para el pastoreo ha sido poco a poco implementándose en la zona árida del sur Zimbawe y consistió en la compra de fincas comerciales para alimentar a los animales antes de que se vendan.

En 1989, hubo 4.319 comerciantes campesinos, negros y blancos, que ocuparon aproximadamente el 29% de la tierra, se habían asentado 52.000 familias, que sumaban un total de 416.000 personas en aproximadamente en 2,8 millones de hectáreas de tierras compradas por el Estado para asentamiento, que representaba el 16% del área de las granjas comerciales en el momento de la independencia.



En el año 2000, ha aumentado el número de beneficiarios a 75.000 hogares y la cantidad total de redistribuir a aproximadamente 3.5 millones de hectáreas de tierra. Alrededor de 400.000 hectáreas de tierras estatales habían sido arrendadas a ganaderos habían sido 400 350 profesionales africanos y otras granjas habían sido comprados por los africanos en el mercado libre.

Con todo lo expuesto, podemos concluir, que en general, la redistribución de la tierra ha sido generosa en comparación con otros países africanos como Kenia. La razón es que el programa de reforma agraria en Zimbabwe siguió el patrón de uso extensivo de la tierra, característica sector comercial blanco, pero tenía un lado negativo: el hecho de que se ha beneficiado un número muy reducido de personas, como ha quedado constatado en los datos anteriormente expuestos.

Sin embargo, la distribución de la tierra no ocurrió uniformemente, porque hubo desigualdad y un desarrollo lento en la aplicación del programa que duró dos décadas. Una reforma agraria, que resultó insatisfactoria debido a la resistencia interna y externa que se produjo a los cambios que atendían al sistema de "venta voluntaria", de ahí que el Gobierno abandonara el mecanismo de mercado y abrazara otro esquema de reforma agraria: la adquisición obligatoria de tierras.

En consecuencia fue el Estado quien "adoptó una postura más radical, dejando para compensar el terreno a precio de mercado y la asignación de esta obligación de reparación histórica a Gran Bretaña. Desde entonces, parece haber desarrollado una creciente alianza entre el Estado nacional y de ciertas fuerzas sociales locales contra las condiciones impuestas por las potencias extranjeras y organizaciones internacionales para un proceso de redistribución de tierras fuertemente limitado por intereses raciales".

Porque la constitución de Lancaster House fue visto por el Gobierno de Zimbabwe como un obstáculo para la obtención de tierras, cuando en 1990 bajo revisión y con el fin de facilitar la expropiación de tierras por el Estado, aparece la estrategia de la adquisición obligatoria de la tierra en Zimbabwe que concurre como una respuesta a las debilidades del mercado provocando el nuevo esquema de tierras apropiadas.

Esta reforma agraria emprendida por el Gobierno de Zimbabwe trató de destruir las estructuras sociales que perpetuaban la dominación de la tierra por los agricultores, que eran fuertemente disputado por ambos: tanto por los rancheros locales como por la comunidad internacional.

El conflicto entre el Gobierno de Zimbabwe y los agricultores locales por un lado y entre el Gobierno de Zimbabwe y los inversores internacionales por otro lado, se desprende del hecho de que el Estado tiene la intención de superar las limitaciones resultantes del acuerdo de Lancaster House y su dependencia del financiamiento exterior.

Otro tema central de la reforma agraria en Zimbabwe, especialmente para las relaciones del Gobierno con el Reino Unido, son las condiciones impuestas por el acuerdo de Lancaster House. El conflicto entre los dos ha dado lugar a restricciones en la financiación del programa de reforma agraria, dictado por los británicos:

- De acuerdo con la Constitución de Zimbabwe, la compensación derivada de la expropiación de tierras en virtud de la reforma agraria tuvieron que efectuarse rápidamente y adecuadamente y en moneda extranjera, a elección del dueño de las tierras expropiadas.
- Este principio constitucional, hizo que la tierra objeto de la reforma fuera extremadamente cara, y por lo tanto las enmiendas constitucionales en los párrafos 11 y 12 de 1990, 1993 y 2000 respectivamente se encaminaron a resolver esta situación de la siguiente manera:
 - Se elimina el pago de la indemnización en moneda extranjera



- Se fija el principio de que debe pagarse una indemnización justa teniendo en cuenta el plazo razonable de tiempo en el que el antiguo dueño celebró esta tierra;
- Se prohíbe a los tribunales legislar sobre la indemnización, a fin de evitar daños supuestamente desleales podría ser declarada ilegal,
- Se exime al gobierno del resarcimiento por las tierras expropiadas para el reasentamiento.
- Se compromete al Gobierno a pagar la indemnización sólo para las mejoras hechas en la propiedad, pero deducidos previamente las subvenciones concedidas al propietario de la tierra.

En la misma dirección, en 1992 y en el año 2000, algunas enmiendas a la ley de tierras introdujeron los siguientes cambios a las normas reglamentarias de la reforma agraria:

- Se introdujo en la obtención de tierras la dualidad de normas para ese propósito, en particular, del principio de compra obligatoria con el sistema de compra y venta voluntaria;
- Fue abolido el derecho preferente del Estado en la adquisición de tierras;
- Al Estado se le exime del pago de las mejoras
- El proceso siguiente se estableció en la evaluación de estas mejoras
- El sistema fue simplificado, priorizando la alternativa de producción directa y definir procedimientos más claras para el pago de la indemnización;
- Se eliminaron numerosas barreras jurídicas y administrativas que en el período 1993-1998 llevó el litigio con éxito contra la expropiación de tierras por el Estado.

Este proceso de reforma agraria continúa en el país de forma turbulenta, por violar la ley de Constitución y también el espíritu y la letra del acuerdo de Lancaster House. Por lo tanto, es problemática la reforma agraria tiene lugar hoy en Zimbawe, donde el Gobierno, sin observar la ley, busca a toda costa volver en favor de los nativos muchas tierras hasta ahora ocupado por los agricultores blancos. Por lo tanto, la cuestión de la tierra en Zimbawe no está resuelta y la concentración de la tierra persiste en la población blanca, de ahí que se trate de un que debe resolverse en los próximos años.

De ahí que más que discutir el problema de la producción y distribución de la riqueza, debemos tener en cuenta que lo que está en juego aquí es el derecho a la vida de millones de Zimbaweanos. La tierra necesita ser segregada para que estos Zimbaweanos tengan opción a vivir y la sociedad pueda beneficiarse de la reforma agraria. Es una cuestión no sólo económica sino también social y política. El camino hacia su resolución es la reestructuración total del programa de reforma agraria o la transformación radical de las relaciones de propiedad de las personas.

La dirección del país depende en gran medida de la respuesta inmediata y urgente del Gobierno a las necesidades y demandas de millones de pobres y sin tierras. La reforma de la tierra sólo puede modificar las relaciones económicas y sociales se refleja en las relaciones de propiedad dominante en el campo.

La experiencia de Zimbawe en el uso y explotación de la tierra, muestra a un modelo de diseño que siempre obedeció a la economía de mercado, de ahí que la la tierra contiene:

- una zona reservada para el dominio público de Estado;
- Otra zona sujeta al comercio legal, porque pertenecen al dominio privado del Estado;
- En paralelo, siempre existió una tercera zona, en propiedad privada bajo determinados derechos reales.



Así, la experiencia de Zimbabwe en el uso y disfrute de la tierra se está acercando a los modelos occidentales, en el régimen jurídico de la propiedad privada de la tierra, aunque se diferencia en que no incluye una zona de dominio público del Estado y una zona de dominio privado, que otorga a este Estado y vende.

Por lo tanto, ni existía antes ni existe ahora en Zimbabwe, un panorama del derecho de uso y disfrute de la tierra similar al existente en Mozambique.

3. Formas de Aquisición de la tierra en Angola

Con arreglo al párrafo 5 del artículo 121 de la Constitución, solo los angoleños pueden ser propietarios de la tierra. De este artículo se desprende que en Angola sus ciudadanos acceden a la propiedad privada de la tierra, junto a la propiedad comunal y al dominio público del Estado, así como el dominio privado de ese mismo Estado.

4. Formas de Aquisición de la tierra en Angola Mozambique

La Constitución de 2004 (artículos 109 y 110) y Ley de Tierras N° 19/1997, de 1 de octubre (artículo 12) al bajar a la tierra como propiedad del Estado y reconoce la existencia del derecho privado de la tierra con las garantías legales necesarias, incluso respecto del propio Estado.

La ley de tierras formalmente establece dos mecanismos para la adquisición de tierra : la adquisición mediante solicitud al Estado y la adquisición a través de la ocupación habitual o de buena fe por más de 10 años. Las comunidades locales tienen en el ámbito de aplicación del artículo 24 de la ley de la autoridad de tierras para asignar tierras.

En Mozambique hay consenso de que la tierra debe mantenerse como propiedad del Estado. La pregunta hoy es ¿cómo podemos aclarar el contenido y las garantías de derechos sobre la tierra, en particulares comunidades locales y los inversionistas privados y, al mismo tiempo, la introducción de mecanismos para traer la transmisibilidad de DUAT en conformidad con la ley y cuando se realizan las inversiones.

Con respecto a los derechos de las comunidades, a pesar de la existencia de un marco jurídico favorable, esto no es suficiente, pues se logró sólo que 300 comunidades tuvieran sus tierras demarcadas y registradas y no se de un plan con la organización, medios y calendario para resolver el problema. Hay un déficit inicial en cuanto a los mecanismos de seguimiento y plan de desarrollo institucional para permitir a las instituciones públicas servir a los nobles objetivos de la ley. Entre las razones dadas para este hecho están:

- El Estado no está preparado para esta acción de identificación, delimitación y registro de tierras. El proceso es lento y pero necesario.
- Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil reducen el concepto de comunidad a los pueblos y ciudades. Esto significa que se hace caso omiso a las dimensiones de la comunidad.

Además, el Gobierno, por las prácticas e iniciativas que se adopten induce a la confusión entre el proceso de designación y certificación de las áreas de la Comunidad, con el proceso de título de esas mismas comunidades si se podrá adquirir por medio de autorización. Mencionar por ejemplo de la reciente enmienda del artículo 35 del Reglamento de la Ley de tierras, aprobado por el Gobierno en vísperas de la Conferencia completa. Los participantes solicitan la reconsideración de este mismo artículo Gobierno separando los procedimientos relacionados con el derecho de las



comunidades locales adquiridos por autorización que con la actual formación impartida por la reciente revisión se registrará por el artículo 35.

La creciente creación de áreas de conservación se justifica por las necesidades de protección del medio ambiente y la reconciliación con el respeto de los intereses de las comunidades establecidas y con derechos adquiridos.

En cuanto a la relación entre la ley de tierras y derechos de la mujer, existe un marco jurídico, en particular en relación con el uso y disfrute de la tierra. La cuestión que se plantea hoy en día para la reflexión será garantizar no sólo la preservación de esos logros, pero el aumento de estos en el futuro.

CONCLUSIÓN

El análisis de las experiencias de otros países con respecto al uso y explotación de la tierra, nos ha ayudado a concluir lo siguiente:

El movimiento de reforma agraria, aunque presente con diferentes características y peculiaridades de cada país, que atienden a los principios que gobiernan y los objetivos que persigue, se centra sobre todo en suprimir las tensiones sociales que existen en el campo y en promocionar una justa distribución de la tierra. Este propósito de la reforma agraria, puede estructurarse en cinco tipos o modos de redistribución de la tierra que se aplican en todo el mundo:

- Primer tipo: La reforma agraria es una transformación de la estructura agraria de carácter lento, indirecto y progresivo: es la experiencia de Inglaterra;
- Segundo tipo: La reforma agraria que hay más o menos rápida consiste en la subdivisión del latifundio, con el establecimiento de límites de extensión y con el fomento de la transformación de la tierra: es la experiencia de Europa Central después de la primera guerra mundial;
- Tercer tipo: La reforma agraria que se aplica en las regiones dominadas por pequeñas zonas rurales arrendadas y con regulación sobre la transformación de la concesión de propiedad: es la experiencia de los países islámicos;
- Cuarto tipo: La reforma agraria que promueve la redistribución de la tierra, ofrece asistencia técnica y financiera a los agricultores como un incentivo a la pequeña propiedad: es la plantilla italiana, Finlandia, Alemania y Holanda;
- Quinto tipo: la reforma agraria que es radical, que se basa en concepciones totalmente nuevas y pone en vigor la transformación total de la propiedad: es la experiencia rusa Soviética ayer y hoy.

En los países africanos, los objetos de nuestro análisis es la tendencia de mantener la propiedad privada, no en el sentido de la creación de granjas o fincas, pero si en el sentido de la creación de pequeñas propiedades, manteniendo, sin embargo, una parte de la tierra como dominio público.

Es común a los países estudiados, el que parte de la tierra se constituya como dominio público del Estado y otra parte en dominio privado, pues se concede a todo aquel que pide, así como de la propiedad privada y da a los propietarios, además de los derechos de propiedad, todos los poderes de disposición; que implicarán la posibilidad de alquilar, vender, donar, hipotecar y dar. La propiedad privada es la tierra, en todos estos Estados, capaces de su transmisión por transacción legal inter vivos o mortis causa.

Por otro lado, la tierra, en estos países es más un tema de las empresas, es decir, que se vende o se dona, se hipoteca o sirve de garantía para la adquisición de créditos... Por esta razón, el nivel de desarrollo de la economía en general y sobre la agricultura en particular es genial, porque se basa en una intervención activa en el sector bancario y la inversión nacional y extranjera.



BIBLIOGRAFIA:

1. Obras generales:

- ASCENSÃO, J. *Direito Civil – Reais*. Coimbra : Editora, 1993, pp. 44 et ss ;
- BRITO, Luis, et al.(coord.) *Desafios para Mozambique 2010*. Maputo : IESE, Marimbique, 2010 ;
- CISTAC, Gilles, CHIZIANE Eduardo (coord.) *Turismo e Desenvolvimento Local*. Maputo : Kapecua, 2007;
- BACHELET, M. *Systèmes foncières et réformes agraires en Afrique noire*. Paris : UGDJ, 1968 ;
- BRIS, E. et al. *L'appropriation de la terre en Afrique noire*. Paris : éditions Karthala, 1991 ;
- CALENGO, Andre. *Lei de Terras anotada e comentada*. Maputo : Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005 ;
- CISTAC, Gilles, CHIZIANE Eduardo (coord.). *Aspectos Jurídicos, Economicos e Sociais do Uso e Aproveitamento da Terra*. Maputo : Imprensa Universitária - UEM, 2003 ;
- HUGGINS, C., CLOVER, J. *Land rights, conflict and peace in sub-saharan Africa*. Pretoria – RSA : From The Group Up, 2005;
- MOSCA, João. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975 – 2009)*. Maputo : Escolar Editora, 2010 ;
- QUADROS, M. (coord.) *Manual de Terra*. Maputo : Centro de Formação Jurídica e Judiciária e FAO, 2004 ;
- Serra, Carlos (Jr). *Colectanea de Legislação sobre terras*. Maputo : Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2009 ;
- VALA, Salim *Desenvolvimento Rural em Moçambique: Um desafio ao nosso alcance*. Maputo: CFM e MPD, 2009 pp. 137 - 139 ;

2. Articulos :

- BALEIRA, Sergio. TANNER, C. (Coords.). *Pesquisa sobre parcerias entre comunidades locais e investidores do sector privado*. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2008 ;
- BALEIRA, Sergio e CHIZIANE, Eduardo. *O modelo de consulta comunitária*. Maputo : Maputo : HTSPE - MCA, 2011 ;
- CHIZIANE, Eduardo *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação sobre terras em Moçambique*. 2008, www.fd.ul.pt/Portals/0/Docs/Institutos/ICJ/LusCommune/ChizianeEduardo2.pdf, p. 2 – 37, consulté le 20.09.2010 ;
- CHIZIANE, Eduardo *O debate sobre a estratégia nacional de administração sobre terras em Moçambique: aspectos legais*. Maputo : HTSPE - MCA, 2011 ;
- DUARTE, Diogo. *O registo do direito de uso e aproveitamento de terras*. in Cistac, G. e Chiziane, E. *Aspectos Jurídicos, Económicos e Sociais do uso e Aproveitamento da Terra*. Maputo : Imprensa Universitária - UEM, 2003, pp. 51 – 75 ;
- OKOTH-OGENDO, H. *Administração de terras: um factor negligenciado na Reforma Agrária em Africa*. Kampala – Uganda: World Bank Regional Workshop on Land Issues in Africa, 2002, pp. 1 - 11;



- QUADROS, Maria *A Lei de terras e o Desenvolvimento Económico*. Maputo : Banco de Moçambique, 2002, pp. 8 – 9 ;
- TANNER, Christopher. *Land rights and enclosures: implementing the Mozambican land law in practice*. Maputo: CFFJ & FAO, 2005 ;
- TANNER, Christopher. *A Lei de Terras de Moçambique e o Desenvolvimento sócio-económico*. Maputo : Conferencia comemorativa dos 10 anos da Lei de Terras, 2007 ;
- GUNE, Boaventura. *Natureza jurídica do direito de uso e aproveitamento da terra em Moçambique*”. Mémoire, droit, Faculdade de Direito – UEM, Maputo, 2005 ;

Textos normativos :

- Constituição da República de Moçambique – 2004 ;
- Decreto-Lei nº47611, de 28 de Março de 1967, que aprova o Código do Registo Predial, extensivo a Moçambique, por via da Portaria nº23088, de 30 de Dezembro de 1967;
- Decretos do Conselho de Ministros nºs 7/89 e 8/89 de 18 Maio, aprovam o Estatutos - tipo das Cooperativas Agrária e das Uniões de Cooperativas Agrárias, respectivamente ;
- Resolução do Conselho de Ministros nº 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras ;
- Resolução do Conselho de Ministros nº 11/95 de 31 de Outubro, aprova a Política Agrária ;
- Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, aprova a Lei de Terras ;
- Decreto do Conselho de Ministros nº 66/98, de 8 de Dezembro, aprova o Regulamento da Lei de Terras ;
- Diploma Ministerial (Ministério da Agricultura e Pescas) nº 29-A/2000, de 17 de Março, aprova o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras;
- Diploma Ministerial (Ministério da Agricultura e Pescas) nº 76/99, de 16 de Julho, aprova a Distribuição de receitas consignadas resultantes da cobrança de taxas ;
- Decreto do Conselho de Ministros nº 77/99, de 15 de Outubro, aprova as Taxas Diferenciadas segundo as actividades económicas;
- Decreto do Conselho de Ministros nº01/2003, Sobre a compatibilização dos procedimentos entre o Cadastro Nacional de Terras e o Registo Predial ;
- Decreto do Conselho de Ministros nº60/2006, de 26 de Dezembro, aprova o Regulamento do Solo Urbano ;
- Decreto-Lei nº2/2006, de 03 de Maio, estabelece os termos e procedimentos para a constituição, reconhecimento e registo das associações agro-pecuárias, publicado no Boletim da República, I Série, nº18, de 03 de Maio de 2006
- Decreto do Conselho de Ministros n.º 50/ 2007, de 16 de Outubro, que Altera o artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 30 de Dezembro, sobre os Procedimentos para Apresentação e Apreciação de Propostas de Investimento Envolvendo Extensão de Terra Superiores a 10.000 hectares;
- Decreto do Conselho de Ministros n.º 43/2010, de 20 de Outubro, que altera o n.º 2 do artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras;
- Diploma Ministerial n.º 158/2011, 15 de Junho, que aprova os procedimentos relativos a consulta às comunidades locais no âmbito da titulação do DUAT.



The Agribusiness Websites and their Impact on Companies of Agriculture Sector

Las Páginas Web de Agronegocios y su Impacto a las Empresas del Sector Agrícola

Díaz Lannes, Federico Santiago¹, Victoria, María Adriana²

Abstract

In the age of globalization, it's a remarkable fact the commerce developed through information technologies. Agribusiness is not an exception, and the use of these instruments may increase the competitiveness of the companies, since multimedia and audiovisual techniques contribute to this purpose.

The agri websites, created all over the world, contain a lot of information very useful for the daily and specific duty of these firms, but also to encourage the communication and commerce with other companies and consumers. The information provided includes not only goods, but all kind of services, machinery, chemical products and other supplies related to the operations of the enterprises.

We can also find in these websites real-time information about international marketplaces of commodities, cattle and other products.

Modern technologies caused a revolution in the way of buying and selling, and so on agribusiness. Nevertheless, e-agribusiness is not exempt from some difficulties that can be examined from the vision of civil law.

Key words

Web, Agribusiness, Customer, Enterprise

Resumen

En la era de la globalización, es un hecho notable el comercio desarrollado a través de tecnologías de la información. Los agronegocios no son una excepción, y el uso de estos instrumentos pueden aumentar la competitividad de las empresas, ya que las técnicas multimedia y audiovisuales contribuyen a este fin. Las páginas web relacionadas con la agricultura, creadas en todo el mundo, contienen una gran cantidad de información muy útil para el servicio diario y específico de estas empresas, y también para fomentar la comunicación y el comercio con otras empresas y los consumidores. La información proporcionada incluye no sólo los bienes, sino que todo tipo de servicios, maquinaria, productos químicos y otros materiales relacionados con las operaciones de las empresas.

También podemos encontrar en estos sitios web de información a tiempo real sobre los mercados internacionales de los productos básicos, ganado y otros productos.

¹ Profesor Adjunto de Legislación Agraria y de Legislación Fitosanitaria, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina, e-mail:fdlannes@gmail.com

² Profesora Titular de Legislación Agraria, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina; Profesora Titular de Derecho de los Recursos Naturales, Universidad Católica de Santiago del Estero, Argentina, e-mail:mariaadrianavictoria@gmail.com

Las tecnologías modernas han provocado una revolución en la forma de comprar y vender, y así sucesivamente en la agroindustria. Sin embargo, e-agroindustria no está exenta de algunas dificultades que se pueden ser examinadas desde la visión de la Ley Civil.

Palabras claves

Web, Agronegocios, Consumidor, Empresa

INTRODUCCIÓN

En este trabajo examinamos la relación de las agroempresas con el comercio electrónico, y en especial el papel que en el mismo desempeñan los sitios web para e-agribusiness. En primer término, constatamos los cambios que se están produciendo a nivel global en virtud de la Internet y del comercio electrónico, y caracterizamos a este último como una oportunidad para la empresa agraria.

Luego analizamos la importancia del cambio tecnológico en lo que respecta a la cadena de valor de las empresas, y en seguida el impacto de la tecnología de la Internet sobre las empresas agrarias y su cadena de valor.

A continuación, se aborda el tema de los portales agrarios como instrumento para los agronegocios, se examina su tipología y sus funciones, y también las rutinas o habilidades que debe contener el software respectivo, algunas de las cuales se diseñan para uso del cliente, y otras para uso exclusivo de la empresa. En idéntico apartado se repasa en los beneficios para la empresa que se derivan del uso de los portales agrarios y del comercio electrónico en general, y se reflexiona sobre la importancia de los portales en el contexto de la sociedad de la información.

Finalmente, se refiere la problemática de los aspectos jurídicos del comercio electrónico, y se reseña el tratamiento dado a nivel global respecto de los problemas más destacados, vinculados principalmente con la autoría de los mensajes, el lugar de celebración del contrato, el perfeccionamiento del contrato y la protección del consumidor en el ámbito del comercio electrónico.

1. Impacto de internet en las empresas del sector agrario

Vivimos un contexto de globalización, en el cual el comercio propiciado a través de las

nuevas tecnologías de la información y de la comunicación constituye un hito de singular importancia. Si miramos hacia los agronegocios, advertimos que estos instrumentos pueden incrementar la competitividad de las empresas agrarias, a través del uso de técnicas audiovisuales o multimediales con esa finalidad.

El uso generalizado de la Internet, con una expansión que podríamos calificar de explosiva, ha producido grandes efectos sobre la población mundial, y en lo que se refiere al comercio en general, ha producido enormes cambios, tanto en la faz interna de las empresas, en su movimiento usual, como en la forma de llevar a cabo sus transacciones comerciales.

El desarrollo de estas nuevas formas de comerciar se ha denominado comercio electrónico, y en inglés “e-business”, y cuando quien lo realiza es una empresa del sector agrario, se lo denomina “e-agribusiness”.



En el comercio electrónico como forma de transacción comercial, las partes interactúan electrónicamente prioritariamente, dejando en un segundo plano el contacto físico inmediato y directo que caracterizó desde siempre al comercio.

Sucede al productor agrario que “la forma de trabajo y de relacionarse ya no es la misma, sino que se agregaron otras formas y métodos para simplificar u organizar mejor la cadena agroindustrial. Las redes sociales, la página web, el blog, el Newsletter, hasta el celular (que cada día se parece más a una computadora que a un simple teléfono), son todos términos y objetos nuevos que modifican la forma de comercio, de contacto con los clientes y proveedores de las empresas de agronegocios.”³

Un medio de comunicación eficiente es la clave para el éxito de los negocios. La Internet como instrumento de comunicación para los negocios es el medio que más rápidamente está creciendo en todo el mundo.

La posibilidad de recibir información respecto de la producción y de los precios de los productos, la facilidad de suscribirse a boletines (newsletters) del sector, de estar al tanto respecto de las novedades sobre los aspectos fitosanitarios y otros aspectos técnicos de los cultivos, la posibilidad de establecer contacto sin intermediarios con posibles clientes, la facilitación de los agronegocios a través del sitio web o del correo electrónico, son todos aspectos que no pueden ser ignorados por las empresas agrarias, las cuales se ven compelidas a analizar las nuevas oportunidades de negocios que se les presentan a través del uso de las nuevas tecnologías.

El uso del sitio web y de la Internet en general presentan al empresario agrario la posibilidad de exhibir sus productos en forma ininterrumpida 24 horas al día, 365 días al año. Es una nueva vidriera que se exhibe al mundo entero, más allá de todo límite político entre estados.

Se ha definido a los costos de transacción como “aquellos en los que incurren las partes para llegar a un acuerdo y que influyen en todas las conductas racionalmente orientadas.”⁴ Pues bien: el empresario agrario examinará los costos que significa el hecho de insertarse en el contexto del e-agribusiness, y decidirá si los asume o no. Para este análisis habrá de considerar que los costos son accesibles y que las posibilidades son muy amplias.

Si una empresa agraria consigue realizar sus operaciones de exhibición de productos, contacto con clientes, negociación y ejecución del contrato a través de la Internet, comprobará que los costos en la práctica bajarán en forma sensible.

En razón de ello, puede afirmarse con toda seguridad que la incorporación de las tecnologías de Internet para el desarrollo de los agronegocios representa una gran oportunidad para las empresas agrarias, las que pueden incrementar su competitividad a través del uso de esta herramienta en diferentes momentos de su actividad. La adopción de estas tecnologías significará una indudable mejora en su cadena de valor, ya que se agregará valor a distintas etapas de la producción y comercialización.

2. Cadena de valor y cambio tecnológico

“Como cadena de valor se conoce toda aquella serie de actividades que despliega una empresa o grupo de empresas. La cadena se compone de una serie de etapas en las

³ Acuña, Augusto C.: Los agronegocios y el e-commerce, aspectos a tener en cuenta, www.campoportunidades.com/noticias-id-235, 20-6-2010.

⁴ Lorenzetti, Ricardo L.: Comercio electrónico, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001, p. 25

cuales se va agregando un componente de valor (que es una relación adecuada entre los beneficios percibidos y los precios incurridos). Esta cadena abarca toda la elaboración y comercialización de un producto en condiciones competitivas que busca la diferenciación eficiente del producto con respecto a los ofrecidos por los competidores. Este concepto abarca la totalidad de actividades que van desde el diseño del producto hasta las actividades que van más allá del proceso de compra (servicios, garantía, etc.)”⁵

La cadena de valor permite establecer la posición de una empresa respecto del contexto de sus competidoras en el mercado. La empresa lleva adelante su actividad dentro de un marco de competencia, y consigue tomar ventaja respecto de las demás fundamentalmente en razón del valor que logra crear para sus clientes.

“La herramienta básica con que se diagnostica la ventaja competitiva y se descubren los medios de mejorarla es la cadena de valor, que divide una empresa en las actividades discretas que realiza al diseñar, producir, comercializar y distribuir sus bienes.”⁶

La ventaja competitiva nace fundamentalmente del valor que una empresa logra crear para sus clientes y que supera los costos. El valor es lo que la gente está dispuesta a pagar y el valor superior se obtiene al ofrecer precios inferiores a los de la competencia por beneficios equivalentes, o beneficios especiales que resultan compensados por un precio más elevado.

El análisis de las actividades que realiza una empresa y su manera de interactuar, es decir el examen crítico de su cadena de valor, permite dividir a la actividad de tal empresa en sus actividades estratégicamente relevantes a fin de entender el comportamiento de los costos, así como las fuentes actuales y potenciales de diferenciación. Se logra la ventaja competitiva realizándolas mejor o con menor costo que los competidores.

La tecnología impregna toda la cadena de valor de una empresa y determina en gran medida la ventaja competitiva tanto en los costos como en la diferenciación, ello a tal punto que el cambio tecnológico puede influir en la ventaja competitiva y también en la estructura de la industria.

Toda actividad relacionada con valores comprende la tecnología, la cual abarca los procedimientos prácticos, los métodos o la tecnología integrada al equipo de procesos. Las tecnologías utilizadas en la generalidad de las empresas son muy diversas; abarcan desde las que sirven para preparar documentos y transportar bienes hasta las que quedan incorporadas al producto propiamente dicho.

El desarrollo tecnológico no se aplica sólo a las tecnologías ligadas directamente al producto final. Puede estar ligado a determinadas actividades primarias o de soporte, ya que todas ellas pueden ser sujetas a revisión y a optimización desde el punto de vista tecnológico.

Toda actividad relacionada con valores aplica alguna tecnología para combinar los insumos y los recursos humanos a fin de generar algún producto. Esa tecnología puede ser tan trivial como un simple conjunto de procedimientos de personal o incluir algunas disciplinas científicas o subtecnologías.

La cadena de valor es la herramienta fundamental para conocer la función de la tecnología en la ventaja competitiva. Una empresa, como un conjunto de actividades, es

⁵ Cignacco, Bruno Roque: Fundamentos de comercialización internacional, Edic. Macchi San Luis S.A., 2009, San Luis, Argentina, pp. 9/10.

⁶ Porter, Michael: Ventaja Competitiva, Grupo Editorial Patria, México, 2010, p. 26.



un grupo de tecnologías. La tecnología se halla en toda actividad de valor, y el cambio tecnológico afecta a la competencia por su impacto en cualquiera de ellas.

El cambio tecnológico es uno de los principales factores de la competencia en cuanto puede aportar significativamente a la estructura de costos tanto como a la diferenciación del producto.

3. La tecnología de internet y su influencia sobre las actividades de las empresas del sector de la agricultura

El avance del comercio electrónico ha llevado a plantearse a las empresas el desafío de su instrumentación, bajo el riesgo de que, de no hacerlo, una porción de sus clientes puedan volcarse hacia competidores que dispongan de una estrategia en tal sentido.

Entre las ventajas concretas del comercio electrónico para las empresas están las siguientes: es una nueva vía para difundir información de los productos (difundir sus características, detalles de su calidad, de su forma de producción, proveer información y consejos útiles y recomendaciones respecto de su uso o consumo); permite dirigirse a los clientes e incluso confeccionar una base de datos de clientes, compartiendo información en forma inmediata, a través de alternativas de información y comunicación entre empresa y clientes; posibilita un nuevo ámbito para las transacciones comerciales.

Se debe examinar toda la cadena de valor y considerar el aporte que pueden hacer en cada etapa o actividad de la empresa las técnicas del comercio electrónico. Así pues respecto del procesamiento y manufactura del producto, de las alternativas de oferta y negociación, de las transacciones en concreto, de la logística, de la propaganda y promoción, de la información, de la concreción del negocio a través del pago, es preciso examinar cuál sería el aporte del comercio electrónico y en especial de un sitio web y sus posibles funciones. Lógicamente, el análisis varía de una compañía a otra, y tiene cierta correlación con el tamaño de la empresa y con su específico target comercial, es decir, a quién desea la empresa dirigirse dentro del complejo mercado.

Uno de los puntos más destacados del uso del comercio electrónico es la posibilidad para la empresa de recibir y proporcionar información muy fácilmente. Este flujo continuo de información ahorra a las empresas mucho esfuerzo y se da un incremento en la eficiencia de mercado. Se advierte un proceso de reducción de las asimetrías entre empresas en función del mayor acceso a la información de valor disponible en la web. Además, el marco de comercio se ensancha considerablemente, ya que se amplía la base de potenciales clientes, desde que pueden surgir nuevos interesados por el producto desde sitios muy cercanos o muy lejanos a la sede de la empresa.

Un interesante artículo, al que seguimos en este punto, ha analizado las diferentes funciones dentro de la cadena de valor, para establecer el aporte del comercio electrónico dentro de la estrategia de las empresas del sector de la agricultura.⁷ Las empresas persiguen, a través de la adopción de esta estrategia, una mejor eficiencia en las funciones que integran la cadena de valor.

En lo que hace a la concreción de la transacción, se advierte que han bajado los costos a través del uso del e-commerce, y que el flujo de pagos se ha simplificado y reducido en

⁷ Henderson, Jason; Dooley, Frank; Akridge, Jay: Adoption of E-Commerce Strategies for Agribusiness Firms, selected paper at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, 2000, Tampa, FL.



su costo a partir del uso del pago electrónico. También se han facilitado, con el uso de la Internet y del comercio electrónico, las comunicaciones entre empresas o entre empresas y clientes. Sin embargo, se reconoce que las nuevas tecnologías no pueden reemplazar la aptitud humana que debe existir para establecer relaciones entre los actores de los negocios, lo que permite crear un mejor ambiente de confianza y espíritu de camaradería, y que en definitiva facilita las transacciones.

En razón de las partes que intervienen en el comercio electrónico, pueden darse relaciones entre empresas, gobierno y consumidores. Las que tienen real importancia por su envergadura son las que se dan: a) entre Empresas y Consumidores, a través de la distribución de productos y servicios a compradores singulares; b) entre Empresas y Empresas, que comprende la venta de bienes y servicios entre empresas; y c) entre Consumidores y Consumidores, que se da a través de la venta directa de consumidor a consumidor.

4. Los sitios web y los agronegocios

Entre los sitios web de las empresas que se dedican a los agronegocios, pueden distinguirse tres tipos en función del efecto que crean y de los propósitos que persiguen. Una primera tipología la constituyen los mercados virtuales (e-marketplaces) los cuales procuran ser neutrales para compradores y vendedores, y tener presentes los intereses de ambos sectores. También se los denomina hubs electrónicos (Electronic hubs o e-hubs). Las empresas pueden conseguir a través de ellos nuevos clientes sin tener que buscarlos en forma individual, y pueden además conseguir sus insumos a mejor precio comparando los precios de varios proveedores y las especificaciones de las diferentes ofertas que les proporciona el sitio de mercado virtual. El prestigio del sitio y los resultados exitosos en las operaciones provocan nuevas adhesiones por parte de nuevos oferentes vinculados con el sector, y las visitas de compradores que no operaron aún en tal sitio.⁸

Por su parte, los llamados sitios de distribución tienen como finalidad servir a las empresas que ofrecen sus productos, para llegar al comprador sin la habitual intervención de los intermediarios. Hay una eliminación de ciertas etapas de distribución o intermediación que componen la cadena de valor, circunstancia que produce un ahorro en la empresa que vende sin intermediarios. Este nuevo canal de ventas no supone la eliminación automática de los canales tradicionales, que siguen vigentes para las formas tradicionales de relación entre clientes y empresas.

Existen también sitios en que los consumidores se agrupan y persiguen, a través del incremento del volumen de la demanda, la obtención de precios más bajos por parte de potenciales oferentes. Los compradores se agregan on line, incrementándose progresivamente el volumen de oferentes en busca del mismo producto. Se persigue forzar en los proveedores o productores que disponen del producto requerido una actitud de transparencia en lo que hace a los precios ofrecidos.

⁸ Un ejemplo de e-marketplace es Redagro (www.redagro.com) que lleva ya 15 años sirviendo a la misión de acercar a compradores y vendedores de frutas y hortalizas. Tiene vocación global. No sólo muestra la demanda y oferta, sino ofrece también datos de contacto como directorio telefónico, directorio de compradores de un determinado producto, y también otra información como propuestas de negocio de compradores.



En la primera de las tipologías examinadas (mercados virtuales) interactúan y pueden tener iniciativa tanto compradores como vendedores, y una empresa agraria puede ser tanto compradora (de sus insumos, o de servicios) como también puede ser vendedora.

En el caso de los sitios de distribución, la actitud proactiva es de la empresa que busca colocar sus productos, en tanto que en los sitios de compradores que se agrupan para obtener mejores precios, son ellos los que tienen la iniciativa que espera respuesta en el contexto virtual.

En cuanto a las funciones que pueden cumplir los sitios web en la relación entre empresas y clientes, y en consonancia con lo expresado en el apartado anterior respecto de la Internet, es destacable la función de provisión de información que se cumple a través del website. En el sitio web se pueden establecer numerosos canales de comunicación con el cliente, a un bajo costo, que pueden incluir aplicaciones que permitan la interacción, de vital importancia no sólo para las ventas, sino para el servicio posterior de mantenimiento y soporte, y para el servicio de consultoría. La asistencia atenta al cliente puede fundar sólidas relaciones y crear valor para el cliente que mantendrá su fidelidad y repetirá las compras en función de tal experiencia. Las aplicaciones del sitio web que permiten al cliente una relación directa con la empresa y expresar sus inquietudes a través de e-mails se complementan con la información usual que las empresas pueden colocar en tales sitios, así como con el listado de preguntas frecuentes y sus respuestas.

Otra función del sitio web es la de permitir la realización de ventas directas del productor directamente al consumidor, dejando al costado a los tradicionales intermediarios de la cadena de distribución (mayoristas y minoristas). Este proceso se conoce como “desintermediación”, y el efecto más relevante es bajar los costos en las transacciones, y obtener mayores beneficios para las empresas al mismo tiempo que permite que la empresa ofrezca cobrar un menor precio al comprador.

Si bien en la venta de productos primarios el servicio de asistencia remota y de mantenimiento no presenta utilidad alguna, para la empresa agraria que ha adquirido maquinarias puede ser de vital importancia. Si la empresa adquirió automotores, maquinarias agrícolas u otro tipo de productos con componentes electrónicos, existe la posibilidad de instrumentar, por parte del proveedor, un servicio de mantenimiento remoto. A veces el experto de la compañía proveedora se conecta vía web con la máquina adquirida y puede identificar problemas y solucionarlos, o ejecutar rutinas de service, actualizaciones de software, etc. Otras veces estos procedimientos pueden hacerse automáticamente, entrando el cliente a una página interna del sitio web del proveedor.

Específicamente, el software para el servidor de comercio electrónico debe permitir el normal desarrollo de las relaciones empresa a empresa y empresa a consumidores, y para ello debe incluir las siguientes funciones en el sitio web de las empresas:⁹

- establecer páginas interactivas que permitan desplegar catálogos de productos y precios;
- contar con el diseño de carros electrónicos que permitan a los consumidores cargar los bienes que desean adquirir;

⁹ Véase: Laudon, K.C., and J.P.Laudon, 2002. Management Information Systems: Managing the digital firm, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall Inc., citado por: Ferentinos, K.P., Arvanitis, K.G. y Sigrimis, Nick A.: Internet use in Agriculture, Remote Service, and Maintenance: E-Commerce, E-Business, E-Consulting, E-Support, in: CIGR Handbook of Agricultural Engineering, Volume VI, Information Technology, 2006, pp. 453-464.



- permitir hacer arreglos sobre el envío de la mercadería.
- habilitar un link para acceder a los sistemas de pago electrónico;
- mostrar la disponibilidad del producto y el mecanismo de envío;
- buscar información en los sistemas de back office en caso de resultar necesario;
- registrar y permitir el acceso a la información sobre negocios realizados a través del sitio y sobre el funcionamiento del propio sitio.

Las funciones relativas a la relación con los clientes tienen los siguientes objetivos: recolectar datos sobre la conducta de los clientes on line y combinarlos con los datos que ya se encuentran almacenados en el sistema de back office; analizar los datos para comprender mejor la conducta de los clientes; identificar las tendencias en desarrollo y los intereses e inquietudes de los clientes.

El software debe asimismo permitir supervisar la velocidad de bajada de las páginas web, el desarrollo de las transacciones vía web, identificar los enlaces rotos entre páginas web y detectar otros problemas y cuellos de botella dentro del propio sitio.¹⁰

Como consecuencia del uso del comercio electrónico en el ámbito de los agronegocios, éstos experimentan una serie de beneficios específicos: permite el contacto directo de productor a consumidor, y la construcción de una relación más vigorosa con ellos; acceso igualitario a los mercados, y conocimiento de nuevos mercados; reducción de costos de propaganda y promoción; desaparición de los límites físicos y de los horarios para operar, se opera 24 horas al día, desde cualquier lugar; permite obtener información y mejorar la inteligencia de mercados y las estrategias de planificación; en caso de los sitios web que operan como mercados virtuales, se brinda una plataforma única para que se encuentren los intereses de compradores y vendedores de lugares dispersos; al mejorar la relación empresa-cliente, se obtiene información para producir manufacturas según las preferencias, expectativas y necesidades del consumidor; permite la eliminación de intermediarios y de los gastos que la intermediación implica.

Una observación importante respecto de los sitios web de agronegocios, es tener presente que las relaciones entre productor y adquirente se dan muchas veces a través de canales combinados, y no de un único canal de contacto como puede ser el sitio web. A veces un cliente visita una feria, conoce un producto, y establece una relación con una empresa, relación que continúa telefónicamente o a través de la Internet. Otras veces se conoce a la empresa en la web, luego se visita físicamente la empresa y luego el contacto continúa telefónicamente o electrónicamente. Sucede que en la sociedad de la información en que vivimos son numerosos los instrumentos y medios técnicos usados, como el teléfono, el fax, las bases de datos virtuales, etc., y todos ellos interactúan, sin que sea necesario dejar de lado alguno de ellos. No obstante esta realidad en la sociología de estas relaciones, lo cierto es que los canales de comunicación a través de la Internet para la realización de agronegocios son cada vez menos prescindibles para el

¹⁰ Existen empresas de servicios informáticos que ofrecen incorporar e-commerce al sitio web de las empresas que no dispongan del mismo a un costo accesible y de una forma simple. Así por ejemplo: www.neostore.com.ar. Otras, como FoodChina, persiguen brindar consultoría integral y servicios integrales a las empresas de agronegocios de todo el mundo, proporcionando no sólo la plataforma electrónica para las transacciones on line, sino también todos los servicios de empresa para la entera cadena de valor agraria. Específicamente, sus clientes reciben información de mercado, consultoría en tecnología, plataformas para el gerenciamiento de negocios, consultoría respecto de la política con el gobierno y otras instituciones, sobre seguro y manejo de los pagos y finanzas. Véase: www.eng.foodchina.com.

productor, en razón de la multiplicidad de beneficios más arriba descriptos y del crecimiento que se aprecia en el volumen de los agronegocios electrónicos.

5. Aspectos jurídicos del comercio electrónico

Asistimos a la aparición de un nuevo mercado y una nueva forma de comercio, se trata de los mercados virtuales y del comercio electrónico, en el cual tienen lugar actos jurídicos entre empresas, o entre empresas y consumidores. Existe una infraestructura global de tecnología de las comunicaciones y redes a través de la cual se digitaliza y se transmite la información, integrándose redes que permiten transacciones de forma abierta con cualquier finalidad, entre un número potencialmente ilimitado de participantes que tal vez no hayan tenido contacto previo alguno.¹¹

El comercio electrónico seduce a quienes navegan en la red por su bajo costo de intermediación (los costos de transmisión y transporte de la información son insignificantes), por el carácter abierto de la red y por la multiplicidad de funciones que se pueden realizar en el mismo. La oferta de bienes en los hechos es global y puede ser accedida por cualquier internauta.

Dentro del concepto de comercio electrónico, se comprenden no sólo las transacciones electrónicas estrictamente, sino también los actos preparatorios de la misma, como ser la publicidad de un determinado producto, la búsqueda de información, así como actos posteriores al propio negocio jurídico.

Las empresas agrarias que se muestran proclives a incursionar en el mundo del comercio electrónico advierten sin embargo algunos datos preocupantes en esta especial forma de relacionarse. Se han destacado los siguientes: no existen leyes u otro marco regulatorio que asegure la integridad y la confidencialidad de las transacciones a través de la Internet; no hay un mecanismo apropiado para resolución de las disputas que surgen del agronegocio electrónico, o sobre propiedad intelectual, prevención de fraudes u otros delitos cometidos en su contexto, no se han instituido prácticas éticas de comercio, etc.¹²

El comercio electrónico se desarrolla en el ámbito del ciberespacio, que tiene una arquitectura maleable, ya que las partes pueden interactuar de diferentes modos, y cualquiera puede definir códigos. Por ello se ha dicho que es un espacio autónomo (funciona según las reglas de un sistema autorreferente), es no territorial, es comunicativo, es un espacio en movimiento, con una dinamicidad formidable (todo cambia respecto de todo sin previo aviso), no es un espacio físico ni es localizable.¹³

No existe en el comercio electrónico contacto directo interpersonal entre los contratantes, y por ello las partes no pueden tener control alguno respecto de quién emite la declaración de voluntad. A veces el contrato será concluido por quien emite la declaración de voluntad, pero otras veces podrá concluirlo un tercero que tenga acceso a la máquina de contratante y autorización de éste, y en otras ocasiones será la propia computadora, mediante un programa específico, que dará el sí al contrato. A pesar de estas particularidades, la cuestión de la autoría del documento enviado tiene al presente

¹¹ En este sentido, véase: Gómez Segade, José Antonio: Comercio Electrónico en Internet, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid-Barcelona, 2001, p. 27 y ss.

¹² Ingale, S.T.; Naik, V.G.; Talathi, J.M.: E-agribusiness, in: Science tech Entrepreneur, february 2007.

¹³ Lorenzetti, Ricardo L.: Comercio Electrónico, Ed. Abeledo-Perot, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 13.

una solución adecuada, ya que existen sistemas de certificación de la firma digital que dan suficiente seguridad respecto de quién es el que emite la declaración de voluntad.¹⁴

Otra situación problemática que conlleva el comercio electrónico es el tema de poder determinar el domicilio de las partes, el lugar de realización del acuerdo, la ley aplicable y el juez competente con relación al caso. Para realizar un determinado contrato, las partes pueden estar en cualquier lugar del mundo, incluso una parte puede encontrarse de viaje mientras con su computadora o celular envía con un click su consentimiento para cerrar un negocio. Una propuesta de solución ha dado la Directiva de la Unión Europea 2000/31, la que resuelve el tema dando preponderancia al lugar de los negocios por sobre el lugar en que se ubica el sistema informático.¹⁵ También resulta de aplicación a los contratos de comercio electrónico en el ámbito europeo la Directiva sobre contratos celebrados a distancia (Directiva 97/7/CEE).

Debemos destacar también que la Unión Europea ha dictado normas de soft law aplicables al comercio electrónico. Concretamente el Código Europeo de buena conducta en materia de pago electrónico (Recomendación 87/598/CEE) y la Recomendación sobre transacciones efectuadas mediante instrumentos electrónicos (97/489/CEE).

Estas normas europeas han surgido en el marco de un incremento del comercio ofrecido por teléfono, televisión, fax o computadoras, y en el cual consumidores de un país compraban bienes ofrecidos por otro. En función de estas compras que se realizaban en el contexto del mercado común, con libre circulación de bienes y servicios,¹⁶ los casos se multiplicaron y fue necesaria una regulación más adecuada, que posibilitara su resolución a través del derecho internacional privado, cuya regulación, desde el Tratado de Amsterdam (1999), es de competencia de la Unión Europea, de acuerdo al texto del nuevo art. 65.

Sin perjuicio del derecho de los estados de establecer algunas limitaciones en cuanto al objeto de la contratación por medios electrónicos, lo cierto es que tanto para la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico de Naciones Unidas (aprobada por la Asamblea mediante resolución 51/162, en 16-12-96) como para la Directiva Europea sobre Comercio Electrónico, ya citada, la regla básica es que todo contrato puede ser celebrado por medios electrónicos.

Un problema singular presentan los llamados contratos predispuestos o por adhesión. Se trata de contratos que una sola parte ha diseñado y que ofrece en contratación a todos los que quieran adherirse a la redacción predispuesta. El cocontratante no puede opinar sobre el texto, ya que solo puede aceptarlo o bien decidir no celebrarlo, sin posibilidad

¹⁴ En este sentido, véase la Directiva 1999/93/CEE sobre firma electrónica.

¹⁵ Directiva 2000/31/CEE, sobre comercio electrónico, aprobada el 17 de julio de 2000, que menciona en su considerando 22 que la transacción on line ocurre realmente en el país de destino del servicio o producto (país del consumidor) y no en el país de origen del servicio o producto.

¹⁶ “Los principios que guían la actuación legislativa e interpretativa de los órganos de la Unión Europea en materia de consumo y de otros temas de Derecho Privado son el de la libertad de circulación de los productos, servicios, personas y capitales (las cuatro libertades de la UE) y el de la prohibición de discriminación (principio de la autonomía de tratamiento o tratamiento como producto nacional)” (Lima Marques, Cláudia: Las normas de protección del consumidor (especialmente en el comercio electrónico) oriundas de la Unión Europea y el ejemplo de su sistematización en el Código Civil Alemán de 1896. Noticias sobre las profundas modificaciones en el BGB para incluir la figura del consumidor, in: Lorenzetti, Ricardo Luis; Lima Marques, Cláudia: Contratos de Servicios a los Consumidores, Editorial Rubinzal Culzoni, Buenos Aires-Santa Fe, Argentina, 2005, p. 475.)

de negociación de sus cláusulas. Son habituales en los contratos de software que se ofrecen a los usuarios en forma gratuita, previa aceptación de todas las condiciones contractuales, aceptación que se materializa con un click. Ello a tal punto, que tal consentimiento se denomina: “click-wrap agreement” o bien “point and click agreement”, o “click through page agreement”. Se da el sí a través de un cuadro de diálogo que aparece en el monitor con las opciones: “aceptar” o “rechazar”.

Pues bien, en tales contratos, es frecuente que el predisponente, además de las cláusulas relativas a la prestación del servicio contratado o referentes a las características y modo de utilización del bien objeto del contrato, incluya cláusulas que impliquen un reparto de los riesgos del contrato en perjuicio del adquirente o que constituyan exenciones y limitaciones de responsabilidad a cargo del predisponente. Asimismo, también es habitual que se incluyan cláusulas de prórroga de jurisdicción y determinación de la ley aplicable, que serán muy útiles sobre todo en aquellos casos en los cuales los contratos sean internacionales. Respecto de estas cláusulas, diferentes tribunales de Estados Unidos establecieron como principio general la validez del consentimiento formulado con un click y de los términos y condiciones contractuales de estos contratos; aclarando que sólo serían inválidos dichos acuerdos o algunas de sus cláusulas o disposiciones si las mismas fueren irrazonables o contrarias a la ley, o si implicaren la indefensión de uno de los contratantes o el abuso ejercido por una de las partes en perjuicio de la otra. Así por ejemplo, si el predisponente estableciera que la ley aplicable será la de su país, y que los tribunales a intervenir serán los de su país, respecto de la primera estipulación no habría mayor objeción por supuesto abuso en perjuicio de la contraparte, que por el contrario se configuraría con la vigencia de la segunda, si la contraparte residiera en un lejano país.¹⁷

CONCLUSIONES

El desarrollo de la Internet, y su expansión formidable, ha producido grandes efectos sobre la población mundial, y las empresas agrarias que la usan como instrumento comercial pueden incrementar en muchas formas su competitividad. Si una empresa agraria consigue realizar sus operaciones de exhibición de productos, contacto con clientes, negociación y ejecución del contrato a través de la Internet, comprobará que los costos en la práctica bajarán en forma sensible. La adopción de estas tecnologías significará una indudable mejora en su cadena de valor, ya que se agregará valor a distintas etapas de la producción y comercialización.

Numerosas funciones pueden cumplir los sitios web en la relación entre empresas y clientes, siendo destacable la función de provisión de información: se pueden establecer numerosos canales de comunicación con el cliente, a un bajo costo, que pueden incluir aplicaciones que permitan la interacción, de vital importancia no sólo para las ventas, sino para el servicio posterior de mantenimiento y soporte, y para el servicio de consultoría. La asistencia atenta al cliente puede fundar sólidas relaciones y crear valor para el cliente que mantendrá su fidelidad y repetirá las compras en función de tal experiencia. Otra función del sitio web es la de permitir la realización de ventas directas del productor al consumidor, dejando al costado a los tradicionales intermediarios.

¹⁷ Respecto de la problemática de la contratación electrónica, véase: Bolotnikoff, Pablo: *Infomática y responsabilidad Civil*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004, pp. 281 a 328.



El comercio electrónico se desarrolla en el ámbito del ciberespacio, que tiene una arquitectura maleable, es un espacio autónomo, no territorial, comunicativo, es un espacio en movimiento, con una dinamicidad sobresaliente, y tiene desde el punto de vista jurídico una problemática peculiar.

La cuestión de la autoría del documento digital enviado tiene al presente una solución adecuada, ya que existen sistemas de certificación de la firma digital que dan suficiente seguridad respecto de quién es el que emite la declaración de voluntad. Pero existen dificultades para determinar el domicilio de las partes, el lugar de realización del acuerdo y el juez competente con relación al caso. La Directiva de la Unión Europea 2000/31, resuelve el tema dando preponderancia al lugar de los negocios (en que se ejecuta el servicio o en que se recibe el bien) por sobre el lugar en que se ubica el sistema informático. En cuanto a los contratos de adhesión, como principio general, ha de aceptarse la validez del consentimiento formulado con un click y de los términos y condiciones contractuales de estos contratos; aclarando que sólo serían inválidos dichos acuerdos o algunas de sus cláusulas o disposiciones si las mismas fueren irrazonables o contrarias a la ley, o si implicaren la indefensión de uno de los contratantes o el abuso ejercido por una de las partes en perjuicio de la otra.

El comercio electrónico, pues, es una herramienta valiosa para las empresas agrarias, y su utilización en sus diferentes formas es cada día más aconsejable, más allá de las dificultades que pueden aparecer en su instrumentación práctica.



The Nanoscience and Nanotechnologies in the Food: Information and Uncertainty

Nanotecnologie e Nanoscienze Negli Alimenti Informazioni ed Incertezze

Alessandra Di Lauro¹

Abstract

The international planning for food sovereignty relates in dynamic way the food, land, market, resources, cultures. The movements of food sovereignty consider a clear and exact information about food the decisive measure in order to impose the sustainable systems of food, to offer consumers a choice suitable to the demanded quality and to create the environmental, social and cultural preferences informed of products.

Key words

Food, Nanoscience, Food Sovereignty

The information role about the nanoscience and nanotechnologies use in the food production is very interesting.

1. Nanotecnologie e nanoscienze: il clamore e il silenzio. – 2. Il “mondo dell’infinitamente piccolo” e l’approccio della hybris. -3. La nonopvertà. - 4. Il consumatore di alimenti di fronte ai nanomateriali. – 5. Il ruolo del legislatore.

1. Nanotecnologie e nanoscienze occupano uno spazio sempre più ampio in agricoltura e nella produzione alimentare: pesticidi, enzimi, materiali antiagglomeranti, nanomateriali capaci di scindere i grassi, nanoimballaggi sono già disponibili sul mercato.

Si tratta di una presenza spesso invisibile ma i settori interessati alle nanotecnologie e nanoscienze sono sempre più numerosi e l’espansione di questo fenomeno procede a grande velocità. Nanoscienze e nanotecnologie (uso entrambi i termini per indicare sia il campo della ricerca scientifica che quello dell’applicazione anche se questa distinzione ha ben poco senso in settore quale quello che qui interessa dove la ricerca fondamentale e

¹ Università di Pisa



la ricerca tecnologica tendono a coincidere) conquistano spazi per certi versi con grande clamore e, per altri versi, avanzando quasi nel silenzio.

Da una parte, infatti, l'avvento del "nanomondo" è stato accompagnato dalla nascita di Comitati, Gruppi di studio, Commissioni che, a vario titolo e a vari livelli hanno emesso pareri, avvisi, comunicazioni che si sono andati moltiplicando negli ultimi anni².

Dall'altra parte, il fenomeno è avvolto dal silenzio in quanto il grande pubblico in generale non ne ha ancora percepito lo sviluppo.

Questo silenzio è destinato a finire. Le ragioni del cambiamento di prospettiva sono molteplici. Echi delle discussioni che si sono svolte e che continuano a svolgersi a diversi livelli sono destinate ad arrivare alla collettività. Un passo decisivo verso l'emersione del fenomeno nanotecnologico sarà senza dubbio costituito proprio dall'applicazione del reg. UE 1169/2011 relativo alle informazioni ai consumatori dei prodotti alimentari che prevede che si debba indicare in etichetta la presenza nel prodotto alimentare di nanomateriali.

In particolare il regolamento stabilisce che la presenza di nanomateriali debba essere segnalata in etichetta e che gli ingredienti presenti sotto forma di nanomateriali ingegnerizzati debbano essere chiaramente indicati nell'elenco degli ingredienti. La dicitura «nano», tra parentesi, deve seguire la denominazione di tali ingredienti (art. 18.3).

Il regolamento citato, in armonia con disposizioni esistenti in altri campi, considera come nanomateriale ingegnerizzato: "il materiale prodotto intenzionalmente e caratterizzato da una o più dimensioni dell'ordine di 100 nm o inferiori, o che è composto di parti funzionali distinte, interne o in superficie, molte delle quali presentano una o più dimensioni dell'ordine di 100 nm o inferiori, compresi strutture, agglomerati o aggregati

² Fra le comunicazioni, gli avvisi e i pareri emessi in argomento si vedano: Comunicazione della Commissione, *Verso una strategia europea a favore delle nanotecnologie*, COM(2004) 338 def del 12 maggio 2004; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e sociale, *Nanoscienze e nanotecnologie: Un piano d'azione per l'Europa 2005-2009*, COM(2005) 243 del 7 giugno 2005; Raccomandazione della Commissione, Code of conduct for responsible nanosciences and nanotechnologies research, COM (2008) 424 final del 7 febbraio 2008; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e sociale, *Regulatory aspects of nanomaterials*, COM (2008) 366, del 17 giugno 2008; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e sociale, *Nanoscienze e nanotecnologie: Un piano d'azione per l'Europa 2005-2009. Secondo rapporto di messa in applicazione 2007-2009*, COM(2009) 607 del 20 ottobre 2009. Fra i pareri resi da comitati di etica di livello nazionale o internazionale si vedano: *Nanoscienze e nanotecnologie*, Comitato nazionale per la bioetica italiano, 9 giugno 2006; Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé (Francia) *Questions éthiques posées par les nanosciences, les nanotechnologies et la santé*, avis n. 96 del 7 marzo 2007; ;UNESCO, Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST), *Le nanotechnologies et l'éthique. Politiques et stratégies*, 2008; della House of Lords, *Nanotechnologies and food*, ottobre 2009.



che possono avere dimensioni superiori all'ordine di 100 nm, ma che presentano proprietà caratteristiche della scala nanometrica". Il regolamento comprende fra le proprietà caratteristiche della scala nanometrica " i) le proprietà connesse all'elevata superficie specifica dei materiali considerati; e/o ii) le proprietà fisico-chimiche che differiscono da quelle dello stesso materiale privo di caratteristiche nanometriche" (art. 2).

Alla vigilia di questo passo è ancora più importante interrogarsi sull'impatto che le nanotecnologie e le nanoscienze avranno sull'agricoltura, l'ambiente, il territorio, il suolo, la salute, l'alimentazione in generale e anche sulla sovranità alimentare intesa in senso ampio comprensivo della sicurezza alimentare in termini di approvvigionamento, della sicurezza-salute alimentare, dell'equilibrio fra popolazione, della capacità per gli individui di effettuare scelte alimentari adeguate ai propri bisogni e ai propri valori di vita.

2. I problemi posti dalle nanotecnologie e dalle nanoscienze sono complessi e i profili di interesse molteplici. Essi sono solo in parte coincidenti con quelli posti da altri sviluppi scientifici e tecnologici; penso, ad esempio, a quelli legati all'avvento delle biotecnologie. Tuttavia, anche se la coincidenza delle problematiche non è totale, resta da chiedersi se l'esperienza maturata in questi ambiti possa servire da apripista se non altro per evitare di incorrere negli stessi errori. Ma a questo punto mi sento di dover avvertire che la speranza sembra mal riposta.

Basti pensare che lo sviluppo del "mondo dell'infinitamente piccolo" sembra destinato a condividere valutazioni già formulate nei confronti di altri sviluppi tecnologici l'approccio ai quali è stato definito come un approccio della *hybris*, un approccio caratterizzato dall'arroganza, dalla tracotanza.

Il riferimento qui non può che essere agli studi condotti da Sheila Jasanoff³. Jasanoff, come è noto, individua almeno tre forme di arroganza negli sviluppi tecnologici attuali.

La prima è basata sul fatto che i riflessi delle evoluzioni scientifiche e tecnologiche sono in gran parte oscuri mentre le decisioni continuano ad essere prese basandosi per lo più su quanto è già noto più che sull'ignoto sulla base della presunzione di poter operare un controllo su quanto non conosciuto. E ciò nonostante che, aggiungerei, si tratti di situazioni in cui, come pure è stato detto, "ciò che non si sa è più importante di ciò che si sa".

Si vedano in merito, ad esempio, le Linee Guida dell'Autorità sulla sicurezza alimentare⁴ elaborate recentemente proprio in materia di ricorso alle nanotecnologie nella produzione alimentare. Fra le righe di questo documento si legge chiaramente la preoccupazione riguardante gli aspetti sconosciuti ma anche la mancanza di tecniche capaci di affinare la nostra conoscenza sul fenomeno e sui suoi effetti.

³ S. JASANOFF, *Tecnologies of humility: citizen participation in governing science*, Minerva, 41, 2003, p. 223.

⁴ *Guidance on the risk assessment of the application of nanoscience and nanotechnologies in the food and feed chain* (EFSA Journal 2011;9(5)). Si veda anche il sito <http://www.efsa.europa.eu> per i riferimenti relative agli altri documenti elaborati dall'EFSA in argomento.



La seconda espressione di tracotanza è riconducibile al ricorso ad un linguaggio scientifico che diventa un linguaggio di esclusione. Molte cose ci sarebbero da aggiungere intorno al linguaggio e alla comunicazione. Mi limito a ricordare che nelle Comunicazioni europee che hanno riguardato le nanotecnologie è stato detto che occorre evitare che si ripropongano nella comunicazione intorno al fenomeno nanotecnologico gli stessi percorsi già utilizzati in passato con le biotecnologie. Il momento della comunicazione viene visto, quindi, come una fattore di potenziale debolezza del sistema una debolezza intorno alla quale si avverte la paura che possano ripresentarsi situazioni già vissute che potrebbero determinare una battuta di arresto nella ricerca e nello sviluppo del fenomeno. Nelle Comunicazioni realizzate a livello dell'Unione europea si avverte che la preoccupazione maggiore non è tanto quella di procedere pur in mancanza di conoscenza totale del fenomeno quanto quella di perdere la possibilità di sviluppare un settore economico nel quale l'Unione si presenta, al momento, ancora fortemente competitiva.

La terza espressione della tracotanza è collegata alla constatazione che queste tecnologie sono basate sull'impostazione falsa secondo la quale le persone e le cose sono esposti ad una sola sostanza per volta, mentre si tende a non dare importanza al cumulo di esposizioni di differenti sostanze e al cumulo di esposizioni derivanti dalla stessa sostanza e dalle modalità con le quali si può entrare in contatto con la stessa o la stessa viene metabolizzata. Vengono sottovalutati non solo i problemi di cumulo ma anche quelli legati ai cicli di vita dei prodotti, alle capacità di espansione nell'ambiente, di propagazione nell'aria, di assorbimento in diversi ambiti di questi materiali compreso nel corpo umano.

Il panorama delle applicazioni possibili delle nanotecnologie e nanoscienze moltiplica questa preoccupazione. Si parla di materiali capaci di essere assorbiti per via nasale o per mezzo di penetrazioni cutanee, o di migrazioni di materiali nel corpo umano che mettono addirittura in discussione la stessa distinzione fra materiali e dispositivi mentre il corpo umano si fa contenuto e contenente allo stesso tempo. Si dice, infine, che queste tecnologie costituiscono una nova forma di design della natura.

3. Anche sotto il profilo dell'accentuazione delle divisioni fra popolazioni di varie parti del mondo si ripropongono dubbi e incertezze che sono già state analizzate in altri ambiti: si pensi anche solo al settore dei brevetti. Si parla anche per le nanotecnologie dell'affermarsi di tecnologie di povertà, ed in particolare di nanopovertà, per fare riferimento a un complesso di cose fra le quali l'impossibilità per alcune popolazioni di accedere e/o di essere coinvolte in queste evoluzioni scientifiche e tecnologiche. Ancora una volta la tecnica che pure dovrebbe essere, come è stato detto, un "moltiplicatore di scopi" si traduce nella realizzazione di mondi che restano accessibili a pochi ⁵.

⁵ L. COLOMBO, *Fame, produzione di cibo e sovranità alimentare*, 2002; A. DI LAURO, *Esplorazione del diritto fra naturale ed artificiale*, in *Brevettare la vita?*, (a cura di) R. Massai-F. Gimelli, Pisa 19 maggio 2009, ETS, Pisa, 2011, p. 9-23; M. FONTE, *Biotecnologie agricole: proprietà intellettuale, conoscenza tradizionale e beni pubblici*, in *Agricoltura, istituzioni e mercati*, 2006, p. 353; A. GERMANÒ, *Le novità vegetali*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 184; GRUPPO LASER, *Il sapere liberato. Il*



4. Tornando, infine, al regolamento U. e. 1169/2011 e all'informazione che dovrà essere fornita in etichetta circa la presenza o il ricorso a nanomateriali è ovvio chiedersi di quale tipo di informazione si tratti. Essa si presenta incompleta, parziale, oscura e il posizionamento del consumatore rispetto a questo dato potrebbe facilmente ricalcare quello al quale si è assistito al momento dell'instaurazione dell'obbligo di segnalazione in etichetta della presenza o del ricorso ad organismi geneticamente modificati al di sopra di una soglia fissata. Possiamo già immaginare che da una parte si schiereranno i tecnoscettici o tecnofobici e che dall'altra parte potremmo assistere a posizionamenti di indifferenza o di moderata preoccupazione. Certo è che l'argomento si presta suscitare le reazioni di quanti non si sentiranno sufficientemente informati o garantiti dalla segnalazione in etichetta. Così come proposta, peraltro, la segnalazione rischia di adempiere più che altro ad un obbligo di trasparenza ma non certo a quello di informazione-comunicazione. La riflessione non può, infatti, che essere la stessa già formulata rispetto ad altre indicazioni divenute via via obbligatorie. Inserire un dato in etichetta non significa necessariamente informare e non comporta necessariamente una vera e propria comunicazione. La decodificazione del dato resta, infatti, determinante al fine di completare il processo di informazione⁶. E proprio per questo in alcuni settori interessati allo sviluppo delle tecnologie vi è chi si spinge a considerare la necessità della creazione di un linguaggio che faccia da mediazione tra quello scientifico e quello comune con tutti i rischi conseguenti quali quello di una banalizzazione del sapere e della creazione di una conoscenza solo parziale⁷.

5. Quale ruolo ha deciso di assumere il legislatore e quale è auspicabile che assuma, ad esempio nel settore alimentare?

Intanto possiamo dire che il legislatore con il regolamento citato sulle informazioni ai consumatori di alimenti ha deciso di fare emergere dall'opacità e dall'oscurità questo mondo e di affrontare il problema della considerabilità di questi materiali e degli alimenti che li contengono o che vi sono derivati come simili, equivalenti o nuovi rispetto a quelli tradizionali. A fronte di questi dilemmi ha deciso, così come ha fatto per gli OGM, di scegliere la strada dell'informazione obbligatoria. Quanto ai lati negativi di questo approccio essi sono evidenti e molti sono racchiusi nella fase della scelta.. Il regolamento

movimento dell'open source e la ricerca scientifica, Milano, 2005; L. LESSING, *Cultura libera*, Milano, 2005; S. MASINI –C. SCAFFIDI, *Sementi e diritti. Grammatiche di libertà*, Bra, 2008; L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005; E. ROOK BASILE, voce *Le privative vegetali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 588; C. SCAFFIDI, *Biodiversità, cibo e conoscenza locale: idee per lo sviluppo dell'open source in agricoltura*, relazione al Seminario "Monopoli privati, biopirateria o beni comuni? Dal regime privato al regime pubblico della proprietà intellettuale", organizzato dal Laboratorio Studi rurali Sismondi il 4-7-2007 a Pisa in <http://www.agr.unipi.it/labrural/eventi-1>; M. SCUFFI-M. FRANZOSI-A. FITTANTE, *Il codice della proprietà industriale*, Padova, 2005; E. SIRSI, *La protezione giuridica delle conoscenze in agricoltura fra monopoli e cultura libera*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 631.

⁶ A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in www.rivistadirittoalimentare, 2012.

⁷ Intervista a E. KLEIN, *La Tribune.fr* del 3 gennaio 2011. Si veda anche E. KLEIN, *Le small bang des nanotechnologies*, Paris, 2011, p. 27.



mira a consentire “scelte consapevoli” da parte del consumatore ma in questo caso è evidente che oltre alla difficoltà di decodificazione dei dati, che può essere immaginato come ricorrente tra i consumatori medi, si pone un altro problema che è quello della “responsabilità del consumatore”. La scelta fatta dal legislatore europeo, quella della chiarezza e trasparenza rispetto al ricorso a nanotecnologie, si traduce in una responsabilizzazione di chi riceve a comunicazione. Stiamo forse passando da una responsabilità del produttore ad una responsabilità sempre più accentuata del consumatore? Quello del consumatore tende a divenire un vero mestiere?⁸.

Quanto al ruolo che auspicabile che il legislatore assuma l’elenco potrebbe essere molto lungo. Mi limito a dire che anche in questo ambito si sente il bisogno di realizzare strumenti di cooperazione normativa e decisionale e di democratizzazione delle spinte scientifiche. Occorre poi sabotare per quanto possibile la prepotenza e praticare un approccio dell’umiltà (ancora una volta il riferimento è a Jasanoff) fino forse ad immaginare delle “nanotecnologie dell’umiltà”⁹.

⁸ A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in www.rivistadirittoalimentare, 2012

⁹ S. JASANOFF, *Tecnologies of humility: citizen participation in governing science*, *Minerva*, 41, 2003, p. 223.



News on Conflicts Related to Precariously Ownership of Lands in Costa Rica (“CASE STUDY”)

**La Actualidad de los Conflictos de Posesión en Precario de Tierras
en Costa Rica (“A PROPÓSITO DE UN CASO CONCRETO”)**

Max Fernández Lopés¹

Abstract

The objective of the paper is to analyze the administrative process between the Institute of Agrarian Law and squatters. The role of the Institute of Agrarian Law is to declare that conflict in precarious ownership which is very common in Costa Rica.

The paper will provide a general overview of the related legislation and jurisprudential criteria of the special agricultural ownership in Costa Rica, similarities and differences between this ownership and civil, agrarian, forest and ecological ownership.

At the end of the paper, “conflicts related to precariously ownership of lands in the municipality Caño Castilla” which attracted the interest of the public in 2011 will be analyzed.

It has to be mentioned that this paper and the analyzed case of Caño Castilla were done before the reform of the Institute of Agrarian Law which changed to INDER (Institute of Rural Development).

Key words

Precarious Ownership, Caño Castilla, Institute of Agrarian Law

Resumen

El presente ensayo tiene como fin analizar el trámite administrativo que tienen que realizar los poseedores en precario ante el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), para que este haga la declaratoria de conflicto de posesión en precario y ver los criterios jurisprudenciales que se han vertido sobre dicho trámite para determinar si en la realidad existe una congruencia entre la teoría y la práctica cuando surgen estos conflictos de tierra en Costa Rica, que siguen siendo muy frecuentes en la actualidad, como el caso que se comentará.

Previo a dicho análisis, se hará una sinopsis muy generalizada de la normativa y los criterios jurisprudenciales del instituto de la posesión especial agraria en Costa Rica y sus principales similitudes y diferencias con relación a la posesión civil, agraria, forestal y ecológica, para poder enmarcar la temática y tener una mejor comprensión.

Por último, se analizará el caso concreto del “conflicto de posesión en precario del pueblo de Caño Castilla”, el cual despertó el interés de la opinión pública en el año 2011, porque según los medios de comunicación, era la primera vez que se iba a rematar un bien inmueble donde yace una comunidad en precario desde hacía más de 30 años según su dicho.

¹ Universidad de Costa Rica



Cabe destacar que el presente ensayo, como el caso de Caño Castilla que se analizará, se dio antes de que entrara en vigencia la reforma al IDA, que pasó a ser el INDER.

Palabras claves

Posesión en precario, Caño Castilla, Instituto de Derecho Agrario

INTRODUCCIÓN

La no equitativa distribución de la riqueza y de la tierra, ha sido un mal consustancial desde la existencia de los seres humanos en el globo terráqueo, que se ha ido acrecentado con el nacimiento de las civilizaciones, la detentación del poder por unos pocos y el crecimiento poblacional.

Muchas batallas se han tenido que librar con el fin lograr una justa armonía societaria, pero parece ser cíclica la problemática de la desigualdad; no siendo posible que en una sociedad todos tengan el mismo estándar económico, porque parece ser que ciertas clases necesitan de otras para su propio desarrollo.

En América Latina se recuerda con júbilo la influencia de la Constitución de Querétaro 1917 y la de Weimar 1918, en la reforma agraria, con la ilusión de mejorar el modelo de justicia para los agricultores y así despojarse de la concepción sacrosanta de la propiedad sagrada y estática, para dar paso a la posibilidad de un Estado interventor en la distribución equitativa de la tierra, sobreponiendo el interés público sobre el privado.²

Fue así como algunos países se vieron influenciados por esta corriente de corte solidario y realizaron cambios constitucionales profundos en pro de la distribución de la riqueza.

En Costa Rica la Constitución del 1949 que rige actualmente, introdujo normas de corte solidario que sirvieron de plataforma para que en 1962 se creara el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), con el fin de que Estado pudiera expropiar tierras ociosas o latifundios con la debida indemnización y entregársela a ciertos sectores vulnerables para que pudieran tener acceso a la tierra y así producir, cumpliendo estos con la función económica y el Estado la función social.³

Después de 50 años de la creación del ITCO, se reformuló en el IDA (Instituto de Desarrollo Agrario) y recientemente se rediseño en el INDER (Instituto de Desarrollo Rural), con el fin de corregir errores del pasado y que el Estado sea más eficiente en el reparto de tierras. A pesar de estos cambios y esfuerzos por parte de la Administración, siguen subsistiendo muchos conflictos de posesión en precario, algunos que datan de varias décadas atrás y no se han resuelto, creando inseguridad jurídica.

Probablemente la administración carece de tecnología o no la utiliza eficientemente o no tiene el suficiente personal capacitado, pero lo cierto es que no logra que se solucionen estos conflictos con justicia social en un plazo razonable para evitar una descomposición social en un sector tan vulnerable como el agrario, que en su actividad diaria debe tomar el doble de riesgo que implica la agricultura.

² Carrozza, Antonio & Zeledón Zeledón, Ricardo. "Teoría general e Institutos de Derecho Agrario", Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1990, capítulo IX.

³ Para ahondar en el tema de la influencia del desarrollo agrario producto de la Constitución de Querétaro y el fundamento de la expropiación en el artículo 45 de la Constitución Política costarricense, puede consultarse la obra de Salas Marrero, Oscar A. & Barahona Israel, Rodrigo, "Derecho Agrario" Universidad de Costa Rica, segunda edición, 1980, capítulo III.



Abonado a lo anterior, existen otras causas como el cambio climático; el crecimiento poblacional; la falta o la escases de recursos naturales; los monopolios virtuales, tecnológicos, agrarios, comerciales, agroindustriales; la corrupción; la discriminación a las poblaciones vulnerables; la falta de asesoría técnica; el acceso real al crédito agrario y muchas otras causas, que han ido acelerando la pobreza de la mayoría de las poblaciones en América Latina y no ha sido suficiente la creación de Constituciones Políticas con normas programáticas de corte solidario para paliar los diversos tipos de conflictos de tenencia de la tierra.

Por lo anterior, con este trabajo queremos incentivar a estudiantes, profesores y sobre todo a los operadores de la legislación agraria, a unificar criterios para la toma de decisiones en conflictos de posesión en precario, con el fin de que las normas y los principios constitucionales agrarios realmente se apliquen eficazmente y así evitar mal praxis jurídicas o injusticias, como el caso de Caño Castilla en Los Chiles de Costa Rica.

1. Generalidades del derecho agrario en Costa Rica

El sistema jurídico costarricense tiene una marcada influencia del Derecho Románico - Germánico, el cual viajó a América proveniente del Viejo Continente en el período colonial, aunque también ha recibido la influencia del Derecho “Sajón”.⁴

El Derecho Agrario costarricense tiene como fuente inmediata el Código Civil vigente, el cual deriva del Código General de 1841 “Código de Carrillo” y el Código Civil de 1888, el que a su vez tiene una marcada influencia del Código Civil español y este del francés “Código de Napoleón”, preeminente de corte liberal.

Por lo tanto, para comprender muchos de los institutos agrarios, hay que tomar como base el Código Civil, que ha mantenido la hegemonía de la regulación del derecho privado, al punto que si bien es cierto el Derecho Agrario ha logrado su plena autonomía como rama del derecho con la delimitación de su objeto, fuentes, principios y normativa, en la actualidad varias normas agrarias se regulan dentro de dicho Código.⁵

No obstante de la influencia del Derecho Civil en el Derecho Agrario, este ha sido desarrollado y dimensionado vía jurisprudencial en nuestro país, al incorporarse la corriente ideológica del profesor Antonio Carozza al estudiarse el Derecho Agrario por institutos y así extraer principios concretos para ir construyendo el sistema, como indica el profesor Zeledón: “*como construir un mosaico*”.

Y por medio de la noción extrajurídica de “*agraredad*” es que se ha podido extraer el “*ius proprium*” que determina el objeto del Derecho Agrario y que a la vez puede servir para construir nuevos institutos agrarios; noción que según el profesor Ulate está plenamente acogida en el ordenamiento jurídico costarricense y que también ha mutado al incorporarse la modificación del artículo 2135 de Código Civil italiano, que amplió aún más el objeto de esta rama jurídica, para darle cabida a actividades conexas desarrolladas por el empresario agrario en sus distintas facetas productivas.⁶

⁴ El caso de Costa Rica podemos ver la influencia del Derecho Anglosajón en su forma de gobierno presidencialista y acoger en varios períodos constitucionales la figura del Senado.

⁵ Véanse entre otros artículos los siguientes: 288, 507, 508, 509, 993 inciso 5° y 1156.

⁶ Ulate Chacón, Enrique Napoleón: “Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 2006, p 33.



Un hecho importante en la delimitación del objeto del Derecho Agrario, ha sido la promulgación de una vasta normativa agraria, pero en especial la Ley de Jurisdicción Agraria, la cual crea los Juzgados Agrarios en prácticamente todo el territorio nacional y un Tribunal Agrario de competencia nacional; lo cual ha redundado en una interpretación uniforme del Derecho Agrario, con base en sus principios y fuentes, tratando en lo posible de alejarse del Derecho Civil.

Otro hecho que va de la mano con la construcción científica del Derecho Agrario, es la creación de un posgrado en esa rama en la Universidad de Costa Rica, para que los juzgadores puedan cumplir con el mandato legal de ser especialistas y así impartir justicia acorde con los principios procesales y de fondo de esta especialidad.

2. De la posesión civil a la posesión agraria

En términos generales cabe indicar que la posesión está íntimamente ligada a la propiedad y por lo tanto existen profundas diferencias para usucapir una propiedad civil y una agraria; donde la primera es conceptualizada como una propiedad sagrada, inviolable y estática, mientras que la propiedad agraria está al servicio de la empresa agraria, donde el empresario agrario ordena los factores de producción para cumplir la función económica, social y ambiental.

De esta manera, la propiedad agraria se diferencia de la civil, porque pierde preponderancia la titularidad y lo que importa es el despliegue efectivo de actividad empresarial de cría de animales o cultivo de vegetales.

En Costa Rica existen varios tipos de posesión para bienes inmuebles y como se indicó líneas atrás, la posesión civil se regula en el Código Civil, por lo tanto es punto de referencia para el estudio y comprensión de los otros tipos de posesión.

La posesión agraria puede ser común o especial, dependiendo del régimen aplicable al cuadro fáctico concreto; se deriva de la interpretación sistemática, material y evolutiva de los jueces agrarios en su función integradora de las fuentes formales y materiales y de los principios agrarios, tomando en cuenta el hecho técnico que va a definir el “*ius proprium*” en relación con los otros tipos de posesión existentes.

La posesión agraria especial o comúnmente conocida como “*posesión en precario*”, está regulada expresamente en la Ley de Tierras y Colonización y es la que desarrollaremos en el presente estudio, específicamente el procedimiento de declaratoria de posesión en precario por parte del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), declaración que a nuestro juicio, es medular en la tutela de los derechos de los poseedores en precario.

No está demás indicar, que ha sido por la vía jurisprudencial donde han emergido otros tipos de posesiones según el objeto y los actos posesorios que se ejerzan o se dejen de ejercer en el fundo a usucapir, como son la posesión ecológica y la forestal; las cuales han sido desarrolladas por los Juzgados Agrarios, por no contar estas ramas del Derecho con una jurisdicción especializada.

a. Posesión Civil

La posesión ordinaria civil se encuentra regulada en el artículo 277 del Código Civil que se define como: “*la facultad que corresponde a una persona de tener bajo su poder y voluntad la cosa objeto del derecho*”



El artículo 279 regula las diferentes maneras de adquirir el derecho de posesión con independencia del derecho de propiedad, dentro de las cuales se destaca la estipulada en el inciso 2, que indica:

“2° Por el hecho de conservar la posesión por más de un año. El año corre desde que se tome públicamente la posesión, o si fuere tomada clandestinamente, desde que eso conste al despojado.”

Esta norma debe ser relacionada con el artículo 284 que reza:

“Para que la posesión por más de un año confiera el derecho de poseer, es necesario que dicha posesión sea de buena fe”.

De la norma se extrae, que para adquirir la posesión por el simple hecho de poseer se requieren dos requisitos a saber: primero el paso del tiempo, siendo el mínimo un año y segundo la buena fe durante la posesión, la cual se encuentra regulada en el artículo 285, que indica:

“En todos los casos en que la ley exige posesión de buena fe, se considera poseedor de buena fe al que en el acto de la toma de posesión creía tener el derecho de poseer. Si había motivo suficiente para que dudara corresponderle tal derecho, no se le debe considerar como poseedor de buena fe; pero si la posesión fuere de buena fe en su principio, no pierde ese carácter por el solo hecho de que el poseedor dude posteriormente de la legitimidad de su derecho. Cesa de ser de buena fe la posesión en el momento de adquirir la certidumbre de que se posee indebidamente, y cesa también desde la notificación de la demanda en que otro reclame el derecho de poseer.” (El destacado es suplido)

La buena fe ha sido uno de los caballos de batalla para poder usucapir y como se desprende de la norma citada, consiste en la creencia del poseedor de que su posesión es acorde a derecho, pudiendo cambiar tal circunstancia en el caso de que el mismo adquiriera la certeza de que posee indebidamente; no siendo suficiente la duda, o bien ante la notificación de un tercero que reclame un mejor derecho de posesión.

Además, para efectos de la posesión, la buena fe se presume en caso de duda, según el artículo 286 del mismo Código que indica: *“la regla para declarar la mala fe es su plena demostración”.*

b. Usucapión civil

Para poder usucapir la legislación establece como requisitos: ejercer de la posesión por un periodo de 10 años ininterrumpidos para bienes inmuebles y el *título traslativo de dominio y la buena fe*. (Artículos 860 y 853).

La posesión *ad-usucapionem* tiene sus características propias, dado que además de los requisitos indicados, se debe cumplir con las disposiciones del artículo 856 del Código Civil, que estipula que la misma debe ser *en calidad de propietario, de forma pública y pacífica*.

La calidad de propietario implica un comportamiento como si fuera *el dueño de la cosa*, no siendo exigible que sea el propietario o dueño por no haber alcanzado aún esa calidad. Lo que busca la norma es excluir a todas aquellas personas que ejerzan actos posesorios en



virtud de otras relaciones jurídicas, como lo puede ser el arrendamiento, la administración, la mera tolerancia, entre otros.

En cuanto al *título*, si bien el artículo citado le da el calificativo de *traslativo de dominio*, el artículo 854, dispone que quien alegue la prescripción positiva debe probar el *justo título*. Tal situación ha sido analizada por la jurisprudencia, la cual ha indicado:

*“...tratándose del derecho de posesión **el título no es necesario**. Parafraseando incluso el mismo artículo del cual se ha extraído la máxima" entratándose de muebles la posesión vale por título", también debe agregarse otra máxima que diga "entratándose del derecho de posesión la posesión vale por título"⁷ (El destacado no corresponde al original)*

Tal interpretación se fundamenta en que el ordenamiento tutela los derechos de quien adquiere de manera originaria, por lo que no puede ni debe pedírsele un título traslativo de dominio al no tener ningún transmitente, aunado a lo anterior, se considera que *“el título es la posesión misma. Su carácter de "justo" radica en tener el carácter de ser lícito y para el caso ad usucapionem, es decir reunir la posesión los requisitos de ser continua, pública y pacífica, comportándose quien la ostenta como su verdadero titular”⁸*

El hecho que la posesión sea pública, radica en que sea de manera visible sin ocultarse o sin ejercerla de manera clandestina, con el fin de evitar que quien tenga interés en interrumpirla pueda conocerla.

El requisito de que la posesión sea pacífica, está ligado que no medie violencia sea física o moral, como amenazas, debido a que no sería apta para usucapir.

c. La Posesión Agraria Común

La posesión común agraria guarda ciertas similitudes con la posesión civil en su aspecto formal, en el sentido que el poseedor agrario debe ejercerla de manera pública, pacífica, a título de dueño, de manera ininterrumpida por más de 10 años y de buena fe; con la única diferencia que en la parte material, el poseedor debe ejercer actos posesorios agrarios estables y efectivos, donde se denote un cierto ciclo de vida productivo, sea vegetal o animal.

Meza la ha definido como: *“el poder de hecho sobre un bien de naturaleza productivo unido tal poder al ejercicio continuo o explotación económica, efectiva y racional, con la presencia de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y los recursos naturales”⁹*.

Indicando además que los elementos de la posesión agraria deben responder a un fin económico social, por ello se requiere de un *“ánimos especial”* caracterizado por la intención de apropiarse económicamente de los frutos producidos en el bien, por lo tanto el poseedor agrario debe demostrar capacidad técnica y experiencia en las actividades agrarias.

⁷ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 92 de las 10 horas del 21 de junio de 1991, citada en sentencia de esa misma Sala N° 68 de las 14 horas 55 minutos del 17 de agosto de 1994.

⁸ Ídem.

⁹ Meza Lazarus, Alvaro. “La posesión agraria”, Editorial Barrabás, San José, Costa Rica, 2a. edición, 1994, citado en Ulate Chacón, Enrique Napoleón: “Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria”, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 2006, p 200.



La posesión agraria se conserva mientras persista la realización de estos actos posesorios, no basta la intención, sino la efectividad de dichos actos, con el fin de producir y demostrar el trabajo agrario.

Por otro lado, la buena fe cumple un rol medular y de mucha relevancia en el instituto de la posesión agraria a diferencia de la posesión civil, en el sentido que la misma otorga ciertos derechos al poseedor, como por ejemplo: la adquisición de frutos, pago de mejoras, derecho de retención y la no responsabilidad por la pérdida o el deterioro de la cosa.¹⁰

d. La Posesión Forestal

La posesión forestal ha sido fruto de la jurisprudencia nacional y se debe ejercer de manera, pública, pacífica, a título de dueño, de manera ininterrumpida por más de 10 años y de buena fe. La diferencia con la posesión agraria, radica en el poseedor debe ejercer actos posesorios agrarios estables y efectivos en un fundo forestal o con aptitud forestal tendientes a cultivar especies forestales con el fin de comercialización.¹¹

Nos señala Ulate que la propiedad forestal ha tenido un amplio desarrollo normativo, el cual se consolidó con la vigente Ley Forestal que contienen diversos regímenes de propiedad forestal y limita el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, donde no es posible adquirir la titularidad sobre terrenos con cobertura boscosa, sino se demuestra haber protegido el recurso forestal.

Asimismo el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias vigente, que fue reformado por la Ley Forestal, ha sido objeto de tratamiento por el Tribunal Constitucional costarricense, el cual ha establecido que para poder usucapir una zona declarada parque nacional, reserva biológica, reserva forestal o zona protectora, el titular tendrá que demostrar haber ejercido posesión decenal al menor 10 años antes de la ley o decreto que creó la zona

e. La Posesión Ecológica

La posesión ecológica al igual que la agraria común y la forestal, ha sido producto de la jurisprudencia patria en una interrelación de normas nacionales e internacionales, máxime con la reforma al artículo 50 de la Constitución Política en 1989 que incluyó la variante ambiental, que influyó en el núcleo de otros derechos fundamentales, especialmente el derecho de propiedad.

La posesión ecológica, señala Ulate, tiene como objeto principal los recursos naturales en general y el equilibrio ecológico, sea debe recaer en un fundo donde exista un ecosistema, procurando el estudio y las investigaciones científicas sobre todas las interrelaciones ahí existentes, sea flora o fauna.

Por lo tanto, los actos posesorios deben ser omisivos para proteger el ecosistema y conservarlo en el estado natural y activos para repeler cualquier daño al medio. En ese sentido el Tribunal Agrario considera como actos posesorios ecológicos, la delimitación del inmueble con carriles o cercas, pero abonado a la conservación del hábitat.¹²

¹⁰ Ulate Chacón, Enrique Napoleón: “Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria”, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 2006, p 215.

¹¹ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 68 de las 16 horas y 10 minutos del 8 de mayo de 1991.

¹² Ídem páginas 205 a 209.



f. La Posesión Agraria Especial

La posesión agraria especial o posesión en precario, es un instituto típico del Derecho Agrario que tiene su fundamento en principios constitucionales de corte solidario, que impone al Estado la obligación de organizar y estimular la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, facultándolo para expropiar la propiedad privada para cumplir la función social en aras de proteger el interés público sobre el privado.

Esta posesión se encuentra regulada en el artículo 92 de la Ley de Tierras de Colonización, la cual define al poseedor en precario:

“todo aquel que por necesidad realice actos posesorios estables y efectivos, como dueño, en forma pública, pacífica, e ininterrumpida por más de un año, y con el propósito de ponerlo en condiciones de producción para su subsistencia o la de su familia, sobre un terreno debidamente inscrito a nombre de tercero en el Registro Público”

Por lo tanto, la ley exige al poseedor en precario de los requisitos del justo título y la buena fe, que necesariamente deben tener los otros tipos de posesiones que hemos analizado, para sustituir estos requisitos, por el estado de necesidad del poseedor o de su familia.

Valga aclarar, que el justo título en las otras posesiones no se requiere cuando se está en presencia de una posesión originaria, pero sí cuando se adquiere la posesión de un tercero. La misma situación sucede con la posesión en precario, la cual puede ser originaria o derivada.

3. Sobre el procedimiento de declaratoria de conflicto de posesión en precario por parte del ida

El poseedor en precario que tenga más de 10 años de poseer conforme a la ley, podrá usucapir por medio del procedimiento de información posesoria, en el cual pareciera que no tendrá que pagar el precio de la tierra, únicamente los gastos que demanden la medida, la adjudicación y titulación, según el párrafo final del artículo 101 de la mencionada ley.

No obstante, el artículo 94 de la Ley de Tierras y Colonización establece que previo a acudir a la vía jurisdiccional en busca de la declaratoria de usucapión agraria especial, se debe iniciar un procedimiento administrativo ante el IDA que tiene como objetivo buscar la solución pacífica del conflicto, principalmente mediante la compraventa entre el propietario y los poseedores, con la intervención del Instituto, o bien por medio de la compra por parte del IDA o por expropiación de los terrenos por el Poder Ejecutivo previa indemnización al propietario registral.

Este procedimiento se inicia a gestión de las partes interesadas, ya sea por los poseedores en precario o por el propietario registral de las tierras poseídas y una vez iniciado, el IDA deberá notificar a la otra parte y tiene el plazo de 3 meses para declarar el conflicto de posesión en precario de tierras. Para tal declaratoria deberá verificar que se cumplan los requisitos establecidos en la ley. Una vez declarada la posesión en precario, el IDA cuenta con el plazo de 1 año para resolver el conflicto.

Ese mismo artículo establece 2 silencios administrativos que han sido definidos por el Tribunal Superior Agrario de la siguiente manera:

“Existen, en consecuencia, dos modos de agotar la vía administrativa: el primero, opera por el silencio administrativo del Instituto; el segundo, opera



un año después de declarada la existencia del conflicto, pues es el plazo que el legislador agrario otorgó al Ente para tratar de solucionar el referido conflicto. En éste último caso, evidentemente, el propósito del legislador fue dejar “abierta la vía judicial”, es decir, darle al propietario o a los poseedores, la oportunidad de debatir en la vía judicial la defensa de sus derechos.”¹³ (El destacado es suplido)

En el año 2010, el IDA emitió el “Reglamento autónomo para la adquisición de tierras”, donde en el capítulo V se regulan los casos en que procede la adquisición y asignación de las tierras en las cuales existe un conflicto de posesión en precario por parte del instituto. Dicho reglamento estipula que una vez declarado el conflicto de posesión en precario, el IDA servirá de mediador entre los poseedores y el propietario registral para llegar a un acuerdo de compra venta que sea beneficioso para ambas partes.

Fracasada dicha negociación, el IDA analizará la posibilidad de adquirir la propiedad, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

1. Al momento de iniciar las negociaciones al menos el 70% de los ocupantes en precario califican como elegibles de los programas de dotación de tierras y al momento de la compra el 100% de los poseedores deben cumplir con dicha calificación, para lo cual la organización campesina tiene 6 meses para comunicar que la finca está libre de ocupantes que no cumplen con los requisitos.
2. Los poseedores deben someterse a la reorganización que del terreno en conflicto haga el IDA para hacer posible el diseño físico del asentamiento.
3. Los poseedores deberán aceptar las limitaciones impuestas por la Ley de Tierras y Colonización.
4. Además, la finca debe cumplir con los requisitos que se establecen para las compras ordinarias al obtener un dictamen positivo en los siguientes estudios:¹⁴

“Estudio de Ubicación Cartográfica elaborado por el Área de Topografía, indicando si la finca está afectada por zona fronteriza, reservas indígenas, e indicando la distancia de los Asentamientos más cercanos.

El Estudio de Suelos a nivel de semidetalle, destacando la descripción de las características agrológicas, uso actual de las tierras, detallando sobre todo las áreas de protección de ríos, quebradas y nacientes permanentes o intermitentes; humedales o suampos. Para todos los casos de áreas de protección (nacientes, humedales, suampos y lagunas), se deberá coordinar con el Área Ambiental, para determinar las distancias reales de protección; áreas de bosques, clases de tierras tales como las clases VII y VIII...

El Estudio de Avalúo que será realizado por personal técnico capacitado.

Informe del Departamento Financiero indicando la existencia de contenido presupuestario, así como el origen de los fondos para la compra de la finca.

Informe del Asesor Legal conteniendo: Antecedentes de dominio, Anotaciones y gravámenes y Cotejo de área(s) registral(es) con planos catastrados.”

¹³ Tribunal Superior Agrario. Sentencia 216-F-03 de las 14 horas y 2 minutos del 24 de abril del 2003.

¹⁴ Estipulados en el artículo 14 del “Reglamento autónomo para la adquisición de tierras” Aprobado por el Instituto de Desarrollo Agrario el 13 de setiembre del 2010.



Las variables para determinar la idoneidad y la aptitud de las personas para ingresar al programa de dotación de tierras se encuentran reguladas en el artículo 40 “*Reglamento para la selección y asignación de solicitantes de tierras*” emitido por el IDA el 19 de abril de 2010 y son las siguientes:

- a) *Lugar de Residencia*
- b) *Edad.*
- c) *Escolaridad.*
- d) *Responsabilidad familiar.*
- e) *Aporte de mano de obra familiar.*
- f) *Tenencia de equipo y maquinaria para el trabajo agropecuario.*
- g) *Posesión actual de propiedades por el grupo familiar.*
- h) *Actividad o actividades más importantes en las que se ha ocupado en los últimos diez años.*
- i) *Producción Agrícola como trabajo extra en los últimos cinco años.*
- j) *Desempeño agro-empresarial en los últimos cinco años.*
- k) *Uso del crédito y responsabilidad financiera en los últimos cinco años.*
- l) *Participación en organizaciones de productores o productoras, comunales y sociales en los últimos cinco años.*
- m) *Capacitación agropecuaria en los últimos cinco años.”*

Como se puede observar, una vez realizados los estudios necesarios para emitir una declaratoria de un conflicto de posesión en precario se debe realizar otra serie de estudios, tanto a los poseedores como a la finca en cuestión, para determinar si es viable que el IDA adquiera esas tierras y se las adjudique a los poseedores, los cuales no son diferenciados para los casos de los posesión en precario.

Nótese que dentro de estos estudios existen varias duplicidades como por ejemplo: para poder declarar un conflicto de posesión agraria en precario se requiere que el fundo en cuestión sea explotado por productores agrarios para su subsistencia y la de su familia.

Lo anterior implica tanto la aptitud e idoneidad de las tierras, puesto que las mismas han sido explotadas durante más de 10 años y se encuentran en pleno ciclo productivo, como los conocimientos agro-empresariales de los poseedores, dado que los poseedores han subsistido junto a su familia por más de 10 años como fruto del trabajo en la tierra.

4. El caso de caño castilla (Poseedores en precario)

a. Historia del asentamiento

Caño Castilla es un pequeño poblado rural ubicado en el cantón de Los Chiles, de la provincia de Alajuela, cerca de la frontera norte de Costa Rica. Sus primeros pobladores arribaron a la zona en la década de los 80's en condiciones muy precarias, donde el acceso era caballos, bueyes o “chapulín”.

Estos primeros pobladores empezaron a poseer en precario la tierra y construir el asentamiento volcando montaña y desempeñando labores agrícolas de subsistencia, predominando el autoconsumo y el trueque entre los escasos vecinos. Entre los cultivos que han sembrado esos pobladores se encuentran: la yuca, el ñame, el maíz, los frijoles y algunos la cría de animales domésticos.



Paralelamente con la economía de auto subsistencia que predominaba en el asentamiento, estos construyeron sus “*ranchos*” para habitar y auto proveerse un techo, el cual era de plástico o latas de zinc viejas. Asimismo, cavaban pozos artesanales para abastecerse de agua. Sus ranchos no tenían cuarto de baño, por lo que sus necesidades fisiológicas las tenían que hacer en lo que comúnmente se conoce como un “*escusado de hueco*”, que se encuentran fuera de la vivienda y no tiene un tanque séptico que trate el excremento.

Con el paso de los años, ese asentamiento rural se fue desarrollando gracias al trabajo y la visión de los propios pobladores y con el escaso apoyo de algunas instituciones públicas; de manera que actualmente es posible el acceso por medio de vehículos automotores.

Conforme creció la comunidad, los pobladores vieron la necesidad de que sus hijos se desarrollaran a otro nivel; fue así como los poseedores donaron sus tierras y con sus recursos económicos en el año 1997 construyeron una escuela, avalada posteriormente por el Ministerio de Educación Pública, donde ya se han graduado varias generaciones de poseedores en precario.

Además, edificaron un templo católico, que cuenta con el aval de las autoridades eclesiásticas; en el año 2000 construyeron una plaza de deportes y en el año 2008 el Instituto Costarricense de Electricidad introdujo el servicio de electricidad en la comunidad, lo que ha impactado positivamente en el desarrollo de la misma.

También construyeron un modesto salón comunal, que es administrado por la Asociación de Desarrollo local, la cual está conformada por los vecinos y en asocio con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Gobierno de España a través de la Fundación Española Proyecto Río Frío y el Instituto Nacional de Biodiversidad, se encuentran desarrollando actualmente un acueducto con pozo perforado.

Según los pobladores actuales de dicho asentamiento, su posesión en precario la han ejercido de manera pública, pacífica, a título de dueños, de manera ininterrumpida; donde muchos son poseedores originarios y otros son poseedores derivados.

Además indican que durante todos estos años de posesión, nunca se ha apersonado el propietario registral, quien tampoco ha interpuesto un proceso de desalojo administrativo en su contra o alguno tipo de procedimiento ante el IDA.

La historia de Caño Castillo refleja el desarrollo de un asentamiento que inicia con una posesión en precario, donde sus pobladores originarios vuelcan la montaña para la subsistencia propia y de sus familias y muchos años después logran construir la infraestructura necesaria para que los pobladores y sus hijos se puedan desarrollar plenamente.

b. Sobre la lucha legal de los pobladores de Caño Castilla

Hasta en el año 2011, la comunidad de Caño Castilla está asentada en terreno con un área que asciende a 2.822.334,95 metros cuadrados, dividida en varios fundos agrarios de diferentes poseedores en precario, incluyendo las carreteras, la iglesia, la escuela, el salón comunal y la plaza de deportes, que se encontraba dentro de la finca propiedad de una compañía denominada Pocosolito S.A.

En el año 2000 Pocosolito S.A. como propietaria registral de la finca, emitió una cédulas hipotecarias por la suma de ₡25.000.000^{oo} colones, (unos \$50.000 dólares o €36.000), y las mismas al no ser canceladas fueron ejecutadas mediante proceso hipotecario por parte del señor Víctor Chavarría en el 2010 (a pocos meses de prescribir las mismas). Dicho proceso se le notificó al apoderado de Pocosolito, S.A. sin que este se apersonara, por lo que el



proceso continuó su rumbo normal y se fijó fecha para el remate de la finca hipotecada donde se encuentra el asentamiento de Caño Castilla.

¿Cómo ocurrió esto? Cuentan los vecinos, que en los años 60's y 70's dicha propiedad fue explotada como finca maderera por unos norteamericanos, los cuales la abandonaron luego de extraer buena parte del recurso forestal y de que grupos armados nicaragüenses constantemente acostumbraban cruzar la frontera por estar ese país en conflictos bélicos, los atemorizaba.

Luego del abandono de la finca, aparecieron los poseedores en precario quienes al ver las tierras de Caño Castilla ociosas y abandonadas, las empezaron a poner en condiciones aptas para la explotación agraria y vivir con sus familias y dividirse las parcelas materialmente, según la topografía o sembrando postes vivos.

Otros pobladores que llegaron con posterioridad, adquirieron derechos de posesión de predios, unos delimitados según la costumbre y otros con alambre o cercas vivas.

Luego con el paso de los años de establecido el asentamiento / pueblo de Caño Castilla, algunos de sus poseedores intentaron obtener un título de propiedad, por lo que contrataron a un ingeniero topógrafo para que les confeccionara un plano catastrado y luego un abogado pariente de los mismos pobladores, para que iniciara un proceso de usucapión.

Lamentablemente el letrado inició el procedimiento en sede agraria como una usucapión ordinaria, no como una usucapión agraria especial o en precario, por lo que dicho proceso no prosperó, dado que los hechos que se narraron en la demanda denotaban que se estaba en presencia de una posesión en precario, reconociendo así **la falta de buena fe**, pero en la pretensión se solicitó una usucapión agraria ordinaria, situación que fue recalcada por el Tribunal Superior Agrario al desestimar el recurso de apelación y confirmada por la Sala I, con efectos de cosa juzgada material.

Como se mencionó anteriormente, todos los vecinos de Caño Castilla son agricultores de sepa, con poca o sin escolaridad y no entienden de leyes o los distintos procedimientos legales y mucho menos del peligro eminente que asechaba la comunidad entera, si se rematan las cédulas hipotecarias.

Cuando los vecinos se percataron del peligro, no sólo de la falta de inscripción de todas sus tierras, sino de la posibilidad de perderlas en un remate en el cual no son parte, intentaron paliar la situación desde diferentes flancos legales. En el proceso hipotecario mediante un incidente de tercería de dominio y ante el IDA con un procedimiento administrativo para que se declare el conflicto de posesión en precario.

La tercería de dominio fracasó al alegar derechos de posesión y no derechos de dominio.

Por otra parte, las gestiones ante el IDA resultan infructuosas dado que tardaron mucho en organizarse y a acudir ante esta institución, sumado a la lentitud del procedimiento administrativo con relación a la celeridad del proceso hipotecario y la dificultad de llegar a una resolución pacífica del conflicto, ya que una de las partes, la empresa Pocosolito S.A., había perdido todo interés en la finca, al punto de permitir que la remataran por una suma ridícula en relación a su precio real.

Abonado a lo anterior y a pesar de ingentes esfuerzos, el IDA no gestionó la anotación judicial en el Registro Público del conflicto de posesión en precario, ni realizó ningún reconocimiento en el asentamiento, lo cual hubiera advertido al posible adquirente de buena fe del problema existente en la finca.



c. Cómo se resolvió el conflicto?

El procedimiento previsto en la normativa agraria no fue tan útil como la opinión pública. Así a escasos días antes de efectuarse el remate trascendió en los medios de comunicación nacionales e internacionales que “*Un pueblo entero será rematado en Costa Rica*”, ante lo cual se generaron fuertes críticas al gobierno que no había intervenido a tiempo y se produjeron movilizaciones civiles, que llegaron a tal punto, que una persona particular anónimamente donó el monto de la base del remate, para que los pobladores de Caño Castillo, luego juntaran el resto y pudieran adquirir adjudicarse la propiedad y se la dividieran según la realidad.

Cabe destacar que en posteriores entrevistas al ejecutante de la hipoteca, el mismo manifestó desconocer que esa propiedad fuera un pueblo entero y que de ninguna manera él permitiría dejar a todas esas personas en la calle.

CONCLUSIONES

Al analizar este caso concreto a la luz de los principios agrarios en su sentido amplio, sentimos que las instituciones públicas de corte solidario deben ser más proactivas y eficaces en coadyuvar a dirimir los conflictos de posesión en precario, deben extraer principios como el de oficiosidad, búsqueda de la verdad real, informalismo e itinerancia entre otros, para desplazarse sin miramientos a los asentamientos rurales a tratar de resolver estos problemas que pueden causar un caos a nivel social y económico.

Se debe mejorar las condiciones de productividad agrícola, dando asesoría técnica a los pobladores en estas situaciones e involucrar más activamente a otras instituciones estatales como coadyuvantes esenciales de un adecuado proceso desarrollo de estos asentamientos, máxime que los productores agrarios y en especial los poseedores en precario, sus preocupaciones inmediatas se centran en alimentar de manera directa a sus familias, y de manera indirecta a toda la sociedad.

En otro orden de ideas, la propia normativa emanada de estas instituciones, como los Reglamentos del IDA citados supra, se pueden convertir en una camisa de fuerza para la actuación en casos como el descrito, imponiendo la necesidad de iniciar ante una gestión de parte mediante solicitudes llenas de requisitos y realizar estudios que pueden tardar meses, irrumpiendo el principio de informalismo, que contempla la Ley General de la Administración Pública y ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia agrarista. El exceso de requisitos y formalidades van en contraposición con los principios rectores del derecho agrario como: el de informalidad, solidaridad, la protección del ciclo biológico y ponen en peligro, en casos como el descrito, a comunidades enteras.

Por otra parte, cabe reflexionar sobre si realmente existe un desfase entre la teoría y la práctica en el Derecho Agrario, en el sentido de que el país cuenta con una vasta normativa sobre la posesión especial agraria, que se ha complementado doctrinariamente y dimensionado con la jurisprudencia; además que el país cuenta con instituciones con fines sociales para darle cumplimiento a dichas normas, no obstante, los conflictos sociales se presentan de manera inesperada y en formas no previstas en todo el acervo jurídico, lo que propone un reto a los juristas para poder dar un tratamiento adecuado a este tipo de conflictos y así no se vea afectada la producción agraria, el esfuerzo y el trabajo de las personas más humildes de nuestra sociedad.



Esperamos que con la creación del INDER y las nuevas figuras jurídicas planteadas en su ley, se logre afianzar aún más el Estado social de derecho, que ha sido uno de los baluartes de nuestro sistema constitucional y que ha hecho de Costa Rica un país que viva una paz social como pocas regiones de América.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **Carrozza, Antonio & Zeledón Zeledón, Ricardo.** “Teoría general e Institutos de Derecho Agrario”, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1990.
2. **Meza Lazarus, Álvaro.** “La posesión agraria”, Editorial Barrabás, San José, Costa Rica, 2a. edición, 1994, citado en **Ulate Chacón, Enrique Napoleón:** “Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria”, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 2006.
3. **Picado U. Wilson & Silva H. Margarita.** “De la Colonización al Desarrollo Rural IDA, Cuarenta años de Paz Social en Costa Rica 1961-2001, Instituto de Desarrollo Agrario , Costa Rica, 1998-2002.
4. **Salas Marrero, Oscar A. & Barahona Israel, Rodrigo.** “Derecho Agrario” Universidad de Costa Rica, segunda edición, 1980.
5. **Ulate Chacón, Enrique Napoleón.** “Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 2006.
6. **Instituto de Desarrollo Agrario.** “Reglamento para la selección y asignación de solicitantes de tierras”. Emitido el 19 de abril de 2010
7. **Instituto de Desarrollo Agrario.** “Reglamento autónomo para la adquisición de tierras”. Emitido el 13 de setiembre del 2010.
8. **Legislación**
9. **Asamblea Legislativa.** Ley N° XXX de 19 de abril de 1885 que entró en vigencia mediante ley n° 63 del 28 de setiembre de 1887: “Código Civil”
10. **Asamblea Legislativa.** Ley N° 2825 del 14 de octubre de 1961: “Ley de Tierras y Colonización”
11. **Tribunal Superior Agrario.** Sentencia 216-F-03 de las 14 horas y 2 minutos del 24 de abril del 2003.
12. **Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.** Sentencia N° 92 de las 10 horas del 21 de junio de 1991, citada en sentencia de esa misma Sala N° 68 de las 14 horas 55 minutos del 17 de agosto de 1994.
13. **Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.** Sentencia N° 68 de las 16 horas y 10 minutos del 8 de mayo de 1991.



Sustainable Agriculture and Food in ALBA

Agricultura Sostenible y Alimentos en el Marco del ALBA

Por Miriam Velazco Mugarra¹

Abstract

The paper summarizes the research results from an analysis of sustainable agriculture and food in Bolivarian Alliances, ALBA. It assesses the legal approach towards the lack of protection of sustainability in Cuban agriculture and food policy in the ALBA member states. We analyzed not only the legal aspects, but also social, economic, territorial and environmental aspects which are considered essential for sustainable agriculture and food. That is why the paper analyses agrarian policy in developing countries through the endogenous development policy in ALBA.

Key words

Sustainable Agriculture, Food, ALBA

INTRODUCCIÓN

Me gustaría participar en el XII Congreso de la UMAU con esta comunicación que persigue el singular objetivo de compartir el resultado de una investigación dedicada al análisis de la agricultura sostenible y de los alimentos en el marco de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América, ALBA.

En el ámbito seleccionado, se intenta valorar el enfoque jurídico de países miembros del ALBA en la búsqueda de soluciones normativas adecuadas al problema que plantea la carencia de tutela legislativa para la sostenibilidad de la agricultura cubana y de la política alimentaria.

El tema se aborda principalmente desde lo jurídico pero se procura integrar lo social, económico, territorial y ambiental porque son aspectos esenciales de la sostenibilidad de la agricultura y la alimentación en cualquier contexto. Para ello, se analiza la **política agraria de países en desarrollo** a partir de la política de *desarrollo endógeno* del ALBA y contrastar las dificultades comunes que se presentan en lo referido al relativo atraso del medio rural frente al urbano que aconseja priorizar políticas públicas dirigidas a lograr la equidad y la cohesión social con respaldo en el Derecho.

Palabras claves

Agricultura sostenible, Alimentos, ALBA

1. Agricultura y Alimentación

En la actualidad, la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS) se dirigen a una actividad agraria comprometida con la seguridad y calidad alimentaria, con una mayor producción, con el apoyo al medio rural en las esferas socioeconómica y cultural, y con la

¹ Dra. Miriam Velazco Mugarra. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba. Miembro de la UMAU. Doctora por la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, España.



protección y conservación de la base de los recursos naturales para atender las necesidades futuras².

Se sabe que la Alimentación y el Ambiente son fenómenos universales productos de la solidaridad internacional que aportan institutos y conceptos más avanzados para el dinámico Derecho Agrario³. De acuerdo con el Profesor ZELEDÓN, conviene aceptar y fortalecer la interdisciplinariedad del Derecho Agrario en tránsito hacia el Derecho Agrario Contemporáneo.

En apoyo a esas consideraciones, se cita la brillante exposición del Profesor Luigi Costato, en el X Congreso de la UMAU donde expuso que los títulos agroambiente o agroalimentación no pretenden fundar nuevas ramas jurídicas, independientes del Derecho Agrario AAA, sino profundizar en la riqueza de la temática, convencido que se trata del enriquecimiento del agrario⁴.

Por otro lado, la alimentación abarca un amplio espectro, esto es, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y calidad alimentaria. Las actividades agrarias se relacionan con diversos fenómenos jurídicos, políticos e ideológicos, lo que amplía sus fuentes vinculadas a las nuevas realidades y a las demás ramas del Derecho, sin que ello suponga ignorar los conceptos fundamentales del agrario cuando se analizan problemas actuales como son la seguridad y calidad alimentaria de los productos ecológicos o los aspectos jurídicos de la producción y comercialización de organismos modificados genéticamente que por su proyección en el Derecho Agrario y el desarrollo sostenible, han sido temas de debate en distintos eventos científicos en particular en los dos últimos Congresos de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU)⁵

2. Problemas básicos del desarrollo sostenible de la agricultura y la alimentación en las Américas

El desarrollo de la Agricultura en las Américas se orienta a la gestión de políticas activas sin distorsión del comercio mundial y una determinante intervención estatal dirigida a alcanzar los objetivos del “*Plan de Acción Agro 2003-2015 para la Agricultura y la vida rural de las Américas*” firmado por 33 países, Estados Unidos, Canadá y El Caribe, salvo Cuba. Este Plan de Acción procura la competitividad de los mercados y también la diversificación de las actividades afines al medio rural entre las cuales se destaca la Agricultura⁶.

El Plan de Acción Agro 2015 identifica problemas básicos para el DRS en América Latina referidos a la persistencia de la pobreza rural y la desigualdad; la insuficiencia de las reformas estructurales para solucionar los desafíos del desarrollo, las brechas regionales y

² “Renovando la ADRS”. Red del sistema de Naciones Unidas sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria. Consulta Web. http://www.rdfs.net/themes/sard_es.htm Revista Agriculture, 21 de marzo de 2001. Visitada 30/05/2010 a las 20 horas.

³ ZELEDÓN ZELEDÓN, R.: Derecho Agrario Contemporáneo y Derecho Agrario. AAA. (Agricultura, Ambiente y Alimentación) Presentado en el X Congreso de la UMAU. 2008. Considera que el fenómeno transversal del ambiente y la alimentación, no pertenece únicamente al agrario, porque así como impactan al agrario, también repercute en todas las demás ramas jurídicas.

⁴ ZELEDÓN ZELEDÓN, R.: Derecho Agrario Contemporáneo y Derecho Agrario. AAA. Ob. Cit. Pág. 10 y 11. El desafío del Derecho Agrario contemporáneo de fijar las relaciones y los límites con otras disciplinas. La Interdisciplinariedad e interdependencia.

⁵ El X Congreso de la UMAU celebrado en el año 2008 en Italia fue dedicado a la seguridad alimentaria y el XI Congreso de la UMAU celebrado en junio de 2010 en España a los temas: calidad alimentaria y aspectos jurídicos de la producción y comercialización de los organismos modificados genéticamente.

⁶ <http://www.agronet.gov.co/www/htm3b/popup2uniNuke.asp?cod=68> Plan de acción Agro 2003-2015 para la Agricultura y Vida Rural de las Américas acordado en la Segunda Reunión Ministerial en el contexto del proceso de las Cumbres de las Américas. Panamá, noviembre/2003.



sectoriales y la inseguridad alimentaria de la población rural⁷.

El medio rural en el área, se caracteriza por la fragilidad de su economía pegada al sector primario y el continuo éxodo de los jóvenes, la falta de diversificación de la economía rural; la necesidad de la articulación temprana de los planes de ordenación territorial con los planes de desarrollo y planes sectoriales; la migración de la población rural por la falta de posibilidades de empleo y mejora de la calidad de vida; los problemas climáticos y la debilidad de las Administraciones locales, entre otras problemas socio-económicos⁸.

En la XXXI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, se apreció una recuperación de la producción agrícola en la mayoría de los países de la Región, cada vez más sujeta a factores climáticos y al comportamiento de la demanda internacional afectada aun por la recesión⁹. Se ha incrementado el comercio internacional en la región, especialmente exportaciones a países emergentes del continente asiático y una reactivación de los mercados laborales que son los primeros signos de recuperación a nivel macroeconómico en la Región¹⁰.

La Agricultura como sector estratégico en la economía del medio rural se ha tenido que ajustar a las nuevas condiciones de apertura comercial, lo que ha motivado variaciones en la estructura productiva. El Derecho Agrario constituye un instrumento eficaz para la gestión de la Agricultura, basado en dos aspectos esenciales, uno de carácter económico y otro de carácter social que encuentran relación con los Derechos Humanos al que aporta el cuerpo normativo¹¹. Al desarrollo de la agricultura y del medio rural sostenible contribuye la equidad intersectorial mediante la conjugación de los intereses económicos, sociales y ambientales que abarcan también los intereses culturales, de identidad y de tradición de los pueblos del continente para una mayor justicia social.

La especialidad del Derecho Agrario es también instrumento de los Derechos al Desarrollo, a la Alimentación, al Desarrollo Rural Sostenible y a la Paz, ya que puede contribuir con sus regulaciones a introducir y fortalecer políticas agrarias en correspondencia con el desarrollo rural orientado al equilibrio territorial y la cohesión social¹².

⁷ SEPÚLVEDA, S. Y OTROS.: El enfoque territorial del desarrollo rural. (2003) Editorial IICA. San José, Costa Rica.. Págs.12-18.

⁸ El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA, agencia especializada de Naciones Unidas fue creada en 1977 con el objetivo de proporcionar fondos y movilizar recursos adicionales para programas de promoción del progreso económico de los habitantes pobres de zonas rurales, principalmente mejorando la actividad agrícola. En la actualidad brinda apoyo y asesoramiento al “Plan de Acción Agro 2003-2015 para la Agricultura y la vida rural de las Américas”. Wikipedia FIDA.

⁹ Así lo señala el documento: “Perspectivas de la Agricultura y el Desarrollo Rural en las Américas: una mirada a América Latina y el Caribe 2010”, de 26.04.2010 emitido Ciudad de Panamá. Elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), la Oficina Regional de la FAO para ALC y el IICA en el marco de la 31 Conferencia Regional de la FAO celebrada en Panamá del 26 al 30 de abril de 2010. Según una encuesta para este informe, la producción agrícola aumento en el 2009 en la mayoría de los países de la Región. <http://www.agriruralc.org/> Visita 26/06/2011 a las 11 horas.

¹⁰ En la 31 Conferencia Regional de la FAO, Salomón Salcedo, especialista de la FAO, especialista de políticas publicas de la FAO, destacó que el ritmo de recuperación de las economías desarrolladas y en desarrollo abre expectativas para que la agricultura de ALC recupere el dinamismo observado entre el 2000 y el 2007 pero el desafío de fondo de la Región es como consolidar la recuperación de la crisis en un desarrollo económico a mediano y largo plazo.

¹¹ Ver, ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo: Origen, Formación y desarrollo del Derecho Agrario en los Derechos Humanos, Hipótesis para una investigación. “Derecho Agrario y Derechos Humanos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad de Lima, Perú. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Editorial Cultura Cuzco S. A. 1988. Pág. 41.

¹² CARROZA, A.: El Derecho Agrario como el Derecho para la Paz. AAVV. “Derecho Agrario y Derechos Humanos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad de Lima. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Editorial Cultura CUZCO S.A. Lima, Perú. 1988. Pág. 23.



3. El Desarrollo Endógeno para los países integrantes del ALBA

Con la finalidad de contrastar el marco jurídico y políticas públicas para el desarrollo de la agricultura y la alimentación en países integrantes del ALBA sustentado en la noción de desarrollo endógeno del territorio rural son de interés las reglas generales de su tratamiento.

¿Qué significa desarrollo rural endógeno y sustentable? El desarrollo endógeno, es un propuesta venezolana que siguen los países que integran el ALBA, significa desarrollo desde adentro, un modelo económico y social en el que las comunidades desarrollan sus propias propuestas. Es decir, el liderazgo nace en la comunidad y las decisiones parten desde adentro de la comunidad misma.

A través del desarrollo endógeno se reconoce la autonomía de las comunidades organizadas para que desarrollen sus potenciales agrícolas, industriales y turísticos de sus regiones; se reintegran todas aquellas personas que fueron excluidas del sistema educativo, económico y social por los gobiernos precedentes; se construyen redes productivas donde los ciudadanos participen activamente en igualdad de condiciones y disfruten un fácil acceso a la tecnología y el conocimiento; se le ofrece a las comunidades la infraestructura del Estado que había sido abandonada tales como los campos industriales, maquinarias, tierras inactivas, con el objeto de generar bienes y servicios para la nación¹³.

La integración regional respaldada por el ALBA, enfatiza la lucha contra la pobreza y la exclusión social y favorece los países del área frente a otras propuestas de integración, en tanto propone la cooperación de fondos compensatorios para corregir las asimetrías que sitúan en desventaja a los países del Sur frente a las primeras potencias, se basa en la solidaridad y persigue la creación de mecanismos para un área de libre comercio que realmente signifique una oportunidad para todos¹⁴.

En la esfera de la Agricultura, el ALBA se plantea impulsar el desarrollo de la agricultura multifuncional, mediante acciones nacionales e internacionales encaminadas a compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. Las acciones se concretan a través de *proyectos grannacionales* (PG) y *empresas grannacionales* (EG), que materializan y dan vida concreta a los procesos sociales y económicos de la integración y la unión.

El concepto de *empresas grannacionales* surge en oposición al de las empresas transnacionales. En su dinámica económica las EG se orientan a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas con la finalidad de garantizar su continuidad y romper con la lógica de la reproducción y acumulación del capital, mientras que su producción se destinará en lo fundamental al mercado intra-alba (zona de comercio justo) de forma eficiente.

El ALBA pone de relieve la distorsión en el precio de los productos agrícolas en los mercados mundiales debido al proteccionismo de la agricultura y a la exportación de los productos agrícolas de los países desarrollados por lo que aun cuando se eliminen las barreras arancelarias para las exportaciones latinoamericanas no será posible competir con esos precios subsidiados. Un aumento o desvío de las exportaciones hacia los países del área significa el aumento de la pobreza para una parte importante de la población que vive de la agricultura y por tanto la negociación en estos términos impone negociar también el acceso a los mercados de productos agrícolas sólo después que se conozca el alcance de los acuerdos sobre eliminación de los subsidios y medidas de efecto equivalentes.

En el marco del ALBA, se afirma que la agricultura es mucho más que un sector

¹³ Fonendógeno. Fondo para el desarrollo endógeno. Gobierno de Venezuela <http://www.fonendogeno.gob.ve/index> Visita 22/08/2011 a las 15.10 horas.

¹⁴ Portal ALBA-TCP. Internet. Visita 24/05/2011 a las 9 horas. www.alianzabolivariana.org



productor de mercancías, es ante todo, un modo de vida¹⁵.

Los Programas de Cooperación Sur-Sur con países en vías de desarrollo del área del ALBA, respaldan las actividades compuestas por el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO en cuanto al manejo ambiental de los recursos naturales y ordenamiento de tierras, del sistema de información agrícola nacional y del programa de transferencia de tecnología para la intensificación de la producción agrícola, además del apoyo que brinda para la cooperación energética.

El ALBA también defiende el derecho de los pueblos a recibir alimentos de buena calidad que debe alcanzarse fomentando el desarrollo de la producción agropecuaria interna; pecuaria, pesquera y acuícola en función de la soberanía y la seguridad alimentaria¹⁶. En el proceso de integración existe coincidencia en el enfoque multifuncional de la agricultura con objetivos comunes para los Estados miembros, lo que también se aprecia en las disposiciones de la política agraria comunitaria (PAC) que mantiene la Unión Europea con vistas al desarrollo de cuatro objetivos: agricultura multifuncional, agricultura competitiva, calidad alimentaria y atender las exigencias de cohesión territorial.

En el caso de Cuba, los programas de desarrollo integral, se ven afectados por falta de recursos materiales y financieros, pero se procura mantener los principios, objetivos y compromisos asumidos por el Estado en aras del desarrollo de una agricultura y desarrollo rural sostenibles hacia un modelo de agricultura multifuncional que se intenta materializar a través de la disponibilidad de la propiedad estatal sobre los medios de producción, la mayor parte del suelo destinado al uso y beneficio colectivo y el control estatal de la función social de la propiedad de conformidad con la legislación positiva aunque esta no abarca toda la magnitud del problema que implica tutelar una agricultura multifuncional.

En el Derecho Agrario como en el Ambiental, la realidad desborda la tarea jurídica enfrentada a innumerables retos como son: un cambio de paradigmas productivos, económicos y tecnológicos, la falta de voluntad política y la consiguiente debilidad de los marcos institucionales, fijar el ámbito de aplicación y crear una jurisdicción eficiente para esta especialidad¹⁷.

Es importante destacar que a nivel regional, enfrentamos el reto de crear un derecho agrario latinoamericano traducido a normas jurídicas aplicables, con normas que integren las dimensiones productiva, social, ambiental y territorial de una agricultura multifuncional que favorezca el desarrollo de la agricultura sostenible y del medio rural¹⁸.

A continuación se contrasta la legislación y las políticas agrarias de países fundadores del ALBA; Venezuela, Bolivia y Cuba, países que sostienen en sus respectivos modelos de desarrollo rural sostenible un enfoque territorial y participativo para la sostenibilidad de la agricultura y la alimentación a partir del criterio de desarrollo endógeno.

¹⁵ Es el fundamento básico para la preservación de opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio, define modalidades de relación con la naturaleza, tiene que ver directamente con los temas críticos de seguridad y soberanía alimentaria.

¹⁶ En este sentido el ALBA promueve acuerdos de integración con la finalidad de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que elimine la pobreza, corrija las desigualdades sociales y garantice una creciente calidad de vida para los pueblos.

¹⁷ REY SANTOS, O.: Los retos en la implementación del Derecho ambiental. Conferencia del Director de Medio Ambiente del CITMA. La Habana, Cuba. 2006. Sobre la implementación del derecho ambiental señala: "hay cambios que deben operarse desde el Estado, la economía y la organización de la sociedad, para que pueda funcionar en terrenos y sobre bases realmente efectivos".

¹⁸ ROMANO ORLANDO, P.: El Derecho Agrario comunitario europeo y el Derecho Internacional. Ob. Cit. Pág. 40. Señala que: "No pueden descuidarse, a este respecto, los problemas que surgen en el comercio internacional, con motivo de la presencia de Países aislados en las negociaciones internacionales y de grupos de Países instituidos en bloques regionales. Esta tendencia a la formación e institución de bloques regionales atestigua la vocación del derecho agrario a la integración regional, y por ende a su internacionalización".



3.1 La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de Venezuela

Venezuela se encuentra empeñada en un amplio proceso de reestructuración de todos los sectores como resultado de la Revolución Bolivariana. Su nueva Constitución reconoce la agricultura como base estratégica del DRS y declara que el Estado debe desarrollar la agricultura como medio de desarrollo social, garantía de la seguridad agroalimentaria, medio de desarrollo rural, elevación de la calidad de vida de la población campesina entre otras responsabilidades públicas¹⁹.

El Decreto Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de Venezuela dictado en noviembre de 2001 de acuerdo con el marco constitucional agrario, promueve el cumplimiento del desarrollo humano y el crecimiento económico del sector y encarga al Ejecutivo Nacional, la promoción de planes especiales de desarrollo integral a los fines de incorporar progresivamente a todas las regiones al desarrollo económico del país con igualdad de oportunidades lo que demuestra su vocación territorial²⁰. Este D. Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable. La configuración de los requisitos que establece para la explotación agrícola permite dar inicio a los procesos de reactivación de tierras ociosas por parte del Instituto Nacional de Tierras.

Uno de los aspectos relevantes que incorpora esta Reforma a la Ley es el privilegio que se otorga a la transformación del modo de producción en que viven más de 200.000 familias campesinas en Venezuela (según datos del Instituto Nacional de Tierras, INTI). Esto permitirá atender y dar respuestas al alto nivel de exclusión del sector campesino que practica un modo de producción de subsistencia. Igualmente, permitirá aprovechar de manera más efectiva los suelos aptos para el desarrollo de la actividad agrícola y echar las bases para el establecimiento de una política de desarrollo rural endógeno y sustentable²¹.

El modelo de desarrollo rural endógeno y sustentable, busca la satisfacción de las necesidades básicas, la participación de la comunidad y la conservación del medio ambiente. El desarrollo endógeno tiene su meta en la comunidad de manera que el desarrollo trascienda hacia arriba, hacia la economía del país y de allí para el resto del mundo²².

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario comentada, representa un profundo cambio en el modelo de producción del sector agrícola venezolano. Mediante esta legislación, el Estado asume su responsabilidad de responder con una serie de medidas económicas y legales a los obstáculos que históricamente han desmejorado e impedido que los campesinos y pequeños productores pasen de un modo de producción de subsistencia a otro en el cual la satisfacción de sus necesidades garantice un digno desarrollo humano.

Este nuevo marco legal presenta una fuerte inspiración ambiental dirigida al aseguramiento de la biodiversidad, la protección ambiental y la seguridad agroalimentaria. En este sentido se busca el desarrollo de la producción agraria como medio fundamental de atender efectivamente la demanda alimentaria de la población. El nuevo Decreto Ley representa una

¹⁹ De la exposición de motivos del Ley de Tierras y Desarrollo Agrario publicada en la Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, No. 37.323, de 13 de noviembre de 2001. Decreto N° 1.546 09 de Noviembre de 2001 y la Ley de reforma publicada el 18 de mayo de 2005 Gaceta Oficial No. 5.771 Extraordinario.

²⁰ Aprobado por Decreto Presidencial con fuerza de Ley. En su exposición de motivos, el D. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario viene a prestar ese nuevo marco legal, en el cual se busca profundizar y dar operatividad concreta a los valores constitucionales del desarrollo social a través del sector agrario. Para ello se procura una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de tierras y desarrollo de toda la actividad agraria.

²¹ Ministerio del Poder Popular para la comunicación y la información del Gobierno Bolivariano de Venezuela. http://www.minci.gob.ve/actualidad/2/5729/ley_de_reforma.html Visita 14/06/2011 a las 13.50 horas.

²² Fonendógeno. Fondo para el desarrollo endógeno. Gobierno de Venezuela <http://www.fonendogeno.gob.ve/index> Visita 22/08/2010 a las 15.10 horas.



nueva Ley de Reforma Agraria, pues proscribió el latifundio y garantiza la distribución y tenencia de la tierra de acuerdo con su función social sea para la explotación agrícola, pecuaria, forestal, conservación, fines ecológicos, protección del medio ambiente y el agroturismo, estructurada en ese mismo orden según su vocación²³.

3.2 La Ley de Desarrollo Rural Sostenible de Bolivia

La nueva Constitución del Estado plurinacional de Bolivia reconoce los intereses de los pueblos originarios y consagra su experiencia e intereses y entre ellos los vínculos a la tierra y a la producción agrícola. La pequeña propiedad agraria y el patrimonio familiar que constituye el mínimo vital, se declara indivisible e inembargable. También se garantiza la protección del Estado a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria en tanto cumpla una función económica social de acuerdo a los *planes de desarrollo*²⁴.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria establece una sección referida a las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en materia agraria, al que compete ejercer tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales renovables (SIRENARE) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, entre otras funciones. Se establece un enfoque integral territorial de desarrollo sostenible del medio rural a partir de la elaboración de directrices generales de cumplimiento para la aprobación del uso del suelo a nivel de gobiernos municipales.

En el ordenamiento jurídico agrario boliviano se reconoce de modo expreso, las múltiples funciones que desempeña la agricultura conforme a la noción de multifuncionalidad²⁵.

3.3 La legislación y la política agraria orientada al desarrollo sostenible de la agricultura y alimentos en Cuba

Con las dos Leyes de Reforma Agraria promulgadas a partir del triunfo de la Revolución de 1959, se nacionalizaron las tierras a los latifundistas y se produjo un proceso acelerado de socialización de la tierra y el medio rural mediante las granjas del pueblo, granjas agropecuarias ganaderas, algunas de cultivos varios y granjas cañeras, las que posteriormente dieron origen a las agrupaciones regionales²⁶.

La función social de la propiedad reconoce al titular; la posesión, uso, disfrute y disposición de los bienes de conformidad con su destino-socioeconómico; en su virtud, el disfrute de la propiedad agraria se condiciona al adecuado aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales, pues la infracción reiterada e injustificada de este requisito, puede dar lugar a la expropiación forzosa por causa del interés público o social que deberá ser declarado mediante Resolución del Ministro de la Agricultura²⁷.

El Decreto Ley 125/91 vigente, regulador de la posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios establece el régimen jurídico del uso y explotación de la tierra, la transmisión inter-vivos y mortis causa de los bienes agropecuarios entre agricultores pequeños, las cooperativas y el Estado a través de procedimientos gubernativos que regula el

²³ Art. 109 del DL de Tierras y Desarrollo Agrario referido.

²⁴ Comentario de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, en vigor el 07/07/2009. http://es.wikipedia.org/wiki/Constitución_Política_del_Estado_de_Bolivia_de_2009 Visita 12/09/2010 a las 20.10 horas.

²⁵ Art. 237 del D. Ley de tierras y desarrollo agrario de Bolivia.

²⁶ Primera Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959 y Segunda Ley de Reforma Agraria de 3 de octubre de 1963.

²⁷ Artículos 8 al 11 del Decreto Ley 125/91, de 30 de enero, del Consejo de Estado, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios.



Reglamento de la Ley²⁸.

Por otra parte, en 1993, etapa conocida como período especial, se adoptó por acuerdo del Buró Político del Partido Comunista de Cuba, la decisión de crear dos formas de organizaciones económicas para la producción agrícola: las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, UBPC, mediante la concesión del usufructo de la tierra estatal a los agricultores y las Granjas estatales de nuevo tipo a las que se entregó tierras en administración para la explotación agropecuaria.

De esa forma más del 80 % del fondo de la tierra del patrimonio del Estado, pasó a manos de obreros agrícolas vinculados a estas nuevas entidades, siendo dueños de los medios de producción y de sus producciones. También se entregaron tierras en usufructo a personas individuales para el autoabastecimiento familiar, para el cultivo del tabaco, café y cacao y para la producción agropecuaria.

En el año 2002 se promulgó la Ley 95, de Cooperativas Agropecuarias y de Créditos y Servicios la cual reordena la organización de las unidades integradas por cooperativistas y agricultores pequeños cuyos intereses son representados por la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

El control estatal sobre la tierra puesto en vigor por la Resolución conjunta de los Ministros de la Agricultura y el Azúcar estableció los principios básicos de esta tarea motivada por las grandes transformaciones en la tenencia de la tierra sin que se contara hasta esa fecha, con un sistema eficaz para el control de la política agraria dirigida al desarrollo sostenible de la agricultura y de la distribución de las producciones de alimentos al destino social²⁹.

En el año 2007 se autorizó la entrega de tierras ociosas en usufructo, a favor de personas con determinados requisitos y comprometidas a la explotación agropecuaria con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir sus importaciones. Esta entrega masiva de tierras ha sido considerada una tercera Reforma Agraria pues ha significado la distribución de las tierras ociosas del país a los que lo han solicitado para desarrollar la producción agropecuaria³⁰.

El enfoque territorial del desarrollo agrícola y rural sostenible se aprecia en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y en la Resolución 87/2009 del Ministro de la Agricultura a través de la cual se reorganiza el sistema de dirección en el nivel superior, composición, tareas del Grupo de Jefatura y tareas principales en las que se debe concentrar el esfuerzo principal del Organismo, así como las tareas importantes a desarrollar en las condiciones actuales, con la creación de órganos o escenarios de discusión colectiva para el desarrollo de la Agricultura Sostenible y la producción creciente de alimentos destinados a la población.

Numerosos agraristas nacionales coinciden en plantear las carencias y disfunciones de las normas y de la jurisdicción agraria y por tanto, la necesidad de la actualización del sistema en correspondencia con las tendencias actuales adecuadas a la realidad del sector³¹. Con esa premisa, el ordenamiento jurídico agrario debe actualizar sus normas en conexión con la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible³².

En la actualidad se encuentra en estudio la actualización del modelo económico agrario cubano como la política fiscal, la contratación de fuerza de trabajo agropecuario, los precios

²⁸ Resolución 24/1991, del Ministro de la Agricultura, Reglamento del Decreto Ley 125/91.

²⁹ Tercer Por Cuanto de la Resolución Conjunta 01/2000, de 31 de diciembre, los Ministros de la Agricultura y el Azúcar.

³⁰ Decreto Ley 259/2007, del Consejo de Estado para la entrega de tierras ociosas en usufructo por el Ministerio de la Agricultura.

³¹ Cfr. Artículos y monografías presentadas por miembros de la Sociedad Científica de Derecho Agrario de la Unión Nacional de Juristas de Cuba del periodo 2010 a 2012.

³² VELAZCO MUGARRA, M.: El Derecho Agrario y la Organización Mundial del Comercio. Trabajo conclusivo del Primer Diplomado de Derecho Agrario. Cuba. 1999-2000. Inédito. Pág. 1.



de los insumos y de acopio de los productos agrícolas y de la atención a las comunidades agropecuarias.

CONCLUSIONES

Estas conclusiones se basan en la relevante función de la **Ley como instrumento de la gestión pública hacia el desarrollo sostenible de la agricultura y de la política alimentaria como actividades estratégicas del medio rural.**

El Derecho se encuentra insuficientemente desarrollado en esta esfera y por tanto requiere una particular atención, también en las áreas que se encuentran estrechamente vinculadas con el Desarrollo Rural Sostenible como es el ordenamiento del territorio, el uso de las aguas y el suelo, el uso de la energía y de las energías renovables para el desarrollo agrícola sostenible que forman parte de la necesaria sistematización del marco normativo que se necesita.

En Cuba, la función de la Agricultura es determinante e integradora de la dinámica para el Desarrollo Rural, por eso, se necesita la información, estudio y conocimiento de los Programas Sectoriales del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo vigente, en especial, el Programa de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible con la finalidad de crear mecanismos concretos de coordinación y cooperación de los Organismos estatales competentes (nacional, provincial y municipal) con un definido Grupo Coordinador que asuma sus respectivas responsabilidades y que sea capaz de diseñar y activar una Red Rural Nacional.

Para estas tareas, a nivel institucional se debe regularizar la concertación de convenios inter-administrativos entre las Administraciones Públicas que trabajan por objetivos comunes en los cuales se establezcan las acciones y medidas a ejecutar, los plazos para su cumplimiento y la consiguiente estimación de sus resultados, en función de conseguir una eficaz colaboración administrativa para el desarrollo sostenible de la agricultura y de los alimentos.

En la elaboración, redacción, formalización, ejecución y seguimiento del Programa Nacional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible y de los convenios de colaboración y cooperación entre las Administraciones tienen mucho que hacer los operadores del Derecho Agrario. Esta materia mantiene interrelación e interdependencia 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 los recursos naturales y el paisaje y la diversificación económica del medio rural. Todas estas nociones deben ser reguladas jurídicamente en su oportunidad. En consecuencia con esa realidad es un imperativo actualizar el Derecho Agrario nacional en correspondencia con sus nuevas dimensiones y para su efectiva realización.

Es importante señalar que el carácter multidimensional y multisectorial de la Agricultura sostenible y de la política alimentaria 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.

Food Safety, Food Security and Biotechnology

Segurança Alimentar e Biotechnologia¹

Roberto Grassi Neto²

Abstract

The purpose of the present article is to analyze the contribution of biotechnology in the development of seeds both conventional and transgenic and the issue of food security and food safety in the reality of agrarian production and consumer's protection, which concerns country's food self-sufficiency, availability, and also quality.

Key words

Food safety, food security, food, biotechnology, consumer law, consumer protection, agrarian law

Resumo

Procura-se abordar no presente artigo a correlação existente entre a contribuição da biotecnologia no desenvolvimento de sementes, tanto convencionais como transgênicas, e a segurança alimentar na realidade da produção agrária e da proteção ao consumidor, seja sob o aspecto de autossuficiência do país, seja no referente aquele quantitativo, seja ainda quanto à qualidade dos alimentos.

Palavras-chave

Segurança alimentar, alimentos, biotecnologia, direito do consumidor, proteção ao consumidor, direito agrário.

INTRODUCTION

Food Safety, between Quantity, Quality and Self-sufficiency

Food production has always had a vital role in the societies which, on their turn, have always been concerned with warranting the self-sufficiency of their respective domestic market supplies and with the efficient offer of healthy food products to consumers that do not pose any threats to the health of those ingesting them.

As of the 19th century, a new perspective arose on the food issue with the improvement of preservation methods that had remained almost unchanged for centuries. In this context, it is worth stressing the development of industrialized and frozen food.

The recent global movements against hunger originated in the end of World War II, when the governments started to recognize the futility of producing increased quantities of food without men and nations establishing the corresponding markets to absorb them.

The fact that poverty is the main cause of hunger and bad nutrition impacted so much on the

¹ This paper was published in the scientific journal **EU Agrarian Law**

² Associate Professor, Doctor and Master of Law by the University of São Paulo (USP); Professor of the Civil Law Department of UniFMU; Director of *Instituto Brasil Ambiental e Agrário* – IBRAA; State Judge in the Courts of the City of São Paulo (TJ-SP); Researcher of the Group of Agrarian Studies (Researcher) – GEA/USP and of the Group of Applied Environmental Studies – GEAMA/USP.

contemporary concept of food security that it turned out to be the main focus of world concern with the volume and stability of food supplies to meet the requirements of each individual.

In mid-1990s, however, such idea of food security achieved a new dimension, evolving from the simple meeting of individual necessities to a set of global actions aimed to help people have a healthy and active life.

Trying to encompass all the above dimensions, we believe that “Food and Nutritional Security” may be enunciated as the situation where people are able to have physical, economical and social access to sufficient food products, regularly and permanently, to meet their basic needs that, besides being produced sustainably and with due respect to the special dietetic restrictions or cultural characteristics of each population, are healthy, nutritious and risk-free, and are preserved as thus until their ingestion by consumers.³

Upon addressing the subject “food security”, the extent of the expression is one of issues that immediately arises.

In the best known Romance languages, the word “*segurança*” (Portuguese), “*sicurezza*” (Italian), “*sécurité*” (French), “*seguridad*” (Spanish), “*securitate*” (Romanian), corresponds both to the action and the effect of meeting specific needs, as well as the state, quality or condition of being free of dangers and uncertainties.

In all such languages, the same expression – “*segurança alimentar*”, “*sicurezza alimentare*”, “*sécurité alimentaire*”, “*seguridad alimentaria*” and “*securitatea alimentară*”, respectively – is used to express both the idea sovereignty with regard to food production and the access to food products by the population, or even the idea of the innocuousness of its production to the environment or of its ingestion by consumers.

Nonetheless, it should be noted that the discussions are apparently limited only to romance languages, since in western Germanic languages, such as English and German, for instance, distinct expressions are used for each meaning, so as to set aside any confusion about them: *food security* (English) and *Ernährungssicherheit* (German) for the concepts related to production sovereignty and guaranteed access to food; *food safety* (English) and *Lebensmittelsicherheit* (German) to express the concept of product safety.

1. Material and Methods

This study analysis legislation, doctrine and existing case law related to food safety and food security, to present proposals for law amendments.

2. Results

Food Security Regulatory Administrative Structures Worldwide and in Brazil

Currently “food security” regulatory administrative structures may be distinguished either in the global context or in regional and national scopes. Considering the global context, we may highlight the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), an entity focused on international policies to fight hunger and on the organization of the *Codex Alimentarius*, and the World Trade Organization (WTO), which goal is the global free trade.

³ GRASSI NETO, R. *Segurança Alimentar: da Produção Agrária à Proteção ao Consumidor*. (Thesis for the Associate Professor Exam). São Paulo: Law School of the University of São Paulo, 2011, p. 428.

Regionally, the references are the U.S. Food and Drug Administration (FDA)⁴ and the European Food Safety Authority (EFSA).⁵

On the other hand, the Brazilian food safety regulatory model is somewhat scattered among the National System of Food and Nutrition Security (SISAN)⁶, the National System of Sanitary Surveillance (SNVS), the National Biosafety Council (CNBS) and the National Biosafety Technical Commission (CTNBio).

Principles on Food Security

Raised to the category of fundamental right as of 2006, the access to proper food in Brazil is provided by constitutional and legal principles.

Among the constitutional principles it is worth highlighting the principle of protection of consumers' non-pecuniary rights, such as life, health, safety, access to proper food and consumption education. The list of constitutional principles is complemented by the principles that guide free competition and consumer's protection, in addition to those related to environmental protection and the social role of property.

By the same token, the legal nature of the precautionary principle and the principles of transparency, traceability, objective and joint liability of food product suppliers are indisputable.

The eternal search for effective food safety has also been provided with a vital tool with the arise of standardized controlling administrative procedures, among which we may underline risk analysis and management under the HACCP system (*Hazard Analysis Critical Control Point*) proposed in FAO's *Codex Alimentarius* (CAC/RCP 1-1969 as amended on 04-2003) and adopted both by the EU (introduced by Directive 93/43/CEE and currently provided in the Regulations 852, 853 and 854 of 2004) and the USA (Title 21 of the Code of Federal Regulations), and also by Brazil (Administrative Rule no. 1428/1993 of the Ministry of Health).

Spaziani and Cipriani⁷ stress that the basic concept of the system presupposes the existence in each productive process of "some 'critical points' whereby it is possible, upon adopting proper control measures, to prevent or reduce any danger to end product safety to acceptable levels". The monitoring of the activity developed in such critical points of the process permits, on its turn, to warrant the end product quality control. Accordingly, the word "control" herein corresponds to the performance of the operation aimed to "prevent, eliminate or reduce risks".

Biotechnology, Food Security and Food Safety

Considering the use of the new technologies to increase food production, particularly within the agricultural context, this is a subject that has been under heated debate marked by polarized positions, especially concerning the convenience of using or not techniques that

⁴ FDA is an agency under the U.S. Department of Health and Human Services that is incumbent on protecting public health, assuring the safety, effectiveness and security of medications for humans and animals, biological products, medical equipment, national food supply, cosmetics and radioactive products, in addition to regulating the manufacturing, advertisement and distribution of tobacco-related products. U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION – FDA. Centers and Offices. [Online]. [cited 06-04-12]. <<http://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/default.htm>>.

⁵ *White Paper on Food Safety* (entered into force 12 January 2000), [online]. [Cited 26-04-11]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/1999/com1999_0719pt01.pdf>

⁶ *Law 11.346/2006 of September 15, 2006*, (Brazil).

⁷ SPAZIANI, D., CIPRIANI, G. *Sicurezza alimentare e piano HACCP*. Roma: Buffetti Editore, 2009, p. 19.

involve transgenesis in the food sector, despite the use of biotechnology having a much wider scope.

On the one hand, an expressive part of producers and transnational agricultural technology companies, such as “Monsanto”, “DuPont” and “Syngenta” sustain that the creation of cultivars⁸ by using genetically modified seeds would be a real safety panacea against crop pests, capable of insuring the supply of the ever growing consumer markets and of raising the country to the status of agricultural commodity exporting power.

On the other hand, environmentalists and consumers’ entities assure that the cultivation of varieties of plants produced by using human interventionist techniques in their basic congenital structure would be an inconsequent solution that might expose both consumers and the environment to unnecessary risks.

Considering genetic manipulation it has occurred a fact that Germanò, with uncanny clarity, has named “nature’s jump”, a situation that would have never occurred naturally, but for man “inventing” the “*modus procedendi*”.⁹

Seed producing companies declare that when producers cultivate the soil with a genetically-modified product they are able reduce or eliminate the use of pesticides and, by the same token, their agricultural production increases significantly. To render that possible, the seeds have to be subject to genetic manipulation under one of the existing criteria.

The first intervening technique is called *Roundup Ready*TM (RR). Adopted in circa 75% of the global production of genetically-modified organisms (GMO), the method permits the substitution of an entire range of pesticides for a single herbicide, the glyphosate, which major advantage on the others according to the technology-holding companies is that it is water soluble and, therefore, less harmful both to the environment and humans. The second operational modality is the so-called “Bt” that proposes to reduce the use of pesticides in food production through transgenesis, consisting in the introduction of genes of a soil bacterium in embryos to create “pesticide plants”. The remaining 8% of the genetically modified organisms use a combination of both systems as the new seed “*Intacta RR2 Pro*”TM.

The Problems Resulting From the Use of Biotechnology in the Food Sector

It should be stressed that the alleged benefits of the use of transgenic biotechnology has been extensively challenged not only by consumer protection associations and environmentalists, but also by an expressive part of the food product producers.

Considering food consumption there is the concern that the genes of the bacteria introduced in transgenic products may be harmful to human health. Studies made with mice feed with transgenic potatoes to which the gene of the *Bacillus thuringiensis* was added, indicated damage to the intestinal cells of the mammals.¹⁰

⁸ Under article 2.2 of the International Code of Nomenclature for Cultivated Plants (ICNCP), “cultivar” is the “assemblage of plants that has been selected for a particular character or combination of characters, and which is distinct, uniform and stable in those characters, and when propagated by appropriate means, retains those characters”.

Under the legal standpoint, is considered a “cultivar” (article 3(IV) of Law no. 9456/1997) the “variety of any gender or type of superior vegetable that is clearly distinguishable from other known cultivars by a minimum margin of descriptors, for its own denomination that is homogeneous or stable regarding the descriptors through successive generations and which is a type usable by the agricultural and foresting complex, described in specialized publication available and accessible to the public, as well as a hybrid lineage component”.

⁹ GERMANÒ, A. *Biotechnologie in agricoltura*. In: SACCO, R. *Digesto delle discipline privatistiche – Sezione civile*. 4. ed. *Digesto banca dati ipertestuale*. Torino: UTET, 2008.

¹⁰ FARES, N.H., EL-SAYED, A. K. Fine Structural Changes in the Ileum of Mice Fed on δ Endotoxin Treated

Some recent lab study results are particularly worrying. In 2005, Professor Seralini of the University of Caen (France) made a research on the negative effects of the transgenic corn type MON 863¹¹. In 2009, a new research was issued by his team that compared the effects in rats after the ingestion of three different types of genetically modified corn (NK 603, MON 810, MON 863¹²) of which two, the NK 603 and the MON 810 are authorized to be planted even in Brazilian soil.

The analysis would have found clear consumption-related side effects for the three strains of genetically modified corn that changed according to gender and dose.

The effects were related mainly to the kidneys and liver, which are detoxification organs, despite with different results for the three GMOs. Other effects were also found, notably in the heart, adrenal glands, spleen, and the hematopoietic system. Such data would be indicative of liver and kidney toxicity possibly because the new pesticides specifically used for each strain of corn. Moreover, involuntary metabolic consequences, either direct or indirect, cannot be excluded from the genetic modification.

Another controversial technology consists in the use of antibiotic-resistant genes in genetic transfers. There is the concern that bacteria generally existent in the human organism might acquire this DNA and develop resistance to antibiotics.¹³

From the point of view of consumers, the concerns with sanitary risks are reasonable, and it is certain that, if genetically modified products are not properly controlled, dramatic situations will arise involving intoxication, allergies and other problems.

From the point of view of the environment, the increased use of herbicides has been associated to the increased appearance glyphosate-resistant weeds, a phenomenon that is present in traditional soybean cultivations and potentiated in transgenic farming. Accordingly, it is always worrying to ascertain that the statements of technology companies that glyphosate is water soluble are not true.

Moreover, the likelihood of the so-called *genic flow* occurring cannot be ignored, seeing that it is a phenomenon whereby the genes introduced in genetically modified plants migrate to conventional crops and contaminate the organisms by changing their genetic heritage.

From the point of view of farmers that use transgenic seeds, the main criticism consists in the fact that they are at the mercy of the biotechnology holders, such as Monsanto and Syngenta, that impose agreements on the producers with clearly abusive clauses.

During the first years of commercialization of *Roundup Ready*TM (RR) soybean in the USA, Monsanto even imposed on producers an agreement whereby they undertook not to store seeds from one year to the next. Such agreement also provided for production limits per hectare according to the producers' cultivation and the region.

Potatoes and Transgenic Potatoes. In *Natural Toxins*, 1998, vol. 6, pp. 219-233.

¹¹ SERALINI, G. E. Report on MON 863 GM maize produced by Monsanto Company – June 2005. Controversial effects on health reported after subchronic toxicity test: a confidential rat 90 day feeding study, June 2005. [Online]. [cited 13-04-11]. <http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/gentechnik/bewertung_monsanto_studie_mon863_seralini.pdf>.

¹² VENDOMOI, J. S. et al. A Comparison of the Effects of Three GM Corn Varieties on Mammalian Health. In *International Journal of Biological Sciences*, 2009, vol. 5, pp. 706-726. [Online]. [cited 13-04-11]. <<http://www.biolsci.org/v05p0706.htm>>. See also: SERALINI, G. E. How Subchronic and Chronic Health Effects can be Neglected for GMOs, Pesticides or Chemicals. In *International Journal of Biological Sciences*, 2009, 5(5), pp. 438-443.

¹³ The risk of resistance to antibiotics spreading out would be even more serious: it might be transferred via genetics (and more specifically by means of the so-called markers) to microorganisms and viruses that would become subsequently very difficult to fight. So, according to apocalyptic views, it remains the unpredictability of cascade effects of genetic manipulation in the long run. (VALLETTA, M. La disciplina delle biotecnologie agroalimentare: il modello europeo nel contesto globale. Milano: Giuffrè, 2005. p. 27).

As of 2000, despite the prohibition regarding the sale, storage or seeding of seeds harvested in the prior year being sustained, the transnational company replaced the contractual bond by a royalty system to be paid by the farmer directly upon the purchase of the product which means that, in the end, the farmer has to buy new seeds for each harvest so as not to breach the law.

In Brazil, article 10¹⁴ of Law no. 9456/1997 (The Cultivar Law) has granted to producers the so-called *farmer's privilege*, already provided in the UPOV Convention (International Union for the Protection of New Varieties of Plants) entered into in Paris in 1961, and that corresponds to the "right granted to plant breeders to reproduce seeds and store them from one year to the next."¹⁵ However the issue is far from settled, since the transnational companies understand that the Industrial Property Law would also grant them the possibility of charging royalties for the use of the technology.

This matter has already been subject to several judicial controversies both in Brazil and abroad.

In December 2011, the Brazilian Superior Court of Justice started the trial of a class action (REsp 1243386/2011-RS) against the charge of royalties for the use of the soybean transgenic seed *Round-up Ready*. The procedure that is still pending judgment was filed by rural syndicates of the State of Rio Grande do Sul, according to which the payment of royalties should not be analyzed under the so-called "Patent Law", but under the standpoint of the abovementioned "Cultivar Law".

Initiatives as this, where the economic power is challenged, are frequently considered lost causes beforehand because of the unbalance of the forces involved therein. Nonetheless, some of them have even been decided against the companies that hold the patent rights.

However, to farmers, the discussion involving GMO production is not limited to the payment of royalties, since the use of biotechnology always results in undesired consequences to producers that use conventional seeds.

The existence of transgenic crops in the same region certainly leaves farmers that use conventional seeds at the mercy of involuntary contamination of their product that may occur by cross pollination or by carelessness during the use of planting, cultivation, and harvesting machines, in the trucks used for transportation or storage silos.

The possibility of mistakes in transgenesis tests significantly increases the risk of conventional crop producers being unduly compelled to bear the payment of royalties to the companies that hold the technological patents.

Moreover, in case of contamination, the farmers are prevented from selling their conventional crops to cooperative associations that pay better price for non-transgenic products.

The legislator should adopt a more cautious view upon establishing amortization zones, keeping all of them for cultivations under more conservative standards (10 km as established by Conama Resolution 13).

Besides, legal provisions should be set forth so that additional costs resulting from the

¹⁴ *Article 10 of Law no. 9456/97, (Brazil):* "The property right on the protected cultivar is not breached by anyone that: I – reserves and plants seeds for its own use, in its establishment or in the establishment of any third parties of which it holds the possession; II – uses or sells as food or raw material the product obtained from its cultivation, except for reproductive purposes; III – uses the cultivar as variation source for genetic improvement or scientific research; IV – being a small rural producer, multiplies seeds for exclusively donation to or exchange with other small rural producers within financing of support programs to small rural producers organized by public agencies or non-governmental organizations authorized by the Administration".

¹⁵ About the subject see SCAFF, F. C. *A biotecnologia na origem de bens imateriais de direito agrário*. (Thesis for Chair Professor in Agrarian Law). São Paulo: Civil Law Department, Law School of the University of São Paulo, 2011, p. 174.

adoption of procedures to prevent contamination were borne not by the conventional farmer anymore, but by the producer of a genetically modified crop, or else by transgenic seed suppliers that are, ultimately, the ones interested in ascertaining whether the producer is violating or not their patent rights. Imposing on the farmer that uses conventional seeds the burden of extra expenses, such as the cleaning of the machinery or different silos for transgenic and non-transgenic seeds might increase non-transgenic product prices so much that the farmer would be not able to commercialize its harvest.

It was within the concerning conjuncture described above that the concept of “precaution” started to gather strength and consistency as a legal principle object of several studies, whether related to environmental preservation or consumer protection under approaches each time more vertical.

Biotechnology and non-genetically modified seeds

The use of biotechnology in food production is not restricted, however, to the production of transgenic plants.

In Brazil, this situation is clearly evidenced by the hybrid corn seed obtained by the simple crossing of different vegetable strains that presents increased productivity, comparable to and sometimes even higher than the productivity obtained by transgenic seeds.¹⁶

Another example of success, the “Free Soybean Program” has had encouraging results, indicating increased production of conventional hybrid soybean compared to transgenic soybean and at lower costs.¹⁷ This is an initiative of the Brazilian Enterprise for Agricultural Research (EMBRAPA), the Association of Corn and Soybean Producers of Mato Grosso (APROSOJA) and the Brazilian Association of Non-Genetically Modified Grains (ABRANGE), which goal is to extend the offer of high-performance conventional soybean currently with a range of 17 different options so that, upon assuring good sanitary conditions, it aggregates more value to conventional production.¹⁸

Accordingly, neither should be ignored that important European and Asian soybean importers pay premium for conventional soybeans, if it is possible to warrant that it is not a transgenic product.

CONCLUSION

¹⁶ The first Brazilian hybrid commercial specimen arose in the 1940s from the crossing of a US variety with Brazilian Cateto maize seeds. A recent study published by the Science Magazine produced during fourteen years in the so-called “Corn Belt” of the United States proved that North-American conventional grain producers are obtaining higher economic and financial results than farmers that cultivate transgenic crops. The explanation is provided by Paul Mitchell of the Wisconsin-Madison University, according to whom the cost decrease with the application of pesticides does not offset the payment of royalties.

¹⁷ According to ABRANGE reckoning, the average production cost of conventional soybean for the 2011 crop was R\$ 366.07 per hectare, an amount 14.68% lower than the 429.06 of the transgenic soybean. (Brazilian Association of Non-Genetically Modified Grain Producers. Informativo Abrange, October 2011, 2(4), pp. 3). More recent data also indicate that the productivity of conventional soybean BRS 284, for instance, was 74 sacs per hectare, therefore, much higher than the average 50 to 60 sacs obtained by the transgenic crop. (Brazilian Association of Non-Genetically Modified Grain Producers. Informativo Abrange, April 2012, 2(5), pp. 2).

¹⁸ Due to soybean sensitivity to the “photoperiod”, the adaptability of each cultivar varies according to the movement towards the South or the North. So, genetic improvement companies have attempted to transpose to Brazilian reality the criterion developed in the United States whereby it is possible to select, according to the maturity rate, seed varieties more suitable to each range of latitude. This is a clear example of the use of biotechnology independent from transgenesis. (EMBRAPA. Free Soybean Program. Conventional Soybean Cultivars. Empraba: Londrina, 2011, pp. 07).



Proposals of Legislative Innovation¹⁹

In Brazil, the progress achieved in food security is undeniable, and governmental authorities should be recognized for their special efforts to fight hunger, so as to grant to the population effective access to food, with particular emphasis on the “Zero Hunger Program”. Notwithstanding, situations of disrespect to consumer and environment protection still prevail, which allow us to conclude that the subject requires better discipline, as per the following proposals presented below:

01 – Creation of really effective policies to warrant the right to proper food regardless of the adoption of a joint, harmonious, consistent and comprehensive focus by governmental agencies, so as to prevent conflicting solutions for issues related to this subject from arising.

Therefore, we propose a legislative amendment to create the National Agency of Food Security that would integrate the National System of Food Security as the independent regulatory body incumbent on establishing policies, and providing or promoting food security-related social services, so as to insure that access is granted to all to sufficient offer of food (food security) innocuous to consumers’ health and produced without imposing deleterious effects on the environment (food safety).

The new Brazilian agency would have the role of establishing the policies that would warrant food security in all its dimensions: institutional, educational and nutritional, respecting cultural diversity in the production and access to food, food sovereignty, economic and sanitary protection of consumers, and would provide environmental safeguards for future generations.²⁰

Accordingly, we seek the adoption of a more consistent and harmonious independent policy for the sector which, grounded on recognized scientific principles, combines agribusiness development with the warranty that the access to healthy food will be transparent and will not pose serious risks to consumers’ health or the environment.

02 – Another point to be considered is the requirement that the fight against the practice of abusive prices in the food sector is combined with concrete efforts concerning the intrinsic quality of the products offered to consumers that cannot be susceptible to unnecessary health hazards. We cannot ignore that the escalate of diseases that overload the public health system results not only of hunger or nutritional deficiencies in the food, but also of the offer of products with questionable quality or that is harmful to consumers, and which consumption may affect both their health and their right to a balanced environment, eventually exposed to contamination due to the temerity and absence of criteria in the release of genetically modified organisms.

03 – Neither is it possible to conceive that food production be regulated by a legislation that establishes poor security criteria, where surveillance powers are granted to entities with questionable credibility and most of the time biased, since they are compromised with economic agents that hold *de facto* power.

¹⁹ GRASSI NETO, Roberto. *ditto*, p. 429-434.

²⁰ The Executive Board and Board of Directors off the new regulatory agency would cumulate the positions currently performed by the Interministerial Chamber of Food Security (CISAN) with part of the attributions of the current purview of the National Biosafety Council (CNBS) and the Collegiate Board of the National Health Surveillance Agency (ANVISA) concerning food regulation and surveillance. The new Agency would also be granted the attribution that is currently incumbent on the National Biosafety Council (CNBS) regarding the analysis of the hypotheses of release of genetically modified organisms (GMOs) for human food or for animals destined to the production of human food.



Maria João Estorninho²¹ stresses that, despite the several advantages of the self-control exercised by the food sector, there are dangers that cannot be disregarded concerning the adoption of such self-control.

Consequently, governmental agencies should be forbidden from taking their decisions based on opinions of researchers subsidized by biotechnology companies. Likewise, proposals should not be ignored without justification, such as the one prepared in 2007 in the end of the “III National Conference on Food and Nutritional Security”, an agency that is part of the “National System of Food and Nutritional Security”, to prohibit the production and commercialization of transgenic products and cultivations that represent a threat to peoples’ food sovereignty, cause irreversible damage to the environment, harm health and render family farming unfeasible.

This situation of clear non-compliance with the precautionary principle is illustrated by the successive authorizations granted to the commercialization of genetically modified soybean harvests without the performance of any independent scientific studies certifying that it is a product safe to human consumption and to animals destined to human consumption.

04 – We equally suggest an amendment to the law so that additional costs resulting of the adoption of procedures to prevent contamination of the conventional farming will not be borne by the farmer anymore, but by the producer of the genetically modified crop or by the companies that supply transgenic seeds.

It should be noted that preserving the non-genetically modified production is imperative, not only to safeguard the right of domestic consumers to opt for the use of food prepared with conventional grains, but also, from the point of view of international trade, to preserve the markets keen on importing non-genetically modified products such as the European Union.

05 – It is worth stressing that the existence of a legal provision instituting objective, full and joint liability of producers of genetically modified organisms for contingent damages caused to the environment and to third parties, including as a result of cross contamination, does not constitute sufficient protection either to consumers or the environment.

Neither has been successful the questioning *a priori* of the ironic pragmatism that characterizes the reasoning of high governmental ranks, according to which the risks involved in the production of genetically modified products is the lesser evil in face of the food crisis, and should be supported on behalf of food security, as if such concept were not intrinsically connected to the concept of the innocuousness of food products to the environment and consumers’ health (food safety).

Such questionings not only could, but should be renewed, including before our Courts, to warrant at least the resume of interests that were breached and should be cured both by biotechnology companies and the governmental bodies that have no legal or moral justification to unilaterally grant to themselves a bill of impunity for harmful actions or inactions eventually committed by them.

The action of the Judiciary Power, however, should surpass the mere cure of damages contingently suffered. Upon effectively interpreting the law according to the Federal Constitution, the Judiciary should be requested to recognize the inapplicability of the provisions that, whether directly or indirectly connected to Food Security, are an offense to the bedrock principles provided in the Constitution.

There is much more to be done. The enactment of the new Biosafety Law (Law no. 11105/2005) did not solve existing controversial points, and the discussion was kept alive with the admission of the representation of the Brazilian Institute of Consumer Defense (IDEC) by the Attorney-General Office that proposed an action for the declaration of

²¹ ESTORNINHO, M. J. Segurança alimentar e proteção do consumidor de organismos geneticamente modificados. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 62-3.

unconstitutionality of twenty-four provisions of the above law whereby discretionary power is granted to the National Technical Biosafety Commission (CTNBio) to decide whether the GMO is potentially responsible for significant environmental degradation.

The main argument presented by the Attorney-General Office in such Action for the Declaration of Unconstitutionality no. 3526 is that Law no. 11105/2005 would subvert the reasoning grounded on the precautionary principle (article 225(1)(III) of the Federal Constitution of 1988), since the text provides for the dismissal “by unilateral CTNBio’s decision, but considered final and unappealable, of the presentation of the Environmental Impact Study and Report (EIA/Rima) for the cultivation of transgenic seeds in Brazil”. Until April 2012, the case was still pending judgment.

Lastly, it should be stressed that transgenesis is only one of the techniques used in biotechnology; under certain circumstances it may be even considered the most proper one. There are, however, several others, such as the enhancement of hybrid seeds by selected scientific crossing that will certainly provide a valuable contribution to warrant increased Brazilian agricultural production, and with the advantage of not raising the same insecurity inherent to the option for genetic manipulation.

Each one of us should contribute to change the paradigm, either by requiring a more effective position from our governments, or by expressing our wishes and concerns to the suppliers when we purchase each item that is part of our meals.

And we cannot forget that, if the market attempts to meet consumers’ demands, we must be heard, one way or the other, so that consumption may be exercised without exposing our health or the environment to unnecessary risks, and so that, in the future, food insecurity is overcome by a more dignified and fairer society.

REFERENCE

1. Brazilian Association of Non-Genetically Modified Grain Producers. Informativo Abrange, October 2011, 2(4), pp. 3
2. Brazilian Association of Non-Genetically Modified Grain Producers. Informativo Abrange, April 2012, 2(5), pp. 2
3. ESTORNINHO, M. J. Segurança alimentar e proteção do consumidor de organismos geneticamente modificados. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 62-3.
4. FARES, N.H., EL-SAYED, A. K. Fine Structural Changes in the Ileum of Mice Fed on δ Endotoxin Treated Potatoes and Transgenic Potatoes. In *Natural Toxins*, 1998, vol. 6, pp. 219-233.
5. GERMANÒ, A. Biotecnologie in agricoltura. In: *SACCO, R. Digesto*
6. *delle discipline privatistiche – Sezione civile. 4. ed. Digesto banca dati ipertestuale.* Torino:
7. UTET, 2008.
8. GRASSI NETO, R. Segurança Alimentar: da Produção Agrária à Proteção ao Consumidor. (Thesis for the Associate Professor Exam). São Paulo: Law School of the University of São Paulo, 2011, p. 428.
9. *Law 11.346/2006 from 15. September 2006, 2006, (Brazil), [online]. [Cited 26-04-11]. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>.*



10. SCAFF, F. C. A biotecnologia na origem de bens imateriais de direito agrário. (Thesis for Chair Professor in Agrarian Law). São Paulo: Civil Law Department, Law School of the University of São Paulo, 2011, p. 174.
11. SERALINI, G. E. How Subchronic and Chronic Health Effects can be Neglected for GMOs, Pesticides or Chemicals. In *International Journal of Biological Sciences*, 2009, 5(5), pp. 438-443.
12. SERALINI, G. E. Report on MON 863 GM maize produced by Monsanto Company – June 2005. Controversial effects on health reported after subchronic toxicity test: a confidential rat 90 day feeding study, June 2005. [Online]. [cited 13-04-11]. <http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/gentechnik/bewertung_monsanto_studie_mon863_seralini.pdf>.
13. SPAZIANI, D., CIPRIANI, G. Sicurezza alimentare e piano HACCP. Roma: Buffetti Editore, 2009, p. 19.
14. VALLETTA, M. La disciplina delle biotecnologie agroalimentare: il modello europeo nel contesto globale. Milano: Giuffrè, 2005. p. 27.
15. VENDOMOI, J. S. et al. A Comparison of the Effects of Three GM Corn Varieties on Mammalian Health. In *International Journal of Biological Sciences*, 2009, vol. 5, pp. 706-726. [Online]. [cited 13-04-11]. <<http://www.biolsci.org/v05p0706.htm>>.
16. *White Paper on Food Safety* (entered into force 12 January 2000), [online]. [Cited 26-04-11]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/1999/com1999_0719pt01.pdf>
17. *Article 10 of Law no. 9456/97* (Brazil)
18. *Law 11.346/2006 of September 15, 2006*, (Brazil).

Contact address:

tiPeixoto Gomide, 1210, apt° 72, São Paulo, SP, Brazil, CEP 01409-00

Phone/Fax: +55 11 3263-0863 ; Cel: +55 11 8439-9209

E-mail: rgrassineto@uol.com.br



Basics and Dynamics of Public Orders in Agriculture. Public Orders in the Agricultural Contracts and Agricultural Industry

Fundamentos y Dinamismo del Orden Público en Agricultura.
El Orden Público en los Contratos Agrarios y Agroindustriales

Leonardo Fabio Pastorino¹

Abstract

This paper reviews the concept of public order. It analyses public order in agricultural contracts, social, economic and environmental public order.

The paper also analyses characteristics of agricultural activity which cause disadvantages to farmers in the production chain and in marketing. It is necessary to protect all farmers and producers in order to achieve sustainability of their agricultural activity and income.

Key words

Public Order, Agriculture, Agricultural Contracts, Production Chains

Resumo

En este trabajo se repasa el concepto de orden público y se adopta una posición amplia donde esta institución se refiere tanto a las normas que reflejan valores privilegiados por la sociedad y reprimen ciertas conductas o cláusulas contractuales como aquellas que activan el rol del Estado para la realización de dichos valores.

Se hace una evolución del mudamiento del orden público en los contratos agrarios; se realizan referencias al orden público social, económico y ambiental y de los valores no patrimoniales y se postula una nueva extensión del mismo a otros contratos más allá de aquellos de cesión de inmuebles rurales e incluso a otros institutos del derecho agrario más allá de los contratos.

Se hacen consideraciones a las características propias de la actividad agraria que provocan una situación de desventaja de los agricultores en la cadena de producción y comercialización. Por ello se postula alcanzar con el orden público agrario a cualquier productor, más allá de que sea propietario o arrendatario para extender sobre los agricultores y la agricultura un manto de protección que permita conservar la actividad a partir de la preservación, mejoramiento y adecuación de las rentas al contexto económico global de cada país.

Palabras claves

Orden público – agricultura – contratos agrarios – cadenas productivas

Hemos sido convocados por la UMAU a exponer sobre dos temas significativos, como siempre, seleccionados con sumo cuidado para abordar las máximas preocupaciones de interés académico y social actual y universal. También, como siempre, ambas temáticas podrían relacionarse en varios puntos. Sin embargo, y a pesar del gran interés que me genera el primero de los temas, me he decidido por el segundo pero tratando de encuadrar

¹ Prof. Titular ordinario de Derecho Agrario – Cát. I – FCJyS – UNLP - Argentina

el tema de los contratos agrarios y el del orden público que se propone asignar a los mismos desde la doctrina, en un contexto superior que englobe a toda la materia. Por dicha razón, al hablar de contratos agrarios no me voy a referir exclusivamente a aquellos vinculados con la cesión del uso y goce del suelo, sino que lo haré respecto a todos los contratos que involucren el desarrollo de la actividad primaria como también de las actividades conexas.

En primer lugar, querría precisar qué entiendo por orden público. El orden público representa el conjunto de valores e intereses que una sociedad determinada y en un tiempo determinado eleva a una jerarquía superior en el plano jurídico para, de ese modo, tutelarlos, promocionarlos y realizarlos. Se trata de valoraciones mayoritariamente aceptadas y vinculadas con el bienestar común, cuestión que legitima el sacrificio que, a su favor, deben realizar los intereses particulares (individuales o de grupos) en caso de contraposición con aquellas. A partir de esta identificación del orden público con ciertos valores el sistema jurídico define distintos tipos de instrumentos destinados a hacerlos prevalecer con respecto a las conductas que pudieran afectarlos así como también instituye otros que propenden a su realización y mantenimiento².

Tales instrumentos son de naturaleza plural. Es decir, no se vinculan exclusivamente a la materia de los contratos, si bien muchas definiciones dadas en el ámbito del derecho civil se relacionan con aquellas convenciones que no pueden realizarse o sostenerse por contradecir disposiciones legales consideradas imperativas. Esta percepción restrictiva o negativa del orden público se complementa con otros instrumentos de derecho público de igual carácter represivo de la acción o voluntad individual. Me refiero al derecho penal como al derecho contravencional o poder de policía, de naturaleza administrativa. Desde la lógica de estos tres diferentes sectores del derecho (civil, penal y administrativo) se elaboran respuestas diferentes pero que tienen una identidad común, reprimir ciertas conductas que no son queridas por el ordenamiento jurídico y también tienen en común la imperatividad, es decir, la condición de poner al sistema jurídico en actitud de neutralizarlas (nuevamente, desde la lógica de cada uno de los tres sectores del derecho al que nos referimos). La otra cara de este perfil negativo o represor, indica los valores positivos que el derecho se propone tutelar o consagrar.

Pero existe otra vertiente más que, a mi juicio, participa del orden público. Me refiero al perfil positivo vinculado a acciones del derecho puestas a servicio de la realización de los mismos valores. Se trata de un ejercicio activo del Estado para lograr realizar ese orden público con la aplicación del cuerpo normativo y el desarrollo de medidas concretas³.

Podríamos graficar los distintos tipos de instrumentos mencionados con este ejemplo vinculado a la función social de la propiedad: si lo que se busca o se considera de orden público es que la misma esté en manos de quien quiera o pueda realmente trabajarla, dicho valor puede ser protegido tanto a través de cláusulas contractuales de orden público que

² Como se puede percibir, parto para la definición de un aspecto conceptual, el de la escala o jerarquía de valores, para luego referirme a las consecuencias, y no defino al orden público por estas últimas, como a veces se escucha definirlo, en el sentido que se trata de las cláusulas imperativas, las que no se pueden dejar de cumplir, que es una mera consecuencia de lo anterior. En sintonía, Salvat dice que se trata de “un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos y algunas veces religiosos, a los cuales una sociedad considera estrechamente vinculada la existencia y conservación de la organización social establecida” (Salvat, Raymundo M., *Tratado de derecho civil argentino*, Parte General, 2º edición actualizada por Arturo Acuña Anzorena, 1º reimpresión, Tea, Buenos Aires, 1957, p.148). Ver también Deumier, Pascale y Revet, Thierry, voz *Ordre public*, *Dictionnaire de la Culture Juridique*, PUF, Paris, p.1119, los que señalan que, por su intermedio, se establece una jerarquía entre los valores fundamentales y los intereses no fundamentales.

³ Caballero, Francis, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, R. Pichon y R. Durand-Auzias, Paris, 1981, ps. 19 y ss.

protejan al arrendatario, como con medidas coercitivas que limiten la concentración en pocas manos o poniendo un mecanismo activo de reforma agraria.

Claro que también es necesario establecer que dichas decisiones deben ser de índole legislativo, es decir, logradas a través del consenso legitimante de las mayorías y también respetuosas del orden jurídico general. No deben ser dispuestas ni con arbitrariedad ni surgir de decisiones arrebatadas o del producto de mayorías meramente eventuales. También, en lo concreto, deben pasar el filtro de la razonabilidad, es decir, un análisis vinculado con el sacrificio menor que dichas medidas deben imponer al resto de los intereses o derechos en juego. Esto, puesto que desde el máximo orden constitucional, cuando se refiere al orden público se lo hace como sinónimo de tranquilidad, quietud o paz pública⁴ y no como sinónimo de hostigamiento o intervencionismo innecesario del Estado en la vida de los individuos⁵.

Desde esta interpretación amplia del orden público, podemos decir que muchos son los antecedentes legislativos que contribuyeron a formar el derecho agrario moderno, al punto de poderse identificar al orden público como una característica de este derecho. Observación que es también coincidente con el período de nacimiento del Derecho Agrario y del alejamiento de la visión excesivamente individualista del Derecho Civil decimonónico. De hecho, cualquier estudio sobre el orden público no puede apartarse de la inicialmente tajante distinción de Derecho Público y Derecho Privado, que el Derecho Agrario, junto a otras especialidades jurídicas, vino a cuestionar.

Reteniéndome en el caso argentino, considero tanto de orden público las primeras leyes sanitarias que buscaron proteger la producción en general y el mercado internacional de carnes, como las normas de intervención para regular dicho mercado en su faz interna y externa y también aquellas vinculadas con las tierras públicas y la colonización, ámbito, este último, donde se forjó, entre otros, el concepto de unidad económica, también de orden público⁶.

Sin embargo, la atención mayor o la discusión en torno al orden público, en Argentina como en tantos otros países, se estableció respecto a los contratos agrarios, particularmente el arrendamiento y las aparcerías, es decir, aquellos vinculados con la cesión del uso y goce del preciado suelo. Dicho orden público se identificó con la tutela del arrendatario. Así, sintetizando las posturas con la cita a un destacado agrarista de la década de los 50', Eduardo Pérez Llana que explicaba "la teórica igualdad que supone el Código Civil fue reemplazada por la aceptación legal de una realidad notoria: la desigualdad económica y de

⁴ Sánchez Viamonte, Carlos, voz Orden público (en la evolución contemporánea del derecho), *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Driskill, S.A., Buenos Aires, Tomo XXI, 1982, p.67. Es decir, se trata de que en las decisiones particulares que se adopten por el Estado a través de sus poderes, se interprete el sentir del pueblo y no que se utilicen estos mecanismos para hacer primar los intereses de grupos.

⁵ Ver en coincidencia con esto último uno de los últimos trabajos sobre el orden público en los contratos agrarios del reconocido agrarista argentino Francisco Giletta que luego de alertar de los extremismos estatistas y liberalizantes, señala al orden público como la búsqueda de la equidad y la racionalidad (*El orden público en los contratos de arrendamiento y aparcería*, publicado en el sitio Web de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/derecho-agrario>).

⁶ Recientemente el Congreso de la Nación, por impulso del Poder Ejecutivo pero contando con antecedentes propuestos por distintos bloques políticos, sancionó la ley 26.737 que llamaron de Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales, ley que busca limitar en un porcentaje determinado las tierras rurales con cualquier destino (productivo agrario o no) en manos de extranjeros. El art.1 considera a la norma de orden público, lo que suma un ejemplo más actual de la identificación de las leyes agrarias con ciertas decisiones colectivas. La ley afecta también la materia contractual ya que a partir de su sanción podemos hablar de un contrato de compraventa rural con connotaciones específicas debido a las restricciones impuestas en la selección del adquirente.

posibilidades, desigualdad que padece el campesino a quien el poder público –en ejercicio de su función social de bien común- ha de socorrer, procurando equilibrar las situaciones”⁷. En igual sentido, el favor legal hacia el arrendatario se percibió en las sucesivas leyes que, a partir de 1940 y hasta la década de 1960 fueron interviniendo en los contratos agrarios en Argentina, como también fue la orientación que tuvieron las cámaras paritarias, más allá de los excesos e incongruencias que fueron anotadas al respecto⁸ y de la inconstitucionalidad de su organización e integración que luego fue reconocida por la propia Corte Suprema⁹.

Es esta identidad del llamado orden público económico con la tutela de la parte más débil la que también inclinó la percepción de asimilación entre el derecho agrario y el derecho laboral una vez disueltas las cámaras paritarias especializadas, al menos en mi provincia de Buenos Aires. Más allá de cuestiones de índole más pragmáticas¹⁰, se entendía el conflicto entre arrendatarios y aparceros por una parte y propietarios por la otra, como una disputa entre trabajo y capital. De igual modo, Pasquale Nappi ha indicado que esta asimilación está detrás de una decisión “más o menos conciente” del legislador italiano, cuando impuso a los contratos agrarios el procedimiento laboral¹¹.

Pero si bien es cierto y ampliamente compartido que puede ser un valor a proteger el acceso a la tierra por quien quiera trabajarla, cuestión que de hecho está más o menos presente en todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos, lo mismo es cierto que a partir de la tutela del arrendatario y del aparcerero lo que se estuvo tutelando en su origen y actualmente es la producción agraria misma. Así, el ya citado Raúl Badaracco describe la situación de los arrendatarios y aparceros en las décadas de 1930 a 1950 como los que se ocupaban de alrededor del 70% de la producción, estando el 30% restante en manos de productores propietarios. Pero comienza su trabajo diciendo “la principal riqueza argentina es la explotación agropecuaria” y “dentro de la explotación agropecuaria, solamente el 30 por ciento es realizada directamente por el propietario del campo”¹². Esto podría permitir una interpretación diferente por la cual, si bien se tutelan a los arrendatarios, se lo hace, principalmente, porque a través de dicha protección se está influyendo o incentivando la actividad agraria en sí misma. Entiendo que estos dos aspectos están indicando lo que se llama el orden público social (la tutela de una mayor cantidad de productores que pueden acceder al bien productivo) y el orden público económico, la tutela de una actividad económica que genera riqueza tanto para quienes la realizan como para el sistema económico general. Ambos no son incompatibles, es más, ya Vivanco los organizaba en un tríptico junto al que hoy podemos denominar orden público ambiental¹³, y así los definía

⁷ Pérez Llana, Eduardo, *Derecho agrario*, segunda edición (actualizada), Abad & Beigbeder, Santa Fe, 1958, p. 219. El autor se refiere a la primera ley de arrendamientos, de 1921, ley 11.720. También Brebbia, menciona los “evidentes abusos en perjuicio de los arrendatarios” como motivador del establecimiento del “orden público económico” (*Manual de derecho agrario*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p.331), citando a Cozzi, el autor a quien todos refieren al tratar este tema.

⁸ Ver la obra de Pérez Llana en las páginas siguientes a la citada; desde la vertiente de los civilistas que afrontaron el tema de los contratos agrarios, con una mirada, a pesar de ello, bastante amplia y que se nutre de la doctrina agrarista, Viale, Domingo, *Los contratos agrarios (como parte integrante del derecho privado argentino)*, La Ley, Buenos Aires, 1996, ps.65 y ss. Badaracco, Raúl A., voz Fuero agrario, *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Driskill, S.A., Buenos Aires, Tomo XII, 1987, p.776 y en la misma enciclopedia, voz Cámaras paritarias, T.II, p.552.

⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19/9/60, “Fernández Arias c/Poggio”.

¹⁰ Los juzgados de trabajo del interior provincial, donde hay menos industrias, tenían menos causas y podían atender los conflictos agrarios, más comunes en ese ámbito territorial.

¹¹ *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Giuffrè, Milano, 1994, p.324.

¹² Voz Cámaras paritarias, cit., p.552.

¹³ Creo que hoy por hoy no se discute el orden público ambiental y la responsabilidad que la humanidad tiene respecto a la conservación del planeta. En el caso argentino, este orden público nace del propio

como los tres principios rectores de toda política agraria de la que deberían derivar los principios del derecho agrario¹⁴. También es cierto que puede considerarse un concepción evolutiva del orden público¹⁵ y no verlo vinculado a la tutela del arrendatario por parte débil sino por otros motivos que pueden ir desde su profesionalismo a la hora de realizar la agricultura, su compromiso con la tutela del recurso suelo y de otros recursos naturales involucrados o el simple y no por eso importantísimo resguardo de la tierra para un uso productivo agrario antes de que se mal use con otros fines o usos como el desarrollo inmobiliario, que, al menos en Argentina, vemos avanzar irracionalmente sobre tierras de alta vocación agraria. De hecho, es notorio que la última reforma de la ley de arrendamientos y aparecerías, 13.246, operada por la ley 22.298, enmarcada en una filosofía claramente desreguladora, mantuvo la declaración genérica de orden público que establece el art.1 de la misma.

Pero el interés nacional por la agricultura no está necesariamente vinculado o exclusivamente vinculado con la generación de riqueza como en el caso de Argentina o de otros países exportadores. Como una contracara de la moneda, también la agricultura es de orden público en los países importadores o dependientes que buscan alcanzar su suficiencia alimentaria y mantenerla¹⁶. En esta vertiente podemos ubicar a Europa con sus insignes recursos económicos volcados al sostenimiento de la agricultura y de sus agricultores, una exteriorización más de lo que ubicábamos como orden público en sentido positivo o activo del Estado. En definitiva, de esta situación da cuenta la discusión internacional donde, con distintas situaciones fácticas e intereses en juego, lo cierto que cada grupo participa y defiende a ultranzas sus posiciones en las negociaciones agrícolas¹⁷. Así, hasta el régimen internacional de los productos agrarios que surge de la Organización Mundial del Comercio que, por principio recoge el ideario liberal de la libre circulación de los productos y servicios, no puede dejar de considerar algunos aspectos, en materia agraria, que bien podríamos identificar con el orden público agrario internacional. Dichos aspectos están contenidos en el artículo XX del GATT que contempla las excepciones a las reglas liberalizadoras y que consienten algunas prerrogativas nacionales y otras excepciones a las

art.41 de la C.N. que instaura, junto a los derechos ambientales el deber de proteger al ambiente. Asimismo, la ley 25.675, general del ambiente, define de orden público a la misma y, a través de ella, al resto de la legislación ambiental que debe ser interpretada a partir de sus postulados. No vale la pena citarme para justificar que, a través de este sistema normativo ambiental la actividad agraria se encuentra sometida al respeto de dichos valores de orden público ambiental, todos saben que me acerqué al derecho agrario motivado por el estudio de normas que podían influir en la conservación de la naturaleza. Prefiero citar el excelente trabajo del profesor Casella que, en igual sentido, termina reconociendo que a partir del art.41 de la C.N. argentina, todo el derecho agrario queda condicionado por los principios e instrumentos ambientales (Casella, Aldo, Derecho agrario y derecho ambiental, en *Diritto agrario e ambiente. Convegno internazionale in memoria di Antonio Carozza*, a cura di Eloisa Cristiani e Alfredo Massart, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, ETS, Pisa, 2004, p.119.

¹⁴ Vivanco, Antonino, *Teoría de derecho agrario*, Ediciones Librería Jurídica, Tomo I, La Plata, 1967, ps.197 y ss. El autor, en realidad, veía por entonces el fin de conservación de los recursos naturales, fin que debía preservarse en defensa o tutela de la productividad misma de la tierra.

¹⁵ Pastorino, Leonardo F., *Derecho agrario argentino*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, segunda edición actualizada, 2011, p.499.

¹⁶ Idem, p.23.

¹⁷ Pastorino, Leonardo F., Impactos de las normas comunitarias y de la Organización Mundial del Comercio en el sector agroalimentario de los países de América Latina, en De Pablo Contreras, Pedro y Sánchez Hernández, Ángel, *Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2005, p.85. Ver también, IICA, *Disciplinas comerciales multilaterales de la OMC y negociaciones sobre agricultura en la Ronda Doha*, Montevideo, 2003, ps.45 y ss.

excepciones en amparo de la tutela alimentaria de la población¹⁸. Asimismo, del sistema actual de la Organización Mundial del Comercio podemos inferir algunas notas vinculadas al orden público en las excepciones vinculadas con el régimen de ayudas humanitarias; en el tratamiento diferencial entre países bajo el lema de fomento al desarrollo y a la reforma económica y también en las discusiones que se sostienen mayoría de los llamados “temas sensibles”.

Acá es donde me acerco al planteo inicial, donde creo que el orden público, más que contractual, o sobre todo, es agrario. Ello debido a que la actividad agraria produce alimentos u otros productos que, de todos modos, siguen siendo esenciales para el desarrollo de la vida humana en el planeta (medicinas, materiales de construcción, energía, etc.) y, a la vez, tiene características particularísimas, por todos nosotros conocidas (riesgos biológico, climático, económico, político; ciclos; producciones perecederas; inelasticidad de la demanda; imposibilidad de aumentar las producciones al ritmo de las exigencias de la misma; tendencia a la desvalorización de los productos primarios respecto a otros sectores productivos y de servicios y tendencia al acaparamiento de la renta de la producción agraria por otros sectores que intervienen en la cadena), que requieren de una protección o, al menos, consideración especial por el derecho. No por nada, volviendo al orden internacional, siempre se destinó a la agricultura un tratamiento particular en el GATT, primero, y en la OMC, después.

Estas cuestiones invitan a una permanente reflexión sobre aquellos valores que representan el orden público, su adaptación a los tiempos y realidades locales y también nos conectan con aquel interesante, aunque a veces mal tratado, tema de los principios del derecho agrario a través de los cuales dicho orden público se puede concretar en la faz legislativa, en la ejecutiva y también en la judicial.

Así, en la esfera de los contratos agrarios de concesión de uso y goce del fundo el orden público, como dijimos, debe ser interpretado en forma dinámica. Pero también, debe ser trasladada esta interpretación para poder ampliar su campo de actuación a otros contratos. Si inicialmente, en el sistema de las leyes de arrendamiento y aparcerías, el orden público se encaminó a titular la debilidad de una parte en sentido estrictamente social y económico individual; deberemos analizar si no corresponde avanzar a un sentido de orden público económico mucho más general en que se pueda, más allá de la consideración de las situaciones entre partes que, en su debilidad individual también deberán seguir siendo tuteladas, contemplar intereses económicos del Estado y, particularmente, la necesaria intervención en las estructuras jurídicas entre los eslabones de las diferentes cadenas productivas a fin de poder aceitar el funcionamiento de las mismas. Acá seguimos con este interesante aporte del prof. Massart que desde hace más de una década viene sosteniendo la necesidad de contemplar el derecho agrario desde esta perspectiva¹⁹. Dicha visión puede favorecer que, a través de un reparto equitativo de las rentas, se evite presionar al sector productivo primario. Esto porque, en una generalización que obviamente podrá tener un sinnúmero de situaciones de excepción, los otros sectores tienen mayor capacidad para concentrarse y acaparar la demanda con lo cual, logística de por medio, quedan en una

¹⁸ Así, en el inciso j) se permite a los estados adoptar medidas esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local; sin embargo, dichas medidas deberán ser compatibles con el principio según el cual todas las partes contratantes tienen derecho a una parte equitativa del abastecimiento internacional de estos productos.

¹⁹ Massart, Alfredo, *Producción agraria y producto agrícola en su evolución legislativa y dogmática*, 7mo. Congreso Mundial de la UMAU, Tomo II, Giuffré, Milano, 2004, p.3.

situación dominante que les permite imponer sus condiciones al productor primario, más allá de que éste sea arrendatario o propietario²⁰.

Entonces, la equidad debe primar al considerar también la distribución de las rentas entre los distintos factores productivos y la distribución de los recursos²¹ y por ende el acceso a las fuentes de desarrollo, de lo contrario, ponemos en riesgo el eslabón inicial de la producción. Precisamente, como señala con acierto el Grupo de Brujas, el problema central de la agricultura en todo el mundo es el de la apropiación de las ganancias del sector agroalimentario por la industria de transformación y la gran distribución²². Correlativo despojo al agricultor que sólo puede resolverse con la organización de los productores, la ampliación de su fuerza negociadora y, en última instancia, una intervención del derecho que garantice la equidad entre los actores de la cadena productiva²³. Esto hace a la finalidad esencialmente tuitiva del derecho agrario y a su perdurabilidad, ya que la actividad primaria es esencial para la continuidad de la vida en el planeta.

Entonces, la intervención legislativa en los contratos de integración también se hace necesaria ya que, como se viene sosteniendo, el productor es generalmente la parte débil y hasta se puede sospechar en algunos casos que esta modalidad sirva para encubrir un trabajo realmente dependiente. Puede suceder que algún empresario agropecuario por su propio volumen de producción, por concentrar alguna producción especial (denominación de origen, carnes de una especial calidad, etc.), pueda en ciertos casos integrar pequeñas empresas que le suministran insumos, materiales para el embalaje o presentación de sus productos si los comercializa directamente, e incluso puede integrar a productores de la misma zona que se dedican a la propia producción primaria, a los que –aventajado por el

²⁰ Pastorino, Leonardo F., *Derecho agrario argentino*, cit., p.499. El fenómeno descripto tiende a ampliarse a pasos verdaderamente exponenciales. Así, mientras en un trabajo fechado en 1993, el reconocido Andrés Ringuet indicaba que normalmente el sector comercial se queda con un 30% del precio de los productos agrarios (*Los fundamentos científicos de la teoría agrobiológica*, publicación mimeográfica hallada en el IDAIC, p.14); en el mes de marzo de 2012 se publicó que la Confederación Rurales Argentinas (CRA) una de las 4 asociaciones representativas de los productores agrarios había creado un sistema de monitoreo de precios ante algunos datos relevados por la entidad que indicaban que, sobre ciertos productos, la diferencia entre el precio pagado al productor y la góndola superaba el 400% (http://www.ieco.clarin.com/economia/titulo_0_663533719.html).

²¹ Ver, por ejemplo, Ventura (*L'industria agroalimentare tra produttori e consumatori: responsabilità ed esigenze*, Agricoltura e diritto, Scritti in onore di Emilio romagnoli, volumen secondo, Giuffrè, Milano, 2000, ps.1113 y 1117) que repasando la evolución del caso europeo desde la conformación de la CEE ve, a la par del conformarse de una articulación estrecha entre agricultura y los otros sectores económicos, una dependencia cada vez más fuerte de aquella con la industria de la transformación y luego de ésta con la gran distribución. También interesante porque concluye con un juicio crítico en el sentido que, no obstante, es desacertada la política comunitaria de incentivos públicos encaminados a favorecer estructuras asociativas entre los productores, tendencia que, en definitiva, forzarán las reglas de juego del mercado con este sistema de producción y gran distribución, en tanto que le resulta más importante contribuir a influir en la estructura y la dimensión haciendal para que los agricultores sean realmente empresarios con capacidad de determinar el qué producir, el cuánto y de qué calidad, de acuerdo a los requerimientos del propio mercado. Esto nos pone ante un ejemplo concreto de que la identificación de un valor como de orden público no tiene por qué reverenciarse con una única medida instrumental para alcanzarlo.

²² La economía actual se mueve con el motor de la organización y la prestación de servicios. Quien puede concentrar la relación con la demanda de los consumidores, puede someter al productor a sus condiciones. En un mundo cada vez más globalizado y de capital concentrado, la agroindustria pertenece a pocas manos y lo mismo ocurre con la gran distribución. La competencia de estos *pools* no gira en torno al concepto de calidad sino a la reducción de precios que transfieren a los agricultores que no están ni organizados ni asociados en escala semejante.

²³ *Agriculture, un tournant nécessaire*, p.37. Ver también, Snyder, para quien los agricultores de Europa cada vez son más dependientes de la industria mecánica y química, de los transformadores de productos, de los distribuidores y comerciantes en general e, incluso, de las instituciones financieras del Estado (*Diritto agrario della Comunità Europea*, p.8).

prestigio que su propia empresa o nombre comercial tiene en el mercado- les impone producir siguiendo ciertos protocolos y en base a determinada genética.

Sin embargo, la mayoría de las veces, el productor agropecuario, queda sometido a una única empresa que industrializa su producto en la zona o lo comercializa, la que también tiene organizada la recolección de los productos. También se da la dependencia con los supermercados que pueden llegar a asegurar la compra total de la producción de una determinada región. La dependencia es clara hasta desde la nominación que se le da a las partes: integrador e integrado.

En muchos de estos contratos las relaciones son complejas y tienden a desresponsabilizar al integrador. Por ejemplo, en la producción hortícola, el integrador –sin perjuicio que pueda ser también productor agropecuario- concentra en su poder la demanda por alguna relación comercial, por ejemplo, con un gran supermercado. El integrador puede ofrecer, o no, distintas prestaciones: semillas, agroquímicos, asesoramiento técnico, etc. El integrado se compromete a producir ciertas variedades, cultivarlas, cosecharlas, seleccionarlas y embalarlas de acuerdo a técnicas y características previstas en el acuerdo. Incluso se suele fijar alguna cláusula de exclusividad. Luego el integrador, en vez de comprometerse a la compra, simplemente se obliga a tomar la producción en consignación, haciendo una liquidación ulterior en la cual deduce los aportes ofrecidos, pero no se compromete ni responsabiliza por la venta.

Para quienes sostenemos que estos contratos, tienen que mantenerse en la esfera de influencia del derecho agrario y no ser considerados de derecho comercial²⁴, corresponde interpretar el contrato bajo una perspectiva tutelar respecto al productor agrario²⁵.

Para finalizar, recientemente me tocó comentar un caso de un contrato particular que se está difundiendo actualmente en la realidad ganadera argentina, el contrato de *feed lot*²⁶. Un contrato por el cual una parte entrega animales para ser alimentados, engordados y cuidados al titular de ciertas instalaciones de producción intensiva y con un método de alimentación balanceado a base de proteínas vegetales más que de pasturas naturales. Pueden ser considerados ambos sujetos productores agrarios y puede ser difícil de visualizar en esos casos la parte débil. Sin embargo, en el caso comentado la justicia comercial, contra la interpretación mayoritaria de la doctrina, calificó el caso dentro de la ley 13.246 de arrendamientos y aparecerías y por ende como un contrato agrario y aplicando la cláusula primera que define el orden público, se inhibió de aceptar la prórroga de jurisdicción.

Al comentar el caso, a pesar de que el titular del *feed lot* pasaría a ser el aparcero tomador de antes, es decir, quien cría los animales, mientras el dador se consideraba el capitalista fuerte, dije: “una cuestión económica relativa a que el precio de las materias primas o los aportes del productor primario siempre tiende a crecer menos o representar un menor valor respecto a los aportes de las actividades de servicios, de transformación, o de comercialización y distribución. Es decir, en el mercado actual, la logística tiende a capturar mayor rentabilidad que el trabajo agrario primario. En el modelo de desarrollo

²⁴ Pastorino, Leonardo F., La empresa agraria, en Piaggi, Ana, *Tratado de la empresa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, T.1, 2009, p.669. También ver mi Prólogo a la obra de Domènech, Gloria, *Los contratos de integración agroindustrial*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2010, p.12 y la opinión en igual sentido y con amplios fundamentos, luego del análisis de una basta legislación europea, en p.128 y ss.

²⁵ Muy incidentalmente y por la vía de principio estas ideas parecen ser aceptadas en el Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, recientemente puesto a consideración del Congreso Nacional. En el mismo, el art.11 establece la corrección al “abuso de posición dominante”, dejando librado a las leyes especiales una regulación más específica aunque la norma proyectada autoriza la intervención del juez para corregir e, incluso, volver la situación al estado anterior y fijar indemnizaciones.

²⁶ Pastorino, Leonardo F., *La naturaleza agraria del contrato de feed lot y la posibilidad de pactar la prórroga de jurisdicción*, Jurisprudencia Argentina, 2012-I-9.

cárnico de hoy, en cierta forma descripto por la sentencia, el productor pecuario depende de quien ostenta la organización (infraestructura, conocimiento, metódica y trabajo) del *feed lot* y esa dependencia lo pone en relación de subordinación, lo haga a cambio del pago de una suma fija o de una proporción de la ganancia (opción que, en muchos casos estará vinculada a la disponibilidad de capitales)²⁷.

Como palabras conclusivas y en forma sintética, entiendo que el derecho agrario, fundamentalmente por el tipo de actividad que realiza y las características de ésta y de sus productos, debe de ser contemplado como un derecho teñido de orden público. Tal caracterización no significa que todas sus normas e instrumentos sean imperativos, sino que la política agraria de cada país orientará los espacios propios de libertad para que la misma actividad agraria pueda ser incentivada y promovida a partir de la iniciativa privada. Sí, en cambio, entiendo que la esencia de la actividad hace surgir ciertos principios tuitivos que deben ser analizados y estar presente tanto en las normas como en las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales.

Entiendo que el orden público supera ampliamente el orden público económico y que en el ámbito agrario existen muchísimos valores a tutelar, que superan el marco de lo estrictamente patrimonial y del espíritu de ganancia. A la referencia ya hecha de los fines sociales y ambientales debemos sumar otros valores culturales comprometidos y el desarrollo de la persona humana en sentido amplio del término y no en el exclusivo sentido económico. En este punto, invito a la relectura de un trabajo interesantísimo de Michele Tamponi en el Segundo Congreso Mundial de nuestra asociación, que trata sobre *Il diritto agrario "non patrimoniale"*.

Luego de dejar sentado que el orden público agrario supera su ámbito de intervención a la materia contractual, sobre esta entiendo que dicho orden público debe ser interpretado en forma dinámica y polifacética, intentando alcanzar los distintos valores ya enunciados. En cuanto a los contratos agroindustriales, considero que se debe propender a que el derecho agrario infunda una tutela generalizada al sector productivo primario que es basal para el desarrollo de los restantes estamentos de las cadenas productivas. Asimismo, se debe tener en cuenta la situación de debilidad o condicionamiento económico de quien realiza la actividad primaria y depende de niveles de organización más elaborados que puedan imponer condicionamientos que terminen desalentando dicha producción primaria.

La caracterización de orden público agrario, en el sentido amplio y dinámico expresado, fortalece el sentido identitario y autónomo de la disciplina, alejándolo claramente del derecho civil tanto en el campo sustancial como en el procesal donde el espíritu tutelar de los intereses comprometidos debe de hacer abandonar el principio dispositivo característico del derecho civil pensado en el neutralismo que deriva de una declarada igualdad formal.

²⁷ *Cit.*, p.15.



Current Aspects for the Juridical Regulation of the Unit of Agrarian Exploitation

Aspectos Actuales para la Regulación Jurídica de la Unidad de Explotación Agraria

Rita Graciela Pernizza¹

Abstract

During the course of last decades, in the rural spaces of Latin America (and of the world) a dynamic process of transformations has taken place as being: changes organizacionales, particularities of the agricultural market in the international area, implementation of technology - between others - that one demonstrates in multiple aspects, between which the Earth does not escape as unit of agricultural exploitation.

The present work investigates on the precedents and the normative evolution of the Institute of the Unit of Agrarian Exploitation or Economic Agrarian Unit, both in the Argentine right and in the compared right; indicating the current aspects that imperatively are modifying the conception that for years has been had of the minimal ideal unit for the agricultural production, trying to demonstrate the necessary implications between the Agricultural law and the Environmental Law in pursuit to achieve a suitable regulation of the Unit of Agrarian Exploitation, to reach sustainable productions.

Key words

Legal Regulation, Agrarian Law, Environmental Law

Resumen

Durante el transcurso de las últimas décadas, en los espacios rurales de América Latina (y del mundo) se ha producido un dinámico proceso de transformaciones como ser: cambios organizacionales, particularidades del mercado agropecuario en el ámbito internacional, implementación de tecnología –entre otros- que se manifiesta en múltiples aspectos, entre los que no escapa la Tierra como unidad de explotación agropecuaria.

El presente trabajo indaga sobre los antecedentes y la evolución normativa del Instituto de la Unidad de Explotación Agraria o Unidad Económica Agraria, tanto en el derecho Argentino como en el derecho comparado; señalando los aspectos actuales que imperativamente van modificando la concepción que por años se ha tenido de la unidad mínima ideal para la producción agropecuaria, tratando de demostrar las implicancias necesarias entre el Derecho Agrario y el Derecho Ambiental en pos de lograr una adecuada regulación de la Unidad de Explotación Agraria, para alcanzar producciones sustentables.

¹ Abogada. Magíster en Derecho Fundiario y Empresa Agraria. Secretaria Relatora Fiscalía General de la Provincia de Corrientes. Profesora Adjunta de Derecho Agrario, de la Energía, Minería y Ambiente – Cátedra B de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Asociada al IADA. Socia UMAU.



Palabras claves

Regulación jurídica, derecho agrario, derecho ambiental

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se intenta desarrollar al amparo de aquellos principios generales del Derecho Agrario, enunciados por la doctrina con vocablos disímiles, pero con un idéntico fin, como lo es la preservación del recurso suelo en función de su capacidad productiva agraria; al ser justamente la dotación de dicho recurso y su mayor o menor adecuación superficial la que va a influir tanto en el desarrollo o involución de la empresa agraria, como en el nivel de impacto en el medio ambiente.

La unidad de explotación agrícola adquiere cada vez más, una posición superlativa en ésta particular reconfiguración de los sistemas de poderes a partir del denominado fenómeno de la globalización económico, financiera y tecnológica; ganando centralidad dentro de esa estructura, la superficie apta de la tierra, y ello como consecuencia del peligro de su escasez, vinculado indudablemente a los tipos de explotación predatoria que se ha impuesto a nivel mundial.

Analizaremos someramente cuáles son los factores que determinan y caracterizan el escenario agrícola, señalando que no solo inciden en él los agentes medioambientales, sino también otros aspectos que en el análisis adquieren tanta o mayor importancia que aquellos, tales como: el factor humano -por lo que se considerará la importancia que tiene el hombre como convertidor del paisaje- y las razones que lo llevan a ello; el trabajo; la distribución y rentabilidad de la tierra; así como la demanda del mercado, tanto a nivel nacional como a escala europea. Reflexionar sobre ésta problemática, ligada a un manejo racional y sostenible del recurso natural por excelencia, adquiere un significado diferente al de épocas pasadas, lo que impone en consecuencia un replanteo de cuestiones institucionales del derecho agrario como lo es la unidad de explotación agropecuaria.

1. Regulación de la Unidad Económica Agraria en el Derecho Argentino y en el Derecho Comparado

A lo largo de nuestra historia, la tierra ha constituido el único elemento sólido de riqueza y la única parte fuerte de un patrimonio, y esta función económica se ha visto duplicada con una función socio-política, ya que los pueblos manifestaban su poderío y el sostén de su soberanía en base a la mayor o menor extensión de dominios que detentaban. En consecuencia, la relación entre la propiedad de la tierra y el poder político dio como resultado la identificación entre propiedad y libertad.

En los orígenes, las reglas que sirvieron de maderamen a los sistemas jurídicos existentes fueron casi exclusivamente las normas que rigen las relaciones entre el hombre y la tierra; de aquí que influyeran tanto en la evolución del derecho. Análogamente, en un segundo período, que se extiende hasta fines del siglo XIX, sobre todo para los países de Europa occidental, el régimen jurídico de la propiedad de la tierra y las relaciones jurídicas agrarias no se han concebido dentro de otro marco que el del derecho civil.

La motivación de la regulación de la unidad económica agraria -también denominada unidad agrícola familiar, unidad económica de explotación, ó mínima unidad cultural-, ha sido en los diversos países, preservar el bien general antes que el particular y, por lo tanto, garantizar que las tierras productivas lo sigan siendo y no que, por ejemplo, se transformen en un bien de renta o simples emprendimientos inmobiliarios.



Los antecedentes que encontramos en torno al concepto de unidad económica en el Imperio Inca², en Roma, Grecia³ e incluso en la narración bíblica, son más aparentes que reales, ya que se tratan más bien de unidades de subsistencia, antes que magnitudes técnicas de explotación. Lo real es que desde la antigüedad se ha buscado la medida ideal para la propiedad de la tierra. La solución se ha pretendido encontrar en un sistema rígido y arbitrario para determinar la extensión máxima de tierra que puede legítimamente poseerse.

La Unidad Económica Agraria, en el concepto técnico que la misma comprende, ha sido construida en las últimas décadas del siglo pasado, constituyendo un valioso aporte al derecho agrario para el esclarecimiento de los problemas planteados en torno a la propiedad rural.

-En el Derecho Argentino: Desde los inicios de la organización nacional se hicieron intentos en el país sobre este tema⁴, aunque la verdadera división racional de la tierra y la elaboración de un concepto de unidad económica agraria (UEA) se remontan a la época en que el Estado se vio en la necesidad de legislar sobre la colonización de tierras deshabitadas o de incorporar a la producción tierras fiscales⁵ hasta entonces carentes de toda explotación. En ése marco, podemos decir que la acción importante en nuestro país, que restringió el dimensionamiento de las parcelas, consistió en la obligación legal de ejecutar programas de colonización (públicos o privados) de no dimensionar predios por debajo de determinado umbral, siendo el concepto utilizado el de “unidad económica familiar”, que tenía como finalidad establecer una unidad de medida a respetar para evitar el parcelamiento excesivo. Este concepto de Unidad económica familiar, y el método para su determinación han sido objeto de debate y enfrentamientos aún persistentes.

No obstante, podemos afirmar, que las primeras legislaciones al respecto⁶, si bien nacieron fundadas en el principio de la función social, se ejecutaron como una distribución de tierras que en la mayoría de las veces, constituyeron un acto de formalización del mercado de tierras y acceso social; y en otros casos, un acto político; es decir, ampliaron el derecho de acceso a la propiedad a campesinos, pero como mecanismo de fortalecimiento y captación política. Por ello, la calidad agrológica del suelo o la presentación de planes de desarrollo, no fue la tónica

² Entre los Incas, la unidad de explotación era colectiva, *el aillu*. Y conforme lo señala Horne, remitiéndose al historiógrafo español Joaquín Costa, se daban las siguientes características: “1º) La tercera parte de las tierras se distribuía todos los años por familia, en proporción al número de individuos que la componían. Ninguno poseía cosa propia. Los frutos eran de los que trabajaban. Tenían que ayudarse en el trabajo. 2ª) Las tierras restantes se cultivaban en común, como tributo al rey y al cacique; era la cosecha para el Dios Sol, que se guardaba en depósitos comunes. Existía la obligación de arar y sembrar la tierra de los ancianos, inválidos, enfermos, vencidos, etc. La recolección se efectuaba en forma conjunta” (Horne Bernardino; Reformas Agrarias; Bs. As. 1938; pág. 37).

³ Ya Platón se preocupaba de este problema en sus proyectos de distribución de la tierra; cada uno debiera poseer una parcela y no más. Para mantener inalterable la porción, se prohibía vender, comprar, hipotecar, o reunir varias parcelas en una sola por matrimonio o herencia (Gonnard, René; Historia de las doctrinas económicas; traducción de J. Campo Moreno; Madrid, M. Aguilar, 1956, pág. 192).

⁴ La Asamblea General Constituyente del año 1813 resolvió que a cada varón liberto se le diera cuatro cuerdas de tierra, a efectos de mantenerlos en actividad ya que por su condición no era una persona muy aceptada por la sociedad. En 1826 se sanciona la Ley Rivadaviana donde por enfiteusis, se estableció una unidad o suerte de estancia (media legua por media legua) de aproximadamente 1870 has, las que eran asignadas a los enfiteutas. Nótese que una legua equivale a 8650 metros, por lo que se podría considerar que esa medida configura para su época una Unidad Económica.

⁵ Entre 1907 y 1918 pasaron del dominio fiscal al privado 14.000.000 has.

⁶ En Argentina son ejemplos la ley Avellaneda de 1876; la 1256 de 1882; la 4167 de 1902; entre otras, (todas fijando máximos de hectáreas que podían tenerse según la explotación que se les daba).



para marcar la política distributiva de tierras⁷. Es también por ello, que al final del camino, los verdaderos beneficiarios fueron los grupos económicos poderosos, los que lograron acceder a los títulos de propiedad o simplemente adquirir los resultados de la formalización de las tierras.

Lo cierto es que las leyes integrales de colonización llegaron con atraso, porque a esa altura las tierras del estado Argentino (sobre todo en la región pampeana), estaban totalmente apropiadas, y además, fuertemente valorizadas. Sin embargo, la "*cuestión agraria*" tenía una enorme vigencia y el nuevo Estado intervencionista debía actuar. En ese contexto, la ley nacional de colonización 12.636, y su creación, el Consejo Agrario Nacional⁸, tuvo la gran virtud de construir, dentro del marco del sistema, un cuerpo completo de normas que intentaba dar racionalidad y, también, cierta equidad, tanto al uso como a la propiedad de la tierra, promoviendo, al mismo tiempo, un poblamiento más equilibrado del espacio rural.

El principio de la Unidad Económica aparece con la ley de colonización 12.636⁹, la que apartándose de lo que fue norma en leyes anteriores, no fija extensión determinada para la subdivisión de la tierra, ni la circunscribe a la de carácter fiscal. Por el contrario, subordina la superficie de los lotes en que se subdividan los predios a la naturaleza y topografía del terreno, debiendo calcularse en cada región de manera que el agricultor pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola utilizando su trabajo personal y el de su familia, y con capacidad productiva suficiente para cubrir las principales necesidades de vida y acumular un capital que le permita mejorar sus condiciones sociales y económicas y la técnica de la explotación¹⁰. En este nuevo concepto, la unidad económica no es una medida preestablecida sino que varía en función de un cúmulo de circunstancias. Se abandona el criterio rígido que no servía de parámetro para establecer un concepto general, pues era una medida arbitraria que prescindía de la ubicación del inmueble, la calidad de su tierra, etc.; de modo que lo que constituye una superficie apta para realizar una explotación económicamente adecuada en un lugar determinado no lo es en otro.

Posteriormente el principio de la unidad económica aparece en forma expresa –con esa denominación– en el Decreto Reglamentario¹¹ de la ley 13246¹², aún vigente. Por su parte, la ley 14.392 de 1955 –que sustituye el régimen de la ley 12.636–, dice que las tierras adquiridas por el Consejo Agrario Nacional (CAN) serán divididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación. Pero es en la ley 13995 donde el principio de la unidad

⁷ La expansión agrícola, en un ambiente físico dominado durante más de dos siglos por la explotación ganadera extensiva, incluyendo las primitivas vaquerías, la etapa del saladero y el posterior auge del lanar, se basó sobre la efectiva disponibilidad de las tierras de la región, después de que las fuerzas militares sometieron a las poblaciones indígenas. Previo a este proceso y durante su transición, enormes extensiones de tierras, que aún no habían sido incorporadas a patrimonios privados, fueron rápidamente distribuidas entre los sectores civiles y militares triunfantes, bajo la forma de grandes fundos. Esta distribución original de la tierra condicionó el tipo de poblamiento y el desempeño de las actividades productivas, pero de ningún modo impidió el desarrollo del capitalismo en la región pampeana. Así se conformó una estructura de propiedad, tenencia y uso de la tierra, que daría lugar a múltiples consecuencias económicas, sociales y políticas. Pero en los años '30 del siglo XX, después de más de cinco décadas de crecimiento acelerado, la agricultura pampeana había agotado las posibilidades de sostener ese ritmo, al menos bajo el mismo esquema que había originado su expansión. (Aportes para la Historia de las Instituciones Agrarias de la Argentina (II); Carlos Alberto León - Carlos Alberto Rossi; Publicado el 28/8/2006).

⁸ Organismo creado por ley, que intervino específicamente en la distribución de tierras fiscales junto con las provincias y en programas de Colonización, hasta el año 1980 en que fue disuelto.

⁹ Promulgada el 2 de septiembre de 1940.

¹⁰ Artículo 21 de la ley 12.636.

¹¹ Art. 30 del Decreto 7786/49 reglamentario de la ley 13.246.

¹² Régimen Jurídico de Arrendamientos y Aparcerías rurales, (B. O. 18/09/48).



económica aparece hasta sus últimas consecuencias, estableciendo la nulidad absoluta de la subdivisión de las tierras públicas (más allá de la división en unidades económicas hecha por la ley) y modifica también el régimen sucesorio del Código Civil acordando al propietario el derecho de designar el heredero que continuará la explotación y si éste no lo nombraba debían hacerlo los herederos. La intensificación del proceso de transferencia de propiedades hizo que se legisle y reglamente la subdivisión de la tierra, apareciendo en primer plano lo que se llama la Unidad Económica Agraria.

Evidentemente, las medidas limitantes para la excesiva división del fundo rural, son de orden legal, y su objetivo es evitar que se produzcan subdivisiones por debajo de lo que en general se considera como una dimensión económica; con esto se pretende que un mayor número de empresarios agrícolas, con más recursos de todo tipo, se conviertan en micro emprendimientos agrícolas que se consideran no solo antieconómicos para sus dueños, sino también perjudiciales para el bien común, aún cuando los mismos propietarios fundiarios no adviertan los perjuicios futuros. Y dentro de las disposiciones legales que en el derecho argentino han evitado la pulverización de las propiedades inmuebles rurales, podemos decir que cobra un papel protagónico el Decreto Ley 17.711/68, pues al introducir modificaciones parciales a los artículos 2.326 y 3.475 del Código Civil significó un gran avance legal en ésta cuestión.

El artículo 2.326 del Código Civil, en su parte pertinente expresa: *“No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica”*; y por otra parte, y operando como complemento de éste, el artículo 3475 bis del mismo cuerpo legal señala: *“Existiendo posibilidad de dividir y adjudicar los bienes en especie, no se podrá exigir por los coherederos la venta de ellos. La división de bienes no podrá hacerse cuando convierta en antieconómico el aprovechamiento de las partes, según lo dispuesto en el artículo 2326”*.

Como consecuencia de lo dispuesto en el Art. 2326, varias provincias argentinas promulgaron leyes reglamentando lo allí dispuesto¹³, partiendo del concepto de unidad económica agraria, pero en la mayoría de los casos¹⁴ sólo se la define, y el resto del articulado da notas referidas a la subdivisión. Se puede observar que las provincias que han regulado lo dispuesto por la norma civil, carecen de procedimientos que contemplen la situación de los propietarios de unidades insuficientes, sin dar una respuesta o solución que efectivamente resguarde sus intereses económicos sin vulnerar los derechos de la comunidad, señalando sólo aspectos restrictivos. Otro problema lo constituye la organización catastral insuficiente ya sea por lentitud o falta de políticas claras, así como la carencia de títulos inmobiliarios, lo que torna dificultoso hacer un control adecuado del proceso.

- **En el Derecho Comparado:** La mayoría de los países del mundo tienen leyes que reglamentan unidades mínimas; los primeros en vislumbrar el problema del fraccionamiento ilimitado de los predios fueron Dinamarca, Francia, Irlanda y Suiza, que adoptaron normas legales que se extendieron a toda Europa. En Italia se conoce como *“minima unitá colturale”*, en España *“finca de reemplazo”*, en Francia *“partage indivision”* en Alemania *“hof”* y en

¹³ Entre ellas: Entre Ríos (Ley N° 8773), Corrientes (Ley 3228/74), Córdoba (Ley N° 5485/72), La Pampa (Ley N° 468/73); Tucumán (Ley N° 3658/70), Jujuy (decreto N° 4785/79), Salta (Ley N° 5304/78), Buenos Aires (Código Rural, Arts. 43 y sgtes); Santa Fe (Ley 9319/83).

¹⁴ La ley de la provincia de Entre Ríos presenta además una detallada metodología para unificar operativamente el concepto; y la ley de la provincia de La Pampa directamente establece las magnitudes superficiales básicas para sus distintas zonas agrarias.



Brasil se denomina “*módulo rural*”. Por otra parte, luego de la guerra 1814/1918, los países centrales de Europa debieron remover la vieja estructura de tipo feudal, y si bien mantuvieron el concepto de la propiedad privada y su protección, la sometieron a necesarias restricciones; las constituciones nacionales elaboradas en esta post-guerra consagran el principio de la función social de la propiedad al lado de la función personal y como límite de ésta¹⁵.

En la actualidad, la estructura de la agricultura en los Estados miembros de la Unión Europea (UE) varía en función de las diferencias en geología, topografía, clima y recursos naturales, así como la diversidad de las actividades regionales, las costumbres sociales y de infraestructura.

Uno de los mayores problemas de la reforma de estructuras en Europa es la lucha contra la pequeñez de las parcelas y de las unidades productivas; en el presente trabajo puntualizaremos en aquellos países a los que el problema del fraccionamiento de la tierra ha representado un problema amenazador para sus economías.

-En **España**: La ley de Modernización de Explotaciones Agrarias¹⁶ (Ley 19/1995, de 4 de julio)¹⁷ modificó en forma sustancial el régimen establecido en la “Ley de Reforma y Desarrollo Agrario” (Decreto 118/73) sobre las unidades mínimas de cultivo¹⁸ otorgando a las Comunidades Autónomas la determinación de su extensión al establecer la nulidad de los actos o negocios jurídicos que produzca la división o segregación de una finca rústica cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo y, sobre todo, al constituir un derecho de retracto a favor de los titulares de las explotaciones prioritarias¹⁹. La ley 19/1995 se propone corregir los desequilibrios y las deficiencias estructurales de las explotaciones trayendo a colación un nuevo concepto que se piensa eficaz, que es el de

¹⁵ Entre las constituciones de la primera postguerra, en el centro de Europa cabe citar la de Polonia (1921 reformada en 1926) que decía: “...Dada la importancia de la tierra para la vida de la nación y del Estado, la ley podrá someter su comercio a ciertas restricciones. Las leyes determinarán la medida en la cual el Estado tiene derecho a proceder a la retroventa forzosa de la tierra y regular el traspaso, inspirándose en el principio de que la estructura agraria de la República de Polonia debe ser fundada sobre unidades agrícolas capaces de suministrar una producción normal y que constituyan la propiedad individual de los ciudadanos” (Cita de Pérez Llana; Eduardo; Derecho Agrario, 4ª ed.; Librería Editorial Castellví, Santa Fè, 1963).

¹⁶ La Ley de Modernización publicada, trata de afrontar los graves problemas estructurales de la agricultura española, fundamentalmente la escasa dimensión de las explotaciones, con su reducido tamaño, y la insuficiente eficiencia productiva. Para resolverlos establece como objetivos los siguientes fines: estimular la formación de explotaciones agrarias con unas dimensiones suficientes que puedan asegurar la viabilidad económica de las mismas, fomentar el asociacionismo agrario como medio para la formación de explotaciones agrarias con dimensión suficiente.

¹⁷ Antes de esta Ley ya hubo dos intentos normativos que no llegaron a dar los frutos apetecidos. Fueron la Ley de Explotaciones Familiares Agrarias de 14 de abril de 1962, que ni siquiera llegó a nacer, y el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, de poca aplicación que perseguía como objetivo la protección de la explotación familiar agraria y facilitar la incorporación de los agricultores jóvenes a las actividades agrícolas. Se orientó el Estatuto hacia la constitución de explotaciones agrarias viables que mantuvieran su integridad y continuación como unidades empresariales, que alcancen una viabilidad social y económica. Para estos objetivos y fines, la norma estatutaria establece una definición de explotación familiar agraria como “*el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado, siempre que constituya el medio de vida principal de la familia, y tenga capacidad para proporcionar un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores*”.

¹⁸ En el Título II, Artículo 23 la ley dice que: “Se entiende por unidad mínima de cultivo, la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socio-económicas de la agricultura en la comarca o en la zona”.

¹⁹ Brebbia, Fernando P.; Introducción al Derecho Agrario Comparado; UNR Editora; 2002; pág. 115.

explotación prioritaria, a la que se pretende potenciar mediante beneficios fiscales, ayudas económicas y otras medidas de fomento. Asimismo, la ley da una importancia central a la explotación prioritaria²⁰, a los efectos de la aplicación de las medidas preferenciales que se le otorgan. Además, en la explotación familiar, el titular debe ser agricultor profesional, con un nivel de capacitación agraria suficiente, tener entre dieciocho y sesenta y cinco años de edad, estar afiliado al régimen correspondiente de la Seguridad Social y residir en la comarca donde radique la explotación, salvo fuerza mayor o necesidad.

-En **Italia**: Debido a la excesiva fragmentación de la tierra -que impedía un cultivo racional- el Código Civil Italiano había dispuesto una serie de reglas en su artículo 846²¹ y siguientes, que constituían precisamente la reorganización de la propiedad rural. Para definir la unidad mínima de cultivo se consideró, de acuerdo con las disposiciones de la legislación nacional y regional los siguientes factores: el trabajo de la familia campesina; la situación demográfica en la zona; el territorio de la producción específica y el total de ingresos del trabajo, en el caso de que sea agricultor profesional. En el Artículo 847 determinaba que la unidad de cultivo se haría especialmente por zonas, teniendo en consideración el ordenamiento productivo y la situación demográfica local, señalando la consecuencia de nulidad del acto por la autoridad judicial a instancias del Ministerio Público, en caso de la violación de la norma. De acuerdo a la citada legislación, la unidad mínima cultural es, de hecho, concebido sobre todo en términos económicos, que es variable de un lugar a otro y de un cultivo a otro y tiene, como punto de referencia constante y meta, la necesidad y suficiencia de tierra para la extensión el trabajo de un agricultor familiar directo o convenientes para el cultivo.

2. Determinación del Concepto de Unidad Económica Agraria

El concepto de Unidad Económica Agraria o como quiera que sea que se ha dado en llamar en los diferentes países, surge como una necesidad para paliar las deficiencias físicas del fundo agropecuario que se presentan como un obstáculo para una adecuada producción agropecuaria. Y ésta situación se ha planteado en el curso de la historia de los distintos continentes, en la mayoría de los estados que han encontrado la base de su desarrollo económico en la agricultura, y cuando, como consecuencia del avance del derecho sobre la gran propiedad feudal -delineando un derecho hereditario de los inmuebles concebidos como derecho de propiedad individual para después de su muerte- el sistema halló el fracaso en el

²⁰ la Ley se centra en el desarrollo de las denominadas explotaciones agrarias prioritarias: define previamente lo que considera “explotación agraria” como el “conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica”. Para que una explotación sea considerada como prioritaria se exigen como requisitos económicos, primero que posibilite al menos la ocupación de una unidad de trabajo agrario, y además que se obtenga una determinada renta de referencia que se fija en relación a los salarios brutos no agrarios en España, tal como se señala en los artículos 4 y 5 de la Ley.

²¹ En el artículo 846 el Código italiano (hoy derogado por el Decreto Legislativo de 29 de marzo de 2004) señala que “en los traspasos de la propiedad, en las divisiones y en las asignaciones a título cualquiera, que tengan por objeto terrenos destinados a cultivos o susceptibles de cultivos, y en la constitución o en los traspasos de derechos reales sobre dichos terrenos, no debe darse lugar a fraccionamientos que no respeten la unidad mínima de cultivo”, agrega además que “se entenderá por unidad mínima de cultivo la extensión de terreno necesaria y suficiente para el trabajo de una familia agrícola y, si no se trata de terreno roturado, para ejercitar, un cultivo según reglas de la buena técnica agrícola”.



parcelamiento excesivo al no haberse previsto el uso racional de la tierra y su destino económico. La Argentina no fue ajena a éste problema, y ello como consecuencia del fraccionamiento excesivo de la tierra que fuera avalado por la legislación civil que al legislar la propiedad consideró a la tierra como un bien susceptible de división (Art. 2326 antes de la reforma de 1968), como también al implementar un sistema sucesorio que habilitaba a los herederos a la partición del bien en tantas porciones como derechohabientes existieran.

Es así, que nuestro país, como tantos otros, ha delineado a través del tiempo sistemas legislativos tendientes a resolver la cuestión, resignando en parte la política del rígido sistema liberal adoptado por el codificador al seguir el modelo del Código napoleónico. Y de éste marco de ensayos legislativos²² emerge como un instituto más del derecho agrario, la *unidad económica agraria*, concebida por la doctrina como la más adecuada para llevar a cabo un emprendimiento agrícola rentable, o al decir del Profesor Pastorino como la “dimensión del que puede tener un fundo agrario o rural, para que la explotación que se lleva a cabo en el mismo no resulte antieconómica”²³.

En general, se ha conceptualizado a la Unidad Económica agraria como "todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia que aporta la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa”²⁴. Igual definición ha impuesto la Ley 14.392 en su artículo 21, y además el concepto es tomado por la mayor parte de las legislaciones provinciales que han reglamentado la norma del código civil a fin de evitar la fragmentación excesiva de la tierra.

Cuando hablamos de “unidad”²⁵ nos referimos a una cantidad estandarizada de una determinada magnitud física, y justamente ésta medida –llamada unidad económica- responde a un semblante de la propiedad: su extensión. En general, una unidad de medida toma su valor a partir de un patrón, o de una composición de otras unidades definidas previamente. La palabra unidad permite nombrar a una determinada propiedad de las cosas que está relacionada con la imposibilidad de división o separación. Pero la “unidad” de la que nos ocupamos en éstas líneas, tiene además la particularidad de estar infundida de otros aspectos, que son determinantes en su conformación, y tienen que ver con la técnica a emplear en la explotación agraria, con la producción mínima, con el cuidado del suelo, y otras cuestiones que varían con el tiempo y con el espacio, lo que implica que la unidad económica no puede determinarse de una vez y para siempre, porque lo que hace varios años era UEA tal vez no lo sea ahora. La técnica da lugar a que se modifiquen las superficies debido a que una explotación es una combinación de factores, a lo que debemos adicionar otros determinantes como ser: clima, calidad de suelos, etc., que influyen en la mayor o menor productividad.

Por otra parte, se han delineado distintos conceptos en torno a la unidad económica agraria teniendo en cuenta ya sea la naturaleza de su conformación, o la característica de sus beneficiarios. Así se hace referencia a la *Unidad Económica Familiar*: como aquella superficie de tierra que permite vivir decorosamente a una familia pero no admite la participación de personal eventual, o sea que toda la actividad de la explotación tiene que ser

²² Estas leyes que intenta poner límites a las divisiones de tierras por debajo de su unidad económica, evitando la fragmentación y minifundio, han comenzado a ser revisadas por diversos sectores, unos que intentan aumentar el mercado de tierras y otros que derivan titulares de partes indivisas por derecho sucesorio.

²³ Pastorino, Leonardo Fabio; Derecho Agrario Argentino; 1ª Edición; Bs As; Abeledo Perrot, 2009; pág. 404.

²⁴ Art. 30 del decreto 7786/49 reglamentario de la ley 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías rurales.

²⁵ (*Del lat. unītas, -ātis*); Propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere. Diccionario de la Real Academia Española (RAE).

resuelta por el agricultor y su familia; a la *Unidad Agrícola de Hecho*: que son las existentes en una zona determinada.; a la *Unidad Agrícola Deseable*: que está asimilada a la Unidad Económica Agraria, con la diferencia de que en esta última, el nivel de vida considerado es el medio regional, que puede ser deseable o no; y a la *Unidad Agrícola Económica Adecuada*: es aquella que se condiciona a la aptitud o capacidad del agricultor, a la cantidad de miembros de la familia, a la disponibilidad de personas adultas aptas para el trabajo o a la capacidad física de los miembros de la familia. Pero, más allá de su denominación, todas tienen como común denominador el hecho de que son conceptos ligados a la determinación de umbrales de rentabilidad.

-Metodologías para determinar la UEA: Los métodos²⁶ que se han utilizado para determinar la UEA, responden a estudios de economistas. Hay autores que consideran como base de determinación de la Unidad Económica Agraria al *trabajo* y en función de ese factor se resuelve la Unidad. Otros autores²⁷, piensan que la base para determinar la UEA es el *nivel de vida*. A efectos de lograr esta determinación gráfica el Ing. Foulón considera una estructura, por ejemplo de 200 hectáreas y en ella determina el valor de la producción y su costo, asegurándole al productor un decoroso nivel de vida y una utilidad razonable; la cual se estima en un determinado porcentaje del valor de la producción.

Un instrumento de importancia en la toma de decisiones, cuando se analizan problemas de escala, es la determinación de umbrales de rentabilidad o dimensión mínima, que cuantifica el número de unidades de producto que cubren los costos fijos, los costos variables de producción y los costos de comercialización. En el punto de equilibrio los costos fijos son cubiertos por la contribución marginal, por lo que a partir del mismo se verifican las utilidades.

Según Foulón se entiende por *Unidad Económica* en Agricultura, a la extensión de tierra necesaria para permitir la vida decorosa de una familia normalmente constituida, y asegurar el desenvolvimiento de la empresa, admitiendo la intervención de mano de obra adventicia en una proporción prudente. O sea que debe cumplir ciertos requisitos como ser lograr un nivel de vida decoroso y obtener una utilidad suficiente como para permitir la formación de un fondo de reserva y un fondo de previsión. En éste caso, se agregan al concepto de umbral de rentabilidad dos requisitos: el hecho de considerar a la familia agraria como principal aporte del trabajo y la evolución favorable de la empresa, ligado al proceso de reinversión que se asocia a un adecuado nivel de rentabilidad²⁸. Este último requisito que incorpora la necesidad de asegurar cierto nivel de utilidad provoca un incremento en el punto de equilibrio.

Más allá de que los conceptos esbozados pertenecen al mundo de la economía, es sabido que el cálculo de unidades económicas fue necesario para diagramar las leyes que implementaron los programas de colonización, que son actividades desarrolladas por diversos organismos públicos (Secretarías de la Producción, SAGPYA) e incluso privados (ONGs) vinculadas al desarrollo. El procedimiento utilizado a nivel oficial en la determinación de la Unidad

²⁶ Para la Metodología utilizada para determinar la UEA, Ver: Trabajo presentado en el 2º Congreso Regional de Economía Agraria, 3º Congreso Rioplatense de Economía Agraria, XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, realizado en Montevideo del 5 al 7 de Noviembre 2008. <http://www.economiaagraria2008.com/htm/programa.html>.

²⁷ Foulón, Luis A.; Esquema de economía Rural. Buenos Aires;1963.

²⁸ Iguales parámetros se han utilizado en la provincia de Santa Fe, que en la ley 8.417 (suspendida su aplicación por dos años) en su artículo 2, define a la unidad económica como “la superficie mínima que asegure la rentabilidad de la empresa agraria de dimensión familiar y asegure un proceso de reinversión que permita su evolución favorable”.

Económica Agrícola (U.E.A.) en nuestro país, es el del Ing. Urbano Fernández (1945) basado en el supuesto de que, con relación a la superficie, la forma funcional de los ingresos de la empresa es lineal mientras que los costos ajustan a una función parabólica. La Unidad Económica Agrícola surge de la intersección de costos e ingresos en función de la superficie. Por otra parte el Ing. Luis Foulon (1946) desarrolla un procedimiento para la determinación de la U.E.A. bajo el supuesto de funciones lineales en función de la superficie tanto para los costos como los ingresos, pero incluye expresamente en los costos fijos el nivel de vida de la familia agraria e impone en los costos una utilidad previsible que se asimila al requisito del procedimiento de Fernández en cuanto a lograr un nivel adecuado de rentabilidad. El método de Fernández se ajusta a la teoría económica que sugiere que los costos y los ingresos cambian a medida que cambia la escala de producción, y adopta una función parabólica de costos totales.

De aquí que el cambio en los precios de los productos y los costos de los insumos, implica también el descenso o ascenso en la superficie de la UEA. A través de éste análisis se puede evaluar, mediante la aplicación de los distintos procedimientos de uso corriente, pero basados en los principios del análisis del punto de equilibrio, el impacto que tiene la adopción de tecnología disponible y el cambio de actividades productivas, sobre los umbrales de rentabilidad de los sistemas agropecuarios, y en consecuencia en la determinación de las unidades mínimas de cultivo.

Más allá de reafirmar la cualidad de dinámico del concepto en análisis, lo expuesto nos lleva a determinar que los cambios producidos en el desarrollo rural, constituyen factores de importancia para repensar un concepto de unidad de explotación, que acompañe al modelo agropecuario reinante.

3. Aspectos Actuales que Influyen en la Regulación del concepto de Unidad Mínima de Explotación

No cabe dudas a ésta altura, de la multiplicidad de factores que hacen a la conformación de la unidad económica de explotación. Los que, remozando las enseñanzas del maestro Pérez Llana²⁹ podríamos agruparlos en factores: a) técnicos; b) agroecológicos; c) económicos; d) sociológicos y e) jurídicos. Entendemos que dichos factores no han mutado en su estructura, pero sí en sus contenidos, que distan en mucho de ser los que reinaban en la conciencia del legislador al momento de delinear el primitivo concepto de unidad económica agraria, por lo que cualquier política legislativa no debería dejarlos de lado al momento de actualizar sus regulaciones.

-Aspectos Ambientales³⁰: El Art. 41 de la Constitución Argentina (reformada en el año 1994) consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano

²⁹ “Esta unidad económica se halla integrada por factores técnicos, económicos, sociológicos, agroecológicos y jurídicos. El factor técnico aparece bajo la exigencia de una explotación racional; el factor agroecológico, como las condiciones de la tierra, superficie, calidad; el factor económico, en la forma de relación entre producción y consumo: lo que produce una familia de tipo medio cuyos miembros ayuden al trabajo común; por último, el carácter jurídico de esta medida resulta de que ésta representa la concreción justa del derecho de propiedad en un caso determinado”.(Pérez Llana, Eduardo; Ob. Citada; pág. 116).

³⁰ “En el agro, se ha producido una sustitución de factores productivos tomados directamente de la naturaleza por otros previamente fabricados por el hombre: se trata de medios de producción externos a las explotaciones agrarias –energías, abonos, productos fitosanitarios, originándose el efecto negativo de la contaminación “difusa” –denominada así por pasar inadvertida ante nuestros ojos, en su origen y en sus efectos, y cuyas consecuencias a medio plazo se dejan sentir en la calidad de ciertos recursos como por



y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo..”. Esta introducción del concepto de Sustentabilidad en la cultura social es un paso importante en la búsqueda de soluciones. Este concepto implica el uso de los sistemas ecológicos de una manera que satisfaga las necesidades actuales sin comprometer la satisfacción de las necesidades ni las opciones de las generaciones venideras.

La idea de Sustentabilidad busca establecer un punto de equilibrio razonable entre el hombre y la naturaleza. Para buscar este punto de equilibrio sería interesante conocer cuáles son los extremos. Así, podríamos decir que la Sustentabilidad se ubica en un punto intermedio entre dos situaciones extremas: la preservación de los recursos naturales y la Explotación. La actividad agraria debe realizarse con los instrumentos del ambiente, y el consumo, debe volcarse a los alimentos saludables³¹, en una búsqueda constante de las formas y procedimientos de intervención del Hombre para conseguir sus objetivos preservando los recursos naturales. Esto implica trazar como objetivos: la viabilidad de los sistemas económicos a largo plazo, la perpetuidad ecológica y la equidad social.

-Cambio del Modelo Económico: En las últimas décadas, se ha impuesto un enfoque productivista y cortoplacista de la agricultura basado en la adopción generalizada de paquetes tecnológicos universales sin considerar la diversidad ambiental y cultural de las regiones productivas. Ello trajo aparejado cambios significativos en el uso de la tierra con una marcada tendencia a la expansión de las fronteras agrícolas y a la simplificación y uniformidad estructural y funcional de los esquemas productivos.

- Expansión de la Frontera Agrícola: En la República Argentina, desde mediados de la década del noventa, se produce en gran parte de su territorio, la expansión de la frontera sojera. La ampliación de este cultivo, compite y desplaza a otros sectores como la ganadería vacuna, y a otras áreas, como el tambo y los montes nativos, marcando una tendencia sostenida en cuanto al uso del suelo hacia un patrón de especialización, con reducción de la rotación y posible degradación del suelo, además de un aceleramiento en el despoblamiento de las zonas rurales, provocando la exclusión generacional de los jóvenes y de las explotaciones familiares³². En la provincia de Entre Ríos, uno de los efectos indirectos del crecimiento de la producción de soja, fue la aceleración del proceso de concentración de la propiedad.

-Siembra Directa: El paquete tecnológico empleado en la siembra directa, implica fuertes inversiones en maquinarias, escaso trabajo del suelo y la sustitución de mano de obra.

-Implementación de Tecnología: El hombre ha trazado sistemas agrícolas hondamente productivos pero, al mismo tiempo, extremadamente inestables y cada vez más dependientes

ejemplo las aguas subterráneas y los suelos” (Sánchez Hernández; Ángel; “Nueva Configuración Jurídica de la Actividad Agraria”; Comunicación presentada en la Jornada Temática “Empresa Agraria y Cooperativismo”; Madrid 18 y 19 de abril de 2002).

³¹ Un dato a tener en cuenta es el uso de fertilizantes: A mediados del siglo XIX Justus von Liebig, padre de la “Química Agrícola”, descubrió el carácter esencial de los minerales en la vida de las plantas. El corolario de este avance trascendental fue la incorporación del uso de fertilizantes químicos a la agricultura. Si bien este proceso fue muy lento y en principio circunscriptos a determinados cultivos (hortalizas, frutales) el consumo mundial de fertilizantes oscilaba alrededor de 2 millones de toneladas y llegó a 14 millones en 1950, y siguió avanzando al paso de los años debido al mayor rendimiento en las cosechas.

³² (Dominguez y Orsini, 2009:69 y 78).



de subsidios de energía bajo la forma de tecnologías de insumos. Las consecuencias ambientales de este modelo se manifiestan especialmente en la degradación del suelo, la contaminación del ambiente y la pérdida de biodiversidad y de servicios ecológicos fundamentales brindados por la naturaleza. Sin embargo, la aplicación de este principio a los sistemas agrícolas ha permitido establecer un claro beneficio de la diversificación productiva en el largo plazo.

-La Globalización: Los cambios globales inciden en los sistemas de producción y van llevando a transformaciones en la organización empresarial tanto de los productores como de los comerciantes y de los consumidores. Obligan a una mayor competitividad y en consecuencia a una mejor utilización de los recursos disponibles; pero también afectan las estructuras agrarias por tener que adaptarse a una mayor competencia en los mercados, llevándolas a procesos de integración en cadenas y clusters, y a transformar los tamaños de las unidades productivas. Otro aspecto que altera las estructuras agropecuarias es el control cada vez mayor que ejercen los países industrializados en el campo tecnológico, influyendo en el mercado financiero internacional para acelerar procesos de concentración y acumulación.

CONCLUSIONES

Es imprescindible entender que toda propiedad o parcela rural que se encuentre en producción, o en condiciones de producir o ser explotada, es una “Unidad Económica” por sí misma, cualquiera sea su superficie, ya que directa o indirectamente genera empleo, consumo, riqueza, equidad social, evita el éxodo campesino, etc., satisfaciendo la función social que el hombre, ante su imperiosa necesidad de alimentarse, le ha impuesto.

Debemos desterrar de plano la asociación del concepto de unidad económica agraria con la pequeña, mediana y gran propiedad, y proporcionar herramientas tendientes a delinear sistemas productivos rentables que conduzcan a lograr el mayor desarrollo económico y social de los habitantes, sin soslayar las políticas ambientales, capacitando y exigiendo a tal efecto a sus integrantes para realizar esa tarea, que es ni más ni menos que la del control y prevención de todo proceso de degradación de los suelos; la recuperación, habilitación y mejoramiento de las tierras para la producción y la promoción de la educación conservacionista, implementando los medios para adecuar la utilización de la tierra, independientemente de su superficie en particular, amparando el equilibrio de los ecosistemas.

El Estado tiene la obligación de promover y estimular a través de sus leyes, toda actividad productiva que conduzca a lograr el mayor desarrollo económico y social de los habitantes, para lo cual debe abandonar el apego a institutos clásicos vinculados a esquemas rígidos y obsoletos, adecuando las normas a los nuevos factores de la producción. Para esto debe asumir el papel que está llamado a cumplir a través de sus organismos técnicos, legislativos y jurídicos; capacitando y exigiendo a tal efecto a sus integrantes para realizar esa tarea, que es ni más ni menos que la del control y prevención de todo proceso de degradación de los suelos, como asimismo la recuperación de las tierras para la producción, independientemente de la superficie de los inmuebles.

Además, toda disposición legal que implique control se reduce en su eficacia si no se dispone de los medios suficientes como para hacer efectivo ese control, por lo que se requiere una exposición clara de los criterios legales a adoptarse, a fin de facilitarse su interpretación y aplicación. Es por ello que aún en las provincias en que se ha legislado la unidad económica, la fragmentación continúa realizándose, al no contar con sistemas registrales adecuados.



BIBLIOGRAFIA:

1. Foulón, Luis A.; Esquema de economía Rural. Buenos Aires;1963.
2. Horne Bernardino; Reformas Agrarias; Bs. As. 1938.
3. Pérez Llana; Eduardo; Derecho Agrario, 4ª ed.; Librería Editorial Castellví, Santa Fé, 1963.
4. Brebbia, Fernando P.; Introducción al Derecho Agrario Comparado; UNR Editora; 2002.
5. Pastorino, Leonardo Fabio; Derecho Agrario Argentino; 1ª Edición; Bs As; Abeledo Perrot, 2009.
6. Ferrer, Aldo; Historia de la Globalización; Fondo de Cultura Económica; Bs As.; 2001.
7. Agroalimentos y Globalización; El Desarrollo Humano en América Latina; Ed. Ediar; Bs. As.; 2007.

Contact address:

Rita Graciela Pernizza

Teléfono: 0054 3794 428497

Correo Electrónico: rpernizza@hotmail.com



Consumer Preferences and Biotech Foods in EU and US Law

Las Preferencias del Consumidor y los Alimentos Biotecnológicos en el Derecho de la ue y de los EEUU¹

Ludivine PETETIN²

Abstract

There is growing consumer unwillingness towards biotech foods in both the EU and the US. Consumers have ethical, moral, social and societal concerns over biotech foods such as GM and cloned foods. They want to know where their food comes from and how it is produced. Such opposition has been demonstrated by the increased reliance on various means to accommodate consumer preferences: direct democracy and institutions listening to the public.

Key words

Consumer preferences, biotech food, European and American law

Resumen

Hay un creciente pérdida de entusiasmo de los consumidores respecto a los alimentos biotecnológicos en la UE y los EEUU. Los consumidores tienen objeciones éticas, morales y sociales sobre los alimentos biotecnológicos como los alimentos genéticamente modificados y los alimentos clonados. Los consumidores quieren conocer de dónde vienen los alimentos y cómo son producidos. Tal oposición ha sido demostrada por la creciente dependencia en los diversos medios para dar cabida a las preferencias del consumidor: la democracia directa e instituciones que escuchan al público.

Palabras claves

Alimentos Biotecnológicos, Preferencias del Consumidor, Unión Europea, EEUU

INTRODUCTION

In both the EU and the US, citizens' initiatives – the process whereby the public can file a petition to request new legislation – seems to be expanding. In the EU, the European citizens' initiative (ECI) entered into force in April 2012. The ECI is a new tool created by the Lisbon Treaty which gives one million citizens the right to ask the Commission to consider drafting new EU laws. It could lead to greater participatory democracy and consumers being heard. For example, at the end of 2010, two NGOs, Greenpeace and Avaaz, filed a petition signed by over 1 million European citizens calling upon the European Commission to put a moratorium on the introduction of GM crops into Europe. In the US, the Food and Drug Administration (FDA), who regulates biotech foods and ensures that they are safe and correctly labelled, can be petitioned to possibly change the law. Under §553(e) of the Administrative Procedure Act (APA), the public can provide impetus for rulemaking. Citizens have exercised this right in order to require the FDA to assess the GE AquaBounty Salmon as

¹ **This paper was published in the Scientific Journal EU Agrarian Law**

² University of Hull (United Kingdom), School of Law



a food additive rather than a drug and to request the mandatory labelling of GM and nanotech foods. This rulemaking has some similarities with the ECI even though in the US a more individual approach is adopted. As such a provision already existed in the US, it might have inspired the EU to establish a similar one. Both processes allow direct democracy and the involvement of the public in the rulemaking process, creating a direct dialogue between the government and the public.

Second, institutions in the EU and the US have provided momentum to enhance the accommodation of consumer preferences. In the EU, the 2010 GM crop cultivation proposal from the Commission allows Member States to restrict or prohibit GMO cultivation based on environmental, health and socio-economic considerations. Such a proposal could provide an opportunity for the public to be heard. In contrast, the US courts have shown willingness to listen to consumer preferences. In the 2010 Boggs case, the Court of Appeals 6th Circuit found that the Ohio ban at the heart of the case – which prohibited dairy processors from making claims about the absence of artificial hormones (growth hormones) in their milk products – breached dairy processors' First Amendment rights to free speech. Thus, consumers have an interest in knowing how their food was produced and manufacturers should be allowed to tell them.

Recent surveys have been interpreted as showing that the public is no longer concerned about modern biotechnology, such as animal cloning, genetic engineering and nanotechnology, and its resulting foods.³ However, they only show that consumers have also other worries, such as the financial crisis, current high unemployment rates and austerity measures. Biotech foods, such as cloned foods, nanotech products, rBST milk or meat and GM foods from both plants and animals, continue to raise issues for consumers such as ethical, moral, social and societal concerns, showing the wide reach of consumers' worries.

This paper will argue that recent developments have shown that the public is still highly interested and concerned about biotech foods. Consumers want to be informed about what they eat. This is demonstrated by the fact that there is an increase in voluntary labelling schemes/certifications, such as organic and fair-trade products. Consumers focus on the process – that is how a food is produced – not the end product.

Such a tendency is pervasive in the EU and the US. First, in both systems, direct democracy is developing and could materialise as a key tool for consumers to express their preferences towards biotech foods and their labelling. The public wants to be involved in the decision-making process and to be heard. Second, momentum from the EU institutions and the US courts show that they are listening to consumer demand.

1. Direct democracy and biotech foods

In the EU and the US, citizens' initiatives – the process whereby the public can file a petition to request new legislation – seems to be expanding. Various petitions dealing with modern biotechnology have already been submitted to the relevant authorities.

A. European Citizens' Initiative

It is often said that the EU suffers from a democratic deficit.⁴ However, the new ECI should improve the democratic input of the EU as it allows citizens of the EU to submit a petition to

³ See for instance Populus Survey (March 2012), British Science Association.

⁴ See for instance, WIELER, J.H.H. The Political and Legal Culture of European Integration: an Exploratory Essay. In *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9 (3-4), pp 678- 694 and BOUVENS, M. et al. *The Real World of EU Accountability: What Deficit?* (ed). USA: OUP, 2010. ISBN 978-0199587803.



the EU institutions. It has the potential to increase public participation⁵ and therefore direct democracy. ‘The main purpose of citizen participation is to engender (or restore) public trust and legitimacy, especially in areas of risk and scientific uncertainty, such as new technologies.’⁶ It could enhance European governance through greater openness, transparency and participation.

The Lisbon Treaty introduced a new form of public participation in the shaping of EU policy, the ECI through Article 24(1) TFEU and Article 11 TEU. Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the Citizens’ Initiative defines the rules and procedure governing this new instrument.⁷ The ECI was launched on 1 April 2012 when Regulation (EU) No. 211/2011 entered into force.

The ECI allows 1 million citizens from at least one quarter of the EU Member States to invite the European Commission to propose legislation in areas where the Commission has the power to do so. The organisers of the ECI must then create a citizens’ committee composed of at least 7 EU citizens who are resident in at least 7 different Member States. The committee must then require the registration of its proposed initiative to the Commission. These are ended the ‘easy’ part of the requirements to fulfil. The Commission can either accept or refuse the registration – decision which can be appealed by the committee.

The committee will then have one year to collect the necessary statements of support after the **certification of the online collection systems it will have created**. The number of statements of support has to be then verified and certified by the competent authorities in the Member States. It is only after all those other steps that the committee can finally submit its ECI to the Commission. The Commission will then have 3 months to examine the initiative and decide how to act on it.

The ECI is an ‘agenda-setting initiative’ which obliges the Commission to give ‘serious consideration to requests made by citizens’, but it is not obliged to act on them.⁸ If it decides not to act, the Commission will, nonetheless, have to clearly explain its reasons. The Commission’s decision on whether or not to act on an ECI is a political one, it is not subject to an appeal procedure – unlike its decisions on registration. The Commission is not compelled to approve the initiative. It is up to the Commission’s discretion. No judicial review of this decision can be exercised as it falls under the scope of the Commission’s EU legislative procedure.⁹ Once the ECI is approved by the Commission, it is the beginning of a lengthy EU legislative process. The initiative will have to go through the appropriate legislative procedure and therefore will have submitted to the EU and the Council. Therefore, there lots of hurdles in the process as various stages have to be overcome. For Dougan, the ECI is a ‘frail instrument’ and will therefore only create marginal benefits to EU democracy first because it is likely to be activated by organised civil society rather than the general

⁵ For more on public participation, see ARNSTEIN, R. A Ladder of Citizen Participation. In *JAIP*, 1969, 35 (4), pp 216- 224; KIRK, E., BLACKSTOCK, K. Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against “Better Regulation” in British Environmental Permitting Regimes’. In *Journal of Environmental Law*. 2011, 23 (1), pp 97- 116; LEE, M., ABBOT, C. ‘The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention’. In *Modern Law Review*. 2003, 66(1), pp. 80- 108; STEELE, J. Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-Solving Approach. In *Oxford Journal of Legal Studies*, 2001, 21(3), pp. 415-442; CARDWELL, M. Public Participation in the Regulation of Genetically Modified Organisms: A Matter of Substance or Form? In *Environmental Law Review*, 2010, 12 (1), pp.12.

⁶ FLEAR, M.L., VAKULENKO, A. A Human Rights Perspective on Citizen Participation in the EU’s Governance of New Technologies. In *Human Rights Law Review*, 2010, 10 (4), pp. 661-688.

⁷ Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the Citizens’ Initiative, 2011, L 65/1.

⁸ The European Citizens’ Initiative, Europa. [Online]. <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q40>>.

⁹ In contrast, in the US, such a decision can be reviewed (as will be observed).



public and second because it greatly relying upon mediation between the European institutions.¹⁰

The ECI allows the direct involvement of the public and could diminish the democratic deficit of the EU. European Commission Vice President Maroš Šefčovič is confident that the European Citizens' Initiative will create a 'genuine European public space', accessible through a state-of-the-art and user-friendly website, which will be available in all 23 official languages of the EU with an official register for the initiative, enabling citizens to find information on ongoing initiatives and allowing organisers to launch their initiatives.¹¹ The ECI could be a means to strengthen the 'levels of citizenship engagement with their own exercise of public power.'¹²

The ECI is one of the ways to accommodate transnational concerns such as: labelling, consumer choice and information including towards modern biotechnology and biotech foods. It allows the public to have some input on decision- and policy-makers but also by the public as they are the first recipients of such laws – they have an interest. At the end of 2010, two NGOs, Greenpeace and Avaaz, filed a petition signed by over 1 million European citizens calling upon the European Commission to put a moratorium on the introduction of GM crops into Europe.¹³ Greenpeace and Avaaz when collecting the one million signatures made sure that all the data collected – full name, address, nationality and date of birth – were been screened to ensure the rejection of incomplete, invalid or duplicate signatures.¹⁴ However, the European Commission said the signatures could not be accepted as an official ECI as it did not respect the formal procedural requirements and added that initiatives could only be registered and signatures collected from 1 April 2012.¹⁵ Data requirements for the ECI are very restrictive as the date, place of birth and passport or ID details are mandatory which for some seems unnecessary and risky for data protection reasons.¹⁶ Therefore Greenpeace and Avaaz cannot even use the signatures gathered. The Commission nonetheless added that because this 'petition' reached over one million signatures, it would give it very careful consideration.¹⁷

Thus, such a system can pressure policy- and decision-makers by attracting their attention on specific issues – as is the case with GMOs. However, there is a risk that such an initiative finish as being a tool used by a few organisations, lobbyists and not the public and its general interest – as it is a burdensome, highly procedural, lengthy and costly. Another challenge raised is as to what the Commission is going to do with the ECIs: will it ignore them or will it lead to actual new legislation being enacted?

B. The right to petition for the regulation of biotech foods in the US

¹⁰ DOUGAN, M. What are we to make of the Citizens' initiative. In *Common Market Law Review*, 2011, 48 (6), pp. 1807-1848.

¹¹ ŠEFČOVIČ, M. Citizens' Initiative will bring Europe closer together. In *Euractiv*, 26 January 2012. [Online]. <http://www.euractiv.com/future-eu/ef-ovi-citizens-initiative-bring-europe-closer-interview-510345>.

¹² DOUGAN, M. What are we to make of the Citizens' initiative. In *Common Market Law Review*, 2011, 48 (6), pp. 1807-1848

¹³ GMOs: Commissioner Dalli receives a Petition from Greenpeace and Avaaz. In *Midday Express*, 9 December 2010. [Online]. <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/dalli/docs/GMO_Midday_GreenpeacePetition_09122010_en.pdf accessed 1 July 2011>.

¹⁴ The European Citizens' Initiative (March 2012), Greenpeace. [Online]. <<http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2012%20pubs/Pubs%20%20Apr-Jun/201203%20BR%20ECI.pdf>>.

¹⁵ EU opens to first citizens' initiatives amid criticism, Euractiv. [Online]. <<http://www.euractiv.com/future-eu/eu-opens-citizens-initiatives-amid-criticism-news-511881>>.

¹⁶ *Supra note 12*

¹⁷ *Supra note 13*



In the US, citizens have a right to petition the government. It allows the public to petition the government and any agency such as the Food and Drug Administration (FDA), who deals with biotech foods, to enact a new law. This right is enclosed in the First Amendment of the United States Constitution, the Administrative Procedure Act,¹⁸ and the Food and Drug Administration's (FDA) implementing regulations.¹⁹ The public can provide impetus for rulemaking. §553(e) of the APA stipulates that 'each agency shall give an interested person the right to petition for the issuance, amendment, or repeal of a rule'.²⁰ Petitions submitted to the FDA must contain: the action requested (what rule, order, or other administrative action does the petitioner want the FDA to issue, amend or revoke); a statement of grounds (factual and legal grounds for the petition); and the petition may also require environmental and economic impact statement.²¹ If the petitioner is not satisfied, they can take the matter to court.²² Within 180 days of receipt of the petition, the FDA must give a response, in writing, which can be: an approval of the petition, its denial or the fact that is impossible to reach a decision.²³ As in the EU, such a right allows the public to participate in the rulemaking and to impact on the FDA policy and regulation. this sub-section will mention foods from GM plants, genetically engineered animals and from nanotechnology.

First, at the end of October 2011, a petition was filed to require the mandatory labelling of GM foods as currently, in the US, GM foods are not labelled. This petition was filed by the US non-profit organisation Center for Food Safety. Since its submission, hundreds of businesses, organisations and associations have also been supporting the petition and over one million public comments have demanded the mandatory labelling of GM foods. Moreover, in March 2012, 55 members of Congress wrote to the FDA backing the petition.²⁴ The petition requires the FDA to change its current 1992 policy on the labelling of GM foods²⁵ by modifying the interpretation of the term 'material' under section 201(n) of the FFDCa. Under the FFDCa, a food is misbranded if it is 'false or misleading in any particular'.²⁶ Under section 201(n) labelling may be misleading if it 'fails to reveal facts material in the light of such representations or material with respect to consequences which may result from the use of the article'.²⁷ The FDA does not consider that bioengineering, as a method used in the development of a new plant variety, to be material information within the meaning of §201(n) of the FFDCa.²⁸ Labelling is required when a GM food so differs from its traditional counterpart so that the common or usual name can no longer be applied to the new food, or when a safety or use issue exists to which consumers must be alerted, such as organoleptic properties, an allergen or a change in the nutritional value.²⁹ Therefore, the method of

¹⁸ 5 USC § 553(e), (USA).

¹⁹ 21 CFR § 10.20, 10.30, (USA).

²⁰ *Supra* note 16

²¹ See for information on submitting petitions, and sample formats, consult 21 CFR §10.30, 10.33, and 10.35, (USA).

²² 21 CFR §10.45, (USA)

²³ 21 CFR §10.30 (e)(2), (3), (USA).

²⁴ 45 Members of the House of Representatives and 10 Members of the Senate. See for instance, 'Fifty-Five Members Of Congress Call On FDA To Require Labeling Of Genetically Engineered Foods', (12 March 2012) Center for Food Safety. [Online]. <<http://gefoodlabels.org/2012/03/12/fifty-five-members-of-congress-call-on-fda-to-require-labeling-of-genetically-engineered-foods/>>.

²⁵ FDA, 'Statement of Policy: Foods Derived From New Plant Varieties' (1992 Policy Statement) (1992) 57 *Fed Reg* 22984-23005, (USA).

²⁶ 21 USC §343 (a)(1), (USA)

²⁷ 21 USC §321(n), (USA)

²⁸ 1992 Policy Statement 22991, (USA)

²⁹ *Ibid.*



production is irrelevant. The FDA concludes as a general rule that as bioengineering does not constitute material information and therefore there is no need for disclosure of such a process on the label of a GM food.³⁰

Materiality as defined by the FDA does not take into account consumer preferences, while there is substantial demand for mandatory labelling, as demonstrated by the petition. However, not informing consumers about the fact that foods contain some GM ingredients seems to be heading in the opposite direction to the purpose of section 201(n), which is to prevent consumer deception. By omitting crucial information which is material to consumers, the absence of labels on GM foods is misleading and therefore the foods are misbranded. In contrast, irradiated foods (treatment of food with ionizing radiation) are subject to mandatory labelling – and irradiation is a process.³¹ The FDA determined that irradiation is a form of processing that can produce changes in certain characteristics of a food, such as the organoleptic (e.g., taste, smell, texture) or holding properties (such as longer shelf life), but that these changes would not be obvious to the consumers in the absence of labelling.³² Likewise, changes to GM foods as compared with conventional foods would not be felt by consumers either.

Second, in relation to the genetically engineered animals, in February 2012, certain consumer groups filed an FDA petition to assess GE salmon as a food additive before being potentially put on the market and after being approved as a new drug. For them, GE salmon requires premarket approval and mandatory labelling. The AquAdvantage salmon is Atlantic salmon given the growth hormone gene of the faster-growing Pacific salmon, along with the DNA from ocean pout. It causes the GE salmon to reach maturity twice as fast, which requires 25% less food.³³ Some known consequences of such a modification of the DNA construct is that elevated levels of a specific growth hormone or increased allergenicity.³⁴ Here again, it is dealing with the regulation of growth hormones, similarly to the rBST used in cows.

Currently, the fact that the animal from which food was obtained was genetically engineered would not be ‘material information’ with respect to labelling.³⁵ It is only when a food from a GE animal is different from that of its non-engineered counterpart, for example if it has a different nutritional content or difference taste that their difference would be considered as material information that would have to be revealed in labelling.³⁶ The labelling of food from GE animals would be subject to the same requirements as food from non-GE animals, that is GM plants and therefore any other foods. Therefore, not labelling foods from GEAs could result in such foods being misbranded as they would deceive consumers.

Third, similarly, in December 2011, the International Center for Technology Assessment and other non-profit organisation, filed a lawsuit against the FDA as the agency failed to answer their 2006 petition which requested the FDA to regulate and, therefore, to adopt specific

³⁰ *Ibid.*

³¹ *31 Fed Reg 3402 (Mar. 4 1966), (USA).*

³² *Ibid.*

³³ GOTTlieb, S., WHEELER, M.B. *Genetically Engineered Animals and Public Health: Compelling Benefits for Health Care, Nutrition, the Environment, and Animal Welfare.* Washington D.C.: BIO, 2008.

³⁴ *Environmental Assessment for AquAdvantage Salmon (Aqua Bounty Technologies, Inc.), (2010), FDA.* [Online].

<<http://www.fda.gov/downloads/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/VeterinaryMedicineAdvisoryCommittee/UCM224760.pdf>>.

³⁵ *Guidance for Industry: Regulation of Genetically Engineered Animals Containing Heritable Recombinant DNA Constructs, (2009), FDA.* [Online]. <

<http://www.fda.gov/downloads/animalveterinary/guidancecomplianceenforcement/guidanceforindustry/ucm113903.pdf>>.

³⁶ *Ibid.*



regulations for nanotech particles, including nanotech ingredients in food. They wanted regulatory oversight of this new technology. The FDA provided an interim response to the petition declaring that the Agency was unable to reach a decision because ‘the petition raised complex issues requiring extensive review and analysis by Agency officials, and in relation to which the Agency was seeking public input.’³⁷

Between 2006 and 2012, the FDA made some progress, for instance, it created a Task Force in 2006, which issued a report³⁸, and in June 2011, it released a first Guidance which applies to all FDA-regulated products.³⁹ In response to the lawsuit, in April 2012, the FDA issued a draft Guidance on the use of nanotechnology by the food industry.⁴⁰ Therefore, by putting pressure on the FDA, NGOs managed to have some impact on FDA policy. The Guidance describes the factors manufacturers should consider when determining whether changes in manufacturing processes, including those involving nanotechnology, create a significant change in food substances.⁴¹ It acknowledges that nanotech can create new risks. The use of nanotechnology in the manufacturing process (including packaging) can impact on the core identity, the safe consumption levels, and the regulatory status of the product, and ultimately could result in a regulatory submission to the FDA, if considered as a food additive, that is premarket approval and safety assessment are required. It aligns the policy with several studies and reports, including publications by the Environmental Protection Agency and the Government Accountability Office.⁴²

Thus, it is to be hoped that such petitions will have an impact on FDA policy, not only because many stakeholders are backing the petitions but also because there is a duty to label and inform consumers on the part of the FDA. These petitions have some similarities with the ECI that is under development in the EU even though in the US a more individual approach is adopted – at least in the text. It has been seen that, actually, petitions submitted are supported by numerous actors: the public, NGOs and food companies. As such a provision already existed in the US, it might have inspired the EU to establish a similar one. They allow direct democracy and the involvement of the public in the rulemaking process, creating a direct dialogue between the government and the public. However, unless some positive outcome will be effectively achieved and the public heard. Otherwise, this form of participation is empty.

2. Other ways to accommodate consumer preferences

³⁷ Letter from the FDA to the International Center for Technology Assessment in answer to its petition (2012).

³⁸ Nanotechnology Task Force Report 2007, (July 2007), FDA. [Online]. <<http://www.fda.gov/ScienceResearch/SpecialTopics/Nanotechnology/NanotechnologyTaskForceReport2007/default.htm>>.

³⁹ Draft Guidance, Guidance for Industry: Considering Whether an FDA-Regulated Product Involves the Application of Nanotechnology, (June 2011), FDA. [Online]. <<http://www.fda.gov/ScienceResearch/SpecialTopics/Nanotechnology/ucm257926.htm>>.

⁴⁰ Draft Guidance for Industry: Assessing the Effects of Significant Manufacturing Process Changes, including Emerging Technologies, on the Safety and Regulatory Status of Food Ingredients and Food Contact Substances, Including Food Ingredients that are Color Additives, (April 2012), FDA. [Online]. <<https://www.federalregister.gov/articles/2012/04/25/2012-9936/draft-guidance-for-industry-assessing-the-effects-of-significant-manufacturing-process-changes>>.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Nanotechnology Research Strategy (2009), EPA. [Online]. <http://www.epa.gov/nanoscience/files/nanotech_research_strategy_final.pdf>. and Nanotechnology, Nanomaterials Are Widely Used in Commerce, but EPA Faces Challenges in Regulating Risk (2010), GAO, [Online]. <<http://www.gao.gov/assets/310/304648.pdf>>.



Institutions in the EU (the Commission) and the US (the Court of Appeals 6th Circuit) have provided momentum to enhance the accommodation of consumer preferences.

A. The 2010 GM crop proposal

A 2010 proposal of the Commission could allow member states to ban GM crops and give Member States their freedom back in terms of GMO cultivation.⁴³ The proposal adds an Article 26(b) to the Deliberate Release Directive which allows member states to restrict or prohibit the cultivation of all or particular GMOs authorised within the EU on environmental, health and socio-economic considerations.⁴⁴ In February 2011, in a staff working document, the EU Commission provided an indicative list of grounds relating to public interest, such as public morals (including religious and ethical concerns), public order, avoiding GMO presence in other products, social policy objectives and cultural policy.⁴⁵ Such justifications could be used by member states, including consumer preferences, as EU consumers generally do want GMOs. In contrast, the 2009 Commission of the European Communities v. Poland case deals with attempts by Poland to prohibit the placing on the market of GMO seeds.⁴⁶ The Court rejected the prohibition based on consumer feelings about GMOs

In March 2012, a compromise text drafted by Denmark was put forward. It proposed two options: first, ‘during the GMO authorisation procedure (upon request of an EU Member State), the notifier/applicant has the possibility to adjust the geographical scope of the authorisation, thus excluding part or all of the territory of that EU Member State from cultivation’; and, second, ‘after the authorisation procedure, the EU Member State has the possibility to restrict or prohibit the cultivation of an authorised GMO, provided that the national measure does not conflict with the environmental risk assessment carried out at EU level’.⁴⁷ However, the certain member states, such as France, the UK, Germany, Slovakia, Belgium, Cyprus and Bulgaria blocked the compromise as they still had concerns regarding, in particular, the compatibility of some provisions with WTO law and the internal market. The Danish compromise by reducing the scope of the authorisation for a GMO, by excluding a member state not willing to cultivate such crops, was innovative. It could have potentially not have hindered the free movement of goods within the EU as that specific member state would not have been requested to authorise and therefore commercialise such a crop. The Danish proposal tried to unblock the EU approval process of GMOs. Unfortunately, an agreement could not be reached, while it could have provided a real opportunity for the public and its preferences to be heard.

In January 2012 the German biotech and chemical company BASF announced its withdrawal of its research and development operations on GM crops in the European market. The main reason is consumers, farmers and politicians’ opposition.⁴⁸ Similarly, in February 2012,

⁴³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory, COM (2010) (GM crop cultivation Proposal) 380, (EU).*

⁴⁴ *GM crop cultivation Proposal, Article 1, (EU)*

⁴⁵ *Commission Staff Working Document Complementary Considerations on Legal Issues on GMO Cultivation Raised in the Opinions of the Legal Service of the Council of the European Union of 5 November 2010 and of the Legal Service of the European Parliament of 17 November 2010 SEC(2011) 184, 2, (EU).*

⁴⁶ *Case C-165/08 Commission of the European Communities v. Republic of Poland [2009] ECR I-6843, (EU)*

⁴⁷ *Danish compromise on GM crop cultivation Proposal, (Denmark)*

⁴⁸ See for instance, TRAGER, R. BASF Pulls Out of Europe over GM Hostility. In *Royal Society of Chemistry*, 18 January 2012. [Online]. <<http://www.rsc.org/chemistryworld/News/2012/January/basf-pull-out-gm-crops-biotech.asp>> and GRAY, N. BASF Pulls Out of European GM Market. In *Foodnavigator.com*, 17 January 2012. [Online]. <<http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/BASF-pulls-out-of-European-GM-market>>.



Monsanto declared that it would stop the sale of GM MON810 maize in France from 2012 because of the hostility from the public and the French government. Monsanto considered that there was a lack of favourable conditions for the sale of this crop.⁴⁹

There seems to be a move towards consumers playing central stage in the decision-making process of member states, the EU political institutions and biotech companies.

B. Consumer preferences and the US courts

In the US, the courts have recently started to change their view as to allowing to a greater extent the labelling of biotech foods and therefore consumers to be informed. Until the end of 2010, the labelling of biotech foods was very limited. A new trend seems to have started with the *Boggs* case.

At the heart of the 2010 *Boggs* case was the constitutionality of an Ohio law which prohibits dairy processors from making claims about the absence of artificial hormones in their milk products (composition claims).⁵⁰ The Ohio Department of Agriculture had prompted the ban on the voluntary labelling of rBST-free milk on the basis that this labelling was misleading because it implied a compositional difference between milk from rBST-treated cows, compared with milk from untreated cows, contrary to the FDA findings. The Plaintiffs, some dairy processors claimed that it violated their right to free speech under the First Amendment. In its 1993 Interim Guidance, the FDA strongly discouraged composition claims, instead production claims are favoured, whereby dairy processors use production claims such as ‘from cows not treated with rbST’ and put these claims into a ‘proper context’ by adding a disclaimer stating, for example, that ‘no significant difference has been shown between milk derived from rbST-treated and non-rbST-treated cows’, or ‘by conveying the firm’s reasons (other than safety or quality) for choosing not to use milk from cows treated with rbST’.⁵¹

The court of appeal overturned the district court’s ruling and found that the Ohio ban breached dairy processors’ First Amendment rights on two grounds. First, it noted that a record which showed that a compositional difference did exist between milk from untreated cows and milk from cows treated with rbST, rBST milk being of lesser quality and containing increased levels of growth hormones.⁵² The court referred to the 1994 FDA *Interim Guidance on rBST*, where the FDA stated that ‘there is no significant difference between milk from treated and untreated cows’ because ‘there is currently no way to differentiate analytically between naturally occurring bST and rbST in milk’.⁵³ The court deduced that the FDA appears to ‘have left room for the fact that some compositional difference between the two types of milk may exist, leaving open the possibility that one day a method might exist to detect whether rbST is in fact present in conventional milk’.⁵⁴ There is currently a scientific gap and science could in the future prove this. The court concluded that ‘composition claims like

⁴⁹ GRAY, N. Monsanto Scraps GM Maize in France. In *Foodnavigator.com*, 1 February 2012, [Online]. <<http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/Monsanto-scraps-GM-maize-in-France>>

⁵⁰ *International Dairy Foods Association et al. v. Robert J. Boggs (2010) (Boggs case) 622 F.3d 628*, (USA). The US Court of Appeals for the Sixth Circuit is one of the thirteen federal courts of the US and has appellate jurisdiction over district courts in specified districts. It is situated in the intermediate level in the US federal court system.

⁵¹ FDA, ‘*Interim Guidance on Voluntary Labeling of Milk and Milk Products From Cows That Have Not Been Treated With Recombinant Bovine Somatotropin*’ (*Interim Guidance on rBST*)(1994) 59 Fed Reg 6279, (USA). The Guidance also recommended food companies to maintain records substantiating their claims, which would be available for inspection.

⁵² *Supra note 48 Boggs case*, 637.

⁵³ *Interim Guidance on rBST 6279*, (USA).

⁵⁴ *Supra note 48 Boggs case*, 638.



“rbST free” are not inherently misleading’.⁵⁵ This is the first time that a court found that a compositional difference does exist between milk from treated and untreated cows and this difference is sufficient to justify a difference in labelling.

It has to be reminded there that the FDA has determined that ‘there are no material differences in food from GE salmon and other Atlantic salmon even though the results demonstrated that GE salmon contained almost 40 percent higher levels of growth hormones compared to regular salmon.’⁵⁶ Following *Boggs*, a court could hold that there is a compositional difference between GE salmon and its conventional counterpart. This has two consequences. First, companies could potentially claim that their salmon is GM-free. Second, it might force the FDA to require the mandatory labelling of GE salmon.

Second, for the court, the fact that the FDA suggests in its Guidance that the claim ‘rbST free’ ‘may imply a compositional difference’ between the two types of milk, but it ‘does not establish that such a claim is necessarily misleading in every context’.⁵⁷ The court also added that the FDA cited no evidence or studies in the Guidance to support its concerns regarding consumer confusion. The court held that ‘the composition claim “rbST free” at best informs consumers of a meaningful distinction between conventional and other types of milk and at worst potentially misleads them into believing that a compositionally distinct milk adversely affects their health.’⁵⁸ For these reasons, the Guidance did not constitute ‘evidence of deception’.⁵⁹ Biotech food companies ‘should not be to suppress process information, but rather to expose it to scrutiny and counter-argument’.⁶⁰ Consumers have an interest in knowing how their food was produced and manufacturers should be allowed to tell them. Milk producers now have the constitutional right to make truthful and not misleading claims on their product labels about whether their milk is rBST-free. More importantly, the same could be allowed for GM and other biotech foods as they are all processes.

The court also examined consumer comments received by Ohio after the state had issued the proposed rule: the state received approximately 2,700 comments, of only 70 were in support of the rule. The court recognised that ‘in the 14 years since the FDA issued its Guidance, consumer demand for dairy products made with milk from non-rbST-treated cows has increased’ and that ‘many dairy processors no longer accept milk from dairy farmers that comes from cows treated with rbST’.⁶¹ More and more consumers want and are buying rBST-free milk. The only option that there exists for consumers to express their preferences is labelling, without labelling they cannot know what they are buying as they cannot make an informed decision.

CONCLUSION

The recent EU and US developments in favour of listening to what consumers want through direct democracy and through the political or judicial momentum show that consumers have an interest in knowing how their food is produced. Consumer preferences can have an impact

⁵⁵ *Ibid* 639.

⁵⁶ Briefing Packet for AquAdvantage Salmon, (2010), FDA. [Online]. <<http://www.fda.gov/downloads/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/VeterinaryMedicineAdvisoryCommittee/UCM224762.pdf>>.

⁵⁷ *Supra note* 48 Boggs case 640.

⁵⁸ *Ibid* 642.

⁵⁹ *Ibid* 641.

⁶⁰ KYSAR, D. A. Preferences for Processes: the Process/Product Distinction and the Regulation of Consumer Choice. In *Harvard Law Review*, 2004, 118 (2), pp. 526-640.

⁶¹ *Supra note* 48 Boggs case 632.



on the emergence and enactment of laws and policies. Such developments put consumers at the centre of the decision-making process, which is only normal as in relation to biotech foods, consumers are the first actors concerned.

There is no doubt that the FDA has a significant interest in telling the public about the difference between biotech and non-biotech foods, as the US courts have shown willingness to take into account consumer preferences. Several petitions in connection to biotech foods have been submitted to the FDA but they lacked any real consequences. There is a fear that the same might occur in the EU, where citizens would be unable to impact on rulemaking. Is the ECI the answer to Europe's democratic deficit? Will EU law and policy be shaped by its citizens? The ECI is a first move towards a direct and participatory democracy. The ECI has been described as the 'first transnational instrument of participative democracy'.⁶² However, the fact that already the Greenpeace and Avaaz 'initiative' is not considered as an ECI appears to undermine the purpose of such a tool and show the existing procedural and political hurdles.

The lack of any concrete and positive outcomes could lead to a disinterest of the US and EU public if they cannot have a real impact on the decision-making process. Consumers must feel heard especially when their claims seem legitimate. Otherwise, there is a danger that citizens might move away and that their discontent becomes stronger and stronger.

REFERENCES

1. Briefing Packet for AquAdvantage Salmon, (2010), FDA. [Online]. <http://www.fda.gov/downloads/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/VeterinaryMedicineAdvisoryCommittee/UCM224762.pdf>>.
2. DOUGAN, M. What are we to make of the Citizens' initiative. In *Common Market Law Review*, 2011, 48 (6), pp. 1807-1848.
3. Draft Guidance for Industry: Assessing the Effects of Significant Manufacturing Process Changes, including Emerging Technologies, on the Safety and Regulatory Status of Food Ingredients and Food Contact Substances, Including Food Ingredients that are Color Additives, (April 2012), FDA. [Online]. <https://www.federalregister.gov/articles/2012/04/25/2012-9936/draft-guidance-for-industry-assessing-the-effects-of-significant-manufacturing-process-changes>
4. Draft Guidance, Guidance for Industry: Considering Whether an FDA-Regulated Product Involves the Application of Nanotechnology, (June 2011), FDA. [Online]. < <http://www.fda.gov/ScienceResearch/SpecialTopics/Nanotechnology/ucm257926.htm>>.
5. Environmental Assessment for AquAdvantage Salmon (Aqua Bounty Technologies, Inc.), (2010), FDA. [Online]. < <http://www.fda.gov/downloads/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/VeterinaryMedicineAdvisoryCommittee/UCM224760.pdf>>.
6. EU opens to first citizens' initiatives amid criticism, Euractiv. [Online]. <<http://www.euractiv.com/future-eu/eu-opens-citizens-initatives-amid-criticism-news-511881>>.

⁶² European petitions in search for 'helpdesk' anchored in civil society, Euractiv. [Online]. <<http://www.euractiv.com/future-eu/european-petitions-search-helpdesk-anchored-civil-society-news-511733>>.



7. European petitions in search for 'helpdesk' anchored in civil society, Euractiv. [Online]. <<http://www.euractiv.com/future-eu/european-petitions-search-helpdesk-anchored-civil-society-news-511733>>.
8. FDA, 'Statement of Policy: Foods Derived From New Plant Varieties' (1992 Policy Statement) (1992) 57 Fed Reg 22984-23005. (USA)
9. FLEAR, M.L., VAKULENKO, A. A Human Rights Perspective on Citizen Participation in the EU's Governance of New Technologies. In *Human Rights Law Review*, 2010, 10 (4), pp. 661-688.
10. GMOs: Commissioner Dalli receives a Petition from Greenpeace and Avaaz. In *Midday Express*, 9 December 2010. [Online]. <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/dalli/docs/GMO_Midday_GreenpeacePetition_09122010_en.pdf accessed 1 July 2011>.
11. GOTTLIEB, S., WHEELER, M.B. Genetically Engineered Animals and Public Health: Compelling Benefits for Health Care, Nutrition, the Environment, and Animal Welfare. Washington D.C.: BIO, 2008.
12. GRAY, N. Monsanto Scraps GM Maize in France. In *Foodnavigator.com*, 1 February 2012, [Online]. <<http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/Monsanto-scraps-GM-maize-in-France>>
13. Guidance for Industry: Regulation of Genetically Engineered Animals Containing Heritable Recombinant DNA Constructs, (2009), FDA. [Online]. <http://www.fda.gov/downloads/animalveterinary/guidancecomplianceenforcement/guidanceforindustry/ucm113903.pdf>.
14. KYSAR, D. A. Preferences for Processes: the Process/Product Distinction and the Regulation of Consumer Choice. In *Harvard Law Review*, 2004, 118 (2), pp. 526-640.
15. Nanotechnology Research Strategy (2009), EPA. [Online]. http://www.epa.gov/nanoscience/files/nanotech_research_strategy_final.pdf and Nanotechnology, Nanomaterials Are Widely Used in Commerce, but EPA Faces Challenges in Regulating Risk (2010), GAO, [Online]. <<http://www.gao.gov/assets/310/304648.pdf>>.
16. Nanotechnology Task Force Report 2007, (July 2007), FDA. [Online]. <<http://www.fda.gov/ScienceResearch/SpecialTopics/Nanotechnology/NanotechnologyTaskForceReport2007/default.htm>>.
17. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory, COM (2010) (GM crop cultivation Proposal) 380*, (EU).
18. Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the Citizens' Initiative, 2011, L 65/1, (EU).
19. ŠEFČOVIČ, M. Citizens' Initiative will bring Europe closer together. In *Euractiv*, 26 January 2012. [Online]. <<http://www.euractiv.com/future-eu/ef-ovi-citizens-initiative-bring-europe-closer-interview-510345>>.
20. The European Citizens' Initiative, Europa. [Online]. <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q40>>.
21. The European Citizens's Initiative (March 2012), Greenpeace. [Online]. <<http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2012%20pubs/Pubs%202%20Apr-Jun/201203%20BR%20ECI.pdf>>.
22. *Case C-165/08 Commission of the European Communities v. Republic of Poland [2009] ECR I-6843*, (EU)



23. *Commission Staff Working Document Complementary Considerations on Legal Issues on GMO Cultivation Raised in the Opinions of the Legal Service of the Council of the European Union of 5 November 2010 and of the Legal Service of the European Parliament of 17 November 2010 SEC(2011) 184, 2, (EU).*
24. *Danish compromise on GM crop cultivation Proposal. (Denmark)*
25. *FDA, 'Interim Guidance on Voluntary Labeling of Milk and Milk Products From Cows That Have Not Been Treated With Recombinant Bovine Somatotropin' (Interim Guidance on rBST)(1994) 59 Fed Reg 6279, (USA).*
26. *GM crop cultivation Proposal, Article 1, (EU)*
27. *International Dairy Foods Association et al. v. Robert J. Boggs (2010) (Boggs case) 622 F.3d 628, (USA).*
28. *5 USC § 553(e), (USA).*
29. *21 CFR § 10.20, 10.30, (USA)*
30. *21 CFR §10.30 (e)(2), (3), (USA).*
31. *21 CFR §10.45, (USA)*
32. *21 USC §321(n), (USA).*
33. *21 USC §343 (a)(1), (USA).*
34. *31 Fed Reg 3402 (Mar. 4 1966), (USA).*
35. *1992 Policy Statement 22991, (USA).*

Contact address

Dr. Ludivine Petetin ,
University of Hull (United Kingdom), School of Law,
l.petetin@hull.ac.uk



The Fundamental Social Right to Food

El Derecho Fundamental Social a la Alimentación¹

Gustavo E. K. REZEK, Marcela MÜLLER²

Abstract

The human right to adequate food (DHAA) has been inserted in democratic constitutions as a fundamental (social) right. Nevertheless, its realization still depends on intense cooperation between the State and society, once its mere provision in legal statutes is insufficient. From another perspective, the right to food can never be thought of outside the minimum conditions of existence of every human being (existential minimum). And it is essential to meet food needs in a healthy and varied way, respecting the culture and customs of each people. Thus, the whole international community becomes responsible for taking necessary measures to eliminate or reduce hunger, even in situations of natural disasters, and to ensure a food supply in quantity and quality sufficient to the entire world population. The Constitution of 1988 was the first in Brazil to introduce social rights in the category of fundamental rights. In its turn, the Constitutional Amendment 64/2010 raised food to the level of social right. Due to this, food as a fundamental value assumed a place never before destined for the theme in the social and legal experience of the country. Such is the context of the discussion presented in this academic work, inserted in the interdisciplinary field of study of Agrarian Law called agri-food law.

Key words

Right to food, social rights, agri-food law

Resumen

El derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) se ha introducido en las constituciones democráticas como derecho fundamental (social). Sin embargo, su realización depende de aún de una intensa cooperación entre el Estado y la sociedad, a la vez que su mera disposición en los estatutos legales es insuficiente. Desde otra perspectiva, desde otra perspectiva, el derecho a la alimentación nunca puede ser pensado fuera de las condiciones mínimas de existencia de cada ser humano (mínimo existencial). Y es esencial satisfacer las necesidades de alimentos de una forma sana y variada, respetando la cultura y costumbres de cada pueblo. Por lo tanto, la comunidad internacional en su conjunto se convierte en responsable de tomar las medidas necesarias para eliminar o reducir el hambre, incluso en situaciones de desastres naturales, y para asegurar un suministro de alimentos en cantidad y calidad suficientes para toda la población mundial. La Constitución de 1988 fue la primera en Brasil para introducir los derechos sociales en la categoría de derechos fundamentales. A su vez, la enmienda Constitucional 64/2010 elevó la alimentación a nivel de derecho social. Debido a esto, la alimentación como un valor fundamental tomó un lugar nunca antes destinado para el tema en la experiencia social y jurídica del país. Tal es el contexto de la discusión presentada en este trabajo académico, insertado en el campo de estudio interdisciplinario del Derecho Agrario llamado Derecho Agroalimentario.

¹ This paper was published in the scientific journal EU agrarian law

² Marcellamuller_adv@yahoo.com.br

Palabras claves

Alimentación, Derecho Agroalimentario

1. The Intrinsic Relationships between Agrarian Law and the Right to Food

To better understand these relationships we must differentiate, initially, the human right to food from the branch of agrarian law responsible for investigating its realization through agricultural activity, the so-called *agri-food law*³ or *agrarian law of food*⁴.

It is true that scholars' doctrinal positions in this legal area are still in the early stages.⁵ However, we will try here to outline some guidelines that can be followed in order to have a fruitful systematization of the field.

The agrarian law is the law of organized agricultural activity, plantation and animal husbandry. A considerable part of agricultural production is intended for human consumption and this comes, in most forms, from agricultural activity. But we must stress that not all food comes from agricultural activity. There are various examples of this: food that is not organic, the hard-shelled fruits and edible seeds collected, the animals that are hunted or fished are kinds of food that have no relation with the agricultural activity.

In addition, not all agricultural products are intended for food. The production of sugarcane to get fuel (ethanol), the cultivation of eucalyptus trees (forestry) for the production of paper and many other examples alert us to this reality. In conclusion, there is food that does not come from the agricultural activity and there is agricultural activity which is not related to food production.

On the other hand, the overwhelming majority of food comes from the agricultural activity, regulated by the agrarian law, and in the same proportion, agricultural production is directed to food.⁶ Here lie the close relationships between the agrarian law as an autonomous branch of law and the fundamental social right to (adequate) food: the agrarian law acts as a support to the achievement of social rights, an innovative legal normativity through its agri-food chapter⁷.

The subject and recipient of the right to food is the human being (consumer of foodstuffs). The other animals as well as plants do not fall into this category, although they also are fed and / or nourished by natural processes. Moreover, such animals and plants, when raised or cultivated, constitute most often the very food of man, which directly interests the protection of the agri-food law.

The agri-food law also has health concerns relating to food quality evaluation. There is an

³ CHACÓN, E. U. El derecho agroalimentario para el desarrollo y la paz en la experiencia europea y centroamericana. In: BARROSO, L. A. et al. *A lei agrária nova*. Curitiba: Juruá, 2006. v. 1, p. 198-199: "Agri-food law and agri-environmental law are just two new aspects of modern agrarian law, to which we, jus-agrarists, must give particular attention, because they arise from the direct influence of third-generation human rights, particularly the right to a healthy and ecologically balanced environment, the right to a high level of protection of health and of consumers, final recipients of agri-food products" (Our translation).

⁴ ZELEDÓN, R. Z. Derecho agrario contemporáneo. Curitiba: Juruá, 2009. p. 22-23. "The agrarian law of food would be the agrarian law designed to the transversal phenomenon of food supply, a major concern of humanity at the threshold of the twenty-first century".

⁵ SUEYOSHI, T. P. O. O direito agroalimentar. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 2011, 413 (107), pp. 695-709, p. 707.

⁶ SUEYOSHI, T. P. O, *Ibid.*, p. 698. The agricultural product intended for human consumption is the main element in the study of agri-food law.

⁷ We do not intend here to envision or not agri-food law as an autonomous branch of law. In the current legal scenario, we believe that its defense is still early. It is certain, however, that it will include the consideration of food as a whole, which includes non-agricultural food.



agri-food production chain that begins at the planting or the breeding engendered by agricultural producers and reaches the final consumer, passing through the food processing industry, the storage and the marketing of products.⁸ Sanitary control of the production chain must be applied according to the precautionary principle⁹, widely used in environmental law. Such control includes, among others, the genetic healthiness of the food, the GMO (transgenic foods), which are treated by the agrarian law in conjunction with the sanitary law and biolaw. Therefore, food security crosses the field of agrarian law and exceeds it in amplitude, reaching the storage, keeping, manufacturing, distribution and trade of agricultural foods.

Another important point that arises is the question of food supply for the population, the quantitative security in the availability and abundance of food. Elisabete Maniglia teaches that “the agrarian law is the great branch of law that drives agricultural activity, which is responsible for food supply in the world,” it is an “instrument of control of agricultural production, which substantially favors the food security of peoples”¹⁰.

In Brazilian history, “one should comment that the absence of land reform and even of legislation that would strengthen the small land owner, along with the growing concentration of land ownership, were major causes of lack of food security”¹¹. Finally, the same author concludes:

the trilogy - agrarian law, human rights and food security - is completed and based on a basic principle, namely, the realization of social justice, which, to be achieved, must fundamentally exist in a full democracy, in which the State gives priority to human dignity and offers the public policies necessary for its purpose.¹²

Adolfo Ruiz Montero notes that eighty percent of people who suffer from hunger and malnutrition in the world live in rural areas, many depending on agriculture for their livelihood. Poverty eradication, sustainable agriculture and food security are concepts that presuppose one another.¹³ Here are the undisputed role and importance of agrarian law to realize the fundamental social right to adequate food.

2. The Fundamental Social Right to Food and Its Legal Protection

The human right to adequate food (DHAA), despite being a fundamental right, is still evolving, requiring much effort of the whole society and especially of the State so that it can take the place which it deserves. It is not enough for a right to be in the legal statutes, but it must be realized in order to reach people who really need it, in this case, the entire population. Social rights came late in some constitutions: in the Irish, in 1937; in the Italian and in the

⁸ Here is a process of vertical integration between companies, where food is the link that brings them together in succession.

⁹ Food production must respect the precautionary principle (Article 1 of Law No. 11.105/2005 - Biosafety Law, 2005, (Brazil)), avoiding prior conduct that would prove harmful to human health. Another important principle of the agri-food law is transparency when it comes to food products (Article 4 of Law No. 8.078/1990 - Consumer Defense Code, 1990, (Brazil)), including access to all their basic information such as origin, composition, expiration dates, etc. Finally, there is the principle of efficiency in food production, aimed at supplying the population (SUEYOSHI, T. P. O. *Ibid.*, p. 699-701).

¹⁰ MANIGLIA, E. As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, pp. 125 e 258.

¹¹ *Ibidem*, p. 156. To us, this does not imply denying, currently, the simultaneous stimulation of the large agricultural enterprise, when it complies with its social function, creates jobs and produces food for domestic and international markets, contributing significantly to the food security of the population

¹² *Ibidem*, p. 256.

¹³ MONTERO, A. R. Las nuevas dimensiones del derecho agrario: ambiental, alimentario, comunitario. Bahía Blanca: Ediuns, 2007, pp. 126.

German, in 1949; in the French, in 1958; in the Greek, in 1975; in the Portuguese, in 1976; and in the Spanish, in 1978. According to Christian Stark, social rights functioned initially as an incentive for social levelling as well as bureaucratization, because they should cover, plan and rationalize social life.¹⁴

The fundamental social rights are also part of the Universal Declaration of Human Rights of the United Nations (1948)¹⁵, and were reiterated in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), as well as in the World Conference on Human Rights (Vienna Declaration and Programme of Action – 1993). The fundamental social right to food is prescribed, either explicitly or implicitly in these three documents. Given the necessity of creating a statute that recognized basic rights, the declaration of human rights acquired paramount importance and, especially, a centralizing role with regard to the minimum rights of the human person. All this was the result of recent movements in order to alleviate or respond to the atrocities of Nazism.¹⁶

Due to the recognition of social rights, it fell to the State to create mechanisms that made possible the respect for fundamental rights:

Social rights, by their very nature, demand - from the Government - the resources for their full applicability. This generates strong ideological pressures and involves political choices that are crucial to achieving the ideal of a just and egalitarian society, an objective that is enshrined in our Constitution.¹⁷

This ideal of a just and egalitarian society requires hard work of the Government in order to ensure the minimum of rights so that a relative equality among people exists, and that the more unwanted differences are eliminated. It is obvious that the recognition of certain existential differences - typical of human nature - has an indispensable role and must be recognized and respected. The basic need for food and its provision for the population fall among the factors where there should be greater equality.

To Dayse Coelho de Almeida, the right not to have social regression is a major achievement of civilization. The deterrent content of this principle makes it possible to stop political plans that weaken fundamental rights. It even works as a measurement for the abstract control of constitutionality, encouraging and strengthening the framework of social welfare of the State and the organizations involved in this process.¹⁸

The Constitution of 1988 was the first of its kind in Brazil to integrate social rights in the list of fundamental rights, therefore, “the first to assert that social rights are fundamental rights.

¹⁴ STARK, C. Direitos sociais em tratados internacionais, constituições e leis. Tradução de Gustavo Fossati e Fabiana Okchstein Kelbert. In: LEITE, G.S., SARLET, I.W. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 281-282.

¹⁵ It is important to highlight two features of the 1948 Declaration: universality and indivisibility of rights. “Universality because it calls for the universal extension of human rights in the belief that the person's condition is the sole requirement for entitlement to rights, considering human beings as essentially moral, having an existential uniqueness and dignity, this seen as an intrinsic value to the human condition. Indivisibility because the guarantee of civil and political rights is a condition for the observance of social, economic and cultural rights and vice versa. When one of them is violated, the others are too. Human rights thus comprise an indivisible unity, interdependent and interrelated, capable of associating the list of civil and political rights with the catalog of social, economic and cultural rights” (PIOVESAN, F. *Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais*. In: PIOVESAN, F; CONTI, I. L (Coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 22-23).

¹⁶ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷ ALMEIDA, D. C. A fundamentalidade dos direitos sociais. In: CASTRO, D. S. L. (Org.). *Direito público*. Belo Horizonte: IEC, 2006. pp. 23.

¹⁸ *Ibidem*, p. 28.

Thus, it is inconceivable to split the values of freedom (civil and political rights) and of equality (social, economic and cultural rights)”¹⁹.

Social rights as being fundamental rights need efficacy and effectiveness. It is not possible to envisage rights of such importance out of a democratic state, consolidating an essential requirement for the respect for human dignity:

Without the minimum necessary for existence, the possibility of man's survival ceases and the initial conditions of freedom disappear. Human dignity and the material needs of existence do not recede short of a minimum, of which neither the prisoners, nor the mentally ill, nor indigent people can be deprived.²⁰

Frank Michelmann ponders that constitutions are morally defective – faulty in their moral purposes - when they lack guarantees of social rights, even if any one of us individually, outside the context of the political society, may or may not feel morally obligated in relation to others with regard to aid or assistance.²¹

It is therefore the State's obligation, imposed by the Constitution, to implement public policies to ensure the fundamental right to food which results from the right to life and health.

Social rights are also covered by § 2 of art. 5 of the Constitution since they are also fundamental rights. Nothing prevents that a range of social and fundamental rights other than those expressed in constitutional text may be considered. Such rights lie in upper position and therefore must be respected because they are aimed at the dignity of the human person.

In this context, the right to food, even before the enactment of the Constitutional Amendment 64/2010, already had significant relevance, although there is little point in ensuring freedom where there is lack of food. The right to life and health are respected only if individuals see their basic needs met. Where hunger reigns, it is not possible to speak of dignity and freedom.²²

“Human dignity and fundamental rights make up the constitutional principles that incorporate the requirements of justice and ethical values, giving axiological support to all the Brazilian legal system”²³. According to Ingo Sarlet, “social rights - especially when they refer to the minimum necessary for existence – are fundamental conditions to democracy”²⁴.

The right to food could already be seen in the 1988 Constitution as a corollary of the following provisions: Art. 1, III (the dignity of the human person), Art. 3, III (the eradication of poverty and substandard living conditions and the reduction of social and regional inequalities), Art. 4, II (prevalence of human rights), Art. 6 (the right to health), Art. 7, IV (a

¹⁹ PIOVESAN, F. *Supra note.*, p. 36.

²⁰ TORRES, R. L. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. In: SOUZA NETO, C. P., SARMENTO, D. (Coord.). *Direitos sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp. 314.

²¹ MICHELMANN, F. A Constituição, os direitos sociais e a justificativa política liberal. Tradução de Fabiano Holz Beserra e Airton Nedel. In: LEITE, G. S., SARLET, I. W. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 265.

²² ZELEDÓN, R. Z. *Ob. cit.*, pp. 403-404.

²³ PIOVESAN, F. *Ob. cit.*, p. 35.

²⁴ SARLET, I. W. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: LEITE, G. S., SARLET, I. W. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 222. “When it comes to the social rights as State prestations, their 'cost' is particularly relevant in the context of its efficacy and effectiveness. This means at least for much of the doctrine (TN: a great number of legal experts), that the effective realization of prestations claimed is not possible without allocating a resource. And this depends, ultimately, on the economic situation, since here is, in question, the possibility that the courts or tribunals impose upon the Government the satisfaction of the prestations claimed” (SARLET, I. W. *Ob. cit.*, p. 235).



minimum monthly wage capable of meeting basic living needs, including food), Art. 23, VIII (the promotion of agriculture and the organization of the supply of foodstuff) and X (the fight against the causes of poverty and the factors leading to substandard living conditions and the promotion of the social integration of unprivileged sectors of the population), Art. 208, VII (the assistance to the student through supplementary programs such as food programs), Art. 225 (an ecologically balanced environment, which is an asset of common use and essential to a healthy quality of life) and, finally, Art. 227 (duty to ensure children, adolescents and young people the right to food).

Due to the publication of the Constitutional Amendment 64, 04/02/2010 which specifically introduced food as a social right, in the caput of Art 6 of the Constitution, the struggle for the realization of such fundamental value reached a level never before attained in the legal and social experience in our country.

It is important to stress that as a group of human beings, as humanity, we have been unable to secure and promote the right to food to all our fellow humans. When we fail to do this, when we deny a part of ourselves the right to food and a better quality of life, we lose the right to our own humanity.²⁵

Normally, the right to the minimum necessary for existence (existential minimum) is the foundation on which to speak of human dignity. The existential minimum meets only the basic needs, it is not included in this concept any surplus or anything superfluous. "As for the level of satisfaction of food, health, housing, etc., guaranteed by the right to the minimum necessary for existence, it refers to the maximum satisfaction of basic and intermediate needs - to the level of a minimum optimum, or 'minopt'"²⁶.

What happens is that on the grounds of the possible reserve principle many times impediments to judicial intervention in defense of social rights are created, which only contributes to state omission as to the attendance to the fundamental right to food.²⁷ "The right to food starts with the fight against hunger, that is, by the guarantee that all citizens have daily access to food in quantity and quality sufficient to meet basic dietary needs, essential for health maintenance"²⁸.

Social rights are not only moral obligations of the State, they are - before anything else - legal obligations. Flavia Piovesan understands that social rights have "progressive realization", being dependent on state action. The State has the duty to take all possible measures, both through its own efforts and through the international assistance and cooperation. "There is a 'minimum core obligation' regarding the economic, social and cultural rights to be implemented by States, to the extent that they must ensure the essential core of these rights"²⁹. The people's access to their constitutional rights should not be restricted, which is not always true. Any person or group who is a victim of violation of the human right to adequate food should have access to effective judicial remedies or remedies of another nature, at both the international and national levels. All victims of such violations are entitled to appropriate reparations, which may have the form of restitution, compensation, satisfaction or guarantees of non-repetition.³⁰

²⁵ VALENTE, F. L. S. *Direito humano é alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 39.

²⁶ LEIVAS, P. C. O direito fundamental é alimentação: da teoria das necessidades ao direito ao mínimo existencial. In: PIOVESAN, F., CONTI, I. L. (Coord.). *Direito humano é alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 89.

²⁷ SARLET, I. W.. Ob. cit., p. 241.

²⁸ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 37.

²⁹ PIOVESAN, F. Ob. cit., p. 28-29.

³⁰ BEURLIN, A., FONSECA, D. L. Justiciabilidade do direito humano é alimentação adequada: teoria x prática. In: PIOVESAN, F., CONTI, I. L. (Coord.). *Direito humano é alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 179.



We should make clear the existence of the possibility of redress by the State in case of its omission in the attendance to fundamental rights. The strict liability of the State guarantees the individual the reimbursement by the Government, due to the damage caused by an act or omission of its agents, with consequences in the administrative and judicial spheres.³¹ “Food is a civil right, and food and nutritional security for all is a duty of the State and a responsibility of society”³². In the classification of fundamental social rights, Ingo Sarlet sees the right to food as an individual right with collective expression.³³

Edélcio Vigna asserts that the struggle for the right to adequate food is still in the sowing process, but we hope that the rapid pace of globalization shortens the period of its incorporation. Therefore, it must be ensured that in the current times of stabilization of participative democracy we may promote the consolidation of the right to adequate food in less time, considering the counter-progress of the neoliberal globalization process and of international negotiations through the World Trade Organization, which tends to homogenize and reduce rights.³⁴

As stated elsewhere, the right to food is a fundamental and social right, because it comprises the frame of the minimum conditions of existence. Social rights are closely linked to the achievement of human dignity, representing true condition of freedom of individuals.³⁵ To human beings, the act of eating is connected to their culture, their family, their friends and communal festivities. When eating with friends and family and by eating a dish typical of their childhood, their culture, individuals are renewed at other levels beyond the physical level, which also strengthens their mental health and human dignity.³⁶

However, Ricardo Lobo Torres teaches that social rights, as set out in arts. 6 and 7 of the Brazilian Constitution and in numerous international documents, to many, are not yet fundamental rights in the strict sense, thus they remain alien to the existential minimum field.³⁷

The reason for the existence of hunger in the world is not in any way the lack of food but the lack of access to it, resulting from socio-political and cultural features of certain regions of the planet and the unwillingness of the most developed nations to share wealth. Hunger is still an unfortunate reality in Asia and mainly in Africa. Latin America suffers from the same evil, even with notable agricultural production.

The right to adequate food can never be considered out of the minimum necessary for existence of every individual, despite being a right with progressive realization. It is not enough to provide a daily ration of calories; it is necessary to satisfy the food needs in a healthy and varied way, respecting the culture and customs of each people.

Not only the State but the entire international community, is responsible for taking sufficient measures to eliminate or reduce hunger, even in situations of natural disaster.³⁸ Due to the socio-economic globalization, the full attendance to this right, that is, the progressive increase of its full satisfaction becomes increasingly necessary. It is urgent to carry out actions to put into practice the normative content of this fundamental need, and thus ensure the existence of life, because the absence of food, or food contamination, only brings about poverty,

³¹ NUNES, M. S. O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008, p. 158.

³² VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 40.

³³ SARLET, I. W. Ob. cit., p. 229.

³⁴ VIGNA, E. Direito humano à alimentação adequada e o orçamento público. In: PIOVESAN, F., CONTI, I. L. (Coord.). Direito humano à alimentação adequada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 147.

³⁵ TORRES, R. L. Ob. cit., p. 315.

³⁶ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 38.

³⁷ TORRES, R. L. Ob. cit., p. 315-316.

³⁸ PIOVESAN, F. Ob. cit., p. 33.

malnutrition and death.

Flavia Piovesan quoting Carlos Santiago Nino, believes that “human rights are a conscious construction geared to ensure human dignity and prevent suffering in face of persistent human brutality”³⁹. To speak of human dignity, to fly that flag is to act with the intent to change reality, but unfortunately many social actors, especially those who control the political life and the economy, including the private sector with its large corporations, do not value the need for their participation to build a free, just and solidary society.

The right not to feel hungry is just the first pillar of the human right to adequate food. Promoting such a right means to carry out actions and state policies towards sustainable development (of self-feeding) and towards emergency food supplementation programs.⁴⁰ As food is a requirement for continuity of life, its lack, insufficiency, deficiency, inadequacy, contamination, deterioration, or the accumulation of substances harmful to the human body are sanitary occurrences and cause a decisive impact on individual and collective health.⁴¹

Even in developed countries, in recent decades, eating habits have been quite changed, contributing greatly to the increase of health problems or worsening existing ones, such as chronic degenerative diseases. Obesity by inadequate intake of food already appears as an epidemic and public health issue in certain rich countries like the United States of America. On the other hand, also the poor quality of industrialized foods, including lack of vitamins and mineral salts, causes irreparable damage to health. Add to this the rampant use of pesticides in food production.⁴²

It is noteworthy, for its singular importance, the disrespect of many manufacturers when they put chemical preservatives, colorings or other substances that give flavor but are hazardous to health in the composition of foods, often omitting the use of such substances on the label. A strict control in this regard should be implemented by the agencies responsible for food quality assessment. Unfortunately, in most cases the goal of manufacturers and suppliers is solely to increase profit, even if it may cost the consumer's life.

So when it comes to the right to adequate food it is important to point out that it even includes the supervision and inspection of foodstuffs, including water and other beverages, with the nutritional content check, which is one of the tasks of the Unified Health System, as contained in art. 200, VI of the Constitution.⁴³ In Brazil, the bodies responsible for food control are the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply, through the Secretariat of Agricultural Defense (SDA) and the Ministry of Health through the National Health Surveillance Agency (ANVISA).

³⁹ PIOVESAN, F. Ob. cit., p. 18.

⁴⁰ BEURLLEN, A., FONSECA, D. L. Ob. cit., p. 182.

⁴¹ NUNES, M. S. Ob. cit., p. 57-58.

⁴² The Law 7.802/1989 addresses the use of pesticides. The § 4 of Article 3 thereof provides that “when international organizations responsible for health, food or environment, of which Brazil is a full member or signatory to agreements and conventions, alert to risks or advise against the use of pesticides, their components and related products, the competent authority shall take immediate measures, under penalty of liability”. To counter this practice, much is said today about organic agriculture. The Law 10.831/2003 (Law of Organic Agriculture), in Article 1, *caput*, provides that “it is considered as an organic system of agricultural production all systems that adopt specific techniques through the optimal use of available natural and socio-economic resources and respect the cultural integrity of rural communities, with the objective of economic and ecological sustainability, the maximization of social benefits, the minimization of the dependence on nonrenewable energy, the use, where possible, of cultural, biological and mechanical methods, as opposed to the use of synthetic materials, the elimination of the use of genetically modified organisms and ionizing radiation at any stage of production, processing, storage, distribution and marketing, and the protection of the environment”.

⁴³ The wording of section VI leads to the wrong interpretation that the drinks, including water, do not mean food. The constitutional legislator forgot that food can be solid, paste or liquid.

Currently, there are in our country a number of diseases associated with poverty, social exclusion, and also the very poor food levels, which are factors that affect directly the disadvantaged sections of the population, but are also present in other social strata.⁴⁴ Healthy eating is essential to the survival and further, “the guarantee of quality of life of all is directly related to supply and the certainty of satisfactory access to safe food derived from efficient and reliable production systems”⁴⁵.

The engagement of all Brazilians to guarantee the right to adequate quality food in our country is pressing. Such right is an intrinsic value in the “construction of a new paradigm of society, which has as central axis the quality of life of the human being”⁴⁶. In a continental country like ours, the nutritional problems range from the extreme hunger in the semi-arid Northeast to the alarming increase of obesity, including in the lower classes (as a result of the recent economic progress and the *fast food* generation), in the South East. There are also problems concerning the use of toxic substances by poor packaging and preservation of foods, the low nutritional content of certain products, the uncertainties arising from the genetic modification, the defects in the inspection of the food chain, among others.

There are no reasons that justify a denial of priority attention to the right to adequate food. Such is the need that, in 1985, a public policy with the name of *National Food Security Policy*⁴⁷ was elaborated. It aimed at the attendance “to the population's basic needs and the achievement of self-sufficiency in food production, including the creation of the Food Security Council directed by the President and composed of ministers of State and representatives of civil society”⁴⁸. One cannot deny a significant improvement since then in the fight against hunger and poverty carried out by successive administrations in the Brazilian government in the last two decades, notably the famous “Zero Hunger” program, now replaced by the “Family Allowance” program.⁴⁹

Currently, the Law 11.346/2006 created the National System of Food and Nutritional Security (SISAN), with the purpose of ensuring the *human right to adequate food*. Article 2 thereof provides that adequate feeding is a fundamental right of human beings, inherent to human dignity and indispensable for the realization of the rights enshrined in the Constitution, and the government shall adopt policies and actions that are necessary to promote and ensure food and nutritional security to the population.⁵⁰

And article 3 states that food and nutritional security is the realization of the right of everyone to the regular and permanent access to quality food in sufficient quantity, without compromising access to other essential needs, based on eating habits that promote health and respect cultural diversity and that are environmentally, culturally, economically and socially

⁴⁴ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 39.

⁴⁵ NUNES, M. S. Ob. cit., p. 63.

⁴⁶ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 40.

⁴⁷ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 45.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 45.

⁴⁹ “Zero Hunger was built on a tripod: structural actions aimed at the underlying causes of hunger and poverty, specific actions to help directly the families who do not eat properly and local actions implemented by municipal governments and civil society” (MANIGLIA, E. Ob. cit., p. 161).

⁵⁰ Here is a legal enshrinement of the right to food as a fundamental right even before the amendment that expressly inserted it in the Constitution.



sustainable.⁵¹ The coordination of such a policy has as its main agent National Council for Food and Nutritional Security (CONSEA). José de Jesús Becerra Ramírez mentions que solo existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inócuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a ellos, a fin de llevar una vida activa y sana.⁵²

Although the economic and political aspects have been highlighted, all that is said about food security aims at the preservation of life and health of people who consume these foods.⁵³

Several aspects come into discussion here. Besides quality, we need the increase and control of production, a better distribution, reduction of pesticides, without forgetting the growth of the market because agriculture plays an important role in international trade and in the process of import and export among countries. Although the concept of food quality is loaded with subjectivity, by the interference of the idiosyncrasies of each consumer, such as product presentation, taste, etc, it is certain that it is fundamentally a concept underpinned with the objective factor of healthiness, susceptible not to threaten life or cause damage to human health, animals and plants.⁵⁴

The Brazilian reality expresses a “moral and ethical impossibility of accepting to live with the existence of hunger and exclusion in a country with such wealth”⁵⁵ and enormous capacity for food production, which our exports already show. A nation only grows in a sustainable way when everyone has access to minimal provisions that ensure a dignified survival. The law is not effective just because it is included in any legal text; there is a need to put it into practice in daily life, in ways that facilitate this realization. “Public policies for access to land and quality water and for the creation of jobs and income”, when properly managed and applied, are also tools for the realization of the right to food.⁵⁶ But the demagogic nature, aiming only to garner votes, often contaminates such policies, which is something harmful.

To those who already have plenty of access to food, food quality must be guaranteed, not only because they are citizens but also in consideration of their status as consumers.⁵⁷ Food production should be supervised by the State and society as a whole, while respecting environmental and health rules, seeking not only profit, but a sustainable development of the nation. All the paradigms used until today by human beings value more the ends than the

⁵¹ The law separates nutrition from eating (or feeding). In fact, nutrition happens with the metabolic processing of food by the organism, the result of eating. That is, it is by the absorption of nutrients (proteins, carbohydrates, fats, vitamins, and minerals), indispensable to the normal development and physical and mental maintenance of the body, made by the human organism after ingestion of food. It is a natural consequence of eating. One leads to the other, as a rule. But there may be eating without nutrition, for metabolic problems, for example. So, not always a lack of nutrients results from the impossibility of physical or economic access to food. Eating is usually a voluntary act, while nutrition is already on the biological blueprint of the healthy body, since it is triggered by the former.

⁵² RAMÍREZ, J. J. B. La seguridad alimentaria en México. *Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação*. Rio de Janeiro, 2005 a. 1, n. 1, pp. 309-318. p. 309.

⁵³ It is important to note that the harm arising from the violation of food security creates administrative, criminal and civil liability. The latter, in fact, is a strict, joint and several liability, in face of certain cases, according to the Code of Consumer Protection and the Law on Biosafety.

⁵⁴ LARANJEIRA, R. O codex alimentarius e os países em desenvolvimento. In: BASILE, E. R., MASSART, A., GERMANN, A. (Org.). *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*. Milano: Giuffrè, 2004. p. 136.

⁵⁵ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 62.

⁵⁶ BEURLEN, A. *Direito humano à alimentação adequada no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 70.

⁵⁷ “El objetivo fundamental de la política comunitaria en materia de seguridad alimentaria es garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y animal gracias al aumento del número de controles a lo largo de toda la cadena que va desde la producción hasta el consumo de alimentos” (VAQUÉ, L. G. El derecho alimentario en la Unión Europea: la interpretación de reglamento n. 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria. *Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação*, Rio de Janeiro, 2005 a. 1, n. 1, p. 261-270, p. 262).

means. Thus, it is preferred to produce things at any cost, even if people die, or even if we destroy our own quality of life and that of our descendants. Hunger, economic and social exploitation of our fellow men, the indiscriminate use of nonrenewable natural resources, the destruction of harmonious relations with the environment and the placing of profit above all else are all part of the same traditional developmental paradigm.⁵⁸

There is a pressing need for bodies that actually supervise, so that the legal rules, especially the sanitary and environmental rules, may have concreteness in the food production chain. One should not forget, on the other hand, the role of the Public Prosecutor's Office and the Judicial Branch in the effectiveness of such monitoring.⁵⁹ In the current situation, it is impossible to deny that the vast majority of Brazilian prestation social rights are established in constitutional commitments which have not been carried out yet. The rules that provide for such commitments are not, in themselves, of limited or full efficacy; they are what is said and what is believed them to be.⁶⁰

Alexandra Beurlen teaches that adequate feeding presupposes foodstuffs that are: a) safe, i.e. free of substances harmful to human beings, b) healthy, that is, able to generate human health; and nutritional, that is, supplying the needs of the body, and c) culturally accepted in deference to the customs of each group or population.⁶¹ All these requirements are necessary to get to what is called food security.⁶²

One of the prerogatives of the constitutional rules is to generate the duty of fulfillment by the State⁶³, which gives citizens the right to claim compliance of what had been established.⁶⁴ When the ordinary legislator does not act, or if he or the public administrator violates the human right to adequate food by action or inaction, it is essential that the organized society use the constitutional instruments so as to ensure the efficacy of the rules. This includes

⁵⁸ VALENTE, F. L. S. Ob. cit., p. 67.

⁵⁹ "To act legally so as to break with the traditional formalist and normative standards, it is necessary to assume that the law has a role in social transformation and is responsible for the realization of social, economic and cultural rights that will satisfy the democratic rule of law as well as understand that the Judiciary has a much larger role than the one intended for it" (BEURLEN, A. Ob. cit., p. 112).

⁶⁰ *Ibid.*, p. 116.

⁶¹ *Ibid.*, p. 51.

⁶² "The origin of the term 'food security' dates back to the first post-war period, as a result of the discussion on the issue of national sovereignty, when it was defended the self-sufficiency of States on the food supply in face of the vulnerability that an independent State is exposed, in this regard, to any policies restricting production and marketing of food" (*Ibid.*, p. 53). "The incorporation of the human right to adequate food in the context of food security comes only with the end of World War II, after the Hot Springs Conference on Food and Agriculture, in 1943" (*Ibid.*, p. 54).

⁶³ The prestation rights such as adequate food, impose to the State a duty to act, "either to protect the legal assets guaranteed by fundamental rights against the activity (exceptionally, the omission) of others, either to promote or ensure the material and legal conditions for effective enjoyment of fundamental legal rights" (ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 168). To Jorge Miranda, the prestation rights, among them food, "are also rights to demand, to require access to certain goods and services from the State and other entities - including to some extent - civil society organizations. And in them, the social rights or the economic, social and cultural rights dominate" (MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2008, p. 92).

⁶⁴ Regarding the role of citizens in face of the Government "in the same fundamental unitarily designated right we can find powers to demand a negative behavior of the public authorities, combined with the power to require or wish positive, legal or immaterial prestations, or combined with powers to produce legal effects in the sphere of third parties. Such powers often have different cuts and to which, as appropriate, duties of abstention or non-interference, duties of action and of prestation, duty to tolerate or compromise correspond. On the other hand, the (passive) subjects of rights can be simultaneously but in different measure, the legislator, the administrations, the judiciary or in some cases private entities, as we find in certain rights with faculties or powers that refer to all individuals, along with other rights that belong only to those in specific groups or that will be proper to collective entities or communities" (ANDRADE, J. C. V. Ob. cit., p. 162-163).

calling upon the Judiciary. In this case, the execution of the public policy of food cannot be situated within the mere scope of political freedom of legislators or administrators.⁶⁵ The right to adequate food, including food security, has full constitutional applicability. One cannot overshadow such a right by considering it a simple programmatic provision.

As seen, the Constitution protects the right to a dignified life, including the right to health considered as a whole. The guarantee of the fundamental social right to adequate food is another facet of these two rights, which in their fullness guarantee the physical and mental integrity of human beings in all their nuances. Such fundamental rights originate in universal moral needs⁶⁶, leaving no space for discussions that aim to relax values in this area; the positivization of such rights is proper to a civilized and democratic nation.⁶⁷

Regarding the entitlement of the fundamental rights of the human person, all the persons - who are within the country (with or without will of residence), regardless of their status as national or foreign - are subjects of such rights.⁶⁸ As for the above-mentioned instruments for effectiveness of the right to food, several can be used: "writ of mandamus, writ of injunction, class action (people's legal action), public civil action and the control of constitutionality (judicial review)"⁶⁹. However, the full realization of this right sometimes collides with the allegation - including the jurisprudential allegation - that the principle of the possible reserve⁷⁰ must be followed; a fact that bothers us, as we cannot accept this explanation in view of the existence of such a basic need. It is unfortunate that one may still imagine the concreteness of the economic, social and cultural rights limited by the possible reserve principle, especially with reference to survival.⁷¹

Achieving the goal of a quality and quantity of food which is appropriate to the population is the realization of the right to food.⁷² The outcry for the realization of this right must come from those who have means and opportunity to be heard, especially those with privileged access to information and forms of social diffusion.

We reiterate that the main function of food production should not be used as a bargaining chip for pressure or in political or economic negotiation. It is the means of reducing inequalities, thus ensuring the survival and solidarity among citizens. It is shameful that a country with continental dimensions like Brazil still has people who do not have access to minimal quantities of food. In this sense, Zeledón praises international solidarity, the subject of

⁶⁵ BEURLÉN, A. Ob. cit., p. 124

⁶⁶ "The answer can only be affirmative: yes, social rights, in all their unique projections throughout the Constitution, are immutable and, as such, fundamental" (MARTINS NETO, J. P. *Direitos fundamentais: conceito, função e tipos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 173).

⁶⁷ "Fundamental rights are subjective public rights of persons (natural or legal), contained in constitutional provisions and thus encompassing a supreme normative nature inside the State, with the purpose to limit the exercise of power in view of individual freedom" (DIMOULIS, D., MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 54).

⁶⁸ BEURLÉN, A. Ob. cit., p. 131.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ This leads to a decision on the destination of public resources by the legitimate political bodies. "The principle of the possible reserve is, in fact, (considered all its complexity) a kind of legal and factual limit of fundamental rights. But it may also act in certain circumstances, as a guarantee of a fundamental right for example, in the event of conflicts of rights when the invocation of the unavailability of resources is used in order to safeguard the core of another fundamental right. In this case, the criteria of proportionality and the guarantee of the necessary minimum for existence in relation to all rights are always observed. (SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 307).

⁷¹ BEURLÉN, A. Ob. cit., p. 144.

⁷² "Alcanzar este objetivo permitirá restablecer, tras las crisis alimentarias de las vacas locas y la dioxina, la confianza de los consumidores, a lo que, además, deberá contribuir la voluntad política de facilitar a quienes adquieren y consomen productos alimenticios una información clara y precisa sobre todos los aspectos relativos a la seguridad de los mismos" (VAQUÉ, L. G. Ob. cit., p. 262).

meetings of the United Nations (UN) which aim to find solutions to save many millions of people around the world: those who are plagued by hunger, limited by poverty, lack of education and cultural backwardness. For the current situation of those people constitutes a real insult to all mankind.⁷³

To celebrate the date of the foundation of the UN Food and Agriculture Organization (FAO), the 16th of October was established as the World Food Day. Much remains to be done so that the right to food is implemented fully in Brazil and worldwide. However, as all stairs lead to a high place, the existence of the first steps has raised hopes of reaching the summit. Humanity is heading, even if slowly, towards the guarantee of fundamental social rights. Brazil is the second largest producer of food, behind only the United States of America, and moves - according to some projections - to take the lead in this production in about a decade. Several international organizations already mention the country as a current example in the fight against hunger and poverty. The course of the road is charted; let us not deviate from the route.

REFERENCES

1. ALMEIDA, D. C. A fundamentalidade dos direitos sociais. In: CASTRO, D. S. L. (Org.). *Direito público*. Belo Horizonte: IEC, 2006. p. 23.
2. ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 168
3. BEURLEN, A. *Direito humano é alimentação adequada no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 70.
4. BEURLEN, A., FONSECA, D. L. *Justiciabilidade do direito humano é alimentação adequada: teoria x prática*. In: PIOVESAN, F., CONTI, I. L. (Coord.). *Direito humano é alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 179.
5. DIMOULIS, D., MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 54
6. CHACÓN, E. U. *El derecho agroalimentario para el desarrollo y la paz en la experiencia europea y centroamericana*. In: BARROSO, L. A. et al. *A lei agrária nova*. Curitiba: Juruá, 2006. v. 1, p. 198-199.
7. LARANJEIRA, R. *O codex alimentarius e os países em desenvolvimento*. In: BASILE, E. R., MASSART, A., GERMANŇ, A. (Org.). *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*. Milano: Giuffrè, 2004. p. 136.
8. LEIVAS, P. C. *O direito fundamental é alimentação: da teoria das necessidades ao direito ao mínimo existencial*. In: PIOVESAN, F., CONTI, I. L. (Coord.). *Direito humano é alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 89.
9. MANIGLIA, E. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, pp. 125 e 258.
10. MARTINS NETO, J. P. *Direitos fundamentais: conceito, função e tipos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 173
11. MICHELMANN, F. *A Constituição, os direitos sociais e a justificativa política liberal*. Tradução de Fabiano Holz Beserra e Airton Nedel. In: LEITE, G. S., SARLET, I. W. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 265.
12. MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2008, p. 92

⁷³ ZELEDÓN, R. Z. Ob. cit., p. 404-405.



13. MONTERO, A. R. Las nuevas dimensiones del derecho agrario: ambiental, alimentario, comunitario. Bahía Blanca: Ediuns, 2007, pp. 126.
14. NUNES, M. S. O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008, p. 158.
15. PIOVESAN, F. Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: PIOVESAN, F; CONTI, I. L (Coord.). Direito humano à alimentação adequada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 22-23).
16. RAMÍREZ, J. J. B. La seguridad alimentaria en México. Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação. Rio de Janeiro, 2005 a. 1, n. 1, pp. 309-318. p. 309.
17. SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 307
18. SARLET, I. W. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: LEITE, G. S., SARLET, I. W. (Coord.). Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 222
19. STARK, C. Direitos sociais em tratados internacionais, constituições e leis. Tradução de Gustavo Fossati e Fabiana Okchstein Kelbert. In: LEITE, G.S., SARLET, I.W. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 281-282.
20. SUEYOSHI, T. P. O. O direito agroalimentar. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 2011, 413 (107), pp. 695-709, p. 707.
21. TORRES, R. L. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. In: SOUZA NETO, C. P., SARMENTO, D. (Coord.). Direitos sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp. 314.
22. VALENTE, F. L. S. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002, p. 39.
23. VAQUÉ, L. G. El derecho alimentario en la Unión Europea: la interpretación de reglamento n. 178/2002 relativo a los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria. Revista de Direito Agrário, Ambiental e da Alimentação, Rio de Janeiro, 2005 a. 1, n. 1, p. 261-270, p. 262
24. VIGNA, E. Direito humano à alimentação adequada e o orçamento público. In: PIOVESAN, F., CONTI, I. L. (Coord.). Direito humano à alimentação adequada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 147.
25. ZELEDÓN, R. Z. Derecho agrario contemporáneo. Curitiba: Juruá, 2009. p. 22-23.
26. Article 1 of Law No. 11.105/2005 - *Biosafety Law*, 2005, (Brazil),
27. Article 4 of Law No. 8.078/1990 - *Consumer Defense Code*, 1990, (Brazil)



Teaching of Agrarian Law and Practical Results in Evolution of Agricultural Application of Laws in Brazil - An Anthropological View

**Enseñanza de la ley Agraria y Resultados Prácticos en la Evolución
de las Leyes de Aplicación Agrícola en Brasil
- Una Visión Antropológica**

Roberto Luiz Ribeiro¹

Comience haciendo una lista de los profesores brasileños, de una manera u otra han contribuido a la mi capacitación, entre ellos: Paulo Torminn Borges, Benedito Marques Ferreira, Aldo Asevedo Soares, Raimundo Laranjeira, Malta Cardoso, Fernando Sodero, entre los cuales, algunos vivos y otros se han estado reuniendo con el Todopoderoso.

Enseñanza del Derecho en la Escuela Agrícola de la educación jurídica en Brasil es de singular importancia para poner en práctica el desarrollo de la cultura brasileña legislativa agraria. Cada profesional debe ser responsable del desarrollo de las actividades relacionadas con su profesión. A continuación, la escuela de formación de los profesionales quienes serán los agentes e deben proporcionar sus conocimientos en esta área.

Brasil tiene un sistema de educación que predica la libertad y la autonomía de las universidades a través de su Constitución de 1988, pero en la práctica no funciona de esa manera. El sistema operativo de la educación superior, según lo determinado por el Ministerio de Educación - MEC, a través del cual deben pasar todos los que se relaciona con el tema: la educación superior en Brasil, es responsable de detallar todo el sistema. Gran parte de la normalización se realiza a través de resoluciones de la infraestructura del Consejo Nacional de Educación - CNE / Consejo de Educación Superior - CES, que tiene sus miembros designados por el Jefe del Ejecutivo y representa la idea federal de quiénes son los clientes de su ascensión.

La formación académica, la comprensión de la academia como el lugar para discutir temas científicos de interés para la sociedad, que ha provocado el desarrollo de la ciencia en todo el mundo. Aquí es donde los laicos, los neófitos y expertos en alguna materia, aprender, reciclar o transferir el conocimiento que es el tema. Esta es la dialéctica que hace la ley, y no sólo él, una parte integral del desarrollo humano y global, lo que sin duda justifica nuestro tiempo breve paso por este planeta que tiene un albedo de 0,39, es decir, la radiación todos los incidida en la tierra que refleja un 39%. ¿Cuál debería ser la reflexión científica de que no ha estudiado el asunto? Sólo se puede reflejar lo que está enfocada, no hay ningún efecto en la reflexión. Ahora somos responsables de producción de conocimiento, con el objetivo de un

¹ Profesor de las Universidades: Universo - Universidade Salgado de Oliveira y la PUC / GO – Pontificia Universidade Católica de Goiás, abogado y contador.



futuro mejor para los que están aquí, para aquellos que no han llegado y en honor de aquellos que han sido.

El mencionado Consejo Nacional de Educación - CNE / Consejo de Educación Superior - CES ha establecido, a través de la Resolución CNE / CES N° 9, de 29 de septiembre de 2004, que establece los lineamientos curriculares nacionales del curso de graduación en la ley y otras disposiciones, un programa mínimo que deben ser obedecidas por todas las facultades de Estudios Jurídicos o Derecho se conoce comúnmente como los cursos en Brasil. En su artículo 5, la transcripción es literal y no es posible observar la presencia de la Ley Agrícola de entenderse como una cuestión de fundamental en cualquiera de sus cláusulas, vea:

Artículo 5 La licenciatura en ley debe incluir en su proyecto y su Curso de organización pedagógica, contenidos y actividades que cumplan con los siguientes ejes de formación relacionados entre sí:

I - Fundación Eje de Formación, tiene como objetivo integrar al alumno en el campo, el establecimiento de las relaciones de derecho con otras disciplinas, incluyendo entre otros, los estudios relacionados con los contenidos esenciales de la Antropología, Ciencias Políticas, Economía, Ética, Filosofía, Historia, Psicología y Sociología.

II - Eje de la Formación Profesional, que abarca más allá del enfoque dogmático del conocimiento y la aplicación, sin perjuicio de las peculiaridades de las diversas ramas del derecho, de cualquier naturaleza, estudiado de forma sistemática y contextualizada de acuerdo a la evolución de la ciencia del derecho y su aplicación al desarrollo social, económico, político y cultural en Brasil y en sus relaciones internacionales, **incluyendo necesariamente**, entre otros en consonancia con el proyecto educativo, el contenido esencial del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Fiscal, Derecho Penal, Derecho Civil, Derecho Comercial, Derecho Laboral, Derecho Internacional y Derecho Procesal, y

III - Eje de formación práctica, tiene como objetivo la integración entre los conceptos teóricos y prácticos desarrollados en los otros ejes, sobre todo en actividades relacionadas con el trabajo supervisado curricular del curso de formación, y actividades de enriquecimiento. (Énfasis mío)

Las palabras en cursiva para mí: "(...), incluyendo necesariamente (...)", nos lleva a la obligación, de obligatoriedad de estas disciplinas en el currículo o plan de estudios a implementar por lo menos cada facultad de Ciencias legal o de derecho, en Brasil, y nota una vez más: esta lista no incluye la Ley Agraria.

Esta resolución pone la enseñanza de la Ley de Tierras como un asunto de carácter facultativo, es decir, en la Ley de Tierras de Brasil la enseñanza no es necesario. Esto hace que una gran parte de las Instituciones de Educación Superior - IES no adopta este curso con carácter obligatorio en sus planes de estudio. Por un lado, esto permite una cierta caída de las IES en un perfil más urbano o agrario más, tomando forma a las necesidades de la comunidad local, por el contrario, responde a las necesidades de no discutir las cuestiones agraria brasileña, la discusión y el conocimiento de que no siempre es interés para todas las clases sociales en el país. Por lo tanto, está lejos de ser un facilitador y de desarrollo, este reparto sin la presencia de la Ley del Suelo restringe la sociedad brasileña de la oportunidad de la Facultad de Ciencias Jurídicas ministro de Ciencias, necesariamente, la Ley Agraria, que los conocimientos adquiridos por los neófitos agrarista puede ser desarrollado con el objetivo un país más justo, no sólo para los brasileños, sino para la población mundial, que goza de los



productos de la fauna y la flora, agricultada, recogidos o explotados por el ganado y se exportan a todo el mundo.

Los estudios realizados por este autor en un estado de Brasil, Goiás, en el año 1994 reveló que 10 de las Facultades de Ciencias Jurídicas encuestados sólo 02 ministro de la Ley Agraria de los estudios de graduación del curso legal como asignatura obligatoria, la Pontificia Universidade Católica de Goiás - PUC / GO y la Universidade Federal de Goiás - UFG. Hoy en día, el número de Facultades de Ciencias Jurídicas es de un centenar y el campo de las unidades privadas casi total, más del 75% (setenta y cinco por ciento) son privados y son menos del 25% (veinticinco por ciento) público. En Brasil hay miles de colegios de Ciencias Jurídicas, más de 1.210, con más de 800 de ser privado. Desde sólo 80 en 2012 recibió el sello de calidad del Consejo Federal del Colegio de Abogados de Brasil - CFOAB. En esta pantalla se realiza CFOAB apunta a un público sin experiencia dilucida cuáles son las instituciones de educación superior que tienen la enseñanza de las Ciencias Jurídicas en serio.

En cuanto a postgrado sentido amplio o estrecho sentido, especializaciones, maestrías y doctorados, a continuación, los números son casi imperceptibles. Honorablemente sobrevive Maestros de la Ley Agrícola de la Universidade Federal de Goiás, como el solo de Brasil. Otros presentarse como Derecho Público y del Medio Ambiente y la confusa y llaman a sí mismos como agrario por tener una línea de investigación que aborda el tema. Este Master gloriosa en la Ley Agrícola de la Universidade Federal de Goiás - UFG, ha entrenado a cientos de profesores, pero la gran mayoría no militan en la Maestría en Derecho Agrario en el aula. Algunos de ellos son profesores de otras materias, en el que se ajustan a una situación mejor, porque todavía estamos los profesores. Sin embargo, hay muchos casos de licenciados que simplemente recibe el título de los incrementos salariales aquí y allá en el servicio público.

Tenemos un marco de normas jurídicas sobre el tema muy importante. Tenemos la Constitución de la República Federativa del Brasil en 1988, que dedica varios artículos acerca de que Brasil entiende cómo agrario y gran parte de lo que el mundo conoce como una cuestión de Derecho Agrario, que es diferente. Tenemos un Estatuto de la Tierra, el número ordinario de la Ley Federal de 4504 de 30 de noviembre de 1964, que funciona como una especie de código de la tierra, aunque está lejos de serlo.

Las ofertas de Brasil: el comercio, almacenamiento, producción y el precio de compra garantizado por el Gobierno Federal de los productos agrícolas y de colonización, sólo un pequeño ejemplo, la ley federal. Sin embargo, Brasil, a través de su Gobierno no se preocupa por su argumento científico, realizado por las universidades como el objetivo de crear una cultura de la promoción intelectual de asuntos agrarios.

La Ley Agraria en Brasil es diferente de lo que se aplica en el resto del mundo, ya que en Almería, España o aquí en Nitra, Eslovaquia. La razón es, sin duda, en muchos elementos, pero el comportamiento humano es el más importante. Y ahí es donde nuestro estudio se basa en el elemento humano. El aspecto antropológico es crucial para impulsar el desarrollo. Los límites de la cultura o las acciones que implementa la palanca de un pueblo sobre cualquier tema que sea importante para juzgarla. Conozca lo que es importante no es el conocimiento? Determina lo que es importante, porque no se puede opinar sobre lo que no se conoce. La opinión científica se hace de una manera científica de la no-empírico.



Profesor Roque de Barros Laraia², en su libro *Cultura: un concepto antropológico de la cultura* dice:

La forma de ver el mundo, los resultados de una moral y de evaluación, los diferentes comportamientos sociales e incluso posturas corporales son producto de una herencia cultural, es decir, el resultado de la operación de una cultura particular.

Así que si podemos o no desarrollar esta práctica cultural, no es posible el su desarrollo y la su difusión. Hereda la cultura, para preservar o cambiar, se analizó su importancia para la vida social de cada momento.

Más adelante el profesor Laraia, con respecto a la difusión de la cultura tienen su inteligencia plena aplicación en el caso que aquí se presenta, la transcripción de la siguiente manera:

No hay duda de que gran parte de los patrones culturales de un determinado sistema no fueron creados por un proceso autóctono, fueron copiados de otros sistemas culturales. La antropología cultural de estos préstamos se llama difusión. Los antropólogos están convencidos de que sin difusión, no sería posible el gran desarrollo de la humanidad de hoy³. Corresponde a los investigadores para el estudio de la ciencia y la colocación de la reproducción de la cultura tradicional. La presencia no de la Ley de Tierras sujetos en el currículo mínimo o mínima del curso curricular de Ciencias Jurídicas y Derecho en Brasil juega una cultura que ya no encaja en el país hoy en día.

El profesor José Antonio Giusti Tavares, en un artículo, trae un bello reflejo de que la estela enfoque colocado aquí, ver la transcripción:

Las primeras universidades europeas, en particular las dedicadas a la enseñanza del derecho, jugó en papel fundamental en la construcción lenta y secuencial del reino, y por lo tanto la construcción de los estados nacionales modernos. En este proceso, los partidarios de los clérigos reemplazado en el asesoramiento a los monarcas, asumiendo tareas *Instituciones* primeros *constructores* y, más precisamente, los *constructores del estado*.

Los leales, sobre todo los italianos, han desarrollado una concepción muy moderna del derecho, entendido en el momento mismo que la ciencia y la técnica instrumental asociada a la institucionalización del Estado y la política. En la percepción de los leales, el derecho positivo es un acto de poder del Estado y por lo tanto, no es suficiente para entender, la ley natural y la ley de las naciones. Es necesario el concurso de la ciencia política y la política comparada⁴

Coincidiendo con lo anterior, este trabajo presenta un estudio de múltiples facetas de la ley y que incluso la presencia de un enfoque antropológico aplicado al estudio de la Ley Agraria en Brasil con el objetivo de provocar la aparición de una nueva cultura.

No hay dudas de que la reproducción de una cultura que ya no satisface las necesidades actuales de Brasil y debe ser cambiado. El curso incluye un estudio de la cultura jurídica de un país y Brasil ya no se ajustan a los parámetros actuales.

La observación de que aquí por el profesor José Antonio Tavares Giusti sobre la realidad de la educación superior en América Latina es plenamente aplicable a Brasil y, en particular, la enseñanza de la Ley Agraria es recurrente en el mundo. Por lo tanto, este estudio se aplican

² Laraia, Roque de Barros *Cultura: Un concepto antropológico 15.ed.*. Río de Janeiro: Jorge Zahar, 2002, p.68

³ *Ibid.*, p.105.

⁴ Tavares, José Antonio Giusti *Entre los escombros y las alternativas: La educación superior en América Latina. Artículo: las élites de la Universidad, y el estado de Brasilia*, Universidad de Brasilia, 2000, p. 20.



en comparación, mantiene sus proporciones adecuadas, a los diferentes países, cuyos representantes en la Unión Mundial de los agraristas de la Universidad UMAU aquí presentes o los obtenidos a partir de publicaciones de la Unión, puede tener un momento de reflexión sobre esta realidad brasileña aplicada a sus países.

Lo Brasil, el país considera continental, cuenta con más de 8,5 millones de kilómetros cuadrados, no parece preocuparse mucho acerca de las relaciones jurídicas derivadas de este continente, de este número. Tomo nota de que no toma legales restricciones ambientales y las áreas no agrícolas, aún queda más de un 60% (sesenta por ciento) de las tierras agrícolas. Añadir a esto, todos los miles de kilómetros de costa del mar en un rango de 200 millas o 360 kilómetros de explotación económica exclusiva que penetra en el océano Atlántico, donde además de mar natural son riquezas como la reserva de Tupi, el aceite, un burbuja de 800 kilómetros de ancho por 200 km de largo, por nombrar sólo uno de el aceite contenido en este espacio. En el año 2011, han experimentado una pérdida causada por Chevron, la empresa responsable o irresponsable, no sé, los derrames de miles de barriles de petróleo costa afuera de Brasil. Un desastre ecológico! Si la Ley del Suelo incluye, entre otras cosas, el uso de los recursos naturales de manera adecuada para preservar y conservar los recursos naturales, entonces este es un asunto de competencia de él. Como el pueblo brasileño puede entender, si no a los estudios académicos del derecho, necesariamente, este tema? Tal vez estamos dejando para el gimnasio o la Academia de Medicina, de la ingeniería. ¿Acaso la Academia Jurídica debe estudiar este tema?

La producción de granos, entonces, año tras año, alcanzan récord, y la última cosecha, la 2010/2011, pasó los 150 millones de toneladas. Estamos en la parte superior del consumo de bioenergía. Para mover los coches y camiones: etanol, biodiesel y el etanol hidratado. Todo ello con el diseño verde, es decir, el medio ambiente. Para mover la flota de decenas de millones de autobuses, camiones y locomotoras se necesitan vastos cultivos enormes, inconmensurables productores, y la misma dimensión, las acciones para la temporada de invierno cada vez mayor.

CONCLUSIÓN

¿Qué esperar de una sociedad que no dedica su tiempo al estudio de lo que es más importante? Dejo a cada uno hacer su respuesta. La producción agrícola, la industrialización de los productos que han sido causados por la tierra y las aguas de Brasil está presente en todo el mundo, matando el hambre. Estudiar principalmente la Ley de Tierras en los cursos de pregrado en estudios jurídicos es una prioridad para Brasil y el resto del mundo, especialmente a los países que dependen de esta producción. Otros países, sigue siendo para entender el desequilibrio ambiental causado en Brasil puede provocar cambios en el clima en todo el mundo. Por lo tanto, la inclusión del estudio obligatorio de la Ley Agrícola, en todas las Facultades de Ciencias Jurídicas en Brasil, es urgente y necesario para lograr una cultura diferente que hace hincapié en el estudio de una rama que se ocupa de los derechos que pertenecen al derecho natural y es esencial para la supervivencia de la vida en la Tierra. Cambio de la Cultura sobre la Ley de Tierras y sus objetos, en Brasil, se aplica en la capacitación de sus operadores de la ley, será el punto de partida de la exigencia de la disciplina en el curso de Estudios Jurídicos de todo el país. Este cambio será promover un cambio cultural en otras variedades de la sociedad brasileña, lo que es y debe ser aplicado a otros países para desarrollar una cultura similar se examinan aquí, el brasileño.



Agricultural Labor and Agribusiness Development: Contract Basis of Activity and Enhancement of the Germ Generating Human Rights

**Trabajo Agrario y Desarrollo de los Agronegocios:
Contrato Base de la Actividad y Germen Generatriz de la Revalorización
de los Derechos Humanos**

Liliana Belles Arriazu de Sanmarco¹

Abstract

Since their creation all the agribusiness operation, regardless their size, location or production, must operate within the framework of the legal relationship which is established between the operation and its employees.

From a very limited point of view, this area of relationships can be analyzed and explained as a simple issue that could be accomplished by a restricted process of interpretation and application of existing legislation on labor law and social security, under the Conventions of the International Labor Organization.

The objective of this paper seeks to consider labor relations from a very different point of view that applies the traditional concept of rules and principles imbued with values such as justice and ethics.

From this perspective, the employment contract, on which agribusiness is based, put emphasis on the style of economic activity which takes into account: respect for the environment, good agricultural practices, fair trade principles and qualification of personnel production processes become germ generating the revaluation of human rights. Human development, human rights and agribusiness can co-exist together in order to build a better world for living.

Key words

Employment contracts, labor relations, human rights

Resumen

El objetivo de este trabajo es examinar las relaciones laborales desde un punto de vista diferente que se aplica a la luz del concepto tradicional de normas y principios inspirados en valores como la justicia y la ética. Desde esta perspectiva los contratos de trabajo, en los que se basa la agroindustria, dan lugar a un estilo de actividad económica a través del respeto por el medio ambiente, las buenas prácticas agrícolas, los principios de comercio justo y la cualificación de los procesos de personal de producción que se convierten en germen de la generación de la revalorización de los derechos humanos. El desarrollo

¹ ABOGADA – DOCENTE E INVESTIGADORA DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO.- República Argentina
correo electrónico: lisanmarco@yahoo.es



humano, los derechos humanos y la agroindustria pueden caminar juntos para construir un mundo mejor para vivir.

Palabras claves

Contratos laborales, relaciones laborales, derechos humanos

INTRODUCCION

La realidad social que nos rodea, traspasa las fronteras y desconoce estados, cualquiera sea el espacio geográfico en el que nos encontramos asentados, muestra que el problema de la crisis económica surge indubitablemente como el problema si no más importantes de nuestra época, al menos si el más inquietante, ya que economías mundiales que se mostraban como sólidas e indestructibles, de pronto se ven sacudidas y estremecidas por la crisis actual cuya complejidad y consecuencias parecen a la fecha imposibles de predecir.-

Parecería que la elevada concentración de la producción y del capital y el desarrollo económico cada vez más desigual entre los diferentes países, empresas y clases social acompañado de una profunda crisis financiera en la que el mundo está inmerso, harían presumir que el colapso se aproxima o estaría ya por acaecer.

Sin embargo, más allá de las predicciones económicas es insoslayable reconocer que la vida misma no se derrumba, por más que experimente crisis financieras de considerable envergadura, mientras en la práctica corriente se preserven actividades humanas de interacción, coordinación de las decisiones de producción, distribución y consumo que efectúan permanentemente los seres humanos y las organizaciones que integran. Desde que existen, y mientras existan seres humanos y organizaciones, ha habido y habrá intercambios entre ellos, y el proceso productivo seguirá funcionando aún en aquellos casos en que realidad social y económica trascienda fronteras y golpee en los diferentes países.-

La clave se centraría entonces en un cambio radical de paradigma, que haciendo suyo la proclama de Rio en sus Principios 1, 4 y 5 entienda que *"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza... A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada... Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sustentable, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo..."*²

En el devenir de la historia, surgen en consecuencia de ello los llamados derechos de tercera generación, también llamados derechos de la solidaridad, ya que "...en conjunto con el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente, el derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad o el derecho a la asistencia humanitaria, cierran al momento el proceso de evolución de los derechos humanos iniciados en la revolución francesa"³... Si la libertad dio lugar a los derechos civiles y políticos, la igualdad sirvió como principio inspirador para el reconocimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales y finalmente la

² Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, Principios 1, 4 y 5

³ GOMEZ ISA, FELIPE "El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional" Universidad de Deusto, Bilbao 1999



fraternidad en su acepción moderna, la solidaridad dio paso al derecho al desarrollo como derecho humano fundamental⁴

En ese orden de ideas, las diferentes empresas y actividades que asumen como objeto propio actividades directa o indirectamente vinculados y/o relacionados con los Agronegocios encuentran en su camino con una multiplicidad de perspectivas y horizontes variados, que las instan a asumir un rol particular y específico en ese compromiso por el desarrollo de los pueblos, ya que la persona humana es el elemento central del desarrollo.

Apuntalar esta perspectiva implica el desafío de avanzar por fuera de los límites que establecen marcos jurídicos vigentes, para instalar estrategias basadas en principios éticos que desde lo profundo de la empresa le permitan mostrarse como generadora de cambio.-

Se promovió el uso del termino “desarrollo sustentable” en el informe de la Comisión Bruntland “Nuestro Futuro Común” publicado en 1987. El informe proporciona una de las definiciones más citadas: afirma que se deben “satisfacer las necesidades de esta generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades.”

El concepto sustentabilidad hace referencia a la interrelación de tres elementos: (1) La sustentabilidad ambiental, que se refiere a la necesidad de que el impacto del proceso de desarrollo no destruya de manera irreversible la capacidad de carga del ecosistema (2) La sustentabilidad social, cuyos aspectos esenciales son (a) el fortalecimiento de un estilo de desarrollo que no perpetúe ni profundice la pobreza ni, por tanto, la exclusión social, sino que tenga como uno de sus objetivos centrales la erradicación de aquélla y la justicia social; y (b) la participación social en la toma de decisiones -es decir, que las comunidades y la ciudadanía se apropien y sean parte fundamental del proceso de desarrollo. (3) La sostenibilidad económica, entendida como un crecimiento económico interrelacionado con los dos elementos anteriores. En síntesis, el logro del desarrollo sustentable será resultado de un nuevo tipo de crecimiento económico que promueva la equidad social y que establezca una relación no destructiva con la naturaleza.

Sin embargo, otros autores (CEPAL, 1994) señalan que “La dificultad inicial para maximizar los tres objetivos es doble. Por un lado no se sabe cuando ni como cuantificar lo que sería el óptimo en desarrollo sustentable y, por el otro, los tres objetivos y componentes de la función objetivo se miden usualmente con diferentes indicadores para luego intentar convertirlos a valores económicos. Los avances logrados para efectuar dicha valorización si bien importantes son aun incipientes en relación a la tarea por efectuarse, sobre todo en su aplicación:

- el crecimiento económico se expresa en indicadores monetarios y bajo principios de economía neoclásica;⁵
- la sustentabilidad ambiental se expresa en indicadores ambientales y bajo principios ecológicos; y
- la equidad se expresa en base a indicadores sociales bajo principios de calidad de vida.

A lo anterior hay que agregar que estos tres objetivos deben ser alcanzados en teoría a perpetuidad tal como una equidad inter-generacional y un sustentabilidad ambiental permanente, lo cual introduce la variable ámbito, tiempo, la trans o interdisciplinariedad,”

⁵ En mi opinión, el término neoclásico para abarcar a cualquier tipo de cuantificación, es un claro reduccionismo, pero de todas formas, es una aproximación al tema que no invalida sus conclusiones.



1. Contrato de trabajo Agrario como fuente generatriz de actividades promotoras del desarrollo humano de las poblaciones

En este rumbo, quizá el marco contractual al que se abren las empresas agroalimentarias se vincula directamente con aquellos grupos poblacionales con los que mantendrá su primer vínculo y en cuyas vidas, quizá sin pretenderlo influirá en el futuro, ello es así ya que tan pronto se constituyen e inician su actividad en los agronegocios, las Empresas, grandes o pequeñas, cualquiera sea el espacio geográfico en el que se asienten o el eslabón o etapa del proceso en el que pretendan afianzarse, es indubitable que la relación jurídica que las vinculará con los trabajadores de diversa índole que pretenda incorporar constituye uno de los primeros plexos normativos que deberá implementar.

Desde una mirada estrecha podría interpretarse que la consideración del tema se encontraría restringido a la aplicación de la normativa vigente en materia de derecho del trabajo y de la seguridad social. Quienes pretendieran esta egoísta perspectiva, podrían afirmar que el mero cumplimiento irrestricto de las leyes vigentes que regulan el trabajo del trabajador rural, y su adecuada aplicación al amparo de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo constituirían de suyo el único encuadre jurídico adecuado aplicable a las situaciones que pudieren plantearse. Por el contrario, desde la perspectiva del desarrollo, el Empleador Agroalimentario debería considerar que *El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, que incluye vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles... el acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano y debe ser parte fundamental de nuestras medidas urgentes en favor de los más de mil millones de personas que no viven en condiciones decentes. Nuestro objetivo es conseguir que todas las personas dispongan de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo que carecen de ella, mediante un criterio que favorezca el desarrollo y la mejora de la vivienda sin perjudicar al medio ambiente...*⁶

En este contexto se debería cambiar radicalmente la concepción tradicional de los Empleadores, inspirados en la mera producción para la riqueza para virar hacia nuevas proposiciones que implicarían generar relaciones laborales sustentadas en bases éticas que involucrarán a las patronales en el proceso de desarrollar capacidades y potencialidades del capital humano con el que cuentan, ya que para el trabajador, las capacidades no desarrolladas, tarde o temprano se convertirán en pobreza.

2. El Trabajo Agrario en la República Argentina. Modelo innovador de legislación laboral inspirada en el desarrollo humano

Colocada en la vanguardia de las modernas legislaciones, la República Argentina estrena en el año 2012 la nueva normativa en materia de trabajo agrario, a través de la Publicación en el Boletín Oficial el día 28 de Diciembre de la Ley 26.727⁷, norma que rige el contrato de trabajo agrario y los derechos y obligaciones de las partes aun cuando se hubiere celebrado fuera del país siempre que el trabajo se ejecutara en territorio argentino.

La mayor parte de la ley es aplicable de inmediato, a partir del 04.01.12, ya que el tenor de sus cláusulas ha sido planteado de modo totalmente operativo y no requiere reglamentación.-

⁶ Agenda Habitat Parrafos 2.29 y 3.43 II Conferencia Habitat Estambul, Turkia junio 1996

⁷ Sancionada el 21 de diciembre del año 2011 y Promulgada el 27 de diciembre



Esta norma, que fuera sancionada con el fin primero y fundamental y modernizar la legislación aplicable a los trabajadores rurales, que de hecho constituyen estadísticamente un sector importante de la capacidad productiva de la República Argentina, introduce normas concretas que, legisladas como obligaciones prácticas a cargo de la patronal, al momento de ser aplicadas y exigidas podrían convertirse en germen generatriz del desarrollo local.

Es así, que el Título IV de la Ley, dedicado a la Vivienda, Alimentación y Traslado contempla y enfatiza aspectos fundamentales vinculados al derecho al desarrollo de las comunidades de trabajadores rurales.

Es así que, rompiendo el esquema tradicional de la vivienda-rancho o el hacinamiento, el art. 24 de la Ley establece a cargo del empleador la provisión de vivienda sólida, construida con materiales adecuados, en condiciones de higiene, abrigo y luz natural con la cantidad de dependencias necesarias según el grupo familiar y las personas que la habiten. Debe destacarse la exigencia de dormitorios adecuados para niños de diferente sexto mayores de 8 años así como baños dotados de elementos necesarios. Se asigna a la Comisión nacional de Trabajo Agrario la competencia suficiente para determinar condiciones de infraestructura que deberán respetar las viviendas que se proporcionan a los trabajadores.

En garantía al derecho de todo ser humano a contar con alimentos en cantidad y calidad suficiente, la norma reciente aprobada exige además a las patronales la provisión de alimentación sana, suficiente, adecuada y variada según el área geográfica y la actividad que desarrollen los trabajadores.

En base antecedentes de un pasado reciente, y a fin de aventar todo tipo de abusos, si bien la Ley permite a las patronales expender alimentos a su personal, ésta venta solo será válida en tanto y en cuanto la adquisición sea voluntaria por parte del trabajador, y el precio abonado sea igual o inferior al corriente en la zona y se acuerde una bonificación especial al trabajador. Es de destacarse especialmente, que en un gran avance jurídico, la ley exige al empleador que provea agua apta para el consumo humano en cantidad y calidad suficiente tanto en las viviendas de los trabajadores como en los lugares previstos para el desarrollo de las tareas. Esta obligación se acompaña de la exigencia de proveer servicios sanitarios adecuados e independientes por sexo proporcional al número de trabajadores.

Para hacer efectivos estos derechos, el artículo 29 de la Ley considera que su incumplimiento constituye infracción a la ley laboral y hace pasible al empleador de las penalidades previstas en la norma.

A fin de garantizar la seguridad laboral, se exige al Empleador el suministro de elementos de seguridad y protectores profesionales, la limpieza de la ropa de trabajo a su cargo en caso de que el trabajador manipule sustancias tóxicas y un proceso especial para el almacenamiento de los envases.

La Norma ratifica totalmente la prohibición absoluta de Trabajo Infantil y Regula por primera vez el Trabajo Adolescente. Es así que prohíbe todo tipo de trabajo a personas menores de 16 años, salvo que desempeñen sus tareas en empresas familiares, tengan más de 14 años y su jornada no supere las tres horas diarias y las quince horas semanales. En el caso de jóvenes entre 16 y 18 años, si bien pueden celebrar contrato de trabajo válido deben presentar certificados de escolaridad que acrediten su permanencia en el sistema educativo.

Precisamente para prevenir el trabajo infantil, y como una estrategia concreta para erradicar una problemática común en el ámbito rural argentino, en el que los niños, sin quererlo se convierten en trabajadores al acompañar a sus padres, el nuevo marco legal exige la habilitación de espacios de cuidado y contención adecuados para atender a los niños a cargo del trabajador durante la jornada laboral.



Así mismo y en otro orden de derechos, se consagra el derecho de los trabajadores a la capacitación en programas que le permitan desarrollar sus aptitudes y conocimientos que atiendan a una progresiva mejora de las condiciones del ambiente de trabajo de la actividad productiva en la que laboran, facilitando el acceso equitativo a la formación y certificación de competencias.

Por último, y en reconocimiento al desgaste temprano que implican las tareas rurales, se ha adoptado un régimen de excepción al sistema jubilatorio que permite al trabajador jubilarse a los 57 años de edad, siempre que acrediten 25 años de servicios con aportes.-

A solo cuatro meses de la puesta en vigencia de la norma, es imposible aseverar que se convertirá en factor de desarrollo de las comunidades rurales. Sin embargo se puede predecir que si los empleadores del sector cumplen con sus obligaciones, los gremios reconocidos velan por los derechos expresos de los trabajadores, y el Estado en su rol fundamental de Autoridad de aplicación verifica, supervisa, controla su cumplimiento y sanciona su inobservancia, podría aspirarse lograr parámetros de desarrollo local susceptibles de ser cuantificados.-

La nueva normativa recientemente aprobada en la Republica Argentina hace suya y concretiza las aspiraciones y deseos plasmados en las siguientes consignas: *“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.....La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.....Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural.....Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan..... Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos...”*⁸

3. Buenas Prácticas Agrícolas y Desarrollo Humano. Modo Práctico de potenciar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de fuentes de bienestar

Es innegable que en el presente siglo el desarrollo tecnológico desmedido amerita centrar un nuevo foco de reflexión ante los nuevos problemas y amenazas en la naturaleza provocados por la acción del hombre. Se replantea entonces y adquiere significativo valor la relación del ser humano con otros seres vivos, los ecosistemas y la naturaleza.

Surge como corolario un novedoso concepto, el de Buenas Prácticas Agrícolas que plantea el tema BPA como un proceso de mejora continua para lograr niveles crecientes de productividad, valor agregado y rentabilidad a través de una activa incorporación de conocimientos y tecnología en el sector, debiendo ser éste un objetivo estratégico del conjunto de las empresas de la cadena agroindustrial.

La FAO (2004), ha elaborado una definición, más descriptiva y explícita, al señalar que: “consiste en la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, a la vez que se procuran la viabilidad económica y la estabilidad social”.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 22, 25, 27 y 28



Dicho proceso deberá hacerse de manera integrada en la cadena, con foco en el cliente final: el consumidor y su demanda creciente de calidad y seguridad, y la sociedad en su conjunto, cada vez más exigente en materia ambiental y sanitaria, en forma simultánea con sus necesidades cuali-cuantitativas de abastecimiento de alimentos y productos no alimenticios.

En efecto, BPA comprende temas tan diversos como las prácticas de labranza mínima o siembra directa, la rotación de cultivos, el manejo integrado de plagas, los programas de cuidado ambiental, el manejo de los residuos generados en los procesos productivos, hasta la educación del consumidor y de la sociedad en relación al impacto de la tecnología sobre la productividad, el consumo y la economía en un sentido amplio.

En este espectro teórico donde ubicamos pues al trabajador agrario y a su desarrollo local. Es imposible abordar la temática de las Buenas Prácticas Agrícolas sin contemplar la importante faceta laboral y ocupacional que debe generar a través de la creación de nuevas fuentes de trabajo y empleos certificados para el sector agroindustrial, que favorezca el crecimiento y desarrollo de las localidades del interior y de las economías regionales.

Hacen a ellas además exigencias relacionadas con el manejo seguro y eficiente de las tecnologías (en especial de los productos fitosanitarios), de manera de resguardar la salud tanto del trabajador rural y del productor agropecuario, como de las poblaciones ubicadas en la cercanía de los lugares de uso, su entorno y de los consumidores, ya que Buenas Prácticas Agrícolas deben erigirse en potenciadores del desarrollo humano así como el medio ambiente sustentable-.

El gran desafío pasa por encontrar esquemas productivos que permitan generar los alimentos necesarios para satisfacer una demanda creciente, y a la vez mantener la productividad y preservación de los recursos naturales. En ese rumbo las BPA constituyen una herramienta cuyo uso persigue la sustentabilidad ambiental, económica y social de las explotaciones agropecuarias, lo cual debe traducirse en la obtención de productos alimenticios y no alimenticios más inocuos y saludables para el autoconsumo y el consumidor.

Quizá podría sintetizarse afirmando que la tarea consiste simplemente en “hacer las cosas bien” y “dar garantías de ello”.

Procesos y procedimientos amigables con el entorno y el medio ambiente, aún cuando su cumplimiento no hubiere sido establecido con carácter obligatorio de modo directo o indirecto preservan la salud y la calidad de vida.

" El objetivo de permitir que todas las personas puedan obtener supervivencias sustentables deberían..... enfocarse temas de desarrollo, manejo recursos sustentables, y la erradicación de la pobreza simultáneamente. Los objetivos son..... aplicar políticas ...que promuevan adecuados niveles de vida.... para el desarrollo humano.... incluyendo la generación de ingresos, el control local del incremento de recursos.... Crear como centro de atención al desarrollo nacional... o la inversión en capital humano, con políticas especiales... dirigidos a las áreas rurales, urbanas pobres, mujeres, niños ... Los gobiernos ... deberían apoyar los acercamientos dirigidos por comunidades hacia la sustentabilidad, lo cual incluye dar la oportunidad a la mujer para que tenga una amplia participación en la toma de decisiones Dando a las comunidades una gran medida de participación en el manejo sustentable y protección de los recursos naturales locales...."⁹

⁹ Agenda 21, Capítulo 3, Párrafo 4 y 7



4. Comercio Justo y Desarrollo Humano. Parámetros éticos que favorecen el desarrollo de los Pueblos

Según la Federación Internacional de Comercio Alternativo (IFAT): "El Comercio Justo es una aproximación alternativa al comercio convencional internacional. Es una asociación de comercio que busca un desarrollo sostenible para los productores excluidos y desfavorecidos. Busca proveer unas mejores condiciones comerciales, a través de campañas y sensibilización". Se pretende implementar actividades que instauren una forma novedosa de comercio, en la que la mayor parte del precio sea percibida por el productor, a través de la reducción de los márgenes de intermediación y la asociación de los pequeños productos a fin de que puedan concentrar la oferta.

El Comercio Justo es una asociación comercial, sobre la base del diálogo, la transparencia y el respeto, y tiene por objeto lograr mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y garantizando los derechos de los productores y trabajadores marginalizados, especialmente en el Sur.

Sustentado en profundos principios éticos y en un proceso constante de certificación, las diez reglas en las que se basa¹⁰ apuntalan aspectos íntimamente vinculados con los trabajadores, y su entorno, que, de respetarse y aplicarse se convierten en germen de desarrollo ya que exigen condiciones laborales dignas sin discriminación por sexo, raza o religión, con absoluta prohibición al trabajo o explotación infantil, y garantizando la obtención de precios justos por los productos, con el compromiso constante de invertir los beneficios en el desarrollo de la comunidad, y elaborar productos de calidad respetando el medio ambiente..

Es así que, mientras las Prácticas de Comercio Justo requieren que los productores, inexcusablemente insertos en grupos socioeconómicos desfavorecidos, se comprometen a organizarse y asociarse democráticamente a través de estructuras abiertas y participativas que realicen una producción respetuosa con el entorno medioambiental y cultura que asegure condiciones laborales dignas, saludables y no discriminatorios que respete la igualdad de oportunidades, exige además que las organizaciones importadoras se organicen de modo participativo y democrático sin finalidad de lucro, con gestión transparente que abone el precio justo a los productores que les permita cubrir sus necesidades vitales, los costos de producción y a su vez deje un margen para invertir, abonando de ser posible el producto por adelantado.

Surge una relación que excede en mucho lo meramente comercial, y se convierte en relación de justicia para los productores menos favorecidos.

Imbuído en principios éticos más que jurídicos, a fin de garantizar al consumidor que se han respetado los parámetros comprometidos, este proceso debe ser verificado externamente, y, de ser posible Certificado.

- La más habitual es una **certificación externa**, en donde el sello más conocida es el de FLO, y se necesita un protocolo para cada producto o grupo de productos.
- La segunda forma es a través de distintas **ONG**, que controlan el proceso y en donde el consumidor deposita su confianza (Oxfam en Inglaterra y otros países europeos o CTM¹¹ en Italia, por ejemplo). Esta opción, la primera en surgir cronológicamente, suele ser importante cuando no existen protocolos, las cantidades son ínfimas o cuando el prestigio de la ONG es sumamente reconocido por el consumidor.

¹⁰ Basado en http://www.ciat.cgiar.org/agroempresas/comercio_justo/definicion.htm#criterios

¹¹ Cooperazione Terzo Mondo o CTM, es la principal organización del comercio justo de Italia, fue fundada en 1988 como unión cooperativista de unas 100 tiendas solidarias. La miel de Coopsol de Argentina se ha vendido a través de CTM.



El Comercio Justo comprende alimentos y artesanías, juguetes, etc, y se creó pensando en los pequeños productores, (agrícolas y no agrícolas), en especial por medianas y grandes empresas. Hasta la fecha, la certificación de FLO se restringe a aquellos productos en los cuales se han desarrollado protocolos específicos, siendo los más importantes café, té, cacao, azúcar, miel, banano, jugo de naranja, flores y más recientemente frutas y verduras frescas y deshidratadas, nueces, algodón y vino.

Solidaridad, equidad y cuidado del medio ambiente son algunos de los ideales que alientan la búsqueda de canales alternativos de comercialización, un fenómeno global cuya lógica no consiste en minimizar costos para obtener mayores ganancias sino en garantizar a los artesanos y pequeños productores de países en desarrollo un precio razonable por sus productos.¹²

Según las estadísticas suministradas por Fairtrade Labelling Organizations (FLO), una de las entidades encargadas de certificar los bienes que se comercializan en estas cadenas, ya hay 598 organizaciones que nuclear a productores de 59 países que operan con el sello de comercio justo. "En la última década el número de organizaciones de productores se ha triplicado, y las ventas han aumentado a un promedio de 40 por ciento por año", señala Barbara Fiorito, directora de la Mesa de Directores de FLO. La principal particularidad de este esquema comercial es que en vez de seguir la lógica capitalista de minimizar los costos para obtener mayores ganancias, busca garantizarles a los artesanos y productores de países en vías de desarrollo un volumen y un precio de compra razonables para que puedan trabajar en situación digna y mejorar sus métodos de producción. La lógica a la que responde es similar a la que rige para los productos ecológicamente responsables, en la cual los consumidores, en general de países ricos, se toman el trabajo de seleccionar las mercancías identificadas como justas para promover un circuito comercial más equitativo e inclusive, en algunos casos, de pagar un valor ligeramente superior por ellas. Un bien elaborado bajo la impronta del comercio justo supone haber seguido una serie de consignas básicas, como no recurrir a mano de obra esclava, respetar los derechos de las mujeres y los niños, ser sustentable para el medio ambiente, no incluir costos sobredimensionados de intermediación, y por supuesto, haber sido adquirido por un valor justo y acorde con el trabajo realizado.

El término comercio justo empezó a utilizarse a partir de 1964, durante la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU (UNCTAD) realizada en Ginebra. Como parte del auge de las ideas sobre el Tercer Mundo y del Movimiento No Alineados, se planteó allí un fuerte debate sobre la necesidad de generar un flujo comercial más equilibrado entre el desarrollado hemisferio norte y el sur subdesarrollado. "Trade, No Aid", fue el lema con el que se buscó reflejar los esfuerzos por reemplazar la ayuda a los países más pobres por facilidades para comerciar.

En lo que refiere específicamente a la experiencia Argentina, Desde Santiago del Estero, la provincia en el que habito, se ha expuesto un beneficio adicional, el Ing. René Sayago gerente de COOPSOL una cooperativa orgánica de miel de certificada con Comercio Justo, ha expresado el beneficio del sistema no radica tanto en el precio: "por primera vez estaremos

¹² Nota La Nación
Etica y mercado: la hora del comercio justo
Domingo 4 de noviembre de 2007 |
http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/enfoques/nota.asp?nota_id=958974



en las góndolas de un supermercado en Europa con nuestra propia marca. Eso tiene mucho más valor”¹³

Puede citarse además la situación de la producción apícola, muy desarrollada tecnológicamente y floreciente económicamente. En 2006 la Argentina vendió al mercado externo 104.000 toneladas de miel, lo que la transformó en la segunda exportadora mundial. Parte de este crecimiento responde al trabajo de apicultores y cooperativas del noroeste del país que integran un conglomerado productivo y adhieren a los principios del comercio justo.

"Para los pequeños productores, formar parte del cluster constituye la única posibilidad de insertarse en una cadena competitiva sostenible en el tiempo. Además, tienen la posibilidad de hacer compras conjuntas de insumos, y en vez de vender la miel a un acopiador sin saber qué pasa después, pueden insertarse en un flujo transparente, donde saben cómo va a ser el negocio, los costos, y los márgenes, evitando así las posiciones dominantes", señala Enrique Bedascarrasbure, uno de los principales impulsores del conglomerado que está próximo a obtener una certificación internacional.

Otro núcleo productivo que visualizó el comercio justo como una alternativa es el té. En Misiones este sector se nutre del aporte de cientos de pequeños productores, pero está regido por las condiciones que fijan cuatro o cinco grandes empresas. "¿Cómo nos íbamos a mantener si el brote de té a nosotros nos sale 0,50 centavos de peso, y los exportadores nos pagan 0,15 centavos? Nos dimos cuenta de que si no instrumentábamos cambios profundos íbamos a quedar fuera del mercado en pocos años", admite Hugo Sand, miembro de la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones, una de las entidades que se sumó al cluster para tratar de elaborar un té de mayor calidad a mejor costo.

El potencial de sectores como el de la miel o el té en las cadenas de comercio justo abre importantes posibilidades de exportación y de financiación para cooperativas y microemprendedores que fueron desplazados de los circuitos centrales, y que han encontrado en este movimiento una alternativa para desarrollar un trabajo digno con remuneración equitativa. Algo así como una reedición de las viejas utopías pero con sentido práctico¹⁴.

En tal sentido los Estados se han pronunciado expresamente al advertir, *"Reconocemos...que el desarrollo social es un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones de las personas del mundo entero y de las responsabilidades de los gobiernos y de todos los sectores de la sociedad civil...en términos económicos y sociales, las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades. Reconocemos que no se puede lograr un desarrollo social y económico sostenible sin la plena participación de la mujer y que la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre.... Nos reunimos aquí para contraer el compromiso, junto a nuestros gobiernos y naciones, de promover el desarrollo social en todo el mundo para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza, puedan ejercer sus derechos... Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza..."*¹⁵ A pesar de tales manifiestos, la realidad muestra que el ideal

¹³ René Sayago. Gerente Cooperativa COOPSOL. Comunicación personal. Abril 2006. Extractado de G. Secilio. 2006

¹⁴ Versiones locales extraídas del artículo El comercio justo como modelo de negocio Extractado de http://www.forumdecomercio.org/news/fullstory.php/aid/919/El_comercio_justo_como_modelo_de_negoci.html

¹⁵ Declaración de Copenhague, párrafo 7 y 9 y Compromisos 8 y 9



de la civilización no puede universalizarse, ya que no podrá lograrse que todos los países alcancen el mismo nivel de producción y consumo.

5. Etiquetado social

Quizá otra pauta basada en la ética que podría ser utilizada como estrategia para favorecer el desarrollo de los trabajadores vinculados a los agronegocios pudiera darse a través de sistemas voluntarios de Etiquetado Social.- Desde mediados de 1980, las grandes marcas en industrias que van desde simples intermediaciones en commodities, hasta sofisticadas prendas de vestir a los productos farmacéuticos se han centrado en el diseño y la publicidad, la producción real ha sido subcontratado a los subcontratistas de todo el mundo, quienes compiten por los contratos, sin considerar los costos que ello implica ante el desconocimiento de los derechos de los trabajadores.

Ante la imposibilidad gubernamental de bastarse por sí mismos para hacer cumplir sus propias leyes laborales, el sistema del Etiquetado permite a los consumidores monitorear a las empresas productoras o intermediadoras a fin de verificar si se han respetado normas básicas, fundamentalmente aquellas que prohíben todo tipo de trabajo infantil.- Es así que los programas de certificación y "etiquetas sociales" pueden identificar las unidades de producción locales que cumplen con los estándares globales, de calidad e inocuidad en la producción con estricto respeto por los derechos humanos. Estas etiquetas indican los consumidores en todas partes que se pueden comprar los productos específicos con la conciencia tranquila.

BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Abarcar el tema del Desarrollo Humano, desde la óptica precisa de los derechos Humanos al Desarrollo implica embarcarse en un conglomerado de principios éticos y jurídicos que ameritan mucho más que una simple descripción de estrategias, ya que aparea adentrarnos en condiciones mínimas de dignidad de vida que deberían ser garantizadas a todos los seres humanos precisamente por el solo y simple hecho de serlo. Insta a la sociedad a alejarse de parámetros simplemente cuantitativos relacionados con el crecimiento económico, para concretarlos en la realidad social y verificar de qué modo estos parámetros realmente incidieron de modo positivo en valores cualitativos que se relacionan con la calidad de vida de los habitantes de una comunidad.

Los trabajadores, fundamentalmente aquellos que dedican su vida productiva a las tareas del agro ya otras actividades referidas con los agronegocios, estadísticamente constituyen vastos grupos poblacionales que muchas veces producen los alimentos y productos que consume la humanidad pero pasan hambre y necesidades.

Sin embargo, la contrapartida de esta realidad permite vislumbrar parámetros que más allá del simple ordenamiento jurídico, permiten a las Patronales asumir como propio el desafío de lograr el desarrollo local a través de la mejora en la calidad de vida de los trabajadores. Sólo es necesario asumir que todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales así como sus deberes para la comunidad, único ámbito en el que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano.



1. Kliksberg, Bernardo. Capital Social y Cultura, Claves Olvidadas del desarrollo. INTAL. 2000.
2. Cortina, Adela: “El capital ético: la riqueza de los pueblos”. Aula Magna de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. 1 de julio de 2004.
3. Naredo, José M. Sobre el origen, el uso y el contenido del término desarrollo sostenible. 1996. Disponible en Internet: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>
4. CEPAL Economía Portela Maseda, Marta y Gómez, Isabel Neira. Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo. IADB. 2003. Páginas 1 a 9
5. Daly, Herman. Criterios operativos para el desarrollo sostenible. Disponible en Internet: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/Daly-criterios.htm>.
6. Bisordi De Gutierrez, Teresa. Etica y empresa. UNNE – Facultad de Ciencias Económicas. 2002.
7. Liarte-Vejrup, Nicolás y Zuazaga, Marcos. Compromisos del Agro. La responsabilidad social en las empresas agropecuarias. Universidad Católica de Córdoba. 2004. Disponible en

Internet:

www.proetica.uccor.edu.ar/conferencias/archivos/CompromisosdelagroLiarteZuazaga.pdf .

Leer páginas 11 a 15.



Limiting Agricultural Land Consumption to guarantee Food Security and Sustainable Development

Limitado el Consume de Suelo Agrícola para garantizar la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Sostenible¹

Giuliana Strambi²

Abstract

For many years the need to protect the soil and its productive (primarily alimentary), environmental and landscape functions has been recognized at the international, European and State level. Nevertheless, fertile land is increasingly given over to non-agricultural uses, reflecting governments' current inability to develop viable means for limiting the most common causes of fertile agricultural land reduction: urbanization (overbuilding and infrastructure development) and the so-called suburban sprawl. The paper focuses on the assessment of a "new" threat represented by the installation of large photovoltaic systems on agricultural land, and on legislation recently adopted in France and Italy in order to oppose the phenomenon, whilst at the same time seeking to reconcile the policy of promoting renewable energy sources (in order to reduce greenhouse gas emissions) with policies aimed at protecting food production, landscape and environmental interests.

Keywords

Agricultural land consumption; photovoltaic system; sustainable development; land-use change

Resumo

Durante muchos años la necesidad de la protección de los suelos y sus funciones productivas (ante todo alimentaria), medioambientales y de paisaje han sido reconocidas a nivel internacional, europeo y nacional. A pesar de esto, los suelos fértiles se dedican cada vez más para usos no agrícolas, lo que refleja la actual incapacidad de los gobiernos para desarrollar medidas viables para limitar las causas más comunes de reducción de la tierra agrícola fértil: urbanización (exceso de construcción y desarrollo de infraestructuras) y la llamada expansión suburbana. Esta ponencia se centra en la valoración de una nueva "amenaza" representada por la instalación de grandes sistemas fotovoltaicos sobre suelos agrícolas y sobre la reciente legislación adoptada e Francia e Italia con el fin de oponerse al fenómeno, mientras que al mismo tiempo, tratando de conciliar la política de promoción de las energías renovables (con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero), con políticas dirigidas a proteger la producción de alimentos, el paisaje y los intereses ambientales.

Palabras claves

Consumo de tierra agrícola; sistemas fotovoltaicos, desarrollo sostenible, el

¹ Paper published in the scientific journal *EU Agrarian Law*

² Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Firenze



INTRODUCTION

In the European Union there is a growing concern about the increase of “soil consumption”, i.e. the disappearance of agricultural, forested and natural areas in favour of urban or other artificial surfaces³.

This issue, also known as “land take”, is generally analysed in the context of the adverse effects generated by overbuilding and urban sprawl. It has many serious environmental and socio-economic consequences and if a sustainable way of planning, and instituting changes in land use is to be implemented, the responsible decision-makers in politics and urban planning must be made aware of these consequences.

Soil sealing, the main negative result of land take, serves well to illustrate the magnitude of soil consumption’s environmental impact: this covers indirect effects on climate change (due to the reduction in evaporation and consequent decrease in evaporative cooling of the atmosphere); effects on groundwater and surface water (due to the soil’s loss of rainwater storage properties); and a reduction in the percentage of areas that can permanently remove dust from the atmosphere by binding it in the soil⁴.

But “soil consumption” means also that important production space for food and feed is lost. Of course, this loss could be compensated, for instance by converting natural areas into arable land, intensifying agricultural use of existing soil resources or maximising food imports⁵. But these alternatives go against one of the strategic aims of the European Common Agricultural Policy (CAP), i.e. that of preserving “the food production potential on a sustainable basis throughout the EU, so as to guarantee long-term food security for European citizens and to contribute to growing world food demand” predicted by the FAO⁶.

³ The concept of “consumption” of soil/land is multidimensional and currently there is no legislative definition either at a national or at a European level (see for instance: GIOVANNINI, E. Le problematiche connesse al consumo di suolo, Audition of the Istituto nazionale di statistica’s President at Territory and Environment Commission of Italian Republic Senate, Rome, 18 January 2012, [online]. 2012. [Cited 14-05-12]. <www.istat.it>. Recently, the phenomenon has been described by the European Commission as “an increase of settlement areas over time. This process includes the development of scattered settlements in rural areas, the expansion of urban areas around an urban nucleus (including urban sprawl), and the conversion of land within an urban area (densification). Depending on local circumstances, a greater or smaller part of the land take will result in actual soil sealing” (*Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document (entered into force 12 April 2012), p. 39. See also, *Land take*, European Environment Agency (CSI 014), (entered into force February 2011). [Online]. 2011. [Cited 14-05-12]. <www.eea.europa.eu>).

It is useful to clarify that “land” and “soil” are not synonymous: “land” is generally defined as “the part of the earth’s surface that is not covered by water” (Oxford Dictionary, Oxford: Oxford University Press, 2011.); “soil” is generally defined as “the top layer of the earth’s crust, formed by mineral particles, organic matter, water, air and living organisms. It is the interface between earth, air and water and hosts most of the biosphere” (*COM (2006) 231 final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Thematic Strategy for Soil Protection, Brussels, September 2, 2006*, 2006, (EU) p. 2.). In this paper the terms “land consumption” and “soil consumption” will be used interchangeably but, for the purposes of conceptual clarity, “soil” will generally refer to rural land that has yet to be urbanised whereas “land” will denote the areas subject to land use planning (see, TREVILLE, A. Strategic Environmental Assessment as a tool for limiting land consumption. In *Special Conference on Strategic Environmental Assessment IAIA SEA Prague II, 21 - 23 September 2011*, [online], 2011, pp. 1-2, [Cited 14-05-12]. <http://www.iaia.org/SpecialMeetings/prague11/proceedings/papers/Paper_Treville_SEA-LandUse.pdf>).

⁴ HÖKE, S., LAZAR, S., KAUFMANN-BOLL, C. Environmental impact of urban soil consumption, Report [online], 2011, p. 4. [Cited 14-05-12]. <<http://www.urban-sms.eu>>.

⁵ HÖKE, S., LAZAR, S., KAUFMANN-BOLL, C. *Ibid*, p. 13.

⁶ *COM (2010) 672 Final, 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:*



Indeed, several EU Member States, as well as the USA, Brazil, Canada and other developed countries, have established soil protection policies involving legislation, guidance documents, monitoring systems, the identification of areas at risk, inventories, remediation programmes and funding mechanisms for cleansing contaminated sites for which no responsible party can be found⁷.

To focus on the EU, soil protection policies continue to vary from one Member State to another and are often geared only towards one specific threat, such as soil contamination⁸. Moreover, in a lot of Member States, even where a specific protective strategy exists, information on the rate of soil consumption is often problematically scarce, inconsistent and inadequate⁹.

Thus, governments' lack of data regarding the state of soil in their own territories often impedes the effective achievement of political aims. In particular, governments are unaware of the rate at which different types of soil of varying agricultural quality are being consumed and consequently, are lacking in the very knowledge that should be the starting point of any serious political initiative, at both national and local levels, to combat the phenomenon.

Against this background, EU Institutions have tried to draw up a targeted policy to make up for the scarcity of data and ensure comprehensive soil protection, taking into account the different functions that soils can perform, the range of different degradation processes to which they can be subject and socioeconomic considerations. EU Institutions have long been fully aware of the environmental and socioeconomic value of soil resources and of the importance of soil management to sustainable development and transboundary cooperation on environmental issues. This can easily be demonstrated by the multiple documents and legal acts which have been passed since the beginning of the new millennium¹⁰. Just think back to the Communication «Towards a Thematic Strategy on Soil Protection» of 2002¹¹, the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on «Thematic Strategy For Soil Protection» of 2006¹² and finally, the proposal for a directive of the European

Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future», 2010 (EU).

⁷ EUROPEAN COMMISSION. Soil protection. The story behind the Strategy, Brussels. [online].2006. <<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soillight.pdf>>.

At International level, see the Revised European Charter for the Protection and Sustainable Management of Soil, (entered into force May 28 2003) [online], 2003. [Cited 14-05-12]. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=37477&Site=CM>>.

⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Ibid*.

⁹ See, e.g., DI SIMONE, D., RONCHI, S. Terra! Conservare le superfici, tutelare la risorsa: il suolo, un bene comune. Rimini: CRCS, 2011. ISBN 9788838760976 , GIOVANNINI, E. *op. cit.*; Terra rubata. Viaggio nell'Italia che scompare. Le analisi e le proposte di FAI e WWF sul consumo del suolo. [online]. 2012. [Cited 14-05-12]. <http://www.fondoambiente.it/upload/oggetti/ConsumoSuolo_Dossier_finale-1.pdf>.

¹⁰ Despite limited competences in the direct regulation of spatial planning, the EU has developed policies and adopted a number of legislative instruments that have a bearing on land take and thus soil sealing, which are listed and summarised in *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document (2012) *Op. cit.* As far as land planning is concerned, the Strategic Environmental Assessment of 2001 (Directive 2001/42/EC. 2001 (EU).) could be a useful tool for improving urban and regional planning processes in order to limit land consumption and soil degradation. It is explicitly mentioned by *Roadmap to a resource efficient Europe*, COM (2011), 2011 (EU), p. 15, and then in *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document (2012) *Op. cit.* Considering the complexity of the impact of soil consumption and the lack of an integrated strategic policy in the existing EU Directive that would contribute to soil protection, the procedure of SEA can be an effective tool for tackling land consumption, dealing with social, economic and environmental issues (See, e.g., TREVILLE, *op. cit.*, p. 2).

¹¹ COM (2002) 179, Brussels, 16.4.2002, 2002 (EU).

¹² COM (2006) 231 final, Brussels, 22.9.2006, 2006 (EU).



Parliament and of the Council on establishing a framework for the protection of soil, presented by the European Commission¹³.

Nevertheless, after six years, the ambitious proposal that lists the principles according to which States and local authorities should pursue the protection and sustainable use of soil has yet to be approved. Indeed, it may never be implemented due to a blocking minority of Member States in the European Council, which are concerned that such a directive could flout the principles of subsidiarity and proportionality and disheartened by the expected cost and administrative burden of its implementation¹⁴.

Nonetheless, soil degradation and loss of agricultural and natural areas continue to increase significantly, raising concerns about their environmental and socio-economic consequences, and there is evidence that they will further increase if no action is taken in each Member State.

1. Towards the Quantitative Limitation of the Rate of “Land Take”

Currently in the EU, Germany’s legislation stands as a commendable example of a genuine commitment to limit “soil consumption”. Since 1998, thanks to an amendment to the Federal Building and Regional Planning Act, a strategic approach has been in place, its purpose being to introduce a quantitative limit on the use of greenfield land for residential and transport purposes, in keeping with principles of prevention and sustainable development, and to impose a policy of reusing soil that has already been sealed at all levels of government. Nowadays, Germany boasts the ambitious goal of reducing the daily consumption of greenfield land for residential use and infrastructure from 129 hectares per day in 2002 to 30 hectares per day by 2020¹⁵. However, though current limits are indicative and used only as monitoring tools, results show that without binding measures and plans indicative targets alone are insufficient¹⁶.

The example of Germany and other European countries that have chosen to introduce quantitative targets to limit land consumption¹⁷ has recently been followed by the European Union. Facing the “dual challenge of stimulating the growth needed to provide jobs and well-being to its citizens, and of ensuring that the quality of this growth leads to a sustainable future”, the UE has decided to elaborate a “roadmap to a resource efficient Europe” that will hopefully enable sustainable management of all resources (energy sources, water, air, land and soil) by 2050.

As regards “land and soils”, the first “milestone” will be to ensure that by 2020 all EU

¹³ COM (2006) 232 final, Brussels, 22.9.2006, 2006 (EU).

¹⁴ RANKIN, J. Opposition digs in to block soil protection proposals. In *Europeanvoice*. 18.6.2009. [online]. 2009. [Cited 14-05-12].

<<http://www.europeanvoice.com/article/imported/opposition-digs-in-to-block-soil-protection-proposals/65208.aspx>>;

Commission holds on to soil protection law. In *Euractiv*. 16 March 2010. [online]. 2009. [Cited 14-05-12]. <<http://www.euractiv.com/climate-environment/soil-directive-news-343804>>.

¹⁵ ALLIN, S., WALSH, C. Strategic Spatial Planning in European City-Regions: Parallel Processes or Divergent Trajectories?. In NIRSA Working Paper Series [online], 2010, 60. [Cited 14-05-12]. <www.eprints.nuim.ie/2231/1/WP60_Allin_Walsh.pdf>.

¹⁶ *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document (2012) *Op. cit.*

¹⁷ Quantitative limits for annual land take exist, amongst other countries, in Austria, Belgium, Germany and Luxembourg: to get an updated report of commendable examples in the EU, at both local and national government levels. *Ibid* p. 14.



strategies take into consideration their direct and indirect impact on land use both within the EU and globally, and that the decrease in the *rate of land take* is keeping up with the timetable to achieve the ultimate target of *no net land take by 2050*¹⁸.

The EU, however, fails to address certain key issues: the continued conversion of agricultural or fertile land to non-agricultural use in states like Italy that have little available arable soil and the question of how to monitor the rate of agricultural land reduction in EU Member States are both problems left unresolved.

In the last assessment of “land take” published by the European Environmental Agency in February 2011, it was specified that “the largest land cover category taken by urban and other artificial land development was *agriculture* land. On the average, almost 46% of all areas that changed to artificial surfaces were arable land or permanent crops during 2000-2006. However, compared to the previous decade (1990-2000) in 21 countries covered both by Corine Land Cover (CLC) [project] 1990-2000 and 2000-2006 it increased to 53%. This dominant land take was particularly important in Denmark (90 %), Slovakia (85 %), Italy (74 %), Poland (67 %), Germany (65 %)...”¹⁹.

In Italy’s case at least, it is very likely that official statistics underestimate the rate of arable land conversion. Moreover, in the last few years the situation has worsened as a result of both the mechanisms by which the economic value of land is created and the poor management of administrative bodies that are responsible at least in theory for regulating and overseeing transformations of land use on behalf of the community²⁰.

2. The Photovoltaic Systems Installed on Ground in Agricultural Areas

Recently, in France²¹ and Italy²² the question of agricultural land consumption has been recognised as an increasing problem. Political and cultural sensitivity to this issue is growing especially due to a new cause of “land take”: the installation of large-scale photovoltaic systems with modules located on agricultural land.

¹⁸ *Roadmap to a resource efficient Europe*, COM (2011). *Op. cit.* The next document to be published were the *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document (2012) *Op. cit.*, whose aim was “to provide information on the magnitude of soil sealing in the European Union (EU), its impacts and examples of best practice” on the assumption that “such best practice examples may be of interest to competent authorities in Member States (at national, regional and local levels), professionals dealing with land planning and soil management, and stakeholders in general, but individual citizens may also find them useful”(p. 5).

¹⁹ *Land take*, European Environment Agency (CSI 014). *Op. cit.* See also PROKOP, G. et. al. Report on the best practice for limiting soil sealing and mitigating its effects, European Union, April 2011. [online]. 2009. [Cited 14-05-12]. <<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf>>.

²⁰ See SALLI, G., PROVOLO, G., RIVA, E. Rendita fondiaria e consumo di suolo agricolo. In *Rivista di economia agraria*, 2009, 64 (3), pp. 456-484. The authors underline that, in Italy, the consumption of agricultural land can be explained not so much with economic estimates as on the grounds of urban planning schemes, land governance rules, public administration financing, consensus-building methods and the management of electoral mandates. See also SETTIS, S. *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia per l’ambiente contro il degrado del territorio*. Torino: Einaudi, 2010. ISBN 8806198718.

²¹ For more about the unsettling increase in agricultural land consumption rate from 35000 hectares per year during the 1960s to 75000 hectares per year in more recent years, see GILLIG, D. Le droit de l’urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche. In *Revue de droit rural*, 2010, p. 59.

²² See Terra rubata. *Viaggio nell’Italia che scompare. Le analisi e le proposte di FAI e WWF sul consumo del suolo*. *Op. cit.* For recent data on changes in Italian agricultural land use, see Provisional report of the 6th General Agriculture Census of 2010. [online]. 2010. [Cited 14-05-12]. <www.istat.it>.



In accordance with EU goals to reduce greenhouse gas emissions through the use of renewable energy²³, the two Member States decided to promote photovoltaic energy by offering public incentives. The installation of photovoltaic panels on agricultural land represents a sure way for farmers to increase their income. However, the rapid spread in recent years of extensive photovoltaic systems on the ground has led to the removal of significant areas from agricultural production in both countries and consequently, has raised concerns about the economic, social and ethical, as well as environmental and landscape-related, implications of land use change²⁴. In fact, the installation of this kind of photovoltaic panels, built to last twenty years at least, has the effect of sterilizing the agricultural land on which they are found and therefore, contributes to the eradication of agriculture from certain geographical areas. Recently, the Italian government has started to confront this problem: on March 2012 the Parliament indeed decided to take a step back and withdraw the possibility of government incentives for this kind of energy installation on agricultural land²⁵. Economic incentives notwithstanding, the Italian and French governments have been trying to regulate the complex problem of photovoltaic systems located in agricultural areas through successive acts that aim to reconcile several conflicting goals, amongst them the reduction of agricultural land consumption on the one hand and the development of renewable energies on the other.

3. France: la Loi n° 2010-874 du 27 Juillet 2010 de Modernisation de L'agriculture et de la Pêche

Aiming simultaneously to promote the sustainable development of agriculture and forestry, conserve soil fertility and biodiversity and contribute to the reduction of greenhouse gas emissions, the *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche* of 2010 provides for a “global strategy” to interfere in the use of agricultural land, thus impacting directly on land-use rights²⁶.

New methods of planning are stipulated (i.e. the “regional plan for sustainable agriculture” and “regional plan for sustainable forestry”), which take into account the specific character of the territories under discussion and ensure that agriculture and forestry are taken into consideration as well in local land-use planning²⁷.

The *Loi* provides for the creation of a national watchdog to monitor agricultural land

²³ See *Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market*, 2001 (EU), first, and then *Directive of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC*, 2009 (EU).

²⁴ Re. the case of the France, see *inter alia* the impact study attached to the draft of the *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche: Senate Document of 13 January 2010, n. 200, p. 92*, 2010 (FR) which underlines the new risks for agricultural land caused by photovoltaic installations on the ground (cited by GILLIG, D. *Op. cit.* 19). For more on Italy's case, e.g., FRASCARELLI, A., CILIBERTI, S. *La diffusione del fotovoltaico in Italia e l'impatto sull'agricoltura*. In *Agriregionieuropa*, 2011, 7(24), p. 31.

²⁵ *Art. 65 of the Law concerning urgent rules on competition, infrastructure development and competitiveness of 24 March 2012, n. 27*, 2012, (IT). [online]. 2010. [Cited 14-05-12]. < www.normattiva.it>. This Law repeals the rules of the legislative decree of 3 March 2011, n. 28, which had introduced some restrictions on photovoltaic systems located on the ground in agricultural areas, because they were not deemed sufficient to solve the rising problem.

²⁶ GILLIG, D. *Op. cit.* 19, p. 60.

²⁷ See *Article L. 111-2-1 of the Code rural*, added by the *art. 51 (1) of the Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n. 2010-874*, 2010 (FR) and *Article L. 4-1 of the Code forestier*, added by *article 64 (3) of the same Loi de modernisation*, 2010 (FR).

consumption. The *Observatoire* is charged to elaborate the methodology and instruments for carrying out the uniform assessment of changes in land use, thus helping to facilitate the desired reduction of 50% in the rate of agricultural land take by 2020²⁸. The responsibilities of the *Observatoire* are executed through a Committee for agricultural land consumption that should be found in each department. The departmental Committee must be consulted when certain local planning regulations are elaborated or when requests for planning permission are examined with the purpose of reducing the consumption of agricultural land.

In this context the law prescribes rules for the introduction of “équipements collectifs” (i.e. communal facilities)²⁹ on agricultural land, thus modifying the *Code de l’Urbanisme*. Notably, large photovoltaic systems are included in this category³⁰. The law establishes that the construction and installation of “équipements collectifs” may be allowed outside of urban areas if they are *not incompatible* with the exercise of agriculture, forestry or livestock farming existing in the areas proposed for the installation. In the case of areas covered by local land planning regulations, a requirement stipulates that the construction or installation must *not attempt* the protection of natural areas and landscape³¹.

Despite the political statements in favour of preserving agricultural land from excessive energy installations, it seems that the rules regulating the location of photovoltaic power plants are not, at present, sufficiently strong to achieve this purpose³².

4. Italy: Il Decreto Legislativo n. 378/2003 and the Subsequent Ministerial Guidelines on the Proper Integration of Energy Installations Into the Landscape

The regulation on the promotion of electricity production by renewable energy sources, currently in force in Italy, is contained in Legislative Decree n. 387/03³³. This decree governs the methods and procedures by which authorisation for the construction and management of this kind of energy production plant is obtained.

Crucially, it states that energy plants, including photovoltaic panels, can be erected in areas classified as “agricultural” by urban planners. According to all past administrative law cases this is a fundamental principle of renewable energy legislation and consequently, it cannot be infringed by Regional law, not even to protect fertile soil³⁴.

However, in order to grant authorisation to new energy installations in agricultural areas, legislation concerning support to the agricultural sector must be taken into account, in particular legislation regarding the promotion of local food traditions and the protection of biodiversity, cultural heritage and landscape³⁵.

The Ministerial Guidelines on the procedures and technical criteria which have to be used for the construction and operation of renewable energy plants, and in particular criteria

²⁸ See the «Motifs» of the *Loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche n. 2010-874*, 2010 (FR).

²⁹ See the past cases of Conseil d’Etat (in particular, 18 October 2006, n. 275663), which affirm that all installations that guarantee a service that serves the general interests of the population are to be classified as «équipement collectifs» (see GILLIG, D. *Op. cit.* 19, p. 64).

³⁰ See Senate Report of 6 May 2010, n. 436, p. 140 (cited by GILLIG, D. *Op. cit.* 19, p. 64).

³¹ *Articles L. 111-1-2 and L. 123-1, line 7, L. 124-2, line 2, Code de l’urbanisme, as added by art. 51 (3) of the de modernisation de l’agriculture et de la pêche n. 2010-874*, 2010 (FR).

³² See also *Décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 referring to the administrative procedures for some kinds of energy installations and Circulaire du 18 décembre 2009 referring to the development and the control of photovoltaic power plants*, 2009 (FR).

³³ The *Legislative Decree n. 387 of the 29th December 2003*, 2003 (EU) has implemented the *Directive 2001/77 EC*, 2001 (EU) and is emended several times.

³⁴ See *inter alia TAR Puglia, Lecce, sec. I, 29 January 2009, n. 118*, 2009 (IT).

³⁵ *Art. 12 (7), Legislative Decree n. 387/03*, 2009 (EU).

concerning their correct location in the landscape, state that it must be ensured that the installation (or facility) does not compromise the aims pursued by the aforementioned legislation concerning support to agriculture in the case of projects related to areas characterized by the presence of *food quality production* (i.e. products produced by organic methods, or registered as protected designation of origin – PDO, protected geographical indication – PGI, traditional speciality guaranteed – TSG, or those included on the national list of traditional food products) *and/or of particular value with respect to landscape and cultural heritage*³⁶.

Thus, as in France, the authority competent to grant authorisation must evaluate each installation on a case-by-case basis, paying attention to the kind of area involved in the project and the individual characteristics of each specific energy plant.

Consequently, although the Ministerial Guidelines do not specifically consider the impact of energy plants on agricultural land consumption, it is worth pointing out that a general concern for the issue of land consumption does transpire.

When projected installations are evaluated, an explicit advantage is given to those projects that – amongst the “general criteria” for the appropriate placement of energy plants in the landscape – manage to make use of “design criteria aimed at achieving the lowest possible consumption of land”.

Regional authorities, therefore, are allowed to identify areas unsuitable for the construction of specific types of energy plant but are not authorised to protect an agricultural area *tout court*. Only agricultural areas which are particularly vulnerable to transformations of landscape or territory may be classified, on the basis of objective technical criteria relating to environmental, landscape and heritage protection, as “unsuitable” for the installation of specific types of power plants, according to current legislation and planning regulations.

Therefore, the fact that an agricultural area possesses specific landscape value or is home to high-quality food production is not in itself good enough for it to be classified as “unsuitable” for the installation of specific renewable energy plants, such as photovoltaic systems on the ground. Rather, for restrictions on the use and transformation of soil or landscape to be imposed, a check of the given area’s specific fragility, in keeping with the technical criteria cited above, must be carried out³⁷.

Of the regional laws that have been issued to date as part of the implementation of the Ministerial Guidelines, those that appear most sensitive to the issue of agricultural land consumption have, in fact, identified “unsuitable areas” principally with regards to the installation of photovoltaic modules on the ground. Nonetheless, the “unsuitability” of these areas is not justified in terms of the need to oppose the removal of fertile land from agriculture, but rather on the basis of an essentially environmentalist rationale that is related to soil protection (namely its protection against erosion, increasing aridity etc.). Indeed, the

³⁶ Ministerial Decree of 10 September 2010. See STRAMBI, G. Le fonti energetiche rinnovabili e la tutela del paesaggio agrario. Le linee guida ministeriali per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. In *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell’ambiente*. 2011, 1, pp. 33-36.

³⁷ D’ADDEZIO, .Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili. In *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale, IDAIC Congress (Siena, 21-22 ottobre 2010)*, Milan, 2011, p. 273; STRAMBI, G. Il consumo di suolo agricolo e l’insediamento di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili. In *Agricoltura e “beni comuni”*, IDAIC Congress (Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011), Milan, 2012.

national guidelines which regional laws must comply with do not allow for the need to protect the interests of the agricultural sector to be used as a legal justification, even though these are obviously crucial to the achievement of the primary objective of food security.

CONCLUSION

In the EU and in each of its Member States the question of agricultural land use appears to have gained weight in recent years. It is only in the last decade, in fact, that Member States have gradually become aware of the social, economic and environmental impact of fertile land consumption. Not unsurprisingly therefore, the initiatives taken at national and European levels to limit it so far are insufficient, mainly because there is still no comprehensive and reliable information on the rate of agricultural land consumption in each Member State and because any initiative would inevitably entail the adoption of measures focussed on the interests of private property, in view of the fact that soil is privately owned. The rapid spread of large photovoltaic systems with modules located on the ground in agricultural areas has been helping to focus political attention on this issue in France and Italy, although it is difficult to quantify the scale or rate of agriculture land loss caused by the spread of photovoltaic plants.

The protection of agricultural land (or of land potentially usable for agriculture) as a non-renewable resource, which has environmental, landscape, economic and social value, should be effectively pursued at different levels of government, as part of the intergenerational solidarity that lies at the heart of sustainable development.

REFERENCES

1. ALLIN, S., WALSH, C. Strategic Spatial Planning in European City-Regions: Parallel Processes or Divergent Trajectories?. In NIRSA Working Paper Series [online], 2010, 60. [Cited 14-05-12]. <www.eprints.nuim.ie/2231/1/WP60_Allin_Walsh.pdf>.
2. Commission holds on to soil protection law. In *Euractiv*. 16 March 2010. [online]. 2009. [Cited 14-05-12]. <<http://www.euractiv.com/climate-environment/soil-directive-news-343804>>.
3. D'ADDEZIO. Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili. In *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale, IDAIC Congress (Siena, 21-22 ottobre 2010)*, Milan, 2011, p. 273.
4. EUROPEAN COMMISSION. Soil protection. The story behind the Strategy, Brussels. [online]. 2006. <<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soillight.pdf>>.
5. *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document (entered into force 12 April 2012), p. 39.
6. HÖKE, S., LAZAR, S., KAUFMANN-BOLL, C. Environmental impact of urban soil consumption, Report [online], 2011, p. 4. [Cited 14-05-12]. <<http://www.urban-sms.eu>>.
7. *Land take*, European Environment Agency (CSI 014), (entered into force February 2011). [Online]. 2011. [Cited 14-05-12]. <www.eea.europa.eu>.



8. Oxford Dictionary, Oxford: Oxford University Press, 2011.
9. Provisional report of the 6th General Agriculture Census of 2010. [online]. 2010. [Cited 14-05-12]. <www.istat.it>.
10. RANKIN, J. Opposition digs in to block soil protection proposals. In *Europeanvoice*. 18.6.2009. [online]. 2009. [Cited 14-05-12]. <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/opposition-digs-in-to-block-soil-protection-proposals/65208.aspx>>.
11. Revised European Charter for the Protection and Sustainable Management of Soil, (entered into force May 28 2003) [online], 2003. [Cited 14-05-12]. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=37477&Site=CM>>.
12. SALI, G., PROVOLO, G., RIVA, E. Rendita fondiaria e consumo di suolo agricolo. In *Rivista di economia agraria*, 2009, 64 (3), pp. 456-484.
13. STRAMBI, G. Il consumo di suolo agricolo e l'insediamento di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili. In *Agricoltura e "beni comuni"*, IDAIC Congress (Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011), Milan, 2012.
14. STRAMBI, G. Le fonti energetiche rinnovabili e la tutela del paesaggio agrario. Le linee guida ministeriali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. In *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*. 2011, 1, pp. 33-36.
15. TREVILLE, A. Strategic Environmental Assessment as a tool for limiting land consumption. In *Special Conference on Strategic Environmental Assessment IAIA SEA Prague II, 21 - 23 September 2011*, [online], 2011, pp. 1-2, [Cited 14-05-12]. <http://www.iaia.org/SpecialMeetings/prague11/proceedings/papers/Paper_Treville_SEA-LandUse.pdf>.
16. Art. 12 (7), *Legislative Decree n. 387/03*, 2009 (EU).
17. Art. 65 of the *Law concerning urgent rules on competition, infrastructure development and competitiveness of 24 March 2012*, n. 27, 2012, (IT). [online]. 2010. [Cited 14-05-12]. <www.normattiva.it>.
18. Articles L. 111-1-2 and L. 123-1, line 7, L. 124-2, line 2, *Code de l'urbanisme*, as added by art. 51 (3) of the *de modernisation de l'agriculture et de la pêche n. 2010-874*, 2010 (FR).
19. Article L. 111-2-1 of the *Code rural*, added by the art. 51 (1) of the *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n. 2010-874*, 2010 (FR) and Article L. 4-1 of the *Code forestier*, added by article 64 (3) of the same *Loi de modernisation*, 2010 (FR).
20. COM (2002) 179, Brussels, 16.4.2002, 2002 (EU).
21. COM (2006) 231 final *Communication from the Commission to the Council, the European*



Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Thematic Strategy for Soil Protection, Brussels, September 2, 2006, 2006, (EU) p. 2.

22. COM (2006) 232 final, Brussels, 22.9.2006, 2006 (EU).
23. COM (2010) 672 Final, 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», 2010 (EU).
24. Directive 2001/42/EC. 2001 (EU).
25. Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market, 2001 (EU).
26. Directive of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, 2009 (EU).
27. Inter alia TAR Puglia, Lecce, sec. I, 29 January 2009, n. 118, 2009 (IT).
28. Legislative Decree n. 387 of the 29th December 2003, 2003 (EU).
29. Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche: Senate Document of 13 January 2010, n. 200, p. 92, 2010 (FR).
30. Roadmap to a resource efficient Europe, COM (2011), 2011 (EU), p. 15.

Contact address:

Giuliana Strambi, National Research Council (CNR) Researcher – Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, via La Marmorata, 29, 50121 Firenze – tel. +39 055579558 – fax. +39 0555047100 – e-mail: g.strambi@fi.191.it



Animal Welfare in Argentina Its current Situation and Legislation according to the EU Requirements

El Bienestar Animal en Argentina Su Estado actual y Legislación acorde a los Requerimientos de la Unión Europea

Hugo Carlos Wilde ¹

Como bien dice el objetivo de este Congreso, es el intercambio de conocimientos y experiencias de los miembros participantes, en sus respectivos países, sobre los temas que ocupan, y uno de ellos es “Suelo, Agricultura Sostenible y Alimentación”.-

Respecto a este tema, traigo al presente, la experiencia y actividad actual en Argentina, sobre un tema de suma importancia relativo a la calidad alimentaria y la producción pecuaria, como es el “Bienestar Animal”.-

Ya en un trabajo anterior, presentado en el XI Congreso de UMAU celebrado en Toledo, presente la necesidad en nuestro país de una legislación. Luego de varios trabajos, se ha presentado un proyecto de legislación para que sea tratado por el Congreso, con las características que enuncio en el presente trabajo.-

Desde un trabajo de investigación, del cual participo como Directo, en la Universidad Nacional del Litoral, se ha propuesto una legislación base, sobre este aspecto de la producción, ya que no existe en nuestro país. Solo encontramos normas técnicas, consejos técnicos de profesionales sobre el sistema de producción, tendiente a proteger la salud del animal, con el objeto de producir mas cantidad y mejor calidad. Pero, carecemos de una legislación especifica al respecto, que contemple un trato especifico sobre el animal de producción, se certifique esa actividad y la misma redunde en mejor y mas producción de productos alimentarios.-

En el caso de los productos de origen animal, en el cual Argentina se destaca, las medidas a tomar respecto al trato al animal de producción, no solo tiene efecto directo sobre la producción, sino también tiene un impacto en la salud animal y la seguridad alimentaria.-

En cuanto a la situación legislativa, en nuestro país, no existe una ley que contemple, desde el punto de vista económico, el trato a los animales de producción, tendiente a proteger su integridad y aumentar y mejorar la calidad del producto.-

La norma mas genérica que tenemos, es la Declaración Universal de los Derechos del Animal, promulgada el 15 de octubre de 1978 por la Unesco, que en su artículo 9º expresa “ ... *cuando un animal es criado para la alimentación debe ser nutrido, instalado y transportado, así como sacrificado, sin que ello resulte para él motivo de ansiedad o dolor....*”.

La legislación refleja intereses éticos de una sociedad y las normas que se dicten, deben en primer término, estar destinadas a cubrir, resaltar y beneficiar a ciertos valores morales y éticos que la sociedad quiere proteger, imponiendo a su incumplimiento una sanción. Pero el cumplimiento de esas normas, las debe realizar el ciudadano por su conciencia como tal y no por miedo a la sanción.

En nuestro caso, el sujeto pasivo, el productor agrario, debe respetar las normas sobre el buen trato del animal para mejor producción porque está concientizado en que ello es en beneficio

¹ Dr Hugo Carlos WILDE, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe – Rep. Argentina



del animal y de su producción, no por temor a ser sancionado.

En Valdivia, Chile, en noviembre de 2009, se realizó dentro del marco de actividades del **Centro Colaborador de la OIE en Bienestar Animal Chile-Uruguay**, con la participación de disertantes de 12 países de las Américas², abordando diferentes temáticas del área.

Esto confirmó la importancia del Bienestar Animal en la región, y demuestra el interés existente, ya que la síntesis de los trabajos presentados, recomendaron que:

- Se debe afianzar el trabajo conjunto a fin de generar información para la promoción, desarrollo y adopción de protocolos y estándares de bienestar animal y buenas prácticas de manejo que contribuyan a la salud y bienestar animal.
- Se continúe estimulando la generación y difusión de la investigación.
- Se impulse y promueva el desarrollo e implementación de legislación nacional a efectos de una correcta implementación y seguimiento de las normas y estándares de bienestar animal en todas las especies.
- Se desarrollen capacidades promoviendo la investigación, capacitación, educación y comunicación del bienestar animal y su impacto en la salud publica-zoonosis, salud animal, el medio ambiente y sustentabilidad de los sistemas productivos.
- Estimular la inclusión del bienestar animal en la currícula en las carreras de medicina veterinaria y otras del ámbito pecuario en la región.

Lo importante de estas conclusiones, es que se refieren a animales destinados a la producción de alimentos en los sistemas de producción de América.

Concurrentemente, con esto, podemos afirmar que en Argentina, se están desarrollando tareas, conforme a estas consideraciones.

Así, la materia Bienestar Animal se incorporó a la carrera de Veterinaria; se impulsan los trabajos de investigación y especialmente se desarrollaron varios manuales de buenas prácticas y manejo de los animales destinados a producción alimentaria para el ser humano.-

Esto se traduce en principio, en normas que se aconsejan aplicar, destinadas a mejorar la producción, aumentar la misma, proteger al animal y dignificar la tarea agraria. Pero, el paso siguiente, es tener una legislación que contemple las buenas prácticas destinadas a la producción económica animal, intuyendo al productor agrario a su aplicación, y certificando por medio de las Universidades o instituciones especiales, la aplicación de esas buenas prácticas en cada explotación. Dicha certificación en principio, será voluntaria por parte del productor agrario, pero tendiendo a que en el corto plazo sea obligatorio, por lo menos para la producción de origen animal destinada a la exportación.

Esto implicará, mayor conocimiento técnico por parte del productor agrario y sus asesores.- Ello lo estará otorgando justamente la Universidad o alguna institución pública relacionada.-

Pero, hay un aspecto que es esencial cuando hay que cambiar substancialmente las características de una producción, que es hacerle entender al productor de la necesidad de ese cambio, en nuestro caso en el sistema de producción, cuidando al animal.-

Ello se refiere a lo económico, mas precisamente al mayor gasto que demanda poner en práctica las buenas técnicas de producción a que se destina el bienestar animal. No es tan oneroso como se puede pensar en un primer momento. En efecto, las buenas prácticas que se están llevando a cabo en Argentina, en forma voluntaria pero impulsado por un cambio en el manejo de la producción por parte de los asesores, como ser Ing agrónomos, Veterinarios, y hasta economistas, en el sentido que esas nuevas y buenas prácticas, son en principio, sistemas de producción, que requieren al comienzo, poca inversión en infraestructura. Se trata del ánimo del animal en el campo, la buena pastura, la existencia de sombra, la limpieza e

² Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Perú, Uruguay y Venezuela y además Holanda y España



higiene no solo del animal sino del su hábitat es decir el predio rural donde habita, un sistema de transporte mas holgado para el animal, lo que redundaría en nuevos transportes (tal vez este aspecto pueda resultar un poco mas costoso por la renovación del equipo o adecuación), pero no deja de ser imposible, mas con los rindes que ello importa al transportista.-

En lo demás, consisten también en prácticas o costumbres que hay que dejar de usar, como actos de violencia, fatiga, o hacinamiento del animal durante el proceso de su nacimiento hasta el sacrificio, que no implican mayores costos, sino simplemente abstenerse de actuar en determinada forma. Por ejemplo, dejar el animal en suelos inaptos (por exceso de lluvia, por suelo duros, etc.), o uso de violencia como picanas o látigos para conducirlos, o no proveerles suficiente agua o sombras o sobrecargar el transporte hacinando al animal, entre otros.-

Como se puede apreciar, las primeras medidas a llevar a cabo, son sistemas de conducción o explotación que no significan importantes costos. Toda mayor inversión destinada al Bienestar Animal, se compensará con la certificación de la explotación, en el sentido que cumple con la aplicación de esas medidas, y ello garantizará al consumidor o al importador, que ese productor adquirido, es obtenido, no solo con el buen trato al animal, sino también, que esos tratos redundan en mejor calidad del producto, y todo en definitiva un mejor precio al productor.

Cabe destacar que en el aspecto económico, esta certificación hará que la explotación tenga un producto diferenciado de quien no lleva a cabo dichas practicas, con la ventaja de mejor calidad y precio.

Actualmente, la normativa argentina, solo se da en recomendaciones, respecto a: buenas practicas ganaderas y manejo de animales; Buenas practicas en el embarque y traslado de animales y Buenas practicas en el manejo de animales en los frigoríficos.-

En este ultimo caso, es donde mas se cumplen las normativas, también en el transporte pero debe orientarse el incentivo a utilizar estas practicas, en la producción de animales, es decir en la empresa agraria esencialmente.

Ahora bien veamos como están, actualmente, el desarrollo del Bienestar Animal, en Argentina, teniendo en cuentas las recomendaciones mencionadas en las jornadas de la OIE en Chile.

1. Promoción de protocolos y buenas prácticas. afianzar el trabajo conjunto:

En un principio, las consideraciones y asesoramientos a la producción pecuaria, estaban dirigidos a la rentabilidad (obtener ganancia sin importar como). Luego, se dirigieron a la sanidad (salud del animal para mas producción). Posteriormente, se priorizo la nutrición y luego el mejoramiento genético (mejorar la calidad de la del animal para mas y mejor producción), pero ahora, y mas con el desarrollo de la ciencia “etológica” se esta avanzando sobre el bienestar animal, como mejoramiento de la calidad alimentaria y del sistema de producción. Ello, mejorando también la calidad de vida del productor agrario.

Esto esta dado con el desarrollo de las buenas practicas, y la difusión de manuales que indican dicho manejo. El productor pecuario argentino, esta cambiando en ese sentido, invirtiendo mucho en la mejora de la calidad productiva, tratando al animal como un bien valioso en si mismo, no solo en su producción, por lo que se lo cuida a efectos que dicho valor se incremente con el tiempo. En este aspecto, se procura satisfacer las necesidades que tienen los animales, por medio de dichos “Código de Buenas Prácticas para el Cuidado del Ganado”.

La promoción de protocolos de calidad y la implementación de buenas practicas, tienen como objetivo:

- a- Mejorar la calidad de los alimentos, partiendo de la calidad de la carne bovina
- b- Garantizar la inocuidad alimentaria



- c- Asegurar la protección del medio ambiente
- d- Mejorar las condiciones sanitarias de los animales y su bienestar

El manual de buenas practicas, destaca los procedimientos generales apropiados para atender y cumplimentar las normas que al respecto se encuentran vigentes o se establezcan en el futuro sobre este aspecto, recomendando la adopción de buenas prácticas de manejo y el bienestar animal durante la cría, el transporte y la faena de ganado en la cadena de ganados y carnes. En Argentina, no son de aplicación obligatoria aún, sino realizadas por algunos productores a su ciencia y conciencia, para mejorar su producción.

2. Incorporación de Bienestar Animal como materia

El tema de bienestar animal es un área de conocimiento nueva, que surge hace unos 10 años en la profesión veterinaria y que significa un modo nuevo de estudio de la producción y el cuidado del animal..

En los años 2002 se incorporan, en las facultades de veterinaria, el Bienestar Animal como materia, inicialmente por la Universidad de Buenos Aires, luego en 2005 en la Universidad Nacional del Litoral, entre otras.- El objetivo del estudio de Bienestar Animal, como materia en la carrera de Veterinaria, es Introducir la problemática de la investigación del comportamiento bienestar como competencia específica de la profesión veterinaria. Analizar las posibilidades de las distintas metodologías, y el impacto de estos en la investigación relacionada con producción.

Ademas de ser una materia nueva, es multidisciplinaria, ya que incorpora o se relaciona con estudios específicos de otras materias, como Producción Animal, Sanidad Animal, Maquinarias, etc.. e indirectamente lleva a cambios legislativos y de actividades de producción, debidos a la preocupación social por los animales de producción, ya no solo los de compañía.

Debe quedar claro, que la enseñanza universitaria de Bienestar Animal, no es solo “protección animal”, sino también mas producción, mejor calidad alimentaría, mejor sanidad animal, etc..., por ello digo es multidisciplinaria, y a ello esta destinado ese estudio en la cátedra..

En definitiva es una ciencia nueva, que tiene base en aspectos científicos de varias disciplinas. No es solo protección a los animales, pues esta es una actitud social, generalmente impulsada por instituciones (ONG) formadas para evitar el maltrato animal. Tiende a enseñar la importancia del buen trato al animal, su salud y su higiene para lograr mayor y mejor producción, teniendo como fin una mejor calidad alimentaria.

3. Promover la investigación, capacitación, educación y comunicación del bienestar animal

Hasta hace unos años, la investigación y estudio sobre la calidad de carne bovina se centraba en la nutrición, el mejoramiento genético y la sanidad. Con el desarrollo de la investigación sobre el estado del animal respecto a su hábitat, la investigación se dirige a las necesidades de los animales, estudiando su comportamiento y reacciones a diferentes tratos en la explotación agraria.(ver la Etologia). Es decir, ahora la investigación y el desarrollo de la producción bovina, debe estudiar la situación del animal, tanto en su salud como su estado anímico, y ello dirigido a proponer modelos aceptados (por productor y consumidor) y equilibrados (costo – beneficio) de producción animal.

En facultades, institutos y centros de investigación se realizan estudios dirigidos al comportamiento animal en relación a la producción. Esto produjo resultados inesperados, como ser la calidad de vida del animal y su relación con la mejor calidad del producto (carne)



para consumo humano. Aquí, la ciencia veterinaria se mimetiza con la **etología** (ethos - costumbre, y logos, estudio) de la que debe surtirse de sus métodos y conocimientos, ya que es la rama de la biología que estudia el comportamiento de los animales en libertad o por los estudios de campo.

4. Capacitación al productor agrario

Como hace pocos años se incorporo la materia en las carreras de Veterinaria, es que este aspecto es de insipiente aplicación. Aun no llego, en su totalidad, el trabajo de extensión desde la Universidad a la empresa agraria, y es tal vez el mas prioritario actualmente.-

Todos los agricultores deben ser capacitados y para ello, deben formarse los capacitadores, que saldrán de la misma Universidad. Ello garantiza el aval de la institución publica a la capacitación. Por otra parte, se propone que la misma Universidad realice los trabajos de extensión, es decir que esa capacitación llegue al productor agrario.-

Cabe destacar que esta actividad de capacitación debe formar parte de una política definida por la misma Universidad y el Estado, para la formación de los distintos involucrados respecto de los aspectos relacionados con el bienestar y protección de los animales de producción. El objetivo, es trabajar en forma conjunta, sector privado y publico, sobre los contenidos vinculados al bienestar animal, en la producción, en el transporte terrestre y en la faena, entre los distintos actores involucrados con la capacitación, herramienta necesaria para implementar las directrices, que ya estan contenidas en las Normas Sanitarias del Código Sanitario para los Animales Terrestres de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). Los contenidos a transmitir en la capacitación, deben enfatizar la diferencia entre requisitos exigibles, los de cumplimiento obligatorio y las recomendaciones nacionales e internacionales que permiten mejorar las operaciones que hacen al bienestar animal en todos sus aspectos de la producción. Asi, requisitos exigibles como cumplir con alimentación optima, agua y sombra necesaria para el animal. Cumplimiento obligatorio como las normas sanitarias y de higiene y Recomendaciones, como no hacinamiento en el transporte o no violencia en el trato al animal.

5. Desarrollo e implementación de legislación nacional

En razón de no contar con una legislación, como se expresa, solo existen normativas especificas respecto a protocolos y buenas practicas, a cumplir por el productor agrario.

La intención, es tener una legislación que indique los procedimientos a seguir para la producción en animales destinados a producción de alimento humano. También, lograr, la obligación del productor pecuario, para recibir ayudas directas en el marco del desarrollo de políticas que contemplen la mejor producción bovina, siempre que cumplan con los estándares de protocolos y buenas prácticas aconsejables en materia de protección animal.

En la actualidad, encontramos como antecedentes a tener en cuenta, a ley 32/2007 española y el Reglamento 73/2009 de la Unión Europea con el *Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales* anexo al Tratado CE, que obliga a los Estados miembros y a las instituciones europeas a prestar plena atención al bienestar de los animales cuando formulan y aplican las políticas comunitarias.. Asi, establecen las normas básicas sobre el cuidado de los animales en la explotación, durante su transporte y en el momento de su sacrificio. También establece las normas básicas sobre los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, pero lo que nos interesa es animales de producción.

Por todo ello se propone una norma que contemple en forma opcional, la incorporaron de las buenas practicas en el manejo, desarrollo, transporte y faena de animales bovinos. Legislar un

control y certificación de la aplicación de estas buenas practicas, y en un paso futuro, la obligación de dicha certificación.

A esos efectos, se propuso, un marco regulatorio, que contemple la aplicación de buenas practicas en la producción, transporte y faena de animales bovinos para consumo, es decir, se refiere exclusivamente al bienestar de animales destinados a producción alimentaria para consumo humano.

Nuestra propuesta de legislación, contempla los siguientes aspectos;

1. Objeto: Garantizar el bienestar de los animales destinados a producción, con la finalidad de evitar sufrimientos innecesarios y mejorar y aumentar la producción alimentaria para aprovechamiento humano;
2. Fomenta la participación de los sectores público y privado en la promoción de una cultura de respeto por el trato a los animales destinados a producción;
3. Impulsa la realización de buenas prácticas e implementar técnicas y conocimientos que garanticen el bienestar de los animales destinados a producción de alimento humano;
4. Responsabilidades sobre el animal: Los animales deben estar bajo el dominio, tenencia o control directo de una persona física o jurídica, quien, a efecto de garantizar el cumplimiento de las normas destinadas al bienestar del animal, es el responsable del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley;
5. Responsabilidades sobre el trato al animal: El responsable de un animal destinado a la producción de alimento para humanos, tiene la obligación de a) Proporcionarle alimento en cantidad y calidad nutritiva de acuerdo a su especie, edad y estado fisiológico, y en forma tal que no produzca ninguna alteración orgánica del animal. Se incluye dentro de esta obligación, la de proporcionar agua en cantidad y calidad suficiente, sombra y atención sanitaria. b) Controlar regularmente las condiciones de habitabilidad, cuidado, alimentación y alojamiento del mismo, en todo el proceso desde la cría, el transporte y hasta la faena del animal, sean sistemas de producción intensivos o extensivos. C) Que los lugares e instalaciones, permanentes o temporales, en donde se encuentren animales de producción alojados deban tener la amplitud mínima que le permita moverse con independencia a fin de realizar sus comportamientos naturales, sombra y poseer a disposición el agua necesaria;
6. Responsable de aplicar buenas practicas: El propietario de un establecimiento pecuario es responsable de implementar las medidas necesarias y buenas practicas de producción, relativas al bienestar animal, conforme lo previsto por esta ley y las reglamentaciones que al respecto se dicten.- Dicha responsabilidad también recaerá sobre el responsable técnico (veterinario) de organizar y llevar a las prácticas las medidas pertinentes dirigidas al bienestar animal y el objeto de ésta ley;
7. Los establecimientos: En los establecimientos donde se alojen los animales de producción, se deberá asegurar; a) Que se cumplan con las medidas de seguridad para personal que trabaje en el mismo, como así también para los animales, a fin de proteger a éstos y al personal en caso de cualquier accidente, contingencia ambiental o imprevista., b) Sean habilitados, si cumplen con las normas que provean al bienestar animal, según las leyes vigentes o reglamentos dicten al respecto, c) Se garantice en todo momento el bienestar del animal de conformidad con lo establecido en la presente ley o en las reglamentaciones pertinentes para cada actividad, durante el tiempo que los animales permanezcan bajo su cuidado;
8. Capacitación del personal: El personal responsable del manejo, cuidado y mantenimiento de los animales en establecimientos y transporte, deberá contar con capacitación suficiente a fin de garantizar el trato del animal y uso de instalaciones pertinente.- Para ello se habilitaran instituciones especificas o las mismas universidades;



9. Control técnico del establecimiento: Los establecimientos que tengan por objeto la cría, engorde o faena de animales de producción, a efectos de lograr la certificación, deberán estar autorizados por los organismos pertinentes, y serán supervisados por un Médico Veterinario con experiencia en las especies que se mantienen y atienden. Además, deberá tener un registro del personal responsable y su capacitación y del Veterinario supervisor;
10. Responsable del transporte: El responsable de realizar el transporte de animales, deberá de asegurar el bienestar de los animales transportados, de conformidad con lo establecido en la presente ley y las normas vigentes aplicables. La Autoridad de Aplicación hará cumplir y verificará que las condiciones de transporte de los animales, cumplan con lo previsto en la presente ley, las normas vigentes y demás disposiciones aplicables. El manejo previo y el transporte de los animales de producción deberán realizarse con procedimientos adecuados que no impliquen maltrato, condiciones no higiénicas o falta de descanso, bebida o alimento, que puedan lesionar o causar dolor o sufrimiento al animal de producción;
11. El transporte vehicular: Para el transporte de animales se deberán emplear vehículos o medios de transporte que protejan a los animales de la inclemencia climática, según cada especie, no tener elementos que puedan provocar lesiones y el transporte garantice su seguridad, todo, previa aprobación por la autoridad de aplicación de esta ley. Se prohíbe el traslado de los animales mediante la utilización de instrumentos que cause dolor o sufrimiento innecesario, o cualquiera que produzca daño, miedo, fatiga o deterioro del estado de salud y sanidad del animal.- El embarque y desembarque del medio de transporte, de los animales, deberá realizarse utilizando medios que presenten seguridad y facilidad durante su movilización, de acuerdo a las características de cada especie;
12. Lugares de comercialización del animal: Los responsables de mercados, ferias, exposiciones, o de cualquier lugar en donde se realice la compraventa de animales de producción, tienen la obligación de garantizar su bienestar de conformidad con lo por esta ley, sus reglamentaciones y demás leyes vigentes.- El responsable de la comercialización de los animales deberá asegurar que las instalaciones tengan las condiciones de habitabilidad e higiene requeridas para cada especie, conforme lo reglado por esta ley y demás reglamentaciones;
13. Certificación profesional. Los lugares de comercialización de animales para producción, será certificado por parte de un Médico Veterinario con experiencia en cada especie de que se trate. El personal que esté en contacto directo con los animales deberá recibir capacitación que les permita detectar la presencia de cualquier problema de salud o que perjudique el bienestar animal, en cada especie bajo su cuidado e informar al responsable del establecimiento;
14. Sanciones por incumplimiento: La autoridad de aplicación establecerá las sanciones al incumplimiento de lo dispuesto en esta ley. Las sanciones serán apercibimiento, multas y clausura de establecimiento o transporte, Arresto, decomiso de animales o elementos relacionados con la infracción; suspensión o revocación de autorizaciones;
15. Faena e industrialización del animal: La faena de animales destinados al consumo humano, únicamente se llevará a cabo en locales e instalaciones autorizadas por autoridad de Aplicación, autoridad Nacional de salud y municipales y deberá contar con un Médico Veterinario autorizado por la Autoridad de Aplicación, que certificara la salud y el bienestar de los animales, así como el cumplimiento de lo dispuesto por la presente ley y sus reglamentaciones;
16. Certificación de los establecimientos de cría, transporte y comercialización: Los productores de los establecimientos, de manera voluntaria, podrán solicitar la certificación del establecimiento, de que cumple con las normas de bienestar en los animales bajo su responsabilidad. La certificación de los establecimientos estará a cargo



de veterinarios oficiales debidamente capacitados para esa función, quienes deben ser funcionarios de organismos oficiales autorizados por la presente ley.

Esta certificación, en principio voluntaria, necesariamente en un futuro deberá ser obligatoria, para todo establecimiento exportador.

Pero, por el momento, la certificación producirá beneficios al productor, con la obtención de mayores ventas, mejores precios y apertura de mercados demandantes de mayor capacidad económica.

Esta legislación es de carácter general para todos los animales de producción, teniendo luego reglamentarse para cada tipo de actividad.- Así lo tienen la legislación de la UE, que fue elaborada en respuesta a demandas políticas como consecuencia de problemas ocurridos, y es detallada y específica de cada sector, aunque su ámbito de aplicación es muy irregular.

La desigual aplicación de dichas normas en los Estados miembros hace que las condiciones que imperan en este importante sector sean también desiguales. Cuando se analiza en el contexto de diversidad de climas, suelos y sistemas de explotación en el que ha de aplicarse, este ámbito de la legislación europea exige un cambio.

En Argentina, la geografía también es desigual en cada región y ello afecta a la producción regional, por ello consideramos a efectos de concientizar al productor, una legislación general, con reglamentaciones específicas luego, de cada actividad teniendo en cuenta sus características.-

Como vemos, la situación en Argentina, sobre la legislación respecto al bienestar animal, es necesaria, y estando más avanzado el problema en la Comunidad Europea, se observan inconvenientes similares.- Así teniendo en cuenta la diversidad de climas, suelos y sistemas de explotación en el que ha de aplicarse, este ámbito de la legislación europea exige un cambio, conforme se resolvió en la 19/1/2012 La Comisión Europea adopta hoy una nueva estrategia cuatrienal (2012-2015) con el objetivo de mejorar el bienestar animal en la Unión Europea.

Esta normativa, que urge aplicar, hace también el relamo de la UE hace un año, en el sentido que exija a las producciones cárnicas de Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) los mismos requisitos que debe cumplir el sector ganadero europeo.- Allí se afirmó que la UE debe "erradicar el sufrimiento animal" en todos sus intercambios internacionales, según un comunicado difundido con motivo de las negociaciones entre Bruselas y el bloque latinoamericano para un acuerdo de libre comercio.-

Si bien dicen, han detectado en Sur América, prácticas prohibidas o de sufrimiento y maltrato inexplicable, lo que hace a Argentina, a través de normas no obligatorias aun, se ha superado esa circunstancia. Por ello se propone la legislación general con la certificación oficial del acatamiento.



Clusters as Tools for the Development of Forest Business

Los Clústeres como Herramientas para el Desarrollo de los Negocios Forestales

María Victoria Gallino Yanzi¹

Abstract

One of the main problems of forest business is the need of developing a value chain that allows both, the strengthening of small and medium- sized forest producers and their articulation with industrial strata, in order to get a an added value product. A cluster is a suitable tool that allows the vertical, horizontal and collateral integration of companies, institutions and other agents around forest production forming thus, a production and knowledge developer center with competitive advantages.

The main concern of this paper is analyzing the difficulties for achieving the objective of constructing a value chain in forestry, the advantages of forming a cluster and the different legal instruments suitable for constructing it.

Key words

Cluster, Forest Business, Forest Activity

Resumen

Uno de los principales problemas del negocio forestal es la necesidad de desarrollar una cadena de valor que permita tanto, el fortalecimiento de los pequeños y medianos productores forestales y su articulación con los estratos industriales, con el fin de obtener un producto de un valor añadido. El clúster es una herramienta adecuada que permite la integración vertical, horizontal y colateral de las empresas, instituciones y otros agentes en torno a la producción forestal formando así, un centro de producción y desarrollador de conocimiento con ventajas competitivas. El interés principal de este trabajo es analizar las dificultades para lograr el objetivo de construir una cadena de valor en el sector forestal, las ventajas de formar un grupo o clúster y los diferentes instrumentos jurídicos adecuados para la construcción del mismo.

Palabras claves

Clúster, Negocios Forestales, Actividad Forestal

1 Abogada, Becaria de Investigación categoría Iniciación de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste (República Argentina), Jefe de Trabajos Prácticos por concurso de la Cátedra “B” de Derecho Comercial Iº Curso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (República Argentina).



INTRODUCCIÓN

La presente ponencia corresponde a un trabajo que se enmarca dentro de un plan de investigación titulado *Contratos Forestales: bases para su regulación*, el cual corresponde a una Beca de Investigación de posgrado categoría Iniciación dirigida por la Mgter. Alba Esther de Bianchetti, otorgada por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste (República Argentina). El mismo se inserta en un proyecto de investigación mayor acreditado denominado *Perspectivas de los Recursos Forestales en Corrientes y su desarrollo sustentable*.

La actividad forestal se ha desarrollado con fuerza en las últimas décadas, paralelamente se advierte un incremento de los negocios forestales entre los sujetos que intervienen en la cadena de producción, distribución, exportación y consumo. Estos vínculos jurídicos contractuales presentan particularidades derivadas, no sólo de las exigencias y rasgos propios de la actividad forestal, sino también de la ausencia de regulación legal en la materia.

Una de las principales problemáticas en materia de negocios forestales consiste en la necesidad de lograr el desarrollo de una cadena productiva eficiente que permita no sólo el fortalecimiento de los pequeños y medianos productores, sino también su articulación con los estamentos industriales a fin de lograr un producto con valor agregado. En este marco, el clúster aparece como una herramienta adecuada que permite la integración vertical, horizontal y colateral de empresas, instituciones y demás agentes en torno a la producción forestoindustrial, conformando un polo productivo y de conocimiento especializado, con ventajas competitivas.

Es por ello que nos proponemos analizar las principales dificultades que se presentan para el logro de una cadena con valor agregado en materia forestal, las ventajas que la formación de un clúster podría aportar a tal fin, como así también las diversas formas jurídicas que podrían adoptarse para la creación del mismo.

Si bien es cierto que el Derecho Forestal busca su autonomía, y parte de la doctrina la ha proclamado², también es cierto que no podemos aún afirmar que la haya alcanzado. No podemos desconocer que la actividad forestal presenta características muy particulares, entre ellas el ciclo biológico mucho más largo en relación al de otras actividades agrarias, sin embargo aún la incluimos como objeto del Derecho Agrario. En tal sentido se ha dicho (De Bianchetti de Montiel, 2.003) que “un sector importante de la doctrina, tanto en Argentina como en Europa, considera a la silvicultura como una forma de cultivo, por lo que se trataría de una actividad agraria dirigida al aprovechamiento del recurso, donde el ciclo de cultivo de seres vivos vegetales, sólo tendría una especificidad según sea actividad única o principal o de complemento a otras actividades agrícolas, ganaderas o mixtas”³. De allí entonces, la inserción de la presente ponencia en el XII Congreso Mundial de la UMAU.

2 En este sentido se ha dicho que: “...en nuestro país (Argentina), el exponente más destacado es el Prof. Carlos Alberto ALMUNI, [...] este autor encuentra que hay una actividad forestal propia y características, diferente de la agraria y minera; que produce relaciones jurídicas que son propias.” De Bianchetti de Montiel, A. E. (2.003). *Aspectos jurídicos de la actividad forestal*. Corrientes: editado por la autora, p.97.

3 Ídem., p. 99.



1. Material y metodología

En cuanto al método empleado es el exploratorio-descriptivo, en el marco de una investigación de tipo cualitativa. Se efectuó buceo bibliográfico, pero principalmente se recurrió a la recolección de datos en diarios y revistas de actualidad y en publicaciones en sitios web, atento a la ausencia notoria de material sistematizado sobre la materia. Asimismo, se realizó análisis de legislación y estudio de casos. Todo lo cual se sintetizó mediante razonamiento lógico para arribar a las conclusiones.

Las fuentes de datos empleadas han sido las Bibliotecas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (Corrientes-República Argentina), Biblioteca central de la Universidad Nacional del Nordeste (Resistencia-República Argentina), Biblioteca del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes (Corrientes-República Argentina), Biblioteca de la Legislatura de la Provincia de Corrientes (Corrientes-República Argentina) y sitios web.

2. Resultados

La expansión de la actividad forestal se ha traducido en un incremento de los negocios que se realizan en torno a la misma. Ante esta situación, una de las principales dificultades que se advierte consiste en la necesidad de lograr una cadena productiva con valor agregado. Ello ocurre, por ejemplo, en la región conformada por el noreste de la provincia de Corrientes y la provincia de Misiones en la República Argentina. Dicha región concentra el setenta por ciento de la producción nacional del sector forestal⁴. Sin embargo, a pesar de la preponderancia de la actividad, falta industrialización.

Entre las dificultades para el logro de una cadena de valor en materia forestal, se destaca la difícil situación de los pequeños y medianos productores de materia prima. Ello se debe, entre otros factores, a la existencia de asimetrías de información y acceso a la tecnología, la escasa capacidad de gestión y la baja productividad. Se ha señalado (Nascimento & Mota Villanueva, 2004), que a los pequeños y medianos productores de materia prima forestal se les presenta el obstáculo consistente en la necesidad de contar con una escala mínima de operación para que la actividad forestal genere retornos financieros competitivos y se asegure la sostenibilidad de la misma⁵.

Además, no tienen capacidad de negociación en los mercados, lo que les trae aparejado numerosas desventajas tanto para la adquisición de maquinarias e insumos, como respecto de la colocación de su producción en el mercado. Tampoco cuentan con

4 Aglomerado Productivo Forestal Misiones y Corrientes. (s.f.). *Apf.org.ar*. Recuperado de <http://apf.org.ar>.

5 “El negocio forestal requiere de una escala mínima de operación para generar retornos financieros competitivos y para asegurar la sostenibilidad económica, financiera, institucional, ambiental y social del emprendimiento. Los dueños de pequeñas TVF (tierra de vocación forestal) frecuentemente no tienen escala suficiente para poder adoptar técnicas de gestión de negocios, tener acceso a mercados financieros, o contar con la capacidad de negociación en la compra de insumos o venta de productos, y la inteligencia de mercado requeridos para ser competitivos en la economía de mercado. Tales desventajas provocan que el dueño de pequeñas TVF se enfrente con costos de producción mayores y productividad menor.” Nascimento, J. R. & Mota Villanueva, J. L. B. (2004). *Instrumentos para el desarrollo de dueños de pequeñas tierras forestales*. Washington D.C.: BID, p. 6.



acceso a fuentes de financiamiento, siendo que sus costos son mayores. No podemos pasar por alto, que los pequeños y medianos productores forestales también tienen serios problemas para adoptar prácticas de manejo forestal sostenibles.

Otra de las dificultades para lograr una cadena productiva con valor agregado en materia forestal consiste en la ausencia de un sector industrial integrado que permita la exportación, y también la comercialización interna, de productos maderables y no maderables procesados, con valor agregado, evitando así la comercialización de madera en rollo⁶.

Como contracara, las industrias forestales requieren de disponibilidad de materia prima en cantidad y calidad suficiente, y con un precio adecuado. Se observa entonces los múltiples beneficios de una adecuada coordinación y cooperación entre los pequeños y medianos productores de materia prima y el sector industrial forestal. Pues de lo contrario, las empresas industriales forestales deberían efectuar grandes inversiones en la compra de tierras a fin de evitar problemas de abastecimiento, con el riesgo de la formación de latifundios.

También se ha destacado (UMSA, 2010) como obstáculos a lo largo de toda la cadena productiva forestal que generan grandes ineficiencias, la ausencia de capacidad de innovación productiva y obsolescencia tecnológica, desde la obtención de materia prima en los bosques hasta su transformación primaria e industrialización. Como así también, la falta de recursos humanos calificados y verdaderamente capacitados para el desarrollo de los procesos productivos forestales con competitividad y sostenibilidad⁷.

Un aspecto a destacar, que muchas veces no es tenido en cuenta, consiste en las deficiencias del transporte tanto de la materia prima a la industria, como del producto elaborado a las cadenas de distribución y comercialización nacional e internacional. Al respecto, se ha puesto énfasis (Sandoval Godoy, 2001) en la necesidad de contar con una infraestructura adecuada de las vías de comunicación terrestre y/o fluvial, pues la escasez y mal estado de las mismas dificultan, encarecen y en algunos casos impiden el proceso productivo⁸. Una adecuada planificación, construcción y mantenimiento tanto de caminos terrestres como de vías fluviales son indispensables para un acceso seguro al bosque y una explotación forestal primaria e industrial eficientes⁹.

Por lo tanto, es preciso encontrar herramientas para el desarrollo del importante potencial económico y social de la actividad forestal y los negocios vinculados a ésta. A tal fin, resulta indispensable incrementar la rentabilidad de los pequeños y medianos productores forestales, mejorar su competitividad y dotarlos de capacidad de negociación en los mercados. Pero además, es necesario generar condiciones propicias para la

6 Por madera en rollo entendemos los troncos en estado natural una vez apeado el árbol, que se desraman y se separan de la copa, ya sea con o sin corteza.

7 UMSA & ASDI. (2010). *Desarrollo del cluster forestal maderero: Memoria 2010*. La Paz: Facultad de Ingeniería de la UMSA.

8 Sandoval Godoy, S. A. (2001). La Actividad Forestal de Sonora: ¿Un sector olvidado? *Boletín del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C.*, 10 (5). Recuperado de <http://www.ciad.mx/boletin/sep0ct01.htm>.

9 No podemos pasar por alto la advertencia de que gran parte de la erosión del suelo que genera la actividad forestal primaria se debe a las propias deficiencias de las vías de transporte, tanto por su escasez, defectos estructurales en su diseño, o falta de mantenimiento.



instalación de industrias productoras de productos maderables y no maderables¹⁰ y lograr una correcta articulación del sector industrial con los productores de materia prima, principalmente los pequeños y medianos.

Frente a los problemas y desafíos planteados para el logro de una cadena productiva con valor agregado en el sector forestal, la formación de clústeres aparece como una alternativa digna de ser analizada en cuanto a las posibles ventajas que podría traer aparejadas. Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de un clúster? Un clúster es una concentración de empresas, instituciones y demás agentes (universidades, agencias de regulación, entidades financieras y asociaciones comerciales), interrelacionados entre sí en los sentidos vertical, horizontal y colateral en torno a un mercado o producto, que compiten pero también cooperan, en una zona geográfica relativamente definida, de modo de conformar en sí misma un polo de conocimiento especializado con ventajas competitivas.

En tal sentido, se ha sostenido que un clúster “está formado por un grupo de compañías e instituciones interconectadas asociadas en un campo particular y próximo, geográficamente unidas por prácticas comunes y complementarias. Son instituciones a través de las cuales se articulan actuaciones conjuntas entre empresas relacionadas con un mismo sector de actividad y localizadas en una misma zona geográfica”¹¹.

Entonces, las características más sobresalientes de un clúster son la integración o aglomeración, que se da tanto entre empresas que se encuentran en un mismo eslabón de la cadena productiva (integración horizontal) como así también entre empresas que se dedican a diversas fases del proceso productivo (integración vertical), pero además tiene la particularidad de la participación de sectores públicos y otros agentes como las Universidades. Otra de las características que destacan a un clúster es su localización geográfica estratégica y su vinculación con un producto específico.

Paradójicamente, se advierte que frente al extendido proceso de globalización las empresas, y en particular las forestales, pueden beneficiarse con ventajas comparativas derivadas de la localización productiva. Ello es así, pues cada vez más se pone de manifiesto la importancia de la ubicación geográfica de la producción y la articulación de los distintos sectores que la componen.

Ante esta situación, los clústeres se presentan como un modelo de desarrollo regional que se asienta en las fortalezas de los sectores productivos, industriales y de servicios característicos de una región en miras a su consolidación, que tiene por fin último promover un crecimiento económico sostenido. El objetivo fundamental de la formación de clústeres es el fomento de procesos de generación de negocios, a efectos de lograr que las empresas que posean potencial de mejoramiento productivo, exportador y de

10 Los productos forestales no maderables “cubren una amplia gama de artículos que van desde las plantas medicinales y las aromáticas con sus extractos, hasta nueces, frutas, resinas, taninas, ceras y productos artesanales. La FAO (1995) identificó 116 productos no maderables para comercialización a nivel mundial. Una sola planta puede proporcionar una multitud de productos no maderables. Los mercados han sido locales o regionales por tradición, pero muchos productos también entran en el comercio internacional.” Simula, M. (2.001). *Comercio y medio ambiente en la producción forestal*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

11 Begazo, J. D. (2.004). La competitividad y los clusters como elemento de desarrollo del país. *Gestión en el Tercer Milenio*, 13 (7): 45-55.



generación de empleo, desarrollen ventajas competitivas logrando un crecimiento sostenible a través del tiempo.

Entre las ventajas derivadas de la formación de clústeres se señala un incremento en la experiencia y especialización, exigencia marcada por un nuevo paradigma de competitividad que surge de la sociedad del conocimiento a fin de que la producción posea un plus a la mera estandarización. Se produce una mejora en los flujos de información entre sus integrantes que permite un efecto derrame del conocimiento, además de innovación científica y tecnológica.

El establecimiento de un clúster genera la posibilidad de desarrollar infraestructura estratégica, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de contar con vías aptas para el transporte de materias primas y productos elaborados.

Pero principalmente, debemos hacer hincapié en que la formación y consolidación de clústeres es una herramienta útil y adecuada para la integración proactiva de la cadena de valor, generando mayores inversiones y mejor acceso al financiamiento, incremento de las exportaciones, entre otras ventajas. Asimismo, sus integrantes poseen un mayor poder adquisitivo y de negociación en los mercados, como así también facilita el acceso a proveedores, servicios y recursos humanos especializados, y a nuevos mercados.

Como si ello fuera poco, la coordinación y cooperación entre las empresas aglomeradas permite que éstas sean más competitivas que si actuaran aisladamente, concediéndoles una posición clave en una determinada rama de actividad económica¹². Es más, algunos clústeres alcanzan supremacía mundial en la materia.

Todo ello se traduce también en el desarrollo y crecimiento económico y cultural de la región donde se instala el clúster, y un aumento de puestos de trabajo. De allí se advierte que la importancia de la participación del sector público en el clúster es indiscutible, sobre todo a través de políticas de promoción y la creación de un entorno favorable para el desarrollo de la actividad industrial frente a los competidores externos.

Los clústeres se han desarrollado en diversas áreas de la actividad económica, entre ellas la foresto-industrial. En la República Argentina es de reciente formación un clúster forestal en la región noreste a través de la constitución en el año 2.008 de la Fundación Aglomerado Productivo Forestal Misiones y Corrientes Norte. Está compuesto por distintas instituciones tanto del sector público como privado relacionadas al sector forestal de la región, las cuales se encuentran representadas en la *Comisión directiva*, mientras que la coordinación de las actividades es llevada cabo por el llamado *Grupo de Trabajo* con sede en Eldorado provincia de Misiones.

De lo dicho hasta aquí, surge que las ventajas comparativas y competitivas que trae aparejada la formación de un clúster permitirían dar solución a gran parte de los problemas que se presentan para poder constituir y consolidar una cadena productiva con valor agregado en la actividad del sector forestal. En especial por el fortalecimiento de la posición de los pequeños y medianos productores, permitiéndoles en conjunto una mayor

12 “En concreto, los clusters afectan la competencia en tres sentidos básicos: aumentan la productividad de las empresas y de las industrias a las cuales pertenecen; mejoran la capacidad de innovación de empresas e industrias, y en ese tanto, aumentan su productividad; y estimulan la formación de nuevas empresas que amplíen y profundicen las ventajas aportadas por el cluster.” Perego, L. H. (2003). *Competitividad a partir de los Agrupamientos Industriales: Un Modelo Integrado y Replicable de Clusters Productivos*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

escala de producción y poder de negociación en los mercados, además de asegurar la colocación en el sector industrial de la materia prima que producen.

Asimismo, con la instalación del sector industrial se articula la relación productor primario – empresario industrial, generando una cadena proactiva de valor, y evitando de ese modo la comercialización directa de madera en rollos sin procesar.

Por otro lado, el clúster permite superar los obstáculos que se presentan al momento de implementar procesos de certificación y sello verde, ya que genera la posibilidad de certificación en grupo, reduciendo los costos sobre todo para las pequeñas y medianas empresas¹³. Además, la certificación necesita de recursos y conocimientos para implementar el manejo sostenible y, como lo señaláramos anteriormente, una de las características de la clusterización consiste en facilitar la transferencia de información y de tecnología entre sus integrantes.

Otra de las dificultades de la certificación ha sido justamente el acceso a los mercados y, si tenemos en cuenta que al actuar como aglomerado las empresas tienen mayor poder adquisitivo y de negociación en los mercados, como así también mayor facilidad de acceso a nuevos mercados, el clúster aporta aquí la fuerza para ingresar a mercados con consumidores más exigentes no sólo en cuanto a la calidad de los productos, sino también en cuanto a la sustentabilidad de los procesos de producción¹⁴.

Como si ello fuera poco, también el logro mediante la formación de un clúster de una cadena productiva con valor agregado podría tener un impacto ambiental positivo en cuanto favorece la adopción de prácticas de manejo forestal sustentable. Sabido es que los costos ambientales de producción se internalizan ocasionando un aumento en el precio, siendo este efecto devastador en los productos primarios pues el menor aumento en el precio del mismo produce que los compradores opten por cualquier otro competidor que ofrezca menor precio, aunque el producto no sea ambientalmente amigable. En cambio, los productos elaborados brindan la posibilidad de encontrar nichos de mercado donde puedan comercializarse justamente con valor agregado por el hecho de ser más verdes.

Sin embargo, sería utópico pensar que la sola instalación de un clúster forestoindustrial resulta suficiente para resolver el complejo de problemáticas que aquejan al sector para la conformación de una cadena de valor. A fin de dar una solución eficiente, es preciso contar con un marco normativo adecuado y adaptado a las

13 “La certificación del manejo forestal y la comercialización de los productos forestales de sello verde están recibiendo mucha atención a nivel internacional y se los consideran como posibles instrumentos para mejorar el manejo y promover exportaciones. Un mayor reconocimiento y mejor armonización de sistemas de certificación son temas importantes a desarrollar en el futuro. La certificación tiene el potencial de complementar y economizar el marco regulador del sector público. Sin embargo, existe el desafío de diseñarla de una manera que conlleve una implementación eficiente sin efectos adversos especialmente para los pequeños productores para los cuales los costos de certificación pueden ser elevados”. Simula, M. (2001), Ob. cit.

14 “Por su parte, el sector privado ha incorporado en su gestión los conceptos de responsabilidad social y ambiental como factores de competitividad, en un mundo que a diferencia de hace 20 años, no sólo demanda calidad en los productos, sino también en los procesos productivos.” Weber Bonte, C., en Gallardo Gallardo, E. & Schmithüsen, F. (Eds.). (2005). *La Contribución del Derecho Forestal-Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina*. *IUFRO World Series*, 16: 1-381. Recuperado de <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:2560/eth-2560-01.pdf>.

particularidades de la actividad forestal, que permita el desarrollo del clúster sobre bases jurídicas firmes. Es que resulta necesario contar con un cierto grado de institucionalización, tanto legal como operativa.

Otra cuestión a tener en cuenta, y que no resulta de menor importancia, es la definición territorial del clúster, pues la misma debe efectuarse sobre la base de una exhaustiva investigación apoyada en criterios preponderantemente técnicos. El enfoque de los ejes estratégicos debe apuntar no sólo a la perspectiva económico-productiva, sino también incluir los aspectos institucionales y sociales. Asimismo, deben establecerse líneas claras de financiamiento para los proyectos del clúster, asegurándole el acceso a los recursos sin tener que depender de la discrecionalidad en la asignación de los mismos por parte del Estado.

Permitir el acceso y adecuada representación y participación de todos los actores, tanto del sector público como del privado, en las esferas de decisión y ejecución, es clave en el éxito del clúster. No debe desdeñarse la presencia de las grandes empresas del sector forestal, por el contrario, su participación en el clúster es indispensable, y a la vez se presenta como una oportunidad aprovechar las necesidades de las grandes empresas forestales para exigirles la implementación de planes de responsabilidad social.

No debemos olvidar, la preponderancia del papel del Estado como factor de interrelación y localización, su actuación tiene un peso claramente diferenciador en la creación de un entorno favorable para el desarrollo del clúster¹⁵. Pero el sector público no debe ser el único conductor de las políticas del clúster, es preciso que el sector privado demuestre su capacidad de emprendimiento a mediano y largo plazo, para que la acción del Estado sirva como palanca y fortaleza para esos emprendimientos.

Finalmente, abocándonos al análisis de las diversas formas jurídicas que podrían adoptarse para la formación de un clúster. Ello es así, porque en el ordenamiento jurídico argentino no se encuentra receptado el clúster como recurso técnico-jurídico de aglomeración. El clúster como tal carece de tipicidad legal.

En este sentido, aparecería la posibilidad de formación de clústeres mediante mecanismos de integración completa, como sería la fusión societaria. El problema de estos mecanismos radicaría en la desaparición de la diversidad de integrantes del clúster, lo que sería contrario a las características de este tipo de aglomeración, pues hace a la idea misma del clúster la coexistencia en su seno de diversas empresas de los distintos estamentos de la cadena productiva, las que no sólo cooperan sino que también compiten entre sí.

Además, se generarían serias dificultades para la aplicación de mecanismos de integración completa respecto de los integrantes del clúster pertenecientes al sector público. De donde surge que la adopción de mecanismos de integración completa para la formación de clústeres resulta inadecuada.

Otra posibilidad está dada por la adopción de algún mecanismo de integración parcial, que presentar la ventaja dada principalmente por la posibilidad que brindan de

15 “Por último, para alcanzar la realización de los intereses de la sociedad en asegurar el uso sostenible de las TVF (tierras de vocación forestal), los gobiernos pueden adoptar cuatro tipos de intervenciones con relación a la integración: (1) crear las condiciones previas a la integración; (2) aclarar las reglas del juego para la integración; (3) apoyar financieramente la integración; y (4) disminuir costos de transacción asociados.” Nascimento, J. R. et al. (2004). Ob. cit., 40.



aglomeración sin alteración de la estructura social de cada una de las empresas, manteniendo su independencia y autonomía, dando lugar a la coexistencia en la diversidad. Además, permiten la participación en el clúster de los sectores públicos y de los diversos agentes vinculados a la actividad foresta. Entre ellos, se destacan la conformación de cooperativas, contratos de colaboración empresaria, y consorcios de cooperación.

Las cooperativas, reguladas en la legislación argentina mediante ley 20.337, han sido definidas (Richard & Muiño, 1997) como sociedades basadas en la cooperación para satisfacer necesidades colectivas de sus asociados, entre éstos, con capital variable, duración ilimitada, ingreso abierto, voto por persona e indisponibilidad de las reservas, pero con libertad de retiro de los socios¹⁶.

Los contratos de colaboración empresaria no son sociedades, sino estructuras supra societarias que entrañan el agrupamiento de empresas con una finalidad cooperativa o mutualista, la cual se traduce en la organización de una estructura complementaria destinada a auxiliar las economías de las empresas vinculadas, sin que éstas pierdan su individualidad económica y jurídica (Zunino, 2010)¹⁷. Dentro de los contratos de colaboración empresaria, se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico argentino las agrupaciones de colaboración y las uniones transitorias de empresas, ambas de naturaleza contractual¹⁸.

Las agrupaciones de colaboración son contratos en los que pueden ser parte tanto sociedades como empresarios individuales, cuyo objeto es el establecimiento de una organización común con la finalidad de facilitar o desarrollar determinadas fases de la actividad empresarial de sus miembros o de perfeccionar o incrementar el resultado de tales actividades. Las agrupaciones de colaboración se caracterizan porque en cuanto tal no pueden perseguir fines de lucro, sino que las ventajas económicas que eventualmente su actividad genere deberán recaer directamente sobre el patrimonio de las empresas agrupadas.

En lo que respecta a las uniones transitorias de empresas, también éstas pueden estar formadas por sociedades y empresarios individuales, y se caracterizan porque el agrupamiento es sólo para dar cumplimiento a fin particular, es decir, los empresarios individuales y/o colectivos se reúnen para desarrollar o ejecutar una obra, servicio o suministro concreto.

Los consorcios de cooperación son de reciente regulación legal en la República Argentina mediante la ley 26.005. Estas agrupaciones de naturaleza contractual permiten el agrupamiento tanto de personas físicas como de personas jurídicas con el objeto de establecer una organización común con la finalidad de facilitar, desarrollar, incrementar o concretar operaciones relacionadas con la actividad económica de sus miembros, a fin de mejorar o acrecentar sus resultados¹⁹.

16 Richard, E. H. & Muiño, O. M. (1997). *Derecho societario: Sociedades comerciales, civil y cooperativa*. Buenos Aires: Astrea, p. 671.

17 Zunino, J. O. (2010). *Régimen de sociedades comerciales: Ley 19.550*. Buenos Aires: Astrea, p. 307.

18 Las agrupaciones de colaboración y las uniones transitorias de empresas se encuentran reguladas en la República Argentina en el Capítulo III de la Ley 19.550.

19 “Su estructura, similar a la del agrupamiento de colaboración (AC art. 367 LS) permite la organización para facilitar internamente la propia actividad de cada partícipe, y también su expansión externa (para compras, ventas, exportación, etc. conjuntas), no necesariamente definidas al consorciarse, sino



Por último, se ha observado que en algunos casos, por ejemplo en el caso del clúster forestal del noreste argentino, se ha recurrido a la formación de una asociación civil o una fundación. En este caso, estamos ante personas jurídicas de carácter privado que se rigen por el Código Civil, y que implican la creación de un nuevo sujeto de derecho con personalidad jurídica propia distinta de los miembros que las componen.

La elección de la forma jurídica de integración para la formación del clúster no es una decisión menor, pues de ella dependerá en gran medida el éxito o el fracaso del mismo. Deben analizarse las ventajas y desventajas de cada uno de los mecanismos de integración en el caso en particular, a fin de optar por el que mejor se adapte y más le convenga.

CONCLUSIÓN

La expansión de la actividad forestal y de los múltiples negocios que de ella derivan ha planteado el desafío de lograr una cadena productiva que permita la comercialización interna y la exportación de productos forestales maderables y no maderables con valor agregado.

En este contexto, los clústeres se presentan como una herramienta útil y adecuada para solucionar algunas de las principales dificultades que impiden el logro de una cadena de valor en sector forestal, tales como la ausencia de una escala mínima de producción en los pequeños y medianos productores forestales, y la deficiente articulación con el sector industrial. De este modo, la formación de clústeres foresto industriales permitirían dar solución a las principales causas de la ineficiencia de la cadena productiva forestal.

La aglomeración de las empresas, sector público y demás agentes en el clúster puede concretarse mediante diversos recursos técnicos jurídicos, siendo más apropiados los mecanismos de integración parcial. La adopción de una u otra estructura jurídica para la formación del clúster dependerá de las particularidades del caso concreto, sin embargo es una decisión vital de cuyo acierto depende en gran medida el éxito del clúster.

Contact address:

María Victoria Gallino Yanzi,
Salta N° 459 (CP: 3400, Corrientes, Argentina),
teléfono: 54-379-154687950,
fax: 54-379-4423195,
victoria_gallino@hotmail.com

abiertas a las necesidades futuras, como forma de apoyar la organización empresaria (“compartir para competir”).” Richard, E. H. (s.f.). *Consortios de Cooperación: Aspectos estructurales y funcionales en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Recuperado de <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/consorcios-de-cooperacion-aspectos-estructurales-y>.



Elements of a Pure Theory in Contemporary Agricultural Law

Elementos para una Teoría pura del Derecho Agrario Contemporáneo

Ricardo Zeledón Zeledón¹

Abstract

The objective of the paper is to determinate a pure theory of the Agrarian Law. It is a common practice of the sedays that new topics and problems which did not originally belong to the sphere of the agrarian law became its part. There ason behind thisis that there is lack of basic knowledge about the aspects of the agrarian law such its objectives, methods, sources, interpretation and history. Therefore, there is a new group of scholars who are not familiar with the approaches of the traditional and new school and, consequently, there is a new branch of the agrarian law called AFE (Agrarian law of agriculture, food and environment). That is why the main objective of this paper is the general theory of the modern school which is called “pure theory of the agrarian law”.

Keywords

AgrarianLaw, AgrarianLaw AFE, ModernSchool, PureTheory

Resumen

Frente a los serios problemas atravesados por el Derecho agrario porque cada vez surgen más temas ubicables fuera de la disciplina, o del mismo Derecho, debido a la falta de conocimiento de aspectos básicos ya construidos como son sus fundamentos, objeto, método, fuentes, interpretación, historia, su sistemática en la materia y sus institutos, y a su vez se encuentra un nuevo conjunto de cultores de la materia desconocedores de los aportes científicos de las Escuelas clásicas, la Escuela Moderna, la etapa que él bautizó como Derecho agrario AAA, y el surgimiento del Derecho agrario contemporáneo, también impulsado por él, resulta indispensable retomar la teoría general de la Escuela Moderna, ahora denominada como “Teoría pura del Derecho agrario” para el novedoso Derecho contemporáneo, el de hoy y mañana.

El Autor incursiona en una serie de argumentos que reclama como un mínimo de conocimiento de los nuevos agraristas para dominar metodológica y científicamente la materia de estudio. De un Derecho agrario evolucionado en todos perfiles y proyecciones. Sostiene que en esta etapa de transición como Derecho agrario AAA (Derecho agrario de la agricultura, la alimentación y el ambiente), es cuando se debe construir esta Teoría para evitar desviaciones científicas al ingresar en el Derecho agrario contemporáneo, sobre bases sólidas.

¹ Presidente Emérito de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios
Presidente del Comité Americano de Derecho agrario



Palabrasclaves

Derechoagrario, Derechoagrario AAA, Escuela moderna, teoriapura

1. Cada vez, y con mayor frecuencia, se encuentra en el Derecho agrario un desconocimiento muy grave de sus fundamentos, su objeto, su método, sus fuentes, su contenido, su historia², su sistemática, tanto del mismo Derecho agrario como de sus institutos fundamentales. A falta del conocimiento indispensable que debe dominar el agrarista fácilmente vincula sus estudios con la alimentación y el ambiente como si fueran parte de su contenido en una visión agroalimentaria o agroambiental, y no agrario y alimentario o agrario y ambiental. Los títulos de este Congreso evidencia ese gran desconocimiento científico de la disciplina donde ni se menciona al Derecho agrario AAA o el Derecho agrario contemporáneo (siguiendo el camino de lo ocurrido en Toledo donde, en buen sentido, no se trató de un Congreso de Derecho agrario: con su título **Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho comparado**³). Los agraristas universitarios los han aprobado sin calcular el grado de confusión científica y metodológica como impactan en un público cada vez menos estudiado y desconocedor de la trayectoria de evolución del Derecho agrario contemporáneo, cuya *mentis iuris* lamentablemente es deformado en el verdadero sentido de la disciplina.

Por esa razón se han creado tantos conceptos (subjetivos) de lo que es el Derecho agrario llamados a confundir la verdadera filosofía de la materia, especialmente en países donde se pretende darle relevancia, tal es el caso de Eslovenia. En este sentido resulta obligatorio plantearle a los agraristas universitarios reorientar el rumbo para poner más atención a los temas formulados para coincidir con la construcción de una teoría general para el Derecho agrario contemporáneo o mejor una “Teoría pura del Derecho agrario”.

Conviene releer, dominar, compenetrarse con los temas más importantes escritos por las Escuelas Clásicas, Moderna, el Derecho AAA como etapa intermedia o de tránsito, y la Contemporánea en su historia para abordar los aportes formulados en este Siglo para el impulso de una actualización disciplinaria más vinculados con la Filosofía del Derecho como ha ocurrido con el Derecho en general.

Porque, si se recuerda, hasta el encuentro del Derecho agrario con los derechos humanos, en 1987⁴, fue posible humanizarlo y descubrir un conjunto de fuentes axiológicas capaces de vincular ambas disciplinas para asentar una interpretación más completa. Eso ha sido lo ocurrido con toda la Ciencia del Derecho en su estrecha relación con la Filosofía del Derecho, después del surgimiento constitucional de los derechos humanos, después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, cuando cayeron los sistemas totalitarios del Nazismo y el Fascismo, luego en Franquismo y más recientemente del Comunismo mismo. Con el movimiento de la consolidación democrática el Derecho, y también el agrario en lo particular, deben seguir esos planteamientos pertenecientes ahora al concierto universal de

² Costato, Luigi, *Per unastoriadelDirittoagrario*, publicado en *RivistadiDirittoagrario*, 2003, I, p.75, y antes Grossi, Paulo, *La nascitadelDirittoagrariocomescienza*, publicado en *RivistadiDirittoagrario*, 1977, p. 464.

³ Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho comparado, Castilla La Mancha, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2011.

⁴ Derecho agrario y derechos humanos, Lima, Editorial Cuzco, 1987.



las naciones, para concebir un Ser Humano ubicado en el centro de toda preocupación jurídica⁵.

En este breve ensayo solamente se podrán subrayar algunos elementos básicos de la “Teoría pura del Derecho agrario”, de su función dentro del Derecho agrario contemporáneo, su Misión, contribuyendo a determinar los temas que le corresponden y los que no, así como las etapas por las cuales ha ido evolucionando, como modo de reflexionar sobre la obra que trataré de ocuparme en un esfuerzo más amplio y completo.

2. He aquí donde aparentemente debería comenzar a formularse algunos elementos de lo que podría llegar a constituir una “Teoría pura del Derecho agrario”.

El Derecho agrario⁶ no es el conjunto acabado de libros de una biblioteca, o la bibliografía, para referirlo más ampliamente, de obras propias más muchas otras de tantas otras ramas del Derecho sobre las cuales debe el jurista tener una amplia Cultura para comprender toda la materia. Ni tampoco es todo el conjunto normativo de un país, o de una región, o de varias regiones, todas distintas con diferentes orientaciones económicas, sociales y culturales, emitidas en diferentes momentos históricos. Menos puede ser una colección de sentencias judiciales promulgadas a nivel nacional o regional. Y desde luego está muy lejos de ser las complejas realidades de producción, o de hambre por falta de producción. Y por tal no es Derecho alimentario, preocupado por el control sobre los productores de los alimentos que van a adquirir los consumidores, como tampoco es derecho ambiental porque esta disciplina se refiere a la conservación de la naturaleza cuando en el Derecho agrario tiene una especialidad dentro de sí mismo constituido por el Derecho forestal en tanto la actividad silvícola se ejerce empresarialmente. En el agrario pueden haber principios generales o una axiología, incluso normas, propias de lo alimentario o de lo ambiental, pero sigue siendo Derecho agrario, sin que cambie de nomenclatura⁷. Decir **agroambiental** o **agroalimentario** es tan erróneo científicamente como decir **agroagricultura, agrofitotécnico, agrozootécnico**.

El Derecho agrario es Cultura. Se encuentra constituido por un conjunto muy complejo de conocimientos derivados del Tridimensionalismo epistemológico (Derecho desdoblado en un derecho formal o normativo, y en un derecho material constituido por hechos y valores), el cual en su tratamiento académico, científico, filosófico ingresa en la *mentis iuris* de la Sociedad jurídica, y es tenido como tal, aún cuando en cada caso no refiera a una serie de números de normas específicas y concretas con una cierta redacción exacta para lograr conocer la mentalidad del legislador porque si no se encuentra en las leyes no está en el Derecho: *non est in quod, non est in iure*. Debe admitirse siempre, como sucede hoy en la mayoría de las ramas jurídicas, que el agrario es una de esas disciplinas de pocas normas, *in progress*, en un proceso de internacionalización de sus normas, como brillantemente ha

⁵ Zeledón Zeledón, Ricardo, **Derecho privado para la Sociedad contemporánea**, San José, Contemporánea, 2010.

⁶ Carrozza, Antonio, **Diritto agrario “1980” (prospettodisintesi)** publicado en *Giurisprudenza agraria italiana*, 1980, p. 135.

⁷ Aunque en la etapa intermedia entre la Escuela Moderna y el Contemporáneo exista la que he identificado como **Derecho Agrario AAA**, que es de tránsito, época de cambios, con confusiones en la ubicación histórica y quebrantos por desconocimiento de los conceptos fundamentales del original Derecho agrario en evolución.



sostenido **Pietro Romano Orlando**⁸, hacia un *ius comunis*, como también hoy se plantea para el Derecho constitucional, para el Derecho privado, para el Derecho comercial, y casi todas las ramas jurídicas tradicionales y novedosas, porque ante la morosidad del legislador en la producción de las normas más necesitadas por los ciudadanos los Tribunales Constitucionales y los Organismos internacionales, se va creando una orientación generalizada de Cultura que ingresa en el mundo del Derecho aunque sea sin tocar el tamiz del legislador (que solo se ocupa de la política, del control político, de la permanencia en el poder, a lo sumo de los presupuestos, con una ignorancia generalizada que tampoco permiten a otros impulsar la Misión para la cual fueron nombrados por los ciudadanos), en un bloque de constitucionalidad y legalidad.

El Derecho agrario es y se está haciendo. Y el que fue sigue siendo con una visión diferente. El agrario es un Derecho que produce Derecho y sobre este aún más Derecho en razón de las exigencias de la Sociedad contemporánea. La Cultura del Derecho agrario obliga necesariamente a conocer con más atención el sistema de formación de las fuentes y no solo las fuentes mismas.

Quienes, como es muy usual en estos tiempos, se arriesgan a lanzar definiciones de Derecho agrario están cometiendo el error de identificar un objeto en proceso de cambio, en consecuencia esas definiciones son transitorias, son como el Iceber cuyas paredes y la zona supra marina van cayendo poco a poco en tanto su rumbo se acerca a aguas más cálidas, mostrando solo una parte pequeña fuera de la superficie y ocultando su mayor parte dentro del agua.

3. En una “Teoría Pura del Derecho agrario” se impone conocer la historia del Derecho agrario. Inicialmente debe superarse el error muy difundido de desordenar los diferentes criterios acuñados a partir de él. Esto es, para conocer el origen, formación y desarrollo de la disciplina debe aclararse la distinción entre Derecho agrario como sistema normativo, como doctrina, como legislación, como Ciencia, como conjunto de realidades, como jurisprudencia e incluso como la axiología referida a él. No todos son Derecho agrario y varios unidos a otros sí lo son.

Sobradamente conocido es que el agrario no es el Derecho de la propiedad, mucho menos el de la tierra. Porque en el centro del Derecho civil se encuentra la propiedad. En el Derecho comercial los contratos. En el Derecho de Trabajo la subordinación. Y en el núcleo del agrario se encuentra la empresa agraria⁹, en tanto un conjunto de actividades organizadas económicamente por el empresario agrario para la producción y cría de animales y vegetales, dentro de un ciclo biológico de agrariedad¹⁰ cuyas actividades otrora conexas por el desarrollo mismo lo han convertido en un Derecho de Trinidad conformado por el derecho de la agricultura¹¹ o fitotécnico¹², el derecho zootécnico¹³ y el derecho

⁸ **Orlando, Pietro Romano, Il procesodiinternazionalizzazione delDiritto agrario**, Perugia, Università degli Studi di Perugia, 1995, y **Derecho agrario comunitario e internacional**, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

⁹ **Carrozza, Antonio, Modello teorico e sviluppo reale del diritto dell'impresa agricola**, publicado en *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile*, 1978, p. 1275.

¹⁰ **Carrozza, Antonio, La noción de lo agrario (agrarietá). Fundamento y extensión**, en *Jornadas italo españolas de Derecho agrario*, Salamanca-Valladolid, 1976, p. 305.

¹¹ **Carrozza, Antonio, Agricoltura (teori generale)** publicado en *Digesto IV*, Torino, 1987, p. 17.



forestal referido al cultivo y la corta de árboles en un ciclo de larga duración, ejercido profesionalmente¹⁴ (absolutamente diferente al de conservación, propio del Derecho forestal). Y también difiere del Derecho comercial en cuyo seno se encuentran los contratos mercantiles, de intercambio de bienes y servicios, donde este tipo de empresario se interpone entre las actividades del productor y del consumidor para la obtención de ganancias por la intermediación.

Con estas aclaraciones es posible indicar la inexistencia de un Derecho agrario desde siempre (cuando apareció la agricultura, o cuando surgieron las primeras normas referidas a la propiedad o la tierra). Por el contrario se trata de un fenómeno relativamente nuevo.

El Derecho agrario como sistema normativo surge a partir de tres factores, según lo referí desde hace muchos años¹⁵:

a) Uno económico, constituido por el capitalismo, cuando en la agricultura por primera vez se utilizan las máquinas, los insumos, los químicos para aumentar la producción, destinada al mercado, después de la revolución industrial.

b) Otro factor de carácter jurídico, denominado la ruptura de la unidad del Derecho privado, se presenta cuando el Código civil, en tanto *lex generalis*, fue incapaz de resolver los problemas de la agricultura; entonces comenzaron a surgir gran cantidad de leyes especiales llamadas a resolver esa dificultad, por eso al agrario se le identifica con la normativa especializada y no codificada, operando primero un fenómeno muy complejo de adherirse las nuevas leyes al Código civil para dar paso al Derecho privado, secundado por otro fenómeno casi inmediato de decodificación cuando comenzó a romperse esa unidad y surgir nuevas ramas jurídicas, pero, al igual como ocurrió con el derecho laboral y el comercial, cada uno surgió con gran independencia salvo cuando fuere necesario recurrir a la *lex generalis* en tanto representación del Derecho romano para identificar las estructuras propias de todo el derecho: el primer ejemplo es el de la propiedad y las propiedades, la propiedad correspondiente a la estructura del derecho general o Derecho romano, y las propiedades consecuencia de la legislación especial: propiedad agraria, propiedad industrial, propiedad de las aguas, etc.

c) Un tercer factor es derivado de la evolución del esquema jurídico constitucional, cuando en las Constituciones liberales, caracterizadas por tener solo derechos individuales o clásicos de libertad se evolucionó con la incorporación de los derechos colectivos, económicos, sociales y culturales, sin negar los primeros sino agrandando el núcleo de protección para los ciudadanos. Esto con la nomenclatura actual significa la evolución del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho, sumando a los derechos humanos de

¹² Massart, Alfredo, *Contributo alla determinazione giuridica di agricoltura*, publicado en *Rivista di Diritto agrario*, 1974, p. 312, y *El concepto jurídico de agricultura*, en el libro *Síntesis de Derecho agrario*, San José, Sapienza, 1991, p. 5.

¹³ Carrozza, Antonio, *Agricoltura e impiego zootecnico*, publicada en *Atti del convegno Impiego zootecnico e agricoltura*, Pisa, 19-21 marzo de 1987, Milano, Giuffrè, 1989, p. 345.

¹⁴ Zeledón Zeledón, Ricardo, *El contenido del Derecho agrario contemporáneo (a la luz de la “Teoría pura del Derecho agrario”)*, San José, Contemporánea, 2012.

¹⁵ Para todo véase Zeledón Zeledón, Ricardo, *El origen del moderno Derecho agrario en Temas de Derecho agrario Europeo y Latinoamericano*, San José, FIDAC, 1982, p. 10.



la primera generación conformados por los derechos liberales, clásicos o individuales de libertad, los de la segunda generación, constituidos por los económicos, sociales y culturales.

Entonces, como el agrario no es precapitalista como el civil, sino postcapitalista, con los factores mencionados tanto en el Derecho privado como en el Derecho constitucional, debe admitirse su origen entre finales del Siglo XIX y principios del XX.

Tradicionalmente se ha sostenido la aparición del Derecho agrario en 1922. Cuando **Giangastone Bolla** fundó la *Rivista di Diritto agrario*, en el invierno de ese año, y comenzó a impartir la primer cátedra de la materia en Pisa en otoño. Desde luego que tal afirmación constituye más una marcada deferencia de admiración y respeto por el Maestro **Bolla** por todo cuanto hizo por esta disciplina tanto en Italia como a nivel internacional. Pero en sentido estricto resulta comprensible su errónea fundamentación.

Obras referidas a un viejo Derecho de la tierra o de la propiedad se encuentran desde el Siglo XVIII y XIX tanto en Francia, como en Alemania, Italia y España. Pero desde luego, en buena tesis de principios, dichas obras no corresponden al agrario, como quizá tampoco tantos Códigos rurales encontrados en casi toda Europa para después de la Revolución Francesa, donde se promulgó el *Code Rural* francés pues como ha sido siempre la tradición gala con ese término no se refiere a un Derecho empresarial agrario, sino a todo lo referido al mundo fuera de las ciudades.

En cuanto a la Ciencia del Derecho agrario¹⁶ también hay confusiones con la aparición de la doctrina agrarista, es decir con el conjunto de libros llamados a describir, sea el ordenamiento jurídico agrario o los institutos principales dedicados a la enseñanza universitaria. Eso podría identificarse con la manualística. Entre estos Manuales los hay de dos tipos: los primeros encargados de comentar el ordenamiento jurídico, los segundos son libros de libros, es decir confeccionados con base en obras anteriores de las cuales, unas veces sí y otras veces no, se citan los autores de donde viene lo escrito. Esto evidentemente no puede señalar el inicio de la Ciencia del Derecho agrario porque los manuales no tienen nada de científicos, salvo algunas obras sobre las cuales se hará referencia más adelante.

Hace muchos años, sobre este tema, formulé una frase sencilla que fue muy bien acogida por mi Maestro **Antonio Carrozza**, y se ha difundido mucho entre la doctrina porque la obra publicada ha tenido la mayor difusión en América Latina que ningún otro libro de Derecho agrario: “Desde el punto de vista metodológico, la identificación del objeto del Derecho agrario es condición *sine que non* para iniciar cualquier planteamiento de teoría general, científico o de sistemática, por ello su adecuada identificación permite la científicidad de la materia. En consecuencia, históricamente cualquier planteamiento verificado antes de la determinación del objeto del Derecho agrario es precientífico y, desde luego teóricamente cualquier planteamiento verificado sin la determinación del objeto es acientífico”¹⁷. Debo señalar, sin embargo, la ignorancia de parte de la doctrina, especialmente europea, con este criterio pues en otros Congresos Internacionales escuché muchos conocidos agraristas confundiendo el objeto con el contenido.

¹⁶ **Carrozza, Antonio**, *La scienza del diritto agrario e il problema dell'oggetto (considerazioni introduttive)*, presentado al XII Congreso europeo de derecho agrario e Colloquio del Comité Européen de Droit rural, Ferrara 11-13 de mayo de 1982, Ferrara, 1986, p.170.

¹⁷ **Zeledón Zeledón, Ricardo**, *Determinación del Objeto y método*, publicado en **Carrozza, Antonio** y **Zeledón Zeledón, Ricardo**, *Teoría General e Institutos de Derecho agrario*, Buenos Aires, Astrea, 1990, p. 113.



4. Desde los inicios del Siglo pasado se planteó un debate, histórico, nada de antiguo por su vigencia actual, constituyendo una de las páginas más bellas de nuestra disciplina¹⁸. De obligatorio conocimiento no en su síntesis sino en la lectura de las razones expuestas por sus propios autores, para determinar si el Derecho agrario constituye una rama jurídica autónoma, o, si por el contrario, es especializado en cuanto forma parte del Derecho privado con ciertas particularidades. Esos ensayos llenos de entusiasmo científico están ahí como oferta científica para que cada uno de los agraristas individualmente puedan razonarse una respuesta al interrogante inicial sobre la naturaleza jurídica del Derecho agrario, base cultural necesarísima para poder acercarse a la comprensión de una Teoría Pura del Derecho agrario.

Este planteamiento lo formuló **G.G. Bolla** en el *Programma* de la *Rivista di Diritto agrario*, en el primer ejemplar de 1922, y el debate se encuentra en las páginas de la *Rivista* entre 1928 y 1931. No resulta arriesgado considerarla como la primera luz de una incipiente Ciencia del Derecho agrario. Participaron juristas de muchas ramas jurídicas para dar respuesta a la pregunta: ¿si el Derecho agrario era autónomo o no?

A partir de este gran debate surgen las dos primeras escuelas clásicas: la primera de **G.G. Bolla** con la tesis autonomista, y la de **Ageo Arcangeli**¹⁹ sosteniendo que el agrario no obstante tener una serie de particularidades específicas, era parte del Derecho privado, así como su método y sus fuentes²⁰.

A la primera Escuela, sostenedora de la autonomía de **Bolla** se consideró que sostiene el tecnicismo de la materia, lo que dio base para caracterizarla como una concepción donde confluyen elementos históricos, criterios económicos y motivos ideológicos con influencia recíproca, mientras la segunda, de **Arcangeli**, en el debate se levanta como la tesis negadora de la autonomía, para sostener la especialidad de la materia, más vinculada a la especialidad en cuanto tiene elementos muy particulares de la agricultura, pero no existen motivos jurídicos para afirmar su autonomía del Derecho privado por lo que se le ha denominado la Escuela Jurídica²¹, estos elementos derivan especialmente de la empresa agraria.

Para **Bolla** un aspecto muy importante capaz de calificar al agrario como autónomo tiende al establecimiento de un sistema coherente, completo, orgánico; la sistematización se ajusta más al fenómeno técnico, metodológicamente se acepta, dentro del agrario, una confluencia de normas privadas y públicas. Son **las fuentes** por sus particularidades con gran influencia del derecho romano y el comparado, y de mantener el ambiente histórico y económico. En tal sentido no se debe recurrir a fuentes de otras disciplinas, aún en ausencia de normas agrarias, porque sería negarlo, lo que debe hacer el intérprete es recurrir a las normas consuetudinarias en unos casos, y en otros al derecho romano y comparado. **Bolla** también encuentra en los **contratos** elementos autónomos porque el criterio técnico es esquemáticamente aplicable en la definición y clasificación de ellos, pues están tanto en la

¹⁸ **Zeledón Zeledón, Ricardo, Autonomía y Especialidad**, publicado en **Carrozza, Antonio y Zeledón Zeledón, Ricardo, Teoría General e Institutos de Derecho agrario**, p. 41.

¹⁹ **Goldoni, Marco, AgeoArcangeligusararista**, en *AgeoArcangelil'uomo, la vita, l'impegnoscientifico*, Pisa, AICDA, 1996, p. 29.

²⁰ Sobre el particular véase **Irti, Natalio, Leduescuole**, publicado en *RivistadiDirittoagrario*, 1975.

²¹ **Irti, Natalino, Leduescuole**, p. 25 y 41.



génesis histórica como en la disciplina actual íntimamente ligados al desarrollo del factor técnico-económico, por ello la tutela no nace del legislador sino de los fenómenos productivos radicando su autonomía en la tipicidad de la causa²². El **fundo** en el agrario es más que objeto, es un bien definido por su función²³, debiendo las partes conducirlo conforme las buenas normas técnicas y su progreso²⁴, limitado en la concepción clásica de los derechos fundamentales en cuanto debe velarse por la unidad del *fundus instructus*, en cuanto base de la empresa agrícola alrededor de donde giran los otros factores de la producción²⁵. Otro tema también analizado por **Bolla**, desde el punto de vista técnico para probar la autonomía es el del *ius proprium*, esto es que todas las normas referidas a la producción en cuanto normas propias de la agricultura tiene un sentido teleológico relacionado con el momento objetivo y subjetivo de la actividad económica; el *ius proprium* tienen para **Bolla** principalmente la necesidad de fundar, bajo el tecnicismo, un criterio sistemático y metodológico²⁶ para demostrar la existencia y completos del entero sistema.

Conviene además recordar el contenido de los planteamientos de otros seguidores de la tesis autonomista, pese a lo episódico de su participación sin la continuidad y profundidad de **Bolla**, pero ellos jugaron un importante papel en algunos aspectos sobresalientes.

La línea de pensamiento se orienta también por el tecnicismo de la materia, y en esta forma **Brugi** descubre la existencia de intereses especiales de la agricultura y de los agricultores, con absoluta preeminencia en la economía nacional, los cuales no son enteramente satisfechos por el derecho civil, planteando la necesidad de imponer en la legislación agraria futura un mayor énfasis en el interés público, el cual debe tener prioridad sobre el individual aceptando en esta forma la necesidad de la autonomía en cuanto la materia agraria requiere de un especial tratamiento jurídico. Por otra parte **Luzzatto** señala como la naturaleza esencialmente económica y específica de la actividad agraria requiere de criterios orgánicos y sistemáticos susceptibles de convertirse en respuesta adecuada a esa actividad, frente a la incapacidad del civil.

Debe destacarse la posición de **Zanobini** quien plantea como lo agrario no es patrimonio de una determinada rama del derecho, sino, más bien, es el producto de un conjunto de normas, tanto de derecho privado como de derecho público, referidas a la agricultura, centrando el criterio de la autonomía en las particularidades de esa actividad. Para él se trata, particularmente, de un planteamiento orientado básicamente a promover la singularidad del derecho agrario frente a la unidad formal del entero sistema. He aquí donde se busca individualizar la autonomía.

También debe destacarse el futurista planteamiento de **Parella** quien, al igual de **Zanobini**, ofrece aspectos novedosos. Comprende la dimensión del derecho agrario como el instrumento jurídico de la producción, sugiriendo garantizar su incremento, destacando el papel cardinal de la hacienda agraria como organización técnica impersonal del agricultor dirigida a la producción.

²² **Bolla, G.G.**, *Contratto agrario*, en *Scritti di diritto agrario*, en *Nuovo Digesto italiano*, y en *Scritti di diritto agrario*, p. 391-448.

²³ **Bolla, G.G.**, *Contratto agrario*, p. 429.

²⁴ **Bolla, G.G.**, *Contratto agrario*, p. 429.

²⁵ Ver **Bolla, G.G.**, *Il fondo e i suoi aspetti giuridici*, en *Atti del primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, p. 266-290; *La disciplina giuridica del fondo come unità agraria*, en *Scritti di diritto agrario*, p. 449-480)

²⁶ En este sentido **Irti, Natalino**, *Le due scuole*, p. 33.



En síntesis, observando lo señalado por los aliados de **Bolla**, son dos los lineamientos generales descubiertos: por una parte, el reconocimiento de la presencia de factores económicos, sociales y políticos concretos impregnando la materia en un determinado tecnicismo; y, también, como consecuencia de lo anterior, una cierta singularidad y particularidad de las normas agrarias (no sólo privadas, o no sólo públicas, sino más bien públicas y privadas) de donde se invoca su autonomía. Pero el criterio siempre se limita al ordenamiento jurídico y a ofrecer posibilidades para su mejoramiento.

Para **Arcangeli** en la misma forma como el Código civil y el Código Mercantil, hicieron dos disciplinas del Derecho privado, en la misma forma para el agrario inducen a mantener, por las mismas razones y las mismas exigencias, al derecho agrario como derecho privado y el estudio del derecho agrario como doctrina privatista²⁷. El agrario, estando al lado del civil y el comercial, estarán conformando el entero sistema del derecho privado. **Arcangeli** enfrenta el problema de la autonomía no como un problema de forma sino de sustancia²⁸, sosteniendo que lo que le da el carácter de autónomo a una materia es la existencia de principios generales propios y exclusivos, capaces de distinguir la materia de todas las demás²⁹. “Estos principios generales deben ser comunes porque de lo contrario los institutos de la disciplina estarían libres de todo vínculo y sería imposible su unidad, y deben ser propios o especiales porque solo en esa forma le darían y deben ser propios o especiales porque solo en esta forma le darían el carácter de autónoma a la rama, de lo contrario habría que afirmar que el conjunto de las ramas jurídicas es lo autónomo y no ellas entre sí”³⁰. **Arcangeli** observa como una serie de ramas jurídicas, en los últimos años, ha comenzado a afirmar su autonomía propia, pero frente a esas tesis debe afirmarse la unidad del derecho privado, para evitar obstáculos artificiales e innecesarios. La afirmación más categórica suya contra los autonomistas resulta contundente al sostener **que ninguno de los defensores de la autonomía han demostrado la existencia siquiera de un principio general del Derecho agrario**. Un aspecto clave desarrollado por el defensor de la especialidad se fundó en la necesidad de declarar la unidad del método jurídico. Porque no es posible que el legislador vaya a considerar los elementos técnico económicos, como lo hace Bolla, traduciéndolos de las normas comunes. En tal sentido, sostiene, el agrario no va a tener un problema grave, va a gozar de la suerte de contar con un **método jurídico**: el método del Derecho privado, porque el método de estudio del Derecho es uno solo, aún cuando en sus aplicaciones después asuma actitudes particulares; en síntesis la necesidad del conocimiento concreto de la función económica o social, en su estructura técnica no es exclusiva de una u otra rama jurídica, porque vale en general para todo el Derecho³¹. Por otra parte la denominada Escuela Jurídica, en cuanto al sistema se mantiene fiel al sistema tradicional de *personae, res, acciones*, a pesar de las particularidades del Derecho agrario. También existe una clara toma de posición en cuanto a **las fuentes** del Derecho agrario, sosteniendo que a falta de identificación de los principios generales, el agrario no tendrá ningún problema grave porque las fuentes propias son las del

²⁷ **Arcangeli, A., Ildirittoagrario e la suaautonomía**, publicado en *RivistadiDirittoagrario*, 1928, p.8.

²⁸ **Arcangeli, A., Ildirittoagrario e la suaautonomía**, p. 10.

²⁹ **Arcangeli, A., Ildirittoagrario e la suaautonomía**, p. 10.

³⁰ **Arcangeli, A., Istituzionidirittoagrario**, Roma, ForoItaliano, 2º ed., 1936, p. 15.

³¹ **Arcangeli, A., Istituzionidirittoagrario**, p. 139.



Derecho privado ubicables en el Código civil, en el entendido que se aplicarán salvo que exista norma concreta encargada de resolver la situación ³².

Resulta interesante destacar la tesis de **Vitta**. En la discusión intervino con una posición adversa a la autonomía. Defendiendo la unidad del derecho reclama reiteradamente a los autonomistas la falta de demostración de principios generales necesarios para la formación de la ciencia del derecho, en los términos planteados por **Arcangeli**, señalando, contra la posición de **Zanobini**, como la coincidencia de elementos privados y públicos no permite, sino más bien obstaculiza, la formación de un cuerpo autónomo de doctrina jurídica y de principios generales.

Frente a este planteamiento Arias replicó pues el derecho no puede ser analizado sólo desde el punto de vista formal; más bien éste, junto con la política y la economía, ejercita una profunda acción disciplinadora sobre las relaciones colectivas. El

resultado de la discusión se traduce evidentemente en el primer triunfo de la especialidad antes de 1942. Aún cuando pareciera numéricamente minoritaria la tesis de **Arcangeli**, en verdad los siguientes cultores del derecho agrario se inclinaron durante varias décadas por el criterio de la especialidad. Esta es la tesis de **Carrara, Cicu, Palazzo y Bassanelli**, quienes, después de la muerte de **Arcangeli** en 1935 y antes de la promulgación del Código Civil en 1942, parecen seguir el planteamiento formal sin atender los criterios de **Bolla**.

Gran cantidad de agraristas de todo el mundo se involucraron en este debate clásico, tratando de formular un conjunto de principios generales capaces de permitir la afirmación de un derecho agrario autónomo. Y cada tanto los civilistas escribían un artículo sacando cuentas de la falta de demostración de la existencia de esos principios, por considerar los redactados como una desiderata, provenientes del ordenamiento jurídico, faltos de elementos jurídicos por ser técnicos, económicos o sociales ³³. Como se verá más adelante, el surgimiento de la Escuela Moderna del Derecho agrario planteó superar esta trampa cambiando de metodología.

Metodológicamente lo importante de este debate histórico, de obligada lectura para cualquier agrarista, es que derivado de él, unos y otros deberán tomar posición respecto de su escogencia por una u otra tesis. Y desde luego con cualquiera de las opciones existentes tendrá una metodología específica, la cual conlleva la escogencia no solo de la autonomía o la especialidad, sino su coherencia con la línea de pensamiento escogido, en cuanto al objeto, el método, las fuentes, e incluso la forma de interpretar el Derecho agrario.

Esto significa que para comprender la Teoría pura del Derecho agrario se ha debido pasar por este debate, y sea cual sea la escogencia de una u otra escuela, se debe ser coherente metodológicamente con los planteamientos existentes para comprender la disciplina, tanto internamente como en relación con otras disciplinas.

5. Solo hasta cuando la ciencia del derecho agrario cumplió 40 años se produjo una escisión importantísima en la doctrina como para nutrir el tema. Se puede, para 1962, ubicar la gestación de la Escuela Moderna del derecho agrario, diferenciable de la doctrina

³² **Arcangeli, A., Istituzioni di diritto agrario**, p. 76.

³³ Uno de los últimos en pronunciarse en este sentido lo fue el civilista vinculado al Derecho agrario, **Luna Serrano, A., La formación dogmática del concepto de Derecho agrario**, publicado en *Rivista di Diritto agrario*, 1972, p. 514.



clásica, configurándose realmente en 1972, al cumplir la *Rivista di Diritto Agrario* sus 50 años.

Posteriormente van a ocurrir muchos hechos científicos con una dimensión desconocida anteriormente susceptibles de encontrar en la división nuevas e interesantes explicaciones.

Las “dos escuelas” de la doctrina clásica identificadas por **Irti** van a conformar la doctrina clásica del derecho agrario. Pero su vida se limita a pocas décadas porque luego de estas “dos escuelas clásicas” toma cuerpo una nueva, la Escuela Moderna del Derecho agrario encabezada por **Antonio Carrozza**, cuyos discípulos, ahora no sólo italianos sino además muchos otros de Europa y América latina, buscan forjar una teoría general para la materia, con un criterio mucho más científico.

Pero son varios los aspectos históricos necesarios de explicar para comprender como se justifica una división como la planteada.

Para 1962, debido a su avanzada edad, **Bolla** ha perdido su beligerancia, y muerto prematuramente uno de sus alumnos más cercanos, **Frassoldati**, asisten regularmente a **Villa Bolla** en Florencia, sus jóvenes discípulos **Romagnoli, Irti, Grossi y Carrozza**, quienes luego asumirían las funciones de la *Rivista di Diritto Agrario* y del **Instituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato**, además de su compromiso científico con la disciplina.

La ruptura inicial con la doctrina clásica opera precisamente en 1962 cuando **Carrozza** plantea el tema de los institutos para superar la discusión sobre los principios generales del derecho agrario. En primer lugar parece dejar en claro que éstos, si se han de encontrar, deben ser estrictamente positivos; es decir, se descarta la posición *iusnaturalista*, con lo cual el ámbito de discusión se reduce. Pero su verdadero mérito no es ése, lo destacable es como replantea metodológicamente la labor que venía desarrollando la incipiente doctrina *ius* agrarista al reprocharle a ésta, y sugerirle a la vez, que quizá no tenía sentido continuar buscando aquellos principios generales, sino mejor sería estudiar el derecho agrario por institutos, buscando otro tipo de principios, menos universales y generales pero más profundos, que pudieran luego estructurar todo un sistema al permitir ubicar los institutos de mayor a menor rango, determinando si pertenecían o no al derecho agrario.

Con este planteamiento ofrece una salida científica y metodológica más clara, además comienza a desmitificar aquel problema de los principios generales. No combate la tesis formalista, más bien la redimensiona, pero a la postre va a tener un éxito impresionante con el transcurrir de los años porque dentro de la Escuela moderna ya ese no va a ser el problema vital; por el contrario, el Maestro va a suministrar continuamente a su Escuela y a la doctrina en general, nuevos y variados temas, más profundos científicamente, para olvidar aquel trauma.

Carrozza, en concreto, ha demostrado, impulsando el tema de la teoría general³⁴ en todas sus facetas como la exigencia de los principios generales del derecho agrario es un falso problema, por lo menos como fue planteado por **Arcangeli**, pues conviene dirigir todos los esfuerzos por senderos que permitan vislumbrar una meta segura, no por el camino de los principios porque quienes se han aventurado en él no han llegado a un lugar seguro, sino, más bien, se encuentran cada vez más perdidos.

³⁴ **Carrozza, Antonio, Per unateoriageneraledeldirittoagrario**, publicada en *RivistadiDiritto civile*, 1973, p.238.



La obra continúa, pero no es sino pocos meses después de la muerte física del padre del derecho agrario, **Giagastone Bolla**, ocurrida en 1971, cuando **Carrozza** cristaliza la Escuela Moderna del derecho agrario³⁵. Esto ocurre al plantear su teoría de la agrariedad en noviembre de 1972. Logra así dar a la ciencia una respuesta intuita por **Bolla** pero que no pudo formular, concibiendo una “noción extrajurídica del fenómeno agrario” consistente “en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas o de los recursos naturales, el cual 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”.

Bolla resucita científicamente dentro de la nueva concepción, pero lo hace por medio de **Carrozza**, no sólo en la reivindicación del tecnicismo, sino, principalmente en cuanto la línea de argumentación conduce de ahora en adelante a la construcción de una teoría general.

El resultado final ha sido la división de los agraristas en dos grandes sectores: los agraristas civilistas cuya tesitura, en líneas generales, coincide con los planteamientos de **Arcangeli**. Para ellos con el agrario el ordenamiento jurídico les ofrece mayores posibilidades, coinciden incluso con el tratamiento del derecho agrario por institutos, aceptan la presencia de una cierta agrariedad en la normativa, pero su método sigue siendo civil y consideran al agrario dentro del derecho privado. Por otra parte, los agraristas puros, pertenecientes a la Escuela Moderna del derecho agrario, donde cada vez más se suman los autonomistas, seguidores de **Bolla**, encuentran en la teoría general una respuesta coincidente con sus planteamientos.

Conviene ahora perfilar cuáles serían los planteamientos de la Escuela Moderna, y, concretamente, cómo podría ser vista la discusión entre autonomía y especialidad con las orientaciones establecidas por este nuevo movimiento.

6. Dadas las diferentes intervenciones de la doctrina para buscar una solución al problema de la autonomía y la especialidad del derecho agrario, conviene intentar disipar, bajo la óptica de la Escuela moderna del derecho agrario, diferencias entre un término y otro, impulsando a la vez su utilización práctica y científica.

En la distinción entre “autonomía” y “especialidad”, en la clásica discusión, los autores no parecen ser muy precisos. Para **Bolla** la especialidad proviene de las normas, mientras para sus seguidores la misma deriva del ambiente rural, de los intereses, o de la misma naturaleza de las cosas, con lo cual no queda absolutamente claro cuál es el fundamento de esa especialidad con la cual se justificaba la autonomía.

Así existen otros autores, por ello conviene precisar los términos. No cabe la menor duda de que la especialidad refiere a las normas, en este sentido se pronunciaron tanto **Bolla** como **Arcangeli**, las cuales tienen ese atributo en virtud de regular situaciones jurídicas totalmente diferentes a las de los otros cuerpos normativos, independientemente de si esa especialidad deviene de normativizar un hecho técnico específico, una relación social particular o, en fin, intereses de naturaleza diferente.

Esta distinción puede ser muy importante porque mientras el origen del derecho agrario como sistema se ubica a finales del siglo XIX y principios del XX, producto de una serie de

³⁵ **Zeledón Zeledón, Ricardo, La Escuela Moderna del Derecho agrario**, publicado en **Revista Judicial**, San José, Costa Rica, 1984, N° 30, p. 159.



condiciones económicas, sociales, políticas y culturales, patentes a través de tres factores: el capitalismo, la ruptura de la unidad del derecho privado y la evolución del esquema jurídico constitucional. La ciencia del derecho agrario tiene un origen posterior, como un rayo de luz en el debate sobre la autonomía entre 1928 y 1931, pero más concretamente con la Escuela Moderna del Derecho agrario representada por **Antonio Carrozza** y sus seguidores, en diversos momentos.

En este aspecto debe quedar clara la posición de **Carrozza**, en 1962³⁶ y 1975³⁷, en relación con los institutos. La labor del legislador no es la de crear principios sino normas, la del científico es la de estructurar el sistema y extraer de él una lógica interna, una coherencia. Estudiar el derecho agrario por institutos obliga necesariamente al científico a reagrupar normas dispersas en el ordenamiento jurídico, no necesariamente coincidentes en un mismo cuerpo o un momento histórico determinado y calificarlas institucionalmente, luego vendrá, como señala **Carrozza**, la extracción de esos principios, quizá no tan generales y universales, pero si más concretos y profundos.

La labor, entonces, se inicia en la base misma del ordenamiento jurídico, aun cuando posteriormente deba realizarse una abstracción. El error radicaría en plantear la abstracción sin una referencia directa a esa normativa con carácter de especialidad, tal y como pudo suceder con algunos juristas quienes intuyeron pero no demostraron la existencia del derecho agrario.

La utilización del método de estudio por institutos puede, también, ayudar a determinar más fácilmente la existencia de la especialidad, así como el grado alcanzado por ella, constituyendo un criterio propio de la Escuela Moderna del derecho agrario.

7. La noción de agrariedad es un tema típico de la teoría general del derecho agrario. Fue construido por **Antonio Carrozza** como forma de determinar cuándo se está en presencia de lo agrario, y cuándo no, y como forma de comenzar la construcción científica del derecho agrario.

La teoría está llamada a definir el fundamento y extensión de lo agrario. Tiende a determinar hasta donde llega la especialidad de la materia, un tema intuitivo y no demostrado, o bien demostrado en sus efectos pero no en su verdadera causa. En el plano práctico, como se dijo, sirve para determinar la presencia o no, de la actividad agraria. Pretende delimitar las diversas materias conformadoras de lo agrario provenientes del complejo sistema de actividades económicas o ubicables dentro del derecho de la economía.

Para los mercantilistas lo comercial es todo aquello excluido de la agricultura. Esta frontera resulta cada vez más móvil o difícil de definir, pues no se encuentran fórmulas jurídicas encargadas de determinar los alcances de uno y otro tipo de actividad. Con la agrariedad, como fenómeno extrajurídico, se pretende dotar de una fórmula confiable, susceptible de ser utilizada ampliamente, aún cuando los *ius* positivistas, cada vez más proclives al uso de fórmulas ubicadas fuera del ordenamiento, puedan criticarla.

Sistemáticamente el criterio deberá provenir del reagrupamiento de los institutos *ius* agrarios, de sus normas, para determinar la pertenencia de ellos a lo agrario, para la construcción del

³⁶ **Carrozza, Antonio**, *Gli istituti del Diritto agrario*, Milano, Giuffrè, Vol. I. 1962, Vol. II, 1970.

³⁷ **Carrozza, Antonio**, *L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti*, en *Rivista di Diritto Civile*, 1975, p. 107.



sistema, buscando entre todos ellos ese mínimo común denominador encargado de reconducirlos, sobre todo en las actividades periféricas, al derecho agrario³⁸.

Metodológicamente es la reafirmación del estudio por institutos, partiendo de lo particular a lo general, del fragmento al todo orgánico, construyendo el derecho agrario de abajo para arriba y no al revés; rechaza partir de principios generales hacia otros más específicos sino de los menos generales, pero más profundos llamados a conformar los más generales y así construir el entero sistema. Didácticamente sirve para superar el viejo criterio de identificar al agrario solo como el derecho de la agricultura, sin ningún tipo de cuestionamiento en cuanto a las otras actividades tan importantes como aquella, y de una “presentación” de la materia regulada por el Derecho agrario y estudiada por la relativa ciencia puede ser afrontada según dos directrices: la primera la que lleva a una fórmula sintética de la definición de Derecho agrario, y segunda que describe la posición ocupada por el Derecho agrario en el cuadro de la división de las ramas del Derecho³⁹.

La noción de agrariedad busca la definición del contenido típico de la actividad, en cuanto ejercicio de la agricultura, y la definición del objeto de la actividad misma, es decir el bien implicado en ella. En el fondo pretende determinar los alcances de la empresa agraria. El objetivo de la investigación se encuentra limitado al *iusproprium* de la materia, lo que permitiría calificar como agrarias ciertas relaciones en virtud de una constante inconfundible; en último análisis aquel concepto general y unitario de agricultura que una normativa del derecho agrario verdaderamente orgánica presupone e infaltablemente sobre entiende, siempre y en cualquier parte suya⁴⁰. Lo importante de esta construcción radica en que si de verdad es identificado el concepto de agrariedad en su núcleo esencial, la definición del Derecho agrario como rama autónoma del Derecho.

La imagen de actividad agraria del artículo 2135 del Código civil italiano resulta engañosa para la determinación de la empresa agraria. Esta parece partir del bien “tierra” como factor esencial y típico de la actividad agraria, de donde la exigencia del fundo ha sido condición para el cultivo del suelo o del bosque, o para la cría de ganado. En esta norma la cría de ganado aparece como actividad principal y a su vez conexas, como actividad desvinculada “del cultivo” del fundo pero no desvinculada del fundo. Esto resulta insuficiente pues hay muchas actividades de cría de animales distintas al ganado, e incluso sin necesidad del fundo. E igual acontece con el cultivo de los vegetales pues no se trata de cultivar el fundo o la tierra sino de cultivar los vegetales, independientemente si estos son menores o mayores como acontece con la silvicultura, o cultivo del bosque, cuyas particularidades no merecen un tratamiento de una actividad independiente sino incluida dentro del mismo cultivo de vegetales. Igual acontece con las llamadas actividades conexas, pues éstas muchas veces comprenden las principales, y el criterio de conexidad de la transformación o enajenación de productos agrícolas resulta insuficiente, pues se deja por fuera la comercialización cuando en el mundo moderno le resulta absolutamente indispensable a la agricultura.

No parece tener discusión el tema de la extracción, o de la pesca, pues el funcionamiento empresarial necesariamente requiere de una actividad humana vinculada a un ciclo biológico, el cual no está presente en la extracción.

³⁸ Para todovease la obra cumbre de la Escuela Moderna del Derecho agrario Carrozza, Antonio, *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario*, p. 60-62.

³⁹ Asi se plantea en Carrozza, Antonio, *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario*, p. 65.

⁴⁰ En esta forma se elabora en Carrozza, Antonio, *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario*, p. 66.



Como en el derecho mercantil para distinguir sus actividades de las agrarias ha identificado el bien tierra sobre el cual se verifican las del derecho agrario ese criterio resulta altamente insuficiente, pues el avance de la agricultura ofrece procedimientos productivos y tecnológicos avanzados respecto de esos criterios tradicionales.

La crianza de ganado o de animales en general con referencia a un cierto disfrute del fundo parece criticable pues lo importante es la crianza y no el fundo, pasando éste a segundo lugar y no como base de ella.

En razón de estas incongruencias de la normativa empresarial agraria a **Carrozza** le pareció mejor ir a la búsqueda de un criterio meta jurídico, pero también meta económico y meta sociológico.

En esta forma “Ontológicamente hablando, la actividad productiva agrícola se ha considerado por los cultores de las ciencias agraria en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo bien tales cuales, o bien previa una o múltiples transformaciones”⁴¹.

Esta noción también ha sido identificada con el nombre de teoría del ciclo biológico, pues sus alcances son mucho mayores a los de la visión clásica. En esta forma dentro de la actividad de la empresa agraria se ha permitido el ingreso de muchos tipos de cultivo anteriormente excluidos, tal es el caso de los de invernaderos, los hidropónicos, llamados antes como artificiales, así como muchos otros impulsados por la ciencia, cuya particularidad entraña una cierta actividad económica y social, pero caracterizada por el doble riesgo de la agricultura, es decir el riesgo del mercado y el de la naturaleza, los cuales no se encuentran ni en las actividades comerciales ni industriales.

También las actividades conexas a la principal han encontrado expresiones distintas como son las actividades de transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios, porque no siendo propiamente agrarias pueden adquirir ese carácter cuando son verificadas por el mismo empresario encargado de realizar las principales propias de la empresa.

8. Con la Escuela Moderna se busca la permanente construcción de la Teoría General ⁴² del Derecho agrario. Es la etapa más científica de cuanto se han conocido.

Junto a **Carrozza** tuve la oportunidad de profundizar en el tema epistemológico del **objeto** del Derecho agrario. El Maestro presentó su trabajo **La scienza del diritto agrario el il problema dell’oggetto**⁴³. En esa oportunidad, en mi artículo **Determinación del objeto y el método** me atreví a decir: “Desde el punto de vista metodológico la identificación del objeto del Derecho agrario es condición *sine qua non* para iniciar cualquier planteamiento de teoría general, por lo que su adecuada identificación depende el grado de científicidad que pueda alcanzar la materia. En razón de lo anterior, se puede afirmar que **históricamente** cualquier planteamiento verificado **antes** de la determinación del objeto es **pre científico** y, teóricamente, cualquier planteamiento verificado **sin** la determinación del

⁴¹ Asiseplantea en **Carrozza, Antonio, Problemigenerali e profilidiqualficazionedelDirittoagrario**, Milano, Giuffrè, 1975, p. 74.

⁴² **Carrozza, Antonio, Per unateoriageneraledelDirittoagrario**, p. 238.

⁴³ **Carrozza, Antonio, L’oggettodeldirittoagrario (in Fontiedoggettodeldirittoagrario, Quinta TavolarotondaitalosoviéticadiDirittoagrario**, celebrada en Florencia, Brescia, Sirmione, del 8 al 16 denoviembrede 1982, Giuffrè, Milano, 1986, p. 7.



objeto del derecho agrario es **acientífico**⁴⁴. En aquella oportunidad Carrozza a partir de la empresa agraria llegó a la conclusión de que en el objeto se ubicaba la agrariedad. **Zeledón** a partir de la competencia de los tribunales agrarios en América Latina, llegó a concluir que el objeto era la agrariedad. Ese *ius propium* de la agricultura a que hacía referencia **Bolla**.

Por su parte **Carrozza** en el Congreso de Derecho agrario europeo promovido por el **Comité Européen de Droit rural**, el 14 de mayo de 1983, el Maestro incursionó en el tema “**La Scienza del diritto agrario: problema di oggetto ed di método**”. En el comienzo de su intervención dice: “Es pues tiempo de tomar en cuenta las miserias y las insuficiencias de la legislación, pero también de comenzar con seriedad a debatir científicamente la cuestión epistemológica, consistente en la clasificación del objeto y el método de la materia que cultivamos”⁴⁵.

Como epistemológicamente **objeto** y **método** son dos caras de la misma moneda ⁴⁶, también aquí para el Derecho agrario se requiere un método tridimensional, encargado de interpretar la disciplina desdoblada en derecho formal y material, y el segundo en hechos y valores.

Más tarde, profundizando en el Tridimensionalismo epistemológico he llegado a la conclusión que del objeto solo se tuvo una visión unilateral, y por tal insuficiente que requiere una revisión y una respuesta diferente, referido a los hechos técnicos, y que una de las tareas del futuro consisten en una identificación más profunda recurriendo a las tres dimensiones en que se desdobra el Derecho: un derecho formal referido a lo normativo, y uno material dividido en hechos y por otro lado los valores.

9. Entre la Escuela Moderna del Derecho agrario, venida a menos con la muerte física de **Antonio Carrozza** en 1998, y el surgimiento del Derecho agrario contemporáneo se ubica al pasar el umbral del nuevo siglo y el nuevo milenio, puede adquirir un nombre símbolo de **Derecho agrario AAA**⁴⁷, el Derecho agrario puro y propio que siempre ha existido, ampliado por las nuevas dimensiones del Derecho y de la Solidaridad ⁴⁸, pero con un cierto énfasis en la agricultura, el ambiente y la alimentación o seguridad alimentaria. Jamás admite las deformaciones de Derecho agroalimentario o Derecho agroambiental, planteamientos contra los cuales lucha la corriente agrarista pura, y que se ha introducido clandestinamente dentro de la disciplina para formular planteamientos negadores del agrario, generalmente impulsados por desconocedores de los avances científicos del desarrollo de la disciplina, y de su núcleo asentado en la empresa agraria.

⁴⁴ Como consta en nuestro libro **Carrozza, Antonio y Zeledón Zeledón, Ricardo, Teoría general e institutos del Derecho agrario**, Buenos Aires, Astrea, 1990, p.114.

⁴⁵ **Carrozza, Antonio, La Scienza del diritto agrario: problema di oggetto ed di método**, en **Carrozza, Antonio y Zeledón Zeledón, Ricardo, Teoría general e institutos del Derecho agrario**, p. 98.

⁴⁶ Una obra clave sobre el tema es **Palazzolo, Vincenzo, Scienza e epistemologia giuridica**, Padova, Cedam, 1964.

⁴⁷ Para todo véase **Zeledón Zeledón, Ricardo, Derecho agrario contemporáneo y Derecho agrario AAA**, que es el Discurso Académico dictado en el X Congreso Mundial de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, UMAU, celebrado en Rosario, Argentina, del 4 al 7 de noviembre del 2008, publicado en **Revista de Estudios agrario**, Procuraduría agraria, México, Año XV, N° 40, 2009, p. 9-26, y varios en otras revistas más.

⁴⁸ Para todo véase **Zeledón Zeledón, Ricardo, Derecho agrario. Las nuevas dimensiones**, publicado en Curitiba, Juruá, 2002, y más tarde en Costa Rica, San José, Investigaciones Jurídicas, 2007.



El Derecho agrario no es Derecho ambiental ni tampoco es Derecho de la alimentación, o de la seguridad alimentaria. Porque los fenómenos transversales del ambiente y de la alimentación o la seguridad alimentaria afecta todo el Derecho, y no genera una nueva clasificación jurídica.

Este es un importante elemento para la “Teoría pura del Derecho agrario”, en cuanto señala aspectos claves de cómo no debe confundirse el agrario con los fenómenos transversales.

El Derecho agrario AAA es un nombre símbolo de un momento provisional o transitorio, porque tanto el ambiente como la alimentación o la seguridad alimentaria son fenómenos donde se evidencia con mayor claridad la proyección de la transversalidad, sin que ello signifique una unión de disciplinas como equivocadamente algunos postulan.

Su importancia radica en el ferviente convencimiento de que el Derecho agrario sigue siendo derecho agrario. Una apreciación aparentemente banal pero de gran fondo científico por su respuesta afirmativa.

La transversalidad jurídica opera a través de fenómenos, inicialmente culturales y luego jurídicos, encargados de impactar, reformar, cambiar de rumbo, reformular, transformar o proyectar al Derecho en sus propias concepciones íntimas. Conlleva cambios desde la cúspide constitucional hasta las normas más elementales, con reformulación de valores, principios, pensamiento, filosofía, dándole al Derecho una nueva Cultura distinta a la anterior, en un período relativamente corto.

Así el Derecho agrario AAA es un Derecho proyectado, no disminuido ni mucho menos negado, adquiere una o varias aristas para reflejar una estructuración más amplia y acabada, con una ética y una axiología exuberante, próspera, floreciente. El agrario se agiganta en sus fuentes y en su contenido, jamás desaparece o cambia de rumbo. Donde solo pudieran encontrarse cambios sensibles, para efectos científicos, sería en su objeto, como tantas veces se ha afirmado, con un derecho agrario más verde en el caso del ambiente o más humano con la alimentación o la seguridad alimentaria. Pero este es un tema para el futuro. Lo importante es encontrar un agrario en crecimiento monumental en las fuentes y el contenido.

10. Es con el surgimiento del Derecho agrario contemporáneo como puede comenzar a construirse una “Teoría pura del Derecho agrario”. Ya **Carrozza** vislumbraba su existencia al autodenominarse un defensor del Derecho agrario puro⁴⁹ frente a lo agroambiental y agroalimentario.

Es importante señalar, desde la óptica de la “Teoría pura del Derecho agrario” que la oposición a estos famosos temas de agroambiental y agroalimentario no se trata de una tesis de lucha de disciplinas. Por el contrario el problema alcanza dimensiones de altísimo contraste en todos los ámbitos científicos. Porque constituyen uniones indebidas producto de una conmixión insana, es decir de la unión de elementos diferentes, con efecto muy complejos en sus resultados. Constituirían deformaciones sistemáticas, metodológicas y científicas. Porque esa unión cambiaría el corazón del Derecho agrario, el *ius proprium*, el objeto mismo. Porque ya dejaría de ser la producción de la agricultura o fitotecnia, la zootecnia, o lo forestal empresarial, para virar hacia un objeto que los cultores de esas materias no han identificado porque no se han preocupado de la teoría general del Derecho

⁴⁹ **Carrozza, Antonio, *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario*, Milano, Giuffrè, 1975.**



agrario, ni de los daños que le causarían a esta disciplina en tantos años de construcción científica⁵⁰

El Derecho agrario contemporáneo⁵¹ constituye el movimiento jurídico evolutivo más avanzado de todos los tiempos de la disciplina iusagraria, es científico y cultural, respetuoso de los avances del Derecho de los diferentes sistemas jurídicos y de las exigencias de la conciencia jurídica internacional. Está encaminado a reformular el Derecho agrario tomando en cuenta su pasado reciente, los aportes de la doctrina clásica y moderna, para asumir los nuevos desafíos y movimientos de hoy y mañana. Su fin consiste en proyectar hacia el futuro toda la herencia doctrinal con los aportes de la evolución del Derecho en general y los valores provenientes de los derechos fundamentales, para resolver los problemas, vicisitudes y desafíos formulados por los nuevos tiempos a actividades agrarias entrelazadas con tantos fenómenos jurídicos, políticos e ideológicos.

⁵⁰ Un intento carente de conciencia sobre los riesgos mencionados se encuentra en el trabajo **Vázquez Vázquez, Rodolfo, Teoría pura del Derecho agrario y su vertiente del agroalimentario**, publicado en **Temas de Derecho agrario contemporáneo. Homenaje a Ricardo Zeledón Zeledón**, San José, Isolma, 2012, p. 453, el cual constituye la primera parte de la obra **Introducción al estudio del Derecho agroalimentario**, publicado con Enrique Ulate Chacón, San José, Continental, 2008, porque aún el esfuerzo por el desarrollo de una obra respetable, como he mencionado en otra oportunidad, desde el punto de vista científico, sistemático y didáctico, aún le falta adquirir certeza que la obra se desarrolla dentro del tiempo del Derecho Agrario AAA, y que desconoce los alcances de la “Teoría pura del Derecho agrario” contemporáneo.

⁵¹ El término Derecho Agrario Contemporáneo fue mencionado por primera vez en la conferencia de ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, **Estado del Derecho agrario en el mundo Contemporáneo**, IICA, San José, 2004, en portugués como **Estado da arte do direito agrario no mundo contemporâneo**, en **Justiça agraria e cidadania**, Brasília, IICA, 2005, en el Seminario “Justicia Agraria y Ciudadanía, nueva concepción socio jurídica de la Propiedad Rural”, celebrado en San Luis, Maranhao, Brasil, del 23 al 28 de junio del 2003. El término también aparece en la obra de ABREU BARROSO, Lucas y otros, en **Direito Agrário contemporâneo**, Del Rey, Belo Horizonte, 2004, y de ORLANDO, Pietro Romano, **Derecho agrario comunitario e internacional**, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007. Más recientemente se le ubica conceptualizado en ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, como **Derecho agrario contemporáneo y el Derecho Agrario AAA**, en el Discurso Académico dictado en el X Congreso Mundial de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU), celebrado en Rosario, Argentina, del 4 al 7 de noviembre del 2008, publicado en **Revista Estudios Agrarios**, Procuraduría Agraria, México, Año 15, N° 40, 2009, p. 9-26, la Revista de la Asociación costarricense cultores del Derecho Agrario, **Derecho Agrario Contemporáneo. Agricultura- Ambiente-Alimentación**, Investigaciones Jurídicas, San José, 2009, p. 13-37, **Revista Judicial**, San José, 2009, N° 92, p. 27-40. La obra calificada como hito histórico o como ícono de la Ciencia Jurídica agraria, por estar más orgánicamente conceptualizado en su obra cumbre **Derecho agrario contemporáneo**, Juruá, Curitiba, 2009. Al mismo tiempo publicó **Introducción al estudio del Derecho agrario Contemporáneo**, Contemporánea, San José, 2009. Otro trabajo destacable fue el tema fue el Discurso de Clausura que debía dar en el XI Congreso mundial de Derecho agrario, organizado por la Unión Mundial de agraristas universitarios UMAU), celebrado en Toledo, España, entre el 9 y el 11 de mayo del 2010, denominado **Importancia del hecho técnico de la agricultura como fuente material del Derecho agrario**, publicado en **Revista Judicial**, San José, N° 98, 2010, p. 11-26, y ahora en las Memorias del Congreso, Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho comparado, edición dirigida por Ana Carretera, Toledo, Universidad de Castilla La Mancha, 2012. Ahora ha seguido desarrollando la temática con sus libros **Objeto, método, fuentes e interpretación (El Tridimensionalismo epistemológico)**, San José, Contemporánea, 2011, **El contenido del Derecho agrario contemporáneo (a la luz de la Teoría pura del Derecho agrario)**, San José, Contemporánea, 2012, y **Amor por la Justicia y el Derecho agrario**, San José, Contemporánea, 2012.



En su construcción científica profundizará en sus fuentes, su método tridimensional, su contenido. Desarrollará la interpretación jurídica como instrumento para darle completitud y organicidad al agrario a través de sus principios, la axiología y la Cultura.

En esta forma aspira a darle a la entera disciplina un tratamiento sistemático de sus estructuras y funciones, pensando en la enseñanza universitaria y postuniversitaria para el nuevo siglo y el nuevo milenio. Se encuentra representando por el proceso evolutivo hacia la culminación reciente, incluso actual, de un sistema jurídico, orgánico y tendencialmente completo, con su propio sistema de fuentes (formales y materiales), en el ámbito internacional y nacional, como *ius communis*.

Sintéticamente la “Teoría pura del Derecho agrario” viene a constituir el instrumento básico del Derecho agrario contemporáneo para orientar, esclarecer, controlar errores para señalarlos cuando se presentan, en cuanto se encarga de establecer la coherencia de la disciplina en ese proceso evolutivo de las escuelas clásicas y moderna, para permitir la hipótesis básica del Derecho agrario contemporáneo de constituir el movimiento encaminado a reformular el Derecho agrario tomando en cuenta su pasado reciente, los aportes de la doctrina clásica y moderna, para asumir los nuevos desafíos y movimientos de hoy y mañana.

Recuérdese que al Derecho agrario contemporáneo se le han impuesto varios desafíos⁵² que debe cumplir como Ciencia: 1) La determinación del objeto, el método y las fuentes; 2) La interpretación jurídica evolutiva; 3) La relación del agrario con otras disciplinas, y 4) El reencuentro con el humanismo.

En un esfuerzo personal, que constituye más una proposición y no un tema superado, he tratado de resolver los dos primeros retos o desafíos supra mencionados en mi obra **Objeto, método, fuentes e interpretación (el Tridimensionalismo epistemológico)**⁵³, volviendo a buscar el acercamiento entre Ciencia del Derecho y Filosofía del Derecho donde se encuentra una gran riqueza en los profundos estudios filosóficos, con una escogencia hacia el Tridimensionalismo y la Teoría Tridimensional del Derecho, de mi querido amigo Miguel Reale, con quien me unió una gran amistad y admiración en los últimos 10 años de su vida, para juntar Derecho agrario no solo al denominado Tridimensionalismo epistemológico, un aporte inconmensurable a los trabajos científicos de nuestra materia, sino también ahora en las correlaciones en los diferentes planos de la Ciencia del Derecho, la Sociología Jurídica y la Filosofía del Derecho. El tercer reto, referido a la relación del agrario con otras disciplinas, se tomó desde un ángulo que también pretendía aportar un desarrollo con otro tema siempre mencionado pero jamás planteado, en mi obra **El contenido del Derecho agrario contemporáneo (a la luz de la teoría pura del Derecho agrario)**⁵⁴. Consecuentemente falta profundizar en el tema **Derecho agrario contemporáneo humanista**.

Como avances de la “Teoría pura del Derecho agrario” puede hoy afirmarse que la obra de la Escuela Moderna, logró resolver una serie de problemas que aquejaban a su Ciencia, calificados hoy como incógnitas o falsos problemas partiendo desde el antiguo problema de la autonomía hasta el de la conmixción de disciplinas que impulsan algunos con riesgo de la

⁵² Zeledón Zeledón, Ricardo, **Derecho agrario contemporáneo**, p. 484-495.

⁵³ **Zeledón Zeledón, Ricardo, Objeto, método, fuentes e interpretación (el Tridimensionalismo epistemológico)**, San José, Contemporánea, 2011.

⁵⁴ **Zeledón Zeledón, Ricardo, El contenido del Derecho agrario contemporáneo (a la luz de la teoría pura del Derecho agrario)**.



deformación del objeto del Derecho agrario. Queda clara la superación del viejo debate, histórico e interesante que debe ser conocido pero hoy científicamente es estéril, entre autonomía y especialidad, así como el de la búsqueda de los principios generales porque estos únicamente servirían para la interpretación del agrario, sea para generar del Derecho agrario más Derecho y sobre este aún más Derecho (recurriendo en su nombre a la Ciencia y la doctrina *ius* agrarista), o a la integración cuando no exista norma para la solución jurídica de un problema, superando los obstáculos de **Ageo Arcangeli**⁵⁵.

En igual forma son falsos problemas la definición, el concepto (por ser subjetivo), la obligatoriedad de su codificación, el de la ruralidad por no corresponder a un sistema empresarial agrario sino a una ubicación geográfica, y desde luego los de las denominaciones agroambiental o agroalimentario sustitutivas del Derecho agrario.

En esta forma la “Teoría pura del Derecho agrario” en la época contemporánea constituye un instrumento más para poder continuar en la comprensión clara de lo que es la disciplina, y en la construcción sistemática de un derecho cada vez más completo y orgánico, capaz de encontrar solución de sus problemas en el Tridimensionalismo epistemológico, con una visión de futuro para enriquecerse con los nuevos fenómenos históricos.

⁵⁵ **Arcangeli, Ageo, *Ildiritto agrario e la sua autonomia*.**



Session II.

***Business and Business Contracts in Agriculture: Legal
Forms of the Business in Agriculture***

Sesión II.

***Negocios y contratos en agricultura: perfiles jurídicos
de los agronegocios***



The Problem of Unequal Bargaining Power in the Food Supply Chain

**El Problema del Desigual Poder de Negociación en la Cadena
de Suministro de Alimentos¹**

Franci Avsec²

Abstract

The widening gap between dispersion of agricultural production and growing concentration in the related upward and downstream industries results in unequal bargaining power of agricultural producers, food processing industry and retail trade. The paper deals with the recent developments of legislative and soft law provisions in seven Member states of EU: Czech Republic, France, Germany, Italy, Slovenia and United Kingdom. The legal rules range from the legislative instruments to soft law (voluntary codes of best practices), providing that governing principles, mandatory clauses, form, negotiating, concluding and performing of the contracts contribute to a more balanced rights and obligations between the contracting parties. Since the business relations are characterised by the presence of a relative market power of one participant, the enforcement of the rules not only by contractual parties, but also but public authorities, ombudsmen and various representative enterprise and consumer organisations is important. However, most recent legal rules mainly touched the symptoms and not the origins of the asymmetrical market power.

Key words

Consumers, food supply chain, bargaining power

Resumen

La ponencia trata sobre el actual desarrollo de la legislación y disposiciones de las leyes blandas o soft law en siete Estados Miembros de la Unión Europea: República Checa, Francia, Alemania, Italia, Slovenia y en Reino Unido. Las reglas de rango legal de los instrumentos jurídicos hasta las leyes blandas o soft law (códigos voluntarios de buenas prácticas) proporcionando los principios rectores, las cláusulas obligatorias, formularios, negociaciones, conclusiones y ejecución de los contratos, contribuyendo al mejor equilibrio de los derechos y obligaciones de las partes contratantes. Puesto que las relaciones comerciales se caracterizan por la presencia de un poder de mercado relativo de uno de los participantes, es necesario el cumplimiento de las normas, no sólo por las partes contratantes sino también es importante por las autoridades públicas, el defensor del pueblo, varios representantes de las empresas y las organizaciones de los consumidores. Sin embargo, las normas jurídicas más recientes hablan principalmente de los síntomas y no sobre el origen del poder de mercado asimétrico.

Palabras claves

Cadena de Suministro de Alimentos, Legislación, Leyes blandas/soft law

¹ This paper was published in the scientific journal *EU Agrarian Law*

² Cooperative Union of Slovenia, Ljubljana

INTRODUCTION

Towards the end of the first decade in 21 century, food prices began to fluctuate. After the sharp rise and fall of the agricultural commodity prices from mid 2007 to mid 2008, the food prices also rose, but then declined less than agricultural prices which achieved even lower levels than before the rise. The asymmetrical price transmission raised concerns about the functioning of the food supply chain and the market position of agriculture, processing industry, distribution and retail trade.

The European Commission emphasized that »discrepancies observed between commodity and consumer food price developments« and »asymmetric response of food prices to commodity price fluctuations« originate from »pervasive inequalities in the bargaining power between contracting parties« what contributes towards reducing both the speed and magnitude of price transmission along the chain and offer an explanation for its asymmetry.³

As larger and more powerful actors seek to impose contractual arrangements to their advantage, either through more favourable prices or through improved terms and conditions in a number of ways (late payments, unilateral changes in contracts, ad-hoc changes to contractual terms, upfront payments as entry fees to negotiations), the asymmetry in bargaining power may lead to unfair trading practices and restraints of competition.

The Commission suggested several measures in this respect, proposing Member States to exchange of information on contractual practices and to launch awareness campaigns about the contractual rights and potentially illegal or unfair practices in business relations between suppliers and buyers, while on the Union level, voluntary standard contracts could be prepared, the unfair contractual practices in the Internal Market assessed and necessary measures to address such practices designed.⁴

1. Methodology

The challenge of more balanced negotiating power among different stakeholders in the food supply chain has been met by various legal instruments in EU Member States. The paper deals with main recent developments in six EU Member States: Czech Republic, France, Germany, Italy, Slovenia and United Kingdom.

The Parliament of the *Czech Republic* adopted in 2009 the Act on significant market power at selling the agricultural and food products and its abuse⁵. The significant market power is defined as a position of buyer towards the supplier where the supplier due to the market situation becomes dependant on buyer and where the buyer may impose unilateral commercial conditions. The significant market power is determined according to the market structure, entrance hindrances, buyer's and supplier's market share, their financial strength, buyer's selling network, surface and localities of buyer's sale points. The Act lays down a presumption that a buyer with net turnover of more than 5 mil CKR has a significant market power (§ 3).

The *French Commercial Code* contains very detailed provisions about the relations between suppliers and distributors in the Book IV dealing with the freedom of prices and competition.

³ A better functioning food supply chain in Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2009 (EU), p.4.

⁴ Ibidem, p. 7.

⁵ Zákon č. 395/2009 Sb. ze dne 9. září 2009 o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, 2009 (Czech Republic).

Besides the Title I, which defines anticompetitive practices, the Title IV dealing with the transparency, restrictive and other prohibited practices is most important for the regulation of business relations between suppliers and buyers in food supply chain. The Code contains detailed provisions taking into account also the nature of products (for instance, fresh fruit and vegetables and other perishable agricultural commodities or food, live animals, fishery and aquaculture products).⁶

The *German Act* against restraints of competition⁷ prohibits not only the abusive exploitation of a dominant position, but also abuse of relative market power. According to the act, the relative market power is possessed by those undertakings and associations of undertakings on which small or medium-sized enterprises as suppliers or purchasers of certain kinds of goods or commercial services depend in such a way that sufficient and reasonable possibilities of resorting to other undertakings do not exist. The act regulates both possibilities, that either supplier or buyer has a relative market power, but provide a presumption that a supplier of a certain kind of goods or commercial services depends on a purchaser if this purchaser regularly obtains from this supplier, in addition to discounts customary in the trade or other remuneration, special benefits which are not granted to similar purchasers (§ 20(2)).

The *Italian Decree-law* 1/2012 introducing the urgent provisions for the competitive, infrastructure development and competitiveness⁸, regulated also business relations relating to the sale of agricultural and food products (Art. 62). The provisions refer only to business relations between economic operators, but not with the final consumer.

In *Slovenia*, four Slovenian Trade chambers and Cooperative Union of Slovenia signed in August 2011, a Code of good practices between the stakeholders of the food supply chain⁹. The Code, which was drafted under the patronage of the Ministry of agriculture, forestry and food, contains recommendations to all stakeholders in agrifood chain (Art. 1(2)), not infringing their contractual freedom (Art. 3(5)). It is addressed to profit and non-profit, private or public enterprises, sole traders and other persons carrying out any activity which is related to the production of agricultural products, processing, distribution and marketing of food (Art. 3(1)). The agricultural products are defined referring to the Annex I of Treaty on the Functioning of the European Union, and the term “food” has the same meaning as in Regulation 178/2002/EC (Art. 3(3) and (4)).

In *United Kingdom*, the Competition Commission (CC), after having carried out an investigation and prepared a report about the supply and retail of groceries in the UK, adopted the Groceries (Supply Chain Practices) Market Investigation Order 2009 to which the Groceries Supply Code of Practice is attached as Schedule 1.¹⁰ The Code is addressed to

⁶ Several recent provisions in this Title of the Commercial Code were brought by the Act on Modernisation of Economy (Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) and the Act on Modernisation of Agriculture and Fishery (Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche).

⁷ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005, 2005, 2009, 2011, (Germany).

⁸ *Decreto-legge* 1/2012 (art.1, art. 2 comma 2, artt. 5-bis, 5-ter, 62) convertito, con modifiche, dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27 recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, (Supplemento Ordinario n. 53, alla Gazzetta Ufficiale n. 71 del 24 marzo 2012, 2012 (Italy).

⁹ Kodeks dobrih poslovnih praks med deležniki v agroživilski verigi from 15. November 2011, 2011, (Slovenia), [online]. [Cited 15-05-12]. <http://www.gzs.si/slo/panoge/zbornica_kmetijskih_in_zivilskih_podjetij/55444>.

¹⁰ The Groceries (Supply Chain Practices) Market Investigation Order 2009, (entered into force 4 February 2011), [online]. [Cited 15-05-12]. <http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/inquiry/ref2006/grocery/pdf/revised_gscop_order>.

the so called »designated retailers«, who are large retailers, being expressly named in the Schedule 2 or descriptively defined as any other retailer with a turnover exceeding £1 billion with respect to the retail supply of groceries in the United Kingdom and being designated a Designated Retailer by the OFT as well as any person who carries on the whole, or a substantial part, of the business of any of persons designated by name or by turnover in the retail supply (Sect. 4). A designated retailer must not enter into or perform any supply agreement unless that agreement incorporates the Code and does not contain any provisions that are inconsistent with the Code (Sect. 5). In this manner, the provisions of the code get the power of enforceable contractual rights and obligations.

2. A Brief Survey of the Legal Regulation Dealing with Business Relations Between Economic Actors in Agrifood Chain

Governing principles

The Czech Act 395/2009 and the French Commercial Code contain very similar provisions regulating the relations between economic actors in the agrifood chain prohibiting several business practices. The most comprehensive and perhaps most generally formulated prohibited practice consists of obtaining or seeking to obtain, from the other commercial partner, any advantage, which does not correspond to the service actually rendered or which is manifestly disproportionate to the value of the service rendered (Art. 442-6(I)(1) of the French Commercial Code and Annex 5, pt.1 to the Czech Act 395/2009).

According to the Art. 62 (1) of the Italian Decree-Law 1/2012 contracts between economic actors in agrifood chain must be governed by the principles of transparency, regularity, proportionality and mutual equivalence of the performances. The Decree-Law imposes on economic actors obligation not to directly or indirectly impose unduly burdensome supply, purchase or other contractual terms, as well as non-contractual and retroactive conditions, not to use different objective conditions for equivalent performance, not to make conclusion, performance, duration, continuity and regularity of the trade relationships dependent on conditions, which by their nature or trade practices are not connected to that relationships, not to require payments which are not justified by the nature or content of trade relations, and not to otherwise conduct themselves unfairly, taking into account the whole trade relation.

The German Act against restraints of competition imposes on undertakings and associations of undertakings with dominant market position or relative market power the obligation not to use their market position in such a way as to invite or to cause other undertakings in business activities to grant them advantages without any objective justification (§ 20(3)).

The Slovenian Code proclaims several principles: the partnership within the agrifood chain, which is based on the economic, social and ecological pillar of sustainable development (Art. 4(1)), contractual freedom (Art. 3(4)), equality of contractual parties, right of consumers to be informed, free will and confidentiality, free formation of prices and sale policy, voluntary sale activities, free use of trade marks and reasonable supply timing (Art. 4(2)). The Code refers on many places to mandatory legislative rules (for instance, regarding payment deadlines), emphasizing the endeavouring of the stakeholders to abide with the competition law and good practices of loyal competition, to handle the food carefully and preventing losses, to adequately prepare products for sale, to choose products according to the principles of

sustainable development and provide comparable conditions of supply and sale in comparable circumstances (Art. 6).

The Groceries Supply Code of Practice imposes on retailers an obligation to deal at all times deal with suppliers fairly and lawfully meaning that the trading relationships with suppliers are conducted »in good faith, without distinction between formal or informal arrangements, without duress and in recognition of the suppliers' need for certainty as regards the risks and costs of trading, particularly in relation to production, delivery and payment issues« (Sect. 2 of the Code).

Form of contracts

The Czech Act 395/2009 and the French Commercial Code prescribe the written form of the contract between the supplier and the distributor. The contract may take a form of a unique agreement or of a framework agreement with annexes (Annex 3 to the Czech Act 395/2009 and Art. 441-7 of the French Commercial Code). According to the French Commercial Code, the contract must be concluded before 1st March or within two months after the commencement of a special marketing action. It must indicate the obligations of contracting parties, the terms of sale taking account of the general terms of business, the conditions in which the distributor is obliged to render services to supplier which are not a constituent part of the contract, but promote marketing of the products, specifying the time, modalities, compensation as well as products to which these services are related (Art. 441-7).

The Italian Decree-Law 1/2012 lays down that sales of agricultural and food products, unless they are concluded with the final consumer, must be concluded in writing and must - under the sanction of nullity - set the duration, quantity and characteristics of the product sold, purchase price, mode of delivery and payment (Art. 62(2)).

According to the Slovenian Code, the stakeholders in agrifood chain agree on the terms of delivery and payments, as a principle, in written form (Art. 6(2)).

The British Groceries Supply Code of Practice lays down that a designated retailer must ensure that all the terms of any agreement as well as any subsequent contractual agreements or arrangements made under or pursuant or in relation to that agreement with a supplier are recorded in writing (Sect. 6(1) of the Order). According to Section 6(6) of the Order, a designated retailer must not enter into a supply agreement with a supplier unless it has first provided the supplier with a notice which sets out: the obligation on the designated retailer not directly or indirectly to require actions by the supplier in relation to marketing costs, wastage, payments, promotions, changes to supply chain procedures, and tying, as more specifically set out in the Code.

Payment periods

According to the Directive 2011/7/EU¹¹, Member States must ensure that, in commercial transactions between undertakings, the creditor is entitled to interest for late payment without the necessity of a reminder, in each case the creditor has fulfilled its contractual and legal obligations, but has not received the amount due on time, unless the debtor is not responsible for the delay. If period for payment is fixed in the contract, the creditor is entitled to interest for late payment from the day following the date or the end of the period for payment fixed in the contract. The period for payment fixed in the contract

¹¹ Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions, 2011 (EU), p. 1–10.



must not exceed 60 calendar days, unless otherwise expressly agreed in the contract and provided it is not grossly unfair to the creditor. If the date or period for payment is not fixed in the contract, the creditor is entitled to interest for late payment upon the expiry of 30 calendar days following the date of receipt by the debtor of the invoice or request for payment; 30 calendar days after the date of receipt of the goods or services or after the date of verification of goods (Art. 3).

The French Commercial Code lays down the deadline for payment taking into account the kind of products (30 days from the end of the decade for the perishable foods, the frozen meat and beverages, prepared meals and canned food, 20 days from the delivery for animals, destined for consumption, and meat, obtained from the animals, 30 days from the end of the month for alcoholic drinks and 45 days from the end of the month or, respectively 60 days from the invoicing for grapes and must, destined for the production of wine and other alcoholic drinks, Commercial Code, Art. L 443-1).

The Italian Decree-Law 1/2012 provides for the payment period of 30 days for perishable goods and of 60 days for other products, this period beginning to run on the last day of the month during which the invoice was received, what means that the actual payment period may be longer. The perishable food products are those pre-packed agricultural, fishery and food products which must be used within 60 days as well as other agricultural, fishery and food products in bulk, frozen, or even in a protective covering which were not subject to the procedures for extending the applicability of more than 60 days, meat products with certain physical and chemical properties and all types of milk (Art. 62(3)).

The British Code requires no delay in payments: a retailer must pay a supplier for groceries delivered to that retailer's specification in accordance with the relevant supply agreement, and, in any case, within a reasonable time after the date of the supplier's invoice (Sect. 5).

Enforcement

Most infringements of the legislative provisions discussed in this paper may be sanctioned imposing fines.

The Czech Act 395/2009 is enforced by the Office for protection of competition, which may ascertain the abuse of significant market power and require the undertakings and associations of undertakings concerned to bring such infringement to an end. The Office may also accept the commitments offered by the undertaking involved in the infringement and make these commitments binding on the undertakings. The Office may also impose fines on the undertakings which infringed the provisions (§§ 7-10).

A person who violates a provision of the German Act against restraints of competition or a decision taken by the cartel authority is obliged to the person affected to remediate and, in case of danger of recurrence, to refrain from his/her conduct. A claim for injunction already exists if an infringement is foreseeable. Affected persons are competitors or other market participants impaired by the infringement. The claims may also be asserted by associations with legal capacity for the promotion of commercial or independent professional interests, provided they have a significant number of member undertakings selling goods or services of a similar or related type on the same market (§ 33).

The French Commercial Code imposes the liability for incurred damage on each producer, agent, trader or person registered as artisan infringing the provisions by one or several acts or omissions which are classified in 13 prohibited practices. In addition, contract clauses according to which a producer, trader, entrepreneur or person registered as artisan, has an option to benefit retroactively from rebates, refunds or commercial cooperation agreements, to prohibit the assignment of a claim to a third person, to automatically obtain more favourable terms than secured to competitors, are null and void. In case of infringement, the action may



be brought by any interested person, by the minister in charge for economy, the attorney general or the president of the Authority for the protection of competition, if the latter in carrying out of its tasks detects an infringement of the provisions. The Minister or the Attorney General may require the cessation of infringement and the payment of civil penalties in the amount up to 2 million Euro and not more than triple amount of unduly paid sum. Besides, the Minister or the Attorney General may require the court to declare the prohibited clauses of the contract as null and void. The court may impose the publication of the judgment or of its extract. During the proceeding, the competent court may consult the Commission for the inquiry of commercial practices, the opinion of which is not binding (Art. 442-6).

In Italy, observance of the provisions about the relationships between economic actors in agrifood chain is monitored by the Authority for the Protection of Competition, which may detect the infringements on its own motion or on initiative of any interested person. The Authority may impose fines for infringements. A person who suffered damage due to the violation of a provision may sue the responsible person for compensation. The representative organisations of consumers or enterprises may require the cessation of in infringements (Art. 62(8) and (10)).

The Slovenian Code of Good Practices provides for amicable solution of disputes, including mediation (Art. 9).

In United Kingdom, a retailer must negotiate in good faith with a supplier to resolve dispute arising under the Code. A dispute not resolved by the parties to the satisfaction of the supplier within 21 days, is submitted to arbitration if the supplier requests during a period expiring four calendar months after the dispute arises. The arbitration is administered by the ombudsman, or, in the event that the ombudsman is not established, by a single arbitrator appointed in accordance with the Rules of the Chartered Institute of Arbitrators. The costs of the arbitrator are borne by the retailer, unless the arbitrator finds that the Supplier's claim was vexatious or wholly without merit. The decision of the arbitrator is binding and final, but may be appealed by each party according to general arbitration rules (Arbitration Act).

CONCLUSION

The different negotiating power in the food supply chain and related problems have recently attracted greater attention of legislators and other rule- and policymakers.

In some Member States of EU, new legislative provisions, recommendations and other soft law have been adopted in order to respond to these challenges.

The scope of these legal instruments is various. Some instruments deal with the significant market power which the buyer of agricultural and food products who is able due to dependence of the supplier, to impose unilateral terms of trade (Czech Act), while some others regulate the relationships between suppliers of the grocery products (food, drinks and other products of daily use) and large retailers (United Kingdom). Some legislation are addressed to relations between suppliers and retailers in general, with many special provisions relating to agricultural products and food or even distinct groups within this category (fresh fruit and vegetables and other perishable food products).

The provisions about the relations among the suppliers and buyers along the food supply chain vary in their content and details, some common principles and solutions may be deducted.

These principles range from the fair dealing to a wider combination of well established principles of general contractual law (freedom, equality of parties, due care and so on) with principles public law dealing with agricultural policy, food supply, consumer protection, competition and environment (sustainability, respect for the environment, protection of consumers' rights etc.)

The obvious trend in the legislation is to impose written form of agreements so that the rights and obligations of contractual parties can be established more easily and the accordance of the agreement with the mandatory or recommended rules can be assessed faster and with more certainty.

Among the most important provisions restoring the balance of power of contractual parties in the food supply chain seem to be the prohibition of unilateral retroactive amendments of the agreement and the prohibition of payments for services which are actually not rendered and of payments which are manifestly disproportionate to the value of services rendered.

The problem of legal regulation aiming at restoring more balanced rights and obligations between contractual parties is facing the problem that the party in the interest of which the rules were drafted does not want to enforce his/her rights fearing the termination of contractual relations or other unfavourable consequences as a response from the other party in this case. Therefore, the participation of other bodies, for instance, the competition authorities, ministries, attorneys general as well as ombudsmen, representative consumer and enterprise organisations is welcome in this respect. However, most recent legal rules mainly touched the symptoms and not the origins of the asymmetrical market power.

REFERENCES

1. *A better functioning food supply chain in Europe, Communication from the Commission to the*
2. *European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the*
3. *Committee of the Regions, 2009 (EU), p.4.*
4. *Decreto-legge 1/2012 (art.1, art. 2 comma 2, artt. 5-bis, 5-ter, 62) convertito, con modifiche,*
5. *dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo*
6. *sviluppo delle infrastrutture e la competitività», (Supplemento Ordinario n. 53, alla Gazzetta*
7. *Ufficiale n. 71 del 24 marzo 2012, 2012 (Italy).*
8. *Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions, 2011 (EU), p. 1–10.*
9. *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005, 2005, 2009, 2011, (Germany).*
10. *The Groceries (Supply Chain Practices) Market Investigation Order 2009, (entered into force 4 February 2011), [online]. [Cited 15-05-12]. <http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/inquiry/ref2006/grocery/pdf/revised_gscop_order>.*
11. *Kodeks dobrih poslovnih praks med deležniki v agroživilski verigi from 15. November 2011, 2011, (Slovenia), [online]. [Cited 15-05-12]. <http://www.gzs.si/slo/panoge/zbornica_kmetijskih_in_zivilskih_podjetij/55444>.*
12. *Zákon č. 395/2009 Sb. ze dne 9. září 2009 o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, 2009 (Czech Republic).*

Contact address:

Franci Avsec, Cooperative Union of Slovenia, Miklošičeva 4, 1000 Ljubljana, Slovenia, phone: 386 1 2441 360, fax:386 1 2441 370, E-mail: franci.avsec@siol.net



The Socio-environmental Function of Agrarian Contracts

La Función Socio-ambiental de los Contratos Agrarios¹

Lucas Abreu Barroso²

Abstract

The environmental theme has established itself as a political, economic, social and legal paradigm in postmodernity, decisively influencing the conception of the rule of law, the ethical matrix of economic systems, the behavior of citizens and the legal system in force. Meanwhile, the functionalization of legal institutions has concretized a stream of thought that no longer allows jurists to consider the realization of law without, at the same time, being concerned about knowing the economic and social outcomes of their interpretive activity. It would not be different, thus, for the contract, which eventually developed a third functional dimension (besides the economic and regulatory ones): the social function. However, the social function is not able to encompass the demands that are imposed on the contractual instrument today, with emphasis on preservation and conservation of the environment for present and future generations. In this context, the socio-environmental function of agrarian contracts stands out. It is a legal principle which constitutes the central axis of the discussion presented in this academic work, inserted in the interdisciplinary field of study of the Agrarian Law called agro-environmental law.

Keywords

Agrarian law, socio-environmental function, agrarian contracts

Resumen

El tema ambiental se ha consolidado como un paradigma político, económico, social y legal en la posmodernidad, influyendo decisivamente en la concepción del derecho, la matriz ética de los sistemas económicos, el comportamiento de los ciudadanos y el sistema legal vigente. Mientras tanto, la funcionalidad de las instituciones jurídicas se ha concretado en una corriente de pensamiento que ya no permite a los juristas considerar la realización de la Ley sin que, al mismo tiempo, haya preocupación por conocer los resultados económicos y sociales de su actividad interpretativa. Por lo tanto, no sería diferente para el contrato, que eventualmente desarrolló una tercera dimensión funcional (además de los económicos y de la reglamentación): la función social. Sin embargo, la función social no es capaz de abarcar las exigencias que se imponen en el instrumento contractual actual, con énfasis en la preservación y conservación del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. En este contexto, se destaca la función socio-ambiental de los contratos agrarios. Es un principio legal que constituye el eje central de la discusión presentada en este trabajo académico, insertado en el campo de estudio interdisciplinario del Derecho Agrario llamado Derecho Agroambiental.

¹ This paper was published in the scientific journal *EU Agrarian Law*

² Professor at the Univeridade Federal do Espirito Santo, Brazil



Palabras claves

Derecho agrario, función socio-ambiental, contratos agrarios

1. The State and the Political and Legal Concern for the Environment

No one can question the placing of the environment at the convergence of the political and legal concerns of the contemporary State; a standing which has reached levels that have influenced the very conception of the States, the philosophical matrix of economic systems, the behavior of citizens and the legal system in force.

As Vasco Pereira da Silva well stresses, “the importance of environmental issues in our day is such that the State and the law could not remain indifferent to it”³; Because the State is the reunion of political powers of a nation; and because the law functions as a developer of legal rules of preemptory compliance by the State itself. Such rules also govern the inter-human and business relationships in society, as well as the coexistence of the State and the person (natural and legal).

Indeed, this same Portuguese professor, supported by studies of other jurists, lectures:

In fact, ‘the protection of the environment has become an unavoidable task (‘Schicksalsaufgabe’) of the modern State’ (BREUER), which has even led some authors to speak in terms of ‘State of the environment’ (‘Umweltstaat’) (KLOEPFER, HENNIG), or ‘protective State of the environment’ (‘Umweltvorsorgestaat’) (REINER SCHMIDT), so as to characterize the relevance of environmental legal problems in the configuration of the current rule of law.⁴

Based on the lessons of José Joaquim Gomes Canotilho, we can assert that “the State – with its duty to « protect nature and the environment, conserve natural resources and ensure a proper land use planning » as basic tasks that are incumbent upon it, which are framed in the fundamental principles – has become a “democratic-environmental rule of law”, as it is admitted that “the right to the environment is designed as an *end of the State* (this is the dominant German doctrine)”⁵.

In a more recent work, this same professor from Coimbra points out the *environmental sustainability* among the current values of the rule of law – parallel to it are the legality, democracy and sociality.⁶

Thus, the qualities of the State nowadays are related to the fact that it presents itself as a rule of law, which is constitutional, democratic, social and environmental. As to the latter quality, it is worth saying that the environmental State is that State “committed to environmental sustainability”⁷.

This is because the Liberal State, sustained by the belief in the promise of domination of nature as a factor in economic development, and the Welfare State, characterized by notorious political dysfunctions in the formatting of its system – which allowed the unprecedented spread of environmental degradation – were disrupted in favor of a state model founded on the legal and political concern for the environment in order to correct the distortions verified within the previous state paradigms.

Mário Lúcio Soares Quintão teaches that the State founded on the qualities described above

³ SILVA, V. P. da. *Da protecção jurídica ambiental: os denominados embargos administrativos em matéria de ambiente*. Lisboa : Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997, p. 5.

⁴ *Ibidem*.

⁵ CANOTILHO, J. J. G. *Protecção do ambiente e direito de propriedade : crítica de jurisprudência ambiental*. Coimbra : Coimbra Editora, 1995, p. 13, 81 and 93, respectively.

⁶ CANOTILHO, J. J. G. *Estado de direito*. Lisboa : Gradiva, 1999. (Colecção Cadernos Democráticos, v. 7). Chapter 6 of Parte I.

⁷ *Ibidem*, p. 22.

must overcome its traditional foundations, given the “new demands for social transformation and the realization of the premises of social justice”⁸.

The “environmental rule of law” (Umweltrechtsstaat) in the contours of the German political doctrine – that is, “the demands that the States and political communities conform their policies and organizational structures to an ecologically self-sustained manner”⁹ – is first of all, a rule of law.

One should not, therefore, sanction a state paradigm model which – justified in a belief in the upper position of the environment as a fundamental value –” slides into authoritarian political forms (and even totalitarian forms) with contempt of the guarantee-based dimensions of the rule of law”¹⁰.

In the completeness of its environmental concern, the State needs to direct itself towards two political and legal propositions which are unavoidable.

The first is the obligation of the State, in cooperation with other States and citizens or civil society groups, to promote public policies (economic, educational, planning policies) guided by the requirements of ecological sustainability. The second relates to the duty to adopt public and private behaviors which are environmentally friendly in order to give concrete expression to the assumption of *responsibility of public authorities towards future generations*.¹¹

We come to the conclusion that the State – permeated by the boundaries that postmodernity gives it – takes on an environmental nature, which, however, is seen consolidated as rule of law and in democratic ways:

The environmental rule of law means indispensability of rules and principles of the rule of law in order to face the challenges posed by environmental sustainability. [...] Neither are we surprised by the inseparability of the State of environment from the democratic principle. The affirmation of this new dimension of the State presupposes the democratic dialogue, requires participation instruments and postulates the principle of cooperation with civil society. The State of the environment is built democratically from the bottom up; it is not dictated in illuminist and authoritarian terms from the top down.¹²

We understand, therefore, that the achievement of an environmental State runs through, at least, the insertion in the Constitution of: a) the right to environment as public subjective right, b) diffuse ownership of environmental goods, c) the right to quality life as a fundamental right, d) the principle of cooperation.

Importantly, the Brazilian Constitution of 1988 followed this guideline, when it set out in art. 225, *caput* that: “All have the right to an ecologically balanced environment, which is an asset of common use and essential to a healthy quality of life, and both the Government and the community shall have the duty to defend and preserve it for present and future generations”.

2. The Hermeneutic Reading of Article 421 of the Civil Code

The functionalization of legal institutions corresponds to a stream of thought, as a result of which, the jurist should no longer face the construction of law only from its scientific focus which is aimed exclusively at a systemic structuring of the constituent elements of law. There has to be an analysis of the economic and social results of the dogmatic elaborations formulated.

In the lessons of Francisco Amaral, “it means then that the law in particular and society in

⁸ SOARES, M. L. Q. *Teoria do estado*. Belo Horizonte : Del Rey, 2001, p. 303.

⁹ CANOTILHO, J. J. G. *Estado...*, Op. cit., p. 43.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, p. 44.

¹² *Ibidem*, p. 45.

general began to be interested in the effectiveness of existing rules and institutions, not only in terms of control or social discipline, but also with regard to the organization and the direction of society”¹³.

Thus, giving strength to the thought of Eduardo Sens dos Santos, it is well founded the view that “the legal science of our day has increasingly sought the *functionalization*, imposing certain restrictions on the exercise of rights”¹⁴.

The contract, in the wake of the property, following this doctrinal trend, eventually ends up developing a third dimension in relation to the idea of function to which it is attached. Along with other legal institutions in contemporary society, parallel to its traditional economic and regulatory functions, the contract has a social function.

This implies that private law is committed to the dictates of citizenship and social justice (typical of the democratic rule of law), definitely abandoning the individual matrix that permeated it in the last centuries. Now it favors collective values and the full protection of the human person.

The functionalization of the contract thus represents the contribution of private law for the shaping of economic and social factors in the political community, since it presupposes, “in its normative positivation, the recognition of limits that the legal system, or any of its binding principles establishes for the exercise of subjective faculties (in the face of concrete situations) that may characterize abuse of rights”¹⁵.

The doctrine of the social function – given the dimension it has achieved, when reconciling the legal postulates and the factual reality in economic and social relations – has transcended beyond the right to property, reaching other institutions of private law.

Thus when it reached contracts,¹⁶ it brought on a new order designed to condition the personal autonomy and contractual freedom.¹⁷ These, because of claims that abound in society, should be limited by rules of public policy, in replacement of the provisions of downright individualistic nature structured under the aegis of liberalism.

Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka well summarizes the notion presented here:

“It is not difficult, finally, to infer the concept that the contract, as well as the property, *has a social function*, which is inherent to it and this cannot, absolutely, fail to be observed”¹⁸.

There is no way to accept a contract today which is permeated by individualistic notions that relentlessly express the capitalist ideology. Paulo Luiz Netto Lôbo, cited in Roger Ferraz Donnini, very accurately observes the constant which must be applied to contractual relations: In fact, this liberal model of contract ‘is inappropriate to the currently existing transactional acts, because the fundamentals are distinct, constituting an obstacle to social change. The

¹³ AMARAL, F. *Direito civil* : introdução. 5. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro : Renovar, 2003, pp. 366-367.

¹⁴ SANTOS, E. S. dos. A função social do contrato: elementos para uma conceituação. In *Revista de Direito Privado*, 2003, 13 (jan./mar) , pp. 99-111.

¹⁵ AMARAL, F. *op. cit.*, p. 367.

¹⁶ On the topic, it is essential to read: TARTUCE, F. *Função social dos contratos* : do código de defesa do consumidor ao novo código civil. São Paulo : Método, 2005. In addition, consider the excellent notes on the social function of the contract in: ALVES, J. F., DELGADO, M. L. *Código civil anotado* : inovações comentadas artigo por artigo. São Paulo : Método, 2005.

¹⁷ ROPPO, E. *O contrato*. Coimbra : Almedina, 1988, p. 37.: “[...] the principle of contractual freedom, or rather the ideology that hails the contractual freedom as a pillar of a more progressive form of organization of social relations, contains undeniable elements of truth .But, as befits any ideology, it adds elements of concealment and misrepresentation of reality: more precisely, such ideology silences and hides reality that lies behind the ”mask” of the legal equality of parties, it silences and hides the real functions that the contractual regime of *laissez faire* is slated to play in a system governed by the capitalist mode of production, the real interests that are continued through it. “ (Our translation)

¹⁸ HIRONAKA, G. M. F. N. *Direito civil* : estudos. Belo Horizonte : Del Rey, 2000.

conceptual and material content and the function of the contract have changed, even to adapt it to the requirements of social justice, which does not belong to contract principles alone but to Law as a whole'.¹⁹

Due to the structural changes that contemporary society has undergone – a corollary of the new regulatory principles of market economies and of the decisive influence of globalization, as well as the results that the technological advances brought about in the means of production and circulation of wealth – we advocate the resizing of certain concepts hitherto absolute in contract theory, conditioning the instrument of its realization to the social claims involved in the process described.

Thus, we agree with Roberto Senise Lisboa, for whom “a legal transaction is a legal fact, and therefore, a social phenomenon that must have a function which is socially directed to the circulation of wealth (the social function of the contract)”²⁰.

The Consumer Protection Code (Law 8078/90) – inspired by the new parameters now put here for the purpose of debate – did not overlook this perspective, when it set forth in article 1 that its rules are intended to protect *public order and social interest*.

All this resulted in the writing of art. 421 of the Civil Code: “The freedom to contract will be exercised on the grounds and within the limits of the social function”. The normative provision just mentioned, regardless of the value of its novel insertion in the Civil Code, denotes at least one mistake by the legislator: instead of *freedom to contract*, the article notably means *contractual freedom*.²¹

It can be seen very clearly that the legislator gave fundamental importance to the question, since the social function was raised to the level of general clause of contracts.

In a functional sense, the general clause expresses “*l'esigenza dell'ordinamento giuridico di rinviare a valutazioni e norme sociali*”²².

In a methodological sense, it means “a formulation of the legal hypothesis that, in terms of great generality, encompasses an entire domain of cases and subjects them to legal treatment”²³.

According to this study, these plans specifically point out that the general clauses are the means legislatively able to allow entry – in the legal system – of principles of value (legislatively expressed or unexpressed), of *standards*, of maxims of conduct, of behavioral exemplary archetypes, of constitutional rules, and of economic, social and political directives, enabling the systematization of such clauses in the positive legal system.²⁴

As a primary tool of circulation of wealth, the contract undeniably has to play a social function. Material equality – which can only be achieved if the public interest outweighs the individual interest – depends on this factor. Thus, this new concept of contract is a result imposed by the current economic and social context in which we live.

It remains necessary, further, that the principle in question be received at any sphere that the contract is accepted and related to any legal structures so that contractual justice is

¹⁹ DONNINI, R. F. *A revisão dos contratos no código civil e no código de defesa do consumidor*. São Paulo : Saraiva, 1999, p. 6.

²⁰ LISBOA, R. S.. *Contratos difusos e coletivos*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1997, p. 109.

²¹ BIERWAGEN, M. Y. *Princípios e regras de interpretação dos contratos no novo código civil*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2003. p. 48.: “[...] if freedom to contract has no restrictions as far as it refers only to the formation of contracts, of course the article in question (Article 421) can only be referring to contractual freedom, this, indeed, is limited by rules of public policy, among them the very social function of the contract.” (Our translation)

²² PERLINGIERI, P., FEMIA, P. *Nozioni introduttive e principi fondamentali del diritto civile*. Napoli : Edizioni Scientifiche Italiane, 2000, p. 32.

²³ ENGISCH, K. *Introdução ao pensamento jurídico*. 8. ed. Lisboa : Calouste Gulbenkian, 2001, p. 229.

²⁴ MARTINS-COSTA, J. *A boa-fé no direito privado : sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1999, p. 274.



established, being that “the social function of contract is only to be deemed as fulfilled when its purpose – distribution of wealth – is reached fairly, that is, when the contract represents a source of social balance”²⁵.

To Alessandra de Abreu Minadakis Barbosa, “with its rise to the level of legislation, the doctrine of the social function of the contract [...] establishes its presence in the Brazilian legal scenario”²⁶ and “is a decisive step in the search for functionalization of legal institutions”²⁷.

3. Political and Legal Dimensions of the Agrarian Contractual Theory: Citizenship and Environmental Justice

A political and legal ideology geared towards achieving citizenship and environmental justice must insert in – the existing legal system – the sufficient regulatory apparatus to impose limits on contracts in view of the preservation and conservation of the environment for present and future generations.

There is no place – in the current stage of development of theories of the State and the Law – for any concept that accepts the use of contracts in order to confront the interests of the community.

Saying this, we look at the environment from the interaction that it keeps with society, definitively moving away the opposition that segregated them in the context of social theories of the end of the last century. Therefore, one can assert with full conviction that “la naturaleza ya no puede ser pensada *sin* la sociedad y la sociedad ya no puede ser pensada *sin* la naturaleza”²⁸.

Thus, from the lessons of Ulrich Beck we realize that environmental issues constitute “problemas *sociales*, problemas del ser humano, de su historia, de sus condiciones de vida, de su referencia al mundo y a la realidad, de su ordenamiento económico, cultural y político”²⁹.

Indeed, the environmental function of the agrarian contract is raised to the level of substrate of the democratic rule of law.

The impositions derived from such function are the proper use of available natural resources and environmental conservation, a concern already contained explicitly in the Brazilian legislation since Law 4.947/1966 (Article 13, III)³⁰ and its Regulations (Decree 59.566/1966, art. 13, II)³¹, and, more recently, in art. 51, XIV of the Code of Consumer Protection³².

²⁵ BIERWAGEN, M. Y. *Op. cit.*, p. 42.

²⁶ BARBOSA, A. de Abreu Minadakis. A sistematização do direito privado contemporâneo, o novo código civil brasileiro e os contratos agrários. In BARROSO, L. A., PASSOS, C. L. *Direito agrário contemporâneo*. Belo Horizonte : Del Rey, 2004, p. 177.

²⁷ SANTOS, E. S. dos. *Op. cit.*, pp. 108-109: “What is meant is that the right to contract [...] should serve a social function.”

²⁸ BECK, U. *La sociedad del riesgo : hacia una nueva modernidad*. Barcelona : Paidós, 1998, p. 89.

²⁹ *Ibidem*, p. 90.

³⁰ “Art 13. The agrarian contracts shall be governed by the general principles ruling the common law of contracts, in terms of the agreement and the object, on the following precepts of Agrarian Law: III- obligation to follow irrevocable clauses, established by IBRA [today INCRA - National Institute of Settlement and Land Reform], aimed at conserving natural resources.” (Our translation)

³¹ “Art 13. In agrarian contracts, whatever their form, there shall be clauses to ensure the conservation of natural resources and the social and economic protection of tenants and awarded partners as follows (Article 13, III and V of Law No. 4947, April 6, 1966):

II- compliance with the following standards, to promote the conservation of natural resources:

a) minimum periods in the form of letter *b* of item XI, of art. 95 and letter *b* of item V of art. 96 of the Land Statute:

- 3 (three) years in cases of lease engaged in the exploitation of seasonal crop or small and medium sized cattle raising enterprises, or in all cases of partnership;

However, it is necessary to move forward.

Currently, environmental factors shape legal provisions that, in the broad sense, condition private autonomy. Since they are contained in rules of public policy, the self-regulation of the will by the parties cannot waive them.

And they enable, also, the opposition of third parties to contracts whose object (legal or material) causes damage to the environment. Such opposition will happen through administrative action for such purposes (by the State) or judicially (by individuals, their procedural representatives or by the State itself).

The contracts are, therefore, placed in line with fundamental constitutional principles which legitimize the structuring of the democratic rule of law and condition its actions.

The ecologically balanced environment is an asset of common use (third kind of assets, i.e. neither public nor private, but a diffuse asset, of transindividual or metaindividual nature) and essential to quality of life (the fundamental rights of the third generation³³). As such, it requires adoption by the State of an effective action in terms of its guardianship and protection, “even if there is need for some new instruments in the scheme of legal tools [...], and all this can and must be done without delay of the basic rules of state juridicity”³⁴.

In this manner, the agrarian contract, beyond meeting the social function to which it is attached, is subject to the limitations of the environmental legal order.

The environmental constraints imposed on agrarian contracts take account of the specially protected territorial space (*lato sensu and stricto sensu*).

All this is based on the assertion that we have made in the heading of this section for the purpose of this present study: the contract in the rule of law has the principles of citizenship and environmental justice as political and legal guidelines.

To Solange S. Silva-Sánchez the constitutional provision of a “right to an ecologically balanced environment represents, of course, the struggle for a better quality of life”³⁵. This expands not only the contents of the list of fundamental rights, but above all, broadens the concept of citizenship as a form of expression of the participatory process in the context of political society.

It is established, thus, a new form of sociality, which allows civil society to participate effectively in the preparation of environmental public policies.

Therefore Ulrich Beck’s notion when speaking of *ecological democracy*: “La cuestión central en que culmina el desarrollo político de la civilización del peligro es la redistribución y la configuración democrática del poder de definición, sus bases, reglas y principios”³⁶.

-
- 5 (five) years in cases of lease engaged in the exploitation of permanent crops or large scale ranching to raise, breed, fatten cattle or in the extraction of raw materials of animal origin;
 - 7 (seven) years in cases where forest exploitation occurs;
 - b) compliance, where applicable, with the standards established by Law No 4771 of 15 September 1965, the Forest Code and the Rules contained in the Decree 58016 of March 18, 1966;
 - c) compliance with accepted agricultural practices for the various types of intensive and extensive exploitation for the typical zones of the country, established in Decree ns. 55891 of March 31, 1965 and 56792. August 26, 1965”. (Our translation).

³² “Art 51. There shall be deemed null and void, among others, the contractual clauses relating to the supply of products and services which: XIV - infringe or allow the violation of environmental norms”. (Our translation)

³³ MIRANDA, J. A constituição e o direito do ambiente. In: AMARAL, D. F. do, ALMEIDA, M. T. de. *Direito do ambiente*. Oeiras : INA, 1994, p. 355-356.

³⁴ CANOTILHO, J. J. G. *Estudos...*, Op. cit., p. 44.

³⁵ SILVA-SÁNCHEZ, S. S. *Cidadania ambiental : novos direitos no Brasil*. São Paulo : Humanitas/FFLCH/USP, 2000, p. 87.

³⁶ BECK, U. *Políticas ecológicas en la edad del riesgo : Antídotos*. La irresponsabilidad organizada. Barcelona : El Roure, 1998, p. 323.



The environmental citizenship, then, “would include the characteristics of the civic, political and social citizenships and would integrate them into new rights and new conditions of life required by citizens [...]”³⁷. The democratic and environmental rule of law amplifies the content of citizenship at the time that it works with the aim of achieving a material democracy, having the environment as one of the core values to be safeguarded.

Roxana Cardoso Brasileiro Borges makes an interesting observation in the intricacies of the question raised in this point:

In an environmental State, the citizen is no longer an owner, or a worker, but a person without specific legal qualifications that classify him/her in a specific group that must match specific rights and duties. All persons [...] are citizens of this new State.³⁸

Naturally, the achievement of environmental citizenship runs through the evolution of an environmental State of justice, an axiological paradigm of greater magnitude in the context of a democratic and environmental rule of law.

This is because a State of justice presupposes the rule of law to “incorporate the *principle of equality* as a principle of justice”³⁹, that is, a formal rule of law is not enough.

Hence one can state that, in search of a rule of law in the material sense, “the rule of law is only the rule of law if it is a *State of social justice*”⁴⁰, which should be achieved through the eradication of substandard living conditions and social inequalities.

And such assumptions include the environment as a major element. Everyone is entitled to the environment and quality of life. The detrimental conducts of some members of the political community constitute an abuse of right and cannot result in harm to the community.

The social and environmental functions of the agrarian contracts, thus, make up the set of structuring principles of the democratic and environmental rule of law and have binding force “to define all the activity of interpretation and application of law”⁴¹, becoming an immovable substrate in the consolidation of environmental citizenship and the structuring of the State of environmental justice.

REFERENCES

1. ALVES, J. F., DELGADO, M. L. *Código civil anotado : inovações comentadas artigo por artigo*. São Paulo : Método, 2005.
2. AMARAL, F. *Direito civil : introdução*. 5. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro : Renovar, 2003.
3. BARBOSA, A. de Abreu Minadakis. A sistematização do direito privado contemporâneo, o novo código civil brasileiro e os contratos agrários. In: BARROSO, L. A., PASSOS, C. L. *Direito agrário contemporâneo*. Belo Horizonte : Del Rey, 2004, pp. 149-183.
4. BECK, U. *La sociedad del riesgo : hacia una nueva modernidad*. Barcelona : Paidós, 1998.
5. BECK, U. *Políticas ecológicas en la edad del riesgo : antídotos*. La irresponsabilidad organizada. Barcelona : El Roure, 1998.
6. BIERWAGEN, M. Y. *Princípios e regras de interpretação dos contratos no novo*

³⁷ BORGES, R. C. B. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. In: VARELLA, M. D., BORGES, R. C. B. *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte : Del Rey, 1998, p. 27.

³⁸ *Ibidem*, p. 29.

³⁹ CANOTILHO, J. J. G. *Estado...*, Op. cit., p. 41.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 43.

⁴¹ MARQUES, A. B. A cidadania ambiental e a construção do estado de direito do meio ambiente. In: FERREIRA, H. S., LEITE, J. R.-M. *Estado de direito ambiental : tendências (aspectos constitucionais e diagnósticos)*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2004, p. 182.



- código civil*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2003.
7. BORGES, R. C. B. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. In: VARELLA, M. D., BORGES, R. C. B. *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte : Del Rey, 1998. pp. 11-32.
 8. CANOTILHO, J. J. G. *Estado de direito*. Lisboa : Gradiva, 1999. (Coleção Cadernos Democráticos, v. 7).
 9. CANOTILHO, J. J. G. *Protecção do ambiente e direito de propriedade* : crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra : Coimbra Editora, 1995.
 10. DONNINI, R. F. *A revisão dos contratos no código civil e no código de defesa do consumidor*. São Paulo : Saraiva, 1999.
 11. ENGISCH, K. *Introdução ao pensamento jurídico*. 8. ed. Lisboa : Calouste Gulbenkian, 2001.
 12. HIRONAKA, G. M. F. N. *Direito civil* : estudos. Belo Horizonte : Del Rey, 2000.
 13. LISBOA, R. S. *Contratos difusos e coletivos*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1997.
 14. MARQUES, A. B. A cidadania ambiental e a construção do estado de direito do meio ambiente. In: FERREIRA, H. S., LEITE, J. R. M. *Estado de direito ambiental* : tendências (aspectos constitucionais e diagnósticos). Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2004, pp. 169-186.
 15. MARTINS-COSTA, J. *A boa-fé no direito privado* : sistema e tópica no processo obrigacional. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1999.
 16. MIRANDA, J. A constituição e o direito do ambiente. In: AMARAL, D. F. do; ALMEIDA, M. T. de. *Direito do ambiente*. Oeiras : INA, 1994. pp. 353-365.
 17. PERLINGIERI, P., FEMIA, P. *Nozioni introduttive e principi fondamentali del diritto civile*. Napoli : Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.
 18. ROPPO, E. *O contrato*. Coimbra : Almedina, 1988.
 19. SANTOS, E. S. dos. A função social do contrato : elementos para uma conceituação. In *Revista de Direito Privado*, 2003, 13(jan./mar), pp. 99-111.
 20. SILVA, V. P. da. *Da protecção jurídica ambiental* : os denominados embargos administrativos em matéria de ambiente. Lisboa : Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997.
 21. SILVA-SÁNCHEZ, S. S. *Cidadania ambiental* : novos direitos no Brasil. São Paulo : Humanitas/FFLCH/USP, 2000.
 22. SOARES, M. L. Q. *Teoria do estado*. Belo Horizonte : Del Rey, 2001.
 23. TARTUCE, F. *Função social dos contratos* : do código de defesa do consumidor ao novo código civil. São Paulo : Método, 2005



Considerations on Agricultural Contracts

Algunas Consideraciones Sobre la Contratación en Materia Agraria

Maritza de la Caridad McCormack Bequer¹

1. Generalidades de la Contratación en materia agraria

La Escuela moderna² del Derecho Agrario, ha planteado la necesidad de estudiar a esta rama del derecho a partir de los diferentes institutos, pues esto permite una mejor y mayor organización lógica del mismo.

La Escuela de CARROZA³ tiene su fundamento en la Teoría de los Institutos creada por él⁴, estipulando que éstos para el Derecho Agrario son exclusivos y propios, pudiéndose agrupar a los mismos bajo el común denominador de la Agrariedad; creó las bases para analizar el objeto del Derecho Agrario y sus métodos, así como principios propios, generales, abstractos y universales, proponiendo un método inductivo de lo particular a lo general, desde los institutos hasta los principios generales del Derecho Agrario. Con relación a este criterio, conocido como la Teoría de la Agrariedad, surge en 1972, y se plantea que debe recurrirse a una noción extrajurídica, que encuentra en el desarrollo del ciclo biológico o criterio agrobiológico de plantas o animales, sometido a la influencia de las fuerzas y recursos naturales que permite trazar el contorno de la materia agraria.⁵

Es la contratación en materia agraria uno de los institutos del Derecho Agrario que merece una especial atención, en tanto las relaciones que se dan en los procesos productivos agrícolas, requieren de un sustento legal que proporcione garantías a los sujetos que interviene en las mismas. En los procesos productivos agrícolas, convergen múltiples relaciones de distintas características, entre ellas tenemos las económicas, sociales, productivas, laborales, etc.

En el umbral del comercio entre los hombres está en primer lugar, el intercambio de aquellos necesarios para la satisfacción de necesidades indispensables para la vida, entre ellos, la

¹ **Dra. Maritza de la Caridad McCormack Bequer**

Profesora Principal Derecho Agrario, Facultad de Derecho Universidad Habana., Vicepresidenta de la Sociedad Cubana de Derecho Agrario, Miembro del la UMAU, Miembro del CADA

² La escuela moderna del Derecho Agrario, tiene su surgimiento en el 1962, es el profesor italiano Antonio Carrozza quien planteo la necesidad de estudiar el derecho agrario a partir de los Institutos. Vid Carrozza, Antonio y Zeledon Zeledon, Ricardo: *Teoría General e Institutos de Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1990

³ CARROZZA Antonio, nace el 9 de abril de 1922, eminente agrarista, falleció el 22 de marzo de 1997, en Pisa. Su pensamiento agrarista estableció los límites científicos de la disciplina y sus confines inciertos. Fue el primer presidente de la Unión Mundial de Derecho Agrario, fundando esta organización, impulsando además los estudios de derecho agrario comparado, teniendo gran vinculación con el Instituto de derecho agrario internacional y de Florencia comparado.

⁴ En 1962, es donde por primera vez se escucha hablar de los Institutos del Derecho agrario en el libro “ Gli istituti del Diritto Agrario”, escrito por Giangastone BOLLA. *Ob. cit.* por Rebeca SALAZAR ALCÓCER en *Derecho Agrario del Futuro*. Editorial Guayacán, San José, Costa Rica, 2000.

⁵ Ver. BREBBIA, Fernando P. “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado”. Instituto Argentino de Derecho Agrario Rosario Argentina. 1997. p.6.



obtención de alimentos, siendo además una de las primeras formas de trabajo, la cría de rebaños y la cosecha, después de que el hombre dejara atrás la caza y la pesca como formas “primitivas”, que siguió practicando de forma eventual; tal como queda demostrado en trabajos sobre el origen de la sociedad⁶, es por ello que en el origen del comercio está la Agrariedad.

La comercialización de los productos agrícolas está determinada por características que le son propias, unas referentes al producto en sí y otras a los sujetos de la relación y que a su vez lo distinguen del comercio de otros productos, por cuanto es casi siempre efímero el tiempo para trasladar y almacenar los mismos, siendo necesario buscar formas especiales que permitan lograr su duración, para preservar entre otras, la calidad de estos.

Los sujetos en el comercio de los productos agrícolas son varios, en dependencia de las relaciones necesarias que han de tener lugar; en primer lugar podríamos señalar el productor directo, y denominarlo como primario pues es el que le impregna una trascendental importancia a la relación; el que comercia los mismos y el que los consume.

En las condiciones actuales del mercado internacional se acentúa la necesidad de profundización en el estudio de las condiciones comerciales de los contratos para el intercambio de productos agrícolas, en el mundo surgen organizaciones y mercados específicos, tales como la Organización Mundial del Comercio, la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que precisan de marcos regulatorios, –que no siempre han sido bien estructurados– para evitar catástrofes en el sector agrícola, que significaría la equiparación de los productos agrarios con el resto de los bienes que circulan en los mercados⁷.

Dentro de la gran gama de productos agrícolas, aquel que está reservado para la alimentación, es uno de los que demanda una mayor necesidad de regulaciones jurídicas, mucho más en la realidad contemporánea, marcada por grandes cambios de los mercados, la introducción de los adelantos de la ciencia y la biotecnología, la tendencias actuales del derecho agrario y sus desafíos. Múltiples son los contratos que son necesarios para poder garantizar el cumplimiento de las relaciones que tienen lugar en los procesos productivos agrícolas, tales como suministro, asistencia técnica y otros que inciden en el logro de los mismos como transferencia de tecnologías, etc.

En tal sentido el preámbulo de la regulación española de Denominaciones Genéricas y Específicas de Productos Alimentarios, por ejemplo expresa: “El mercado alimentario demanda actualmente la defensa y promoción de los productos como exigencia derivada de los nuevos hábitos alimentarios de la sociedad...”⁸

⁶ Engels, F. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Ediciones Políticas. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1975. Engels se refiere a la aparición de los estadios medio y superior de la evolución de las formas prehistóricas de cultura, marcados por el pastoreo primero y la cosecha luego; en este propio trabajo se refiere a la aparición de formas de apropiación e intercambio de los productos de estas actividades, -animales de rebaño y frutos de cosechas-.

⁷ Romano Orlando, Pietro. Las Organizaciones de Mercado de la Unión Europea frente a la Comercialización de los Productos Agropecuarios y al desafío de los Mercados Internacionales. 3º Congreso Internacional U.M.A.U. París - Nantes – Poitiers (Francia), 1994. El renacimiento del Derecho Agrario, Pietro Romano Orlando y Ricardo Zeledón Zeledón. Editorial Guayacán Centroamericana, S.A. San José, Costa Rica, 1998.

⁸ Real Decreto 1.573/1985 de 1 de agosto. (BOE n.º 214, de 6 de septiembre de 1985) Legislación agraria Normativa general y autonómica. 3ª edición, Madrid, España, 1998. Este preámbulo continúa exponiendo: “La diversidad de productos con caracteres geográficos peculiares, si bien no estrictamente diferenciales, ha inducido al Estado a poner en marcha una política ordenadora de la calidad de aquellos productos que el propio Estado, en ejercicio de sus competencias, asume a los efectos de su defensa y promoción nacional e internacional.” De esta forma queda destacada la peculiar incidencia que tiene la denominación de origen de los productos agroalimentarios. Para nuestro ordenamiento legal tiene especial importancia la existencia de estas



2. La Comercialización en Cuba de los productos agrícolas

Antes de 1959, *la comercialización de la producción agropecuaria destinada al consumo directo comúnmente proveniente de pequeños y medianos productores solía estar a cargo de un gran número de comerciantes intermediarios vinculados al mercado urbano.*⁹

*El intermediario era así una institución básica de la economía agraria que constituía el vínculo entre los productores y la distribución urbana.*¹⁰

*Para ello disponía de recursos financieros que le permitían relacionar (dar créditos o préstamos) a los productores y cubrir sus operaciones, poseían medios de transporte, envases locales, instalaciones de beneficio etc. y vínculos con el mercado minorista y la industria.*¹¹

Es por ello que al estar en manos privadas tanto el acopio como la comercialización, se convertían en formas de explotación sobre los campesinos.

Todo esto, tuvo su repercusión dentro de las ideas del nuevo proceso de transformaciones, lo que fue plasmado en la Ley número 3¹² del Ejército Rebelde al señalar anunció la creación de un organismo que estaría destinado a adquirir los productos agrícolas en las propias fincas de los productores.

Fue justamente el Instituto Nacional de Reforma Agraria, creado a partir de la aplicación de la Primera¹³ Ley de Reforma Agraria, quien crea en el año 1960 el Acopio estatal que constituyó un cambio trascendental en Cuba, eliminando a los intermediarios y garantizando la compra de todas las producciones a los productores.

En sentido general significó una garantía al control social y la producción privada en condiciones de racionamiento e igualación de consumo, precios justos y razonables a los productores directamente en sus fincas, garantía de los envases necesarios, pago de los productos no acopiados por responsabilidad del acopiador, y eliminación del intermediario explotador

No ha estado exenta de deficiencias esta institución, entre ellas: Deficiencias organizativas y otras causas que impiden recoger todos los productos en el momento requerido con la consiguiente pérdida de productos; falta de estímulo para buenos productores al estar obligados a vender toda la producción a un solo comprador y la imposibilidad de optar por precios mayores; Falta de competitividad en la comercialización de los productos agropecuarios en detrimento de los derechos de los consumidores directos al recibir productos con baja calidad y presentación; pérdidas por mermas y desvío de productos, por deficiencias y descontrol de las entidades acopiadoras; surgimiento de un mercado negro de determinados productos en épocas de agudas crisis de desabastecimiento del mercado normado, y encarecimiento de algunos productos que por sus características pueden ser comercializados directamente por los productores.

normativas en España y otros países de la Unión Europea, pues estos son, en muchos casos, los destinos de productos nuestros que constituyen importantes rubros exportables, y que habrán de someterse a las regulaciones de los países hacia donde son exportados; por lo que es necesario en muchas ocasiones adecuar nuestro ordenamiento a las regulaciones de ese mercado para lograr la autoexigencia en la competitividad de nuestra producción nacional.

⁹ Garea Alonso, José A. *La comercialización y acopio de la producción agropecuaria*, en Temas de Derecho Agrario cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2007, pág 466

¹⁰ Ídem

¹¹ Ídem

¹² Ley Número 3 del Ejército Rebelde del 10 de Octubre de 1958, donde se establecía la creación de un organismo dedicado a adquirir los productos agrícolas en las fincas de los productores.

¹³ Primera Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959



La década de los 90 se inicio con una brusca caída de la producción agropecuaria como consecuencia del derrumbe del campo socialista y la desaparición de la URSS que provocó el desabastecimiento de los insumos fundamentales de la agricultura como fertilizantes, plaguicidas, combustibles y otros. La crisis además afectó a las organizaciones de acopio, agravando aún más la difícil situación de distribución de las deprimidas producciones agrícolas a la población.¹⁴

3. Fuentes legales de la contratación en materia Agraria

Se entiende la contratación económica como un proceso en el que se integran los diferentes sujetos que actúan legalmente en la economía nacional para, mediante la concertación de contratos, garantizar sus respectivos planes económicos y satisfacer sus necesidades, y con ello, los objetivos y prioridades de nuestra sociedad.

El Decreto Ley número 15 de 1978, tuvo como objetivo establecer las normas básicas que rigen el contrato económico entre las personas jurídicas y naturales que participaban en la ejecución del Plan Único de Desarrollo Económico social.¹⁵

Determinó claramente las personas objeto de este contrato, señalando los organismos, las unidades presupuestadas y las empresa y uniones de empresas estatales; las cooperativas agropecuarias; las organizaciones sociales, sindicales y de masas, así como las empresas dependientes de estas y de las organizaciones políticas, mientras que las personas naturales son los agricultores privados.

De igual manera conceptualizó al contrato económico refiriendo que es aquel que tiene por causa y expresa jurídicamente las relaciones económicas, monetario-mercantiles, entre los sujetos del mismo, pudiendo ser bilaterales o multilaterales.

Por otra parte, hace referencia a los contratos planificados precedidos de acuerdos previos, que responden a indicadores directivos y son de obligatoria concertación.

En los artículos 10 y 12, y en la Disposición Especial primera, refería a que los contratos económicos no solo se rigen por las normas básicas que para todos ellos establece el propio Decreto Ley, sino también por las normas que para cada tipo de contrato económico dispongan las diferentes condiciones generales de contratación que al efecto dicte el Consejo de Ministros.

Es por ello que en año 1981 se dicta por el Consejo de Ministros, el Decreto No. 80, contentivo del Reglamento de las condiciones del contrato de compraventa especial de productos agropecuarios¹⁶ y proforma oficial del contrato aprobada por la extinguida Junta de Control de Planificación.

La esencia fundamental de este tipo de contrato está dada en que el productor se obliga a entregar y cobrar, y el comprador a recibir y pagar, en los plazos acordados o en un solo plazo, determinados productos agropecuarios.

Se establece en el mismo los sujetos del contrato, como productor y vendedor: un productor estatal o una Cooperativa Agropecuaria (de producción o de crédito y servicios) o un agricultor privado; y como comprador: una empresa, organismo, órgano u organización estatal. Quedando

¹⁴ Garea Alonso, José A. *La comercialización y acopio de la producción agropecuaria*, en Temas de Derecho Agrario cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2007, pág 470

¹⁵ Decreto Ley número 15 de 3 de julio de 1978 "Normas Básicas para los contratos económicos"

¹⁶ Decreto No.80 de 29 de enero de 1981. Reglamento de las condiciones generales del contrato de compraventa especial de productos agropecuarios.



excluidas de las condiciones generales las compraventas entre los productores agropecuarios y los compradores como la población, Agricultores privados o Cooperativas agropecuarias.; entidades extranjeras; organizaciones políticas o sociales, sindicales y de masas, o empresas dependientes de cualquiera de dichas organizaciones.

Como beneficios del mismo podemos señalar, Pactar plazos de entrega y hacer estimados obligatorios de producción para su cumplimiento, Pactar entregas y precios por cantidad, Definir el lugar de entrega de los productos y la responsabilidad por la recogida, Pactar el transporte y su pago, Acordar el suministro de envases y la obligación de su devolución, Pactar la calidad de los productos, Establecer el mecanismo de las declaraciones por incumplimiento, Estableció la forma de resarcimiento de daños y perjuicios y el pago de sanciones pecuniarias por incumplimientos, Acordar las formas, plazos e instrumentos de pago, Pactar condiciones específicas de acuerdo con las características de cada producción.

Como deficiencias, la poca utilización por las partes de las posibilidades de convenir aspectos particulares no incluidos en la proformas, y la falta de dependencia o relación entre los insumos y suministros con el volumen de producción concertada.

Facilitó a través del Sistema de Órganos de Arbitraje Estatal ya extinguido, el cumplimiento de los contratos, la solución de discrepancias contractuales y el pago de los daños ocasionados por los incumplimientos, aunque el método generalmente utilizados fue el de reclamar el pago de sanciones pecuniarias.

El Decreto No. 53, de 7 de noviembre de 1979 “Reglamento de las Condiciones Generales del Contrato de Suministros”; el Decreto No. 108 de 30 de septiembre de 1982 “Reglamento de las Condiciones Especiales del Contrato de Servicios al Sector Campesino”, permitían estas normas realizar acciones para negociar las cláusulas contractuales.

La Resolución número 429 y la 430, del Ministerio de la Agricultura, establecieron elementos procedimentales para el cumplimiento del mismo.

Por su parte la Resolución número 2253¹⁷ del 2005, estableció las indicaciones metodológicas sobre los contratos mercantiles.

4. Política actual en materia de contratación

En Cuba pudiéramos decir que existen varios espacios comerciales: Un Primer espacio que lo denominamos, Mercado Primario, y que se refleja entre los productores y las entidades acopiadoras del Estado. Estas entidades constituyen con el productor un contrato típico denominado “Compraventa especial de productos agropecuarios”, y se constituye para una temporada de cosecha de un producto determinado.

Un segundo espacio que está dado por la relación contractual que se establece entre la entidad acopiadora y los consumidores como las entidades estatales u organizaciones que procesan estos productos para un consumo particular o social directo o comercializadoras, y entidades del sector emergente de la economía cubana facturado en Moneda Libremente Convertible¹⁸ y menos regulado que los anteriores mercados tratados.¹⁹

¹⁷ Resolución Nro. 2253 del 8 de junio del 2005 del Ministro de Economía y Planificación.

¹⁸ Estos son los sujetos que están definidos en la Ley No. 77 “Ley de Inversión Extranjera”, las instalaciones hoteleras, así como entidades económicas cubanas que funcionan bajo el autofinanciamiento y aquellas que prestan servicios o realizan la venta de producciones en Moneda Libremente Convertible.

¹⁹ Precios por acuerdos, cláusulas de los contratos sujetas a la autonomía de la voluntad, en muchos casos.



Los comercializadores minoristas que compran a la entidades acopiadoras de productos agropecuarios son aquellos cuyo fin es la venta de estos en puntos de venta especializados para el consumo social –canasta básica–, la realización de esta actividad comercial es regulada y de la misma forma que las compras para procesamiento industrial con este fin, las cantidades y calidades de los productos a entregar son reguladas e impuestas por el Estado.

Un tercer espacio que se establece entre el productor primario o las entidades acopiadoras para la exportación. Un cuarto espacio que es el mercado agropecuario, donde los privados pueden vender sus excedentes de producciones, no acopiadas. Y un quinto espacio, abierto recientemente a los productores cooperativizados y las entidades hoteleras y gastronómicas del turismo.

“El proceso contractual y el reclamatorio se ven seriamente afectado cuando no coincide en la misma entidad el suministro de insumos y recursos con la compra de la producción contratada. Esta diversidad en empresas contratantes está presente en las ramas de cultivos varios y ganadería vacuna.

En tabaco, café, arroz, cítricos, porcino, se ha ido a la forma de un solo contrato ya que la entidad suministradora es la misma encargada del acopio de las producciones lo cual facilita una mejor relación y comprensión entre productores y acopiadores.

Con el surgimiento del periodo especial y la escasez de suministros agrícolas, el contrato de compra venta especial de productos agropecuarios cayó en descuido y desuso.

Resurgió a partir de la creación del Mercado Agropecuario en septiembre de 1994 pero con menor fuerza, ya que era necesario garantizar las producciones contratadas para poder llevar al Mercado Agropecuario las producciones no contratadas y los excedentes de las contratadas²⁰”.

El Decreto Número 106 de 1982 creó el Mercado Libre Campesino, con el propósito de favorecer la venta de excedentes producidos por los campesinos a precios de oferta y demanda, funcionó hasta 1988.

Posteriormente surge el Mercado Paralelo Estatal de Productos Agropecuarios. Que era una red de mercados en todo el país operados por la Empresa de Frutas Selectas del Ministerio de la Agricultura para la comercialización de producciones agropecuarias procedentes de empresas estatales con destino a la población en forma libre con precios establecidos por el Estado pero superiores a los del consumo normado e inferiores por regla general a los habituales del Mercado Libre Campesino, dejó de existir en 1990.

El Decreto Número 191 de 1994 “*Del Mercado Agropecuario*”, crea el Mercado Agropecuario para comercializar a precios libres de oferta y demanda en una red de mercados subordinados a las Administraciones Locales del Poder Popular y la sectoría del Ministerio del Comercio Interior los excedentes de la producción agropecuaria contratada con las organizaciones estatales de acopio y las producciones no contratadas, pueden concurrir todos los productores ya sean estatales, cooperativas, agricultores pequeños, usufructuarios y parceleros.

En este mercado está prohibida la venta de leche, carne vacuna, café, tabaco y sus derivados, arroz de balance nacional y cítricos para la exportación.

El Reglamento del Decreto Número 191 fue dictado simultáneamente con este, por Resolución Conjunta de los Ministros de la Agricultura y del Comercio Interior.

Posteriormente se dictó con fecha 23 de Diciembre de 1998 la Resolución Conjunta MINAG-MINCIN que sustituyó al Reglamento de 1994, donde se amplían los mercados administrados por el Ministerio de la Agricultura, la

²⁰ Garea Alonso, José A. *La comercialización y acopio de la producción agropecuaria*, en Temas de Derecho Agrario cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2007, pág 482



venta directa de las producciones de los organopónicos y huertos intensivos de la agricultura urbana y las ventas en determinadas cooperativas en los llamados puntos de venta o en los propios centros de producción.

También se han promovido y potenciado la venta en Ferias que se realizan en determinados días (sábados y domingos) directamente por los productores estatales o cooperativas en sus propios medios de transporte.

Estas nuevas modalidades a las cuales se les ha denominado también, Mercados Topados, en relación a que los precios de los productos aunque son libres, tienen un tope que es fijado por los Consejos de Administración Provinciales los que se fijan y revisan periódicamente y que son inferiores a los del Mercado Agropecuario.

El Reglamento ha sido modificado y actualizado en el año 2000, en el año 2002 mediante la Resolución Conjunta Número 1-2002 MINAG-MINCIN de julio de ese año, y recientemente la Resolución Conjunta Número 1 -2004 MINAG-MINCIN, con el fin de hacer las adecuaciones necesarias que la experiencia y nuevas condiciones aconsejan para el perfeccionamiento y ampliación de los Mercados Liberados.

La Contratación Económica, en la actualidad presenta múltiples deficiencias tanto en su formalización como en su ejecución entre las Empresas Estatales, las cooperativas y el sector privado, entre ellas podemos citar:

- Contratos firmados que en muchas ocasiones no contienen claramente las responsabilidades de las partes. No se precisan las penalidades por los incumplimientos en la ejecución de los contratos.
- No se pactan correctamente los márgenes comerciales que corresponden a las partes.
- Débiles o nulos procesos de reclamación y/o demandas por los incumplimientos de las obligaciones de las partes.
- No se precisa la instancia facultada para resolver las discrepancias surgidas en el proceso de concertación y ejecución del contrato.
- Contrataciones que se realizan de forma global sin precisar las cantidades de productos, la calidad de los mismos y los plazos de entrega.
- Incumplimiento de la Resolución No.2253/2005 del MEP sobre las indicaciones para la contratación.

Esto trajo como consecuencia, que se trataran de crear, diferentes alternativas de solución, entre ellas, fue lo experimentado mediante la implementación de las **“Indicaciones Generales sobre el Contrato Único de Compraventa de Productos Agropecuarios, Suministros y Prestación de Servicios entre la Empresa Agropecuaria y la Base Productiva”**²¹, que tendría lugar en el 2009, con la introducción de la pro forma del Contrato Único a través de la cual se contratarían las producciones agropecuarias de las entidades de la Base productiva que atendían incluyendo

²¹ Indicaciones Generales sobre el Contrato Único de Compraventa de Productos Agropecuarios, Suministros y Prestación de Servicios entre la Empresa Agropecuaria y la Base Productiva. Emitida por La Direccion Juridica del Ministerio de la Agricultura, dirigida a los Delegados provinciales, municipales y Directores de Empresas Agropecuarias.

Los productos agropecuarios objeto de compra venta serían:

- Los que se encontraban comprometidos con Acopio o cualquier otro que fueran balanceados por la UNION NACIONAL DE ACOPIO y su SISTEMA.
- La Leche de Vaca y Carne Vacuna, ganado menor y porcino, que no fueran de Convenio.



los suministros que se vendían a estos y los diferentes servicios agropecuarios que la Empresa presta y vende.

En La Habana y Ciudad Habana, en el 2010 se utilizó un nuevo Contrato Único Modificado, el cual fue aprobado a partir del trabajo desarrollado dentro de la Operación Producción, Acopio y Comercialización que se ejecuta entre las dos Habanas.

Posteriormente ya en el año 2011, dentro de los principales lineamientos emitidos por la dirección del país para la proyección 2011-2015 se planteó la necesidad de perfeccionar los mecanismos en la comercialización de los productos agropecuarios, teniendo en cuenta tratar de garantizar los suministros para elevar la eficiencia, reducir gastos, sustituir importaciones e incrementar exportaciones.

Por las Resoluciones Número 397 y 398 del 2011 del Ministerio de Finanzas y Precios, se estableció una nueva política de precios, que favorece grandemente a los productores la compra de las producciones por el Estado.²²

De forma innovadora la Resolución número 1122 del 2011 establece la posibilidad de la Venta directa a entidades hoteleras y gastronómicas del sector del turismo.²³

El Ministerio de la Agricultura ha trazado distintas acciones para fortalecer la política contractual entre ellas tenemos:

Autorizar las ventas de productos agrícolas no industrializados, arroz consumo y carbón vegetal por las CCS²⁴ CPA²⁵ UBPC²⁶ con entidades hoteleras y gastronómicas del sector del turismo a partir de precios acordados en CUP²⁷.

Todos los destinos de la producción previstos en el plan y los aseguramientos a los recursos para la obtención de los niveles productivos estarán regulados a través de los correspondientes contratos. Se garantizará tener respaldo con una contratación eficiente y efectiva a:

- Los productos y servicios con destino a las exportaciones: tabaco, café, cacao, miel, cítricos frescos y cítricos para la industrialización, frutas frescas y para la industrialización con calidad exportable hortaliza de cultivos protegidos, otros vegetales, semilla forestal, carbón vegetal, plantas ornamentales, entre otros.
- Productos con destino al turismo tendrá un nivel de prioridad de las exportaciones y sustituciones de importaciones.
- Los productos con destino a la industria nacional, a la pequeña industria o minindustria y/o al mercado interno en divisa; los incluidos en la Política para la Contratación de Productos Agrícolas y otros demandados que se contratan por acuerdo.
- Los productos con destino a la población y al consumo social; incluidos en la Política para la Contratación de Productos Agrícolas y otros necesarios contratar para esos destinos.
- No se considerarán dentro de los destinos para las producciones contratadas las Ferias Agropecuarias, los mercados de oferta y demanda, los puntos de venta, los insumos productivos, las ventas a los trabajadores, el insumo animal, el autoconsumo en comedor y familiar y las mermas y pérdidas.

²² Resolución Nro. 397 y 398 de 9 diciembre del 2011 del Ministerio de Finanzas y Precio.

²³ Resolución Nro. 1122 del 2011 establece la posibilidad de la Venta directa a entidades hoteleras y gastronómicas del sector del turismo.

²⁴ CCS. Cooperativa de créditos y servicios.

²⁵ CPA. Cooperativa de producción agropecuaria.

²⁶ UBPC Unidades básicas de producción agropecuaria.

²⁷ CUP Peso cubano



- La contratación se hará partiendo de la necesidad de priorizar la atención integral y la entrega de recursos hacia las unidades productoras más eficientes que los puedan producir a más corto plazo, esencialmente en el caso de los productos que se exportan y/o sustituyen importaciones y aquellos con un peso mayor en el balance nacional de productos.
- Las unidades productoras (UBPC, CPA, CCS) podrán contratar directamente con los clientes finales la compraventa de sus producciones agropecuarias, debiendo estar presente en el acto de contratación la Empresa Agropecuaria, entiendo por cliente final a las industria, MINCIN, Grupo de Producción Porcina, Acopio, Empresa de Frutas Selectas, empresas exportadoras, instalaciones hoteleras, red entra hotelera, tiendas recaudadora de divisas, organismos autorizados al reforzamiento alimentario, etc.

Por ello el logro de una eficiente contratación, garantiza una mayor seguridad en las relaciones productivas agrícolas, y la posibilidad de establecer reclamaciones.

Es necesario reflexionar sobre la necesidad de concebir una nueva regulación con criterios científicos más adecuados a la circunstancias actuales para la contratación agraria en general y la compraventa en particular así como la creación de un código de contratación económica y dejar un margen más abierto a la autonomía de la voluntad.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA, Juan. *La estructura agraria y el sector agropecuario al triunfo de la Revolución*. Economía y Desarrollo No.9. La Habana, 1972.
2. AGUIRRE, Severo. *La Revolución Agraria: seis lecciones*. Editorial Instituto Superior de Educación. LA Habana, 1961.
3. BREBBIA, Fernando P. “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado”. Instituto Argentino de Derecho Agrario, Rosario, Argentina, 1997
4. CASTRO RUZ, Fidel. *Discurso de Clausura del Primer Forum de Reforma Agraria*. Ediciones OR, La Habana 1960.
5. CASTRO RUZ, Fidel. *Discurso de Clausura en Plenaria de la ANAP por el Tercer Aniversario de la Promulgación de la Ley de Reforma Agraria*. Edición OR. La Habana 1962.
6. Carrozza, Antonio y Zeledón Zeledón, Ricardo: *Teoría General e Institutos de Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1990
7. Colectivo de autores. *Derecho Agrario del Futuro*. Editorial Guayacán. San José, Costa Rica, 2000.
8. Engels, F. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. Ediciones Políticas. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1975
9. GAREA ALONSO, José. *La comercialización de productos agrícolas (viandas, Hortalizas y frutos)*, La Habana, 1999.
10. GAREA ALONSO, José. *Regulaciones y normas para la comercialización de productos agrícolas en el mercado interno en divisas*. Conferencia, LA Habana, 1999
11. McCormack Bequer, Maritza y otros. *Temas de Derecho Agrario cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2007,
12. RAMIREZ CRUZ, José. *El sector cooperativo en la agricultura cubana*. Cuba Socialista No.1. La Habana, 1984.



13. Romano Orlando, Pietro. Las Organizaciones de Mercado de la Unión Europea frente a la Comercialización de los Productos Agropecuarios y al desafío de los Mercados Internacionales. 3º Congreso Internacional U.M.A.U. París - Nantes – Poitiers (Francia), 1994.
14. Romano Orlando, Pietro y Zeledón Zeledón, Ricardo. El renacimiento del Derecho Agrario. Editorial Guayacán, Centroamericana, S.A. San José, Costa Rica, 1998.
15. VALDES PAZ, José. La organización de la agricultura en Cuba. Notas para un ensayo, 1999.

OTROS TRABAJOS

- Anuario Estadístico del Comité Estatal de Estadísticas. 1988.
- Memorias Del Censo Agrícola Nacional 1946. Editorial Ministerio de la Agricultura de la República de Cuba. LA Habana, 1951.
- Revista Cubana de Derecho No.29 Compendio de Legislación Agraria, abril 1987.
- Tesis sobre la Cuestión Agraria y las relaciones con el campesinado. Tesis y resoluciones del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Editora Política, La Habana 1976.

TEXTOS LEGALES

- Ley Número 3 del Ejército Rebelde del 10 de Octubre de 1958.
- Primera Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959.
- Ley Número 73 *Del sistema tributario* del 4 de agosto de 1994
- Decreto Ley Número 15 Normas Bancarias para los Contratos Económicos de 3 de julio de 1978
- Decreto Número 80 de 29 de enero de 1981: Condiciones Generales del Contrato de compraventa especial de productos agropecuarios.
- Decreto Número 106 de 1982 creó el Mercado Libre Campesino
- Decreto Ley Número 125 de 30 de enero de 1991 “Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la tierra y Bienes Agropecuarios
- Decreto Número 19120 de septiembre de 1994 *Del Mercado Agropecuario*.
- Real Decreto 1.573/1985 de 1 de agosto. (BOE n.º 214, de 6 de septiembre de 1985) Legislación agraria Normativa general y autonómica. 3ª edición, Madrid, España, 1998.
- Decreto Número 175 *De la Calidad de las Semillas y sus Contravenciones*, 22 de octubre de 1992
- Decreto Número 184 de 18 de agosto de 1993
- Resolución Conjunta 1-98 de los Ministros de la Agricultura y del Comercio Interior de 23 de Diciembre de 1998
- Resolución Número 731-98 de 28 de agosto de 1998 del Ministerio de la Agricultura.
- Resolución Número 140-93 de 30 de diciembre de 1993 del Ministerio de Comercio Interior.
- Resolución Nro. 1122 del 2011 establece la posibilidad de la Venta directa a entidades hoteleras y gastronómicas del sector del turismo.
- Resolución Nro. 397 de 9 diciembre del 2011 del Ministerio de Finanzas y Precio.
- Resolución Nro. 398 de 9 diciembre del 2011 del Ministerio de Finanzas y Precio.
- Conjunta 1-2000 del MINAG-MINCIN
- Conjunta 1-2002 del MINAG-MINCIN
- Conjunta 1-2004 del MINAG-MINCIN



Legislation on Land in Uruguay – (Evolution and Dogmatic Effects)

*La Legislación Suelos en Eruguay –
(Evolución y efectos dogmáticos)*

Enrique Guerra Daneri¹

Abstract

Legal regulation on the agricultural land is not a new phenomenon in the Uruguayan law. For the first time it was adopted in the sixties (Law no. 13.667 from June 18, 1968 on Soil and Water Conservation and art.65 and Law No. 13.695). This regulation has been modifying and improving over time, based on the experience and development of systems of agricultural production. The legislation has been updated recently (Art. 218 of the Law No. 17.296 and Law no. 18.564).

The new legislation contains 2 aspects:

- a) determination of the typology of the land based on its quality*
- b) determination of rules related to utilization and management of land*

Key words

Agricultural land, land typology, utilization and management of land

INTRODUCCIÓN

La regulación jurídica de los suelos agrícolas en la legislación uruguaya, no es un fenómeno nuevo, pues se remonta a la década de los años sesenta (ley N° 13.667 de 18 de junio de 1968 de Conservación de Suelos y Aguas y art.65 y siguientes de la ley N° 13.695). No obstante, no es un régimen que haya permanecido estanco, sino que se ha ido perfeccionando con el tiempo, en base a la experiencia y la evolución de los sistemas productivos agrícolas. Recientemente el ordenamiento jurídico volvió a actualizarse (art.218 de ley N° 17.296 y ley N° 18.564), jerarquizando el problema e intensificando los poderes de la policía administrativa, en especial las tareas de prevención, control y represión en el manejo de los suelos, ampliando el ámbito de las responsabilidades,

El régimen comprende dos aspectos, que constituyen el centro de su disciplina: a) uno, relativo a la determinación de la tipología de los suelos, en base a su calidad; otro, b) relativo a la determinación de las reglas que gobiernan su uso y manejo.

Palabras claves

Suelos agrícolas, tipología de los suelos, el uso manejo de los suelos

¹ Enrique Guerra Daneri Catedrático de Derecho Agrario en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay)



1. El primer aspecto: la tipología de los suelos. Criterios legales para evaluar su capacidad productiva. Los índices CONEAT. El Catastro Agrario

Comencemos por explicar que en nuestro derecho, los *suelos*, vale decir la tierra, tienen su propio régimen de categorización que permite su distinción e individualización como *cosa o bien*, independientemente del inmueble en que se encuentran. En particular, como recursos aptos para la producción agraria, más allá de la identificación que les corresponde como unidades de cuenta (padrones) de los inmuebles rurales según el catastro civil y, la que les pueda corresponder de acuerdo a una ponderación puramente ambiental.

En efecto, paralelamente a la estructura catastral relativa al derecho de propiedad y otros derechos reales, en nuestro ordenamiento se ha desarrollado otra, que apoyada en aquella, mide la *capacidad* productiva de los suelos que componen cada parcela (catastro agrario).

Vale decir, que no importa sólo el área física (catastro civil), sino el área productiva: *calidad* y no sólo *cantidad*. Hay suelos de mala calidad, de escasa fertilidad; hay otros en cambio de alta capacidad de producción. Interesa pues, individualizar las parcelas no sólo por su ubicación y extensión superficial a los efectos del dominio y del territorio, sino también por sus posibilidades productivas de explotación.

La función catastral agraria (art.65 y sigts. de la ley No.13.695 y sus modificativas y reglamentarias), consiste en determinar la *capacidad productiva* de todas las parcelas (padrones) existentes en el territorio rural, una por una, en términos de producción de *lana y carne bovina y ovina en pié*, para lo cual se deben tener en cuenta el tipo de suelo o suelos que la componen.

Para ello, fue necesario efectuar en primer lugar, un relevo topográfico y cartográfico de la calidad de todos los suelos existentes en el país, estableciendo su tipología. En este sentido, el art.1º del Decreto N° 88/74, dispuso que existen *185 grupos* de unidades de suelos, cada uno de diferente capacidad de producción. A cada grupo de dichos suelos, o sea a cada tipo, le ha sido asignada una capacidad productiva que se mide conforme a un *Índice de productividad* (art.1), que guarda relación con la capacidad promedio de todos los grupos de suelos del país, al que se le ha asignado el Índice 100.

De acuerdo al art.2 del citado Decreto, la *capacidad productiva de cada parcela*, debe calcularse en forma ponderada a la superficie de cada grupo de unidades de suelos relevado en el mismo; por lo que fue necesario a su vez, efectuar un relevo de todas las parcelas (o sea padrón por padrón), *precisando la calidad de suelos que la integran individualmente*, conforme el Índice asignado a cada uno de los 185 Grupos de suelos del país. Es así que a cada parcela (padrón) se le adjudica un Índice que es el resultante de los grupos de suelos que lo forman. Es un muy claro ejemplo de la importancia del “hecho técnico” como fuente material de la norma jurídica.

Conforme el citado art.65 de la ley N° 13.695, la capacidad productiva media del país (Índice 100), es igual a la suma de capacidades productivas de todos los padrones, dividida por el total de hectáreas de dichos inmuebles rurales.

1.1 Continuación

Ahora bien, el índice de productividad que corresponde a cada parcela, (denominado Índice CONEAT) es fijado por el Estado (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) a través de un acto administrativo, notificado a “*los titulares de explotaciones agropecuarias*”. Este acto administrativo admite impugnación en la vía administrativa e incluso puede llegar a la órbita jurisdiccional.

A vía de ejemplo, siendo la *capacidad productiva media del país* igual al Índice 100, una parcela que posea un Índice 120, significa que su valor productivo, se encuentra por encima de la media del país. Inversamente, una parcela con Índice 80, indica que su valor productivo es menor a la media del país. Para conocer la capacidad productiva de un establecimiento rural por ejemplo, debe promediarse pues, todos los Índices correspondientes a cada uno de las parcelas que lo integren.

De esta manera, la función de este catastro agrario -a cargo de la CONEAT Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra- dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), permite evaluar la posibilidades productivas de un establecimiento rural como unidad física de producción, en base a su estructura parcelaria. Así por ejemplo 1000 hás. *físicas* dedicadas a la ganadería, con un promedio de Índice CONEAT 120, equivalen verdaderamente a 1200 hás *productivas* en términos medios del país; y de modo inverso 1000 hás. físicas con un Índice 80, equivaldrán a 800 hás. productivas, en términos medios del país.

Entre otras cuestiones, la determinación de los Índices CONEAT de los establecimientos rurales, es un elemento imprescindible para conocer la calidad de su estructura de suelos y por ende, un o de los indicativos relativo a su manejo, pero también de su valor en el mercado (compraventa, arrendamiento, etc.). El sistema fue creado originalmente con propósitos impositivos, pero rápidamente comenzó a emplearse con otros fines y es habitual que se le utilice por las leyes con muy diversos alcances (ej. para ejercer el derecho de preferencia en caso de enajenación, o para conferir refinanciaciones especiales a productores endeudados, o medir en una época, el latifundio de arriendo, más recientemente y por ley N° 18.876, para el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales , etc.), etc.

Este sistema, no obstante, es actualmente objeto de críticas. El asunto es que la capacidad productiva de los suelos, se determina exclusivamente, en términos de la *lana y carne, sin ponderar otros rubros de la producción agraria*. Esto supone ignorar de modo fundamental, a la agricultura propiamente dicha, la granja y la forestación, alternativas de notable desarrollo en los últimos años.

Sin embargo debe señalarse, que si bien los Índices se fijan en función de la ganadería, actúan en la práctica como indicativos de su aptitud para la agricultura propiamente dicha. Difícilmente, un establecimiento que cuente con un Índice 180 por ejemplo, no represente una muy buena capacidad agrícola.

De todos modos, la conveniencia de actualizar los índices Coneat en base a criterios más adecuados a la realidad actual, resulta innegable.

2. El segundo aspecto: la disciplina del uso y manejo de los suelos

El otro aspecto contenido en la legislación de tutela de los suelos agrícolas, atañe a su uso y manejo. Nuestro país cuenta con una legislación especial dedicada al tema (ley N° 15.239 que derogó parcialmente a la original N° 13.667), que es complementada o ayudada por otras leyes que se remiten a ella y hacen de la misma, el eje central de toda la disciplina (leyes de arrendamientos rurales, de colonización, etc.).

El problema que presenta la conservación de los suelos, tiene origen en una diversidad de aspectos de carácter multidisciplinario, que se conjugan con incidencias diversas; desde que comprende tanto el acceso de los productores a la tecnología, como las dificultades financieras y patrimoniales que implican las prácticas de conservación, los

aspectos estructurales de las empresas rural (si son propietarias, o arrendatarias, etc.) y hasta la propia mentalidad de los campesinos para albergar los cambios.²

En razón de esta diversidad de aspectos, nuestra legislación ha pasado por dos experiencias. En una primera, se entendió que era conveniente acudir a soluciones de tipo institucional a cargo de Comités regionales estatales, que tenían el cometido de elaborar programas que ayudaran a los productores a superar las dificultades más habituales que presenta el manejo adecuado de los suelos y que fuera dispuesto por la ley N° 13.667 de 1968. Pero la experiencia no fue nada positiva, ya que el problema se burocratizó, sobre todo porque eran los Comités regionales y sus funcionarios públicos, y no el propio empresario rural, el responsable de las medidas adoptadas. De esta manera, los protagonistas directos de los problemas, vieron diluidas sus responsabilidades en el tema.

Este sistema fue modificado en el año 1981, por el actual (Ley N° 15.239), que adopta una estrategia intermedia entre una política de fomento y un régimen de policía administrativa de control y sanción, cada vez más estricto. El régimen vincula las buenas prácticas agrícolas a los sistemas de producción y coloca como responsable directo del manejo adecuado de los suelos y las aguas al productor rural, sea o no propietario.

En sustancia al amparo de la ley, existe un reglamento que contiene las llamadas *normas técnicas básicas*, que son las reglas a que queda sometido todo productor en el manejo de los suelos y las aguas, no importa si es propietario, arrendatario, aparcerero o titular de cualquier otro derecho que le permite el uso de los recursos. De esta forma, resulta que el uso agronómico de los suelos no es libre, pues queda sometido a un reglamento agronómico que, de no cumplirse, apareja importantes sanciones. Claro está que se ha considerado de extrema relevancia la difusión y extensión de estas prácticas, estimulando el manejo conservacionista de las tierras.

2.1 Sigue

El problema de la naturaleza jurídica de los reglamentos de conservación de los suelos y aguas

El problema fundamental que se presenta desde el punto visto jurídico, estriba en precisar la naturaleza de estos reglamentos, pues no caben dudas que restringen derechos subjetivos sobre bienes del patrimonio privado. Si bien en nuestro derecho se ha cambiado recientemente el concepto y regulación de la propiedad inmueble, a la cual ahora se le puede penetrar mucho más fácilmente a través de instrumentos ambientales, precisamente por esta razón, el régimen deambula entre límites y limitaciones al dominio y restricciones administrativas a la libertad de obrar, que como tales, son independiente al régimen de los bienes. De lo que no cabe duda, es que de un modo u otro, los derechos que se ejercen *con* los suelos o *sobre* los suelos, resultan de su consideración como una nueva modalidad de bienes, en las que predomina su carácter utilitario en pos de su mantenimiento sustentable.

² Para una referencia más extendida de estos aspectos, véase Guerra Daneri, E. “La protection de terres agricoles en Uruguay” en Actas del Colloque “La protection des terres agricoles et de l’eau vers un droit à l’autosuffisance alimentaire” – El Cairo (Egipto), 21-23 de marzo de 1989, publicado en el Bulletin de Cedej, N° 26, pág. 131 y sigas.

3. Aspectos de la realidad actual.- El incremento del control y de los poderes de policía administrativa

Ahora bien, todo este esfuerzo realizado por nuestro país para regular y tutelar jurídicamente los suelos, parece ya insuficiente. Una reciente conjunción de factores diversos, ha provocado la necesidad de integrar nuevos elementos de control y responsabilidad. El asunto es que la apertura de nuevos mercados agrícolas, el alto nivel de inversión en tecnologías de cultivo (ej. siembras directa en cultivos transgénicos) y maquinaria sofisticada de muy elevado valor, (que también forma parte de los nuevos sistemas de producción) y -en definitiva- los altos precios de los “*commodities*”, propenden un desmedido afán por aumentar la producción, todo lo cual gesta situaciones antes inexistentes que –entre otras cosas- comprometen de manera precipitada la utilidad sostenida de los recursos naturales, en particular de la tierra. Un país tradicionalmente ganadero, se está convirtiendo muy rápidamente en un país de prácticas agrícolas intensas. Y a pesar de contar con un cuidadoso régimen de conservación de los suelos, la realidad parece estar desbordando la eficacia del régimen jurídico.

Esto sin duda, provoca una fuerte inquietud desde la perspectiva de las generaciones futuras, por el carácter difícilmente reversible de los procesos erosivos. Y si bien es cierto que todo crecimiento sectorial debe ser actualmente compatible con una diversidad de objetivos sociales, el hecho concreto es que la agricultura es un ámbito en que el *desarrollo sostenible* reclama hoy en día, la más inmediata atención y de instrumentos realmente eficaces de custodia.

Entendían los romanos que la tierra era cosa eterna. Pero actualmente se comprueba que su fuerza vegetativa no es perenne sin una debida técnica de conservación. Como siempre hemos dicho, *el capital produce capital, la tierra produce capital, pero la tierra no produce tierra*. Y de momento, nada lo puede hacer. Por lo que ante las fuertes demandas productivas, la preservación de los suelos con aptitud agrícola, es un desafío impostergable, particularmente para aquellos países que tienen en la actividad agraria una fuente genuina de su economía.

En el presente, la necesidad de una legislación rigurosa en el control del uso y manejo de los recursos naturales adaptada a las nuevas técnicas de cultivo, que eviten su degradación y, conserven su valor productivo para las generaciones venideras, aparece como un fenómeno innegable; aunque ello implique priorizar otros objetivos que la producción misma.

Es en este sentido que recientemente, nuestra legislación impuso a los cultivadores la obligación de presentar al órgano de control, un plan de manejo de suelos y aguas bajo supervisión técnica privada, antes de cada cultivo; al tiempo que extendió la responsabilidad a los propietarios del suelo aún cuando no sean los cultivadores. La ley coloca así a los propietarios, como verdaderos custodios de la conservación de los suelos.

4. Aspectos dogmáticos que plantea la tutela de los suelos y demás recursos naturales renovables.- Su integración como cosas al derecho de bienes. Del derecho agrario clásico al moderno



Pero más allá de la eficacia práctica de tales soluciones, la evolución e intensificación de la disciplina en torno a los suelos, aviva una importante preocupación dogmática. No puede perderse de mira, que el derecho agrario clásico, trataba de dar identidad a la agricultura recurriendo a la *tierra*; mientras que hoy en día es evidente –a la luz de la realidad- que es la identidad de la agricultura que coloca a los suelos como un nuevo tipo de *cosa*, dentro del *derecho de bienes*. Vale decir, no es que la tierra ponga en evidencia una modalidad de actividad –como señalaba Bolla- sino al revés, es la *agrariidad* que proporciona utilidad e identidad a ciertos bienes del patrimonio privado, que la facilitan y como tales deben conservarse.

Esta reversión del planteo, se debe básicamente a dos aspectos íntimamente vinculados, pero no por ello confundidos.

El *primero* es que el suelo *es una cosa y no una actividad*. Este es un escollo muy simple, que sin embargo la doctrina clásica, tuvo enormes dificultades de superar, cayendo presa de un confuso conflicto entre la *propiedad* y el *trabajo*, como fenómenos que se creían determinantes de la disciplina. Y la verdad es que costó mucho esfuerzo incorporar a la dogmática jurídica, que la agricultura es una categoría de actividad económica dotada de una realidad técnica y operativa, que se vale –en buena dosis- de las cualidades de ciertos bienes que emplea para desarrollarse. Y en base a los cuales exterioriza gran parte de su importancia social.

En este sentido es bastante claro, que la doctrina clásica no acertó la tipicidad de la agricultura buscándola en la tierra; pero no es menos cierto que en ese intento, dejó latente otra cuestión que se vería saliente en los años siguientes: el de la *tipicidad* de los medios de producción de que se vale la agricultura.

El *segundo* aspecto que provoca la reversión del planteo, proviene precisamente, de lo opuesto a la concepción clásica. Porque no es sólo que el suelo es una cosa y no es correcto a esta altura, afirmar que por ello delimita una actividad; sino que precisamente *es al revés*, pues son las características de esta actividad, que delimitan una nueva disciplina dentro del derecho de cosas. Es la actividad agraria que da identidad al suelo y no al inverso, como sostenían los clásicos. Y ello se debe a que es el desarrollo del ciclo biológico, es decir la *agrariidad*, que pone en evidencia *la fuerza vegetativa de la tierra*. Y esta cualidad descubre un nuevo tipo de bienes en el derecho de cosas.

La cuestión se plantea no sólo desde el punto de vista de que son recursos naturales, pues ello constituye una perspectiva genérica que ha sido resistida por el rol que se ha pretendido otorgarles en nuestra materia; sino porque son los intereses de la agricultura que disponen su carácter utilitario y su disciplina. Es lo que puede distinguirse como *la función productiva de los recursos naturales*. Al menos aparece nítido en la legislación uruguaya.

Claro que esto es mucho más sencillo de apreciarlo actualmente, dado los desarrollos doctrinarios, los grandes cambios de la actividad agraria moderna y las crecientes demandas productivas agrícolas que presentan cada día más exigencias sobre los suelos y motivan cambios en la legislación agraria.³

5. Aspectos dogmáticos: sigue. De la agricultura de producción a la de productividad

Nos parece indiscutible que a esta altura entonces, asistimos a una nueva etapa en la evolución de la materia agraria, caracterizada no por la *producción* –como preocupaba a

³ Aunque este es un problema que ya avizorábamos en la década de los años 80 lo que motivó nuestro trabajo sobre el tema “La actividad agraria” en L.J.U. T.



nuestros maestros como Gelsi Bidart, Carrozza y Brebbia- sino más bien por la “*productividad*”; vale decir, un modo de desarrollar la *agrariidad* de manera más eficiente, no sólo desde el punto de vista económico, sino también conforme la capacidad productiva de los recursos naturales.

Pero ello implica introducir una nueva disciplina para estos bienes, en la que no sólo predomina el *derecho-deber*, sobre la potestad libre que confiere el derecho subjetivo, sino que compromete la libertad de obrar y sus restricciones que reglamentan la actividad agraria moderna. Y esto encierra una problemática jurídica nada sencilla para muchos ordenamientos, que contienen aspectos constitucionales que no sólo atañen al régimen de la propiedad rural, como se ha entendido hasta el momento, sino también a la libertad de las actividades económicas.

Esta nueva etapa en la que ya se encuentra la materia agraria, sin duda que habrá de aparejar nuevos desafíos a su disciplina, que nunca parece detenerse. Una prueba más de que el camino del derecho agrario parece estar siempre en construcción.

En síntesis: la agricultura actual demanda un intenso control en la identificación y manejo de los recursos naturales para asegurar el carácter sostenible de su función productiva. La necesidad de un desarrollo sustentable en materia agrícola, está provocando cambios legislativos en la que aparece bastante nítido, no sólo la incorporación de nuevos bienes al derecho de cosas, sino una nueva etapa de la disciplina, en la que la *productividad* desplaza a la simple producción como fundamento jurídico de la actividad agraria moderna.



Transmission of Seeds and Plant Varieties Genetically Modified. License Agreement and Integration Contract

Transmisión de Semillas y Variedades Vegetales Modificadas
Genéticamente. Contrato de Licencia y Contrato de Integración¹

María José Cazorla González²

Abstract

The issue that we are now proposing as an object of study are contracts, their implementation and compliance by the parties and the effects in order to ensure industrial property of seeds and transgenic plant varieties in countries whose regulation in this area is more flexible and multinationals consider their rights as holders of the patent are injured.

The license agreement becomes the contract framework from which the multinational fixed conditions guarantee of the industrial and property control of its monopoly which is then incorporated as clauses in contract of integration in which genetically modified seeds are marketed to entrepreneurs (agricultural cooperatives) or farmers whose nature is atypical and contains from the sale with purchase of fruits Pact (good quality seeds that have occurred in) (the field of the farmer) through distribution and agency contracts.

Key words

Contracts, Seeds, Transgenic Plant Varieties

Resumen

La cuestión que proponemos ahora como objeto de estudio son los contratos, su aplicación y cumplimiento por las partes y los efectos que producen con el fin de garantizar la propiedad industrial de semillas y variedades vegetales transgénicas en países cuya regulación es esta materia es más flexible y las multinacionales consideran se lesionan sus derechos como titulares de la patente.

El contrato de licencia se convierte en el contrato marco a partir del que la multinacional fija las condiciones de garantía de la propiedad industrial y de control de su monopolio que luego se incorpora como cláusulas en contrato de integración en el que se comercializan las semillas transgénicas a empresarios (cooperativas agrarias) o agricultores cuya naturaleza es atípica y contiene desde la venta con pacto de compra de frutos (semillas de buena calidad que se haya producido en el campo del agricultor) pasando por contratos de distribución y agencia.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto “Apoyo técnico y jurídico al desarrollo rural de Mozambique” AECID A1/035733/11, que fue concedido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo entre España y África Subsahariana.

² Profesora Titular de Derecho civil
Universidad de Almería. Campus de excelencia agroalimentario(ceiA3)
mcazorla@ual.es

Palabras claves

Contratos, Semillas, Variedades Vegetales Transgénicas

1. Propiedad industrial y biotecnología aplicada a la agricultura

A la hora de garantizar la innovación biotecnológica de semillas y variedades vegetales transgénicas hay que distinguir el ámbito de protección de las patentes de los derechos del obtentor que se regulan en las leyes especiales que versan sobre estas materias y los contratos que firman las partes implicadas.

Respecto de la normativa específica que protegen las invenciones bien bajo patentes que es más amplia que los derechos del obtentor; se recoge en el Reglamento comunitario 2100/94 relativo a la protección comunitaria de las obtenciones de vegetales rompe con el sistema de elección de protección que existía hasta ese momento y establece en su artículo 1 *un sistema de protección comunitaria de las obtenciones de vegetales como única y exclusiva forma de protección comunitaria de la protección industrial para las variedades vegetales*, así como en el artículo 63.3 y 4 los impedimentos para la designación de una denominación de variedad³.

Tales variedades tienen que reunir cuatro requisitos para otorgar la protección del derecho del obtentor: variedad distinta -que sea posible diferenciarla por la expresión de un genotipo o combinación de genotipos-, uniforme -a las características incluidas en el examen de la descripción de la variedad-, estable -que las características que se utilicen en su descripción se mantengan generación tras generación y si son híbridos hasta el final de su ciclo de producción- y nueva -a la fecha de la inscripción ni el material ni los componentes hayan sido objeto de venta o cesión a terceros por el obtentor o con su consentimiento.

Por lo tanto, siempre que se trate de una variedad que reúna los requisitos que prevé este Reglamento se protegerá por el título específico de obtención vegetal otorgado por la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y no por el de patentes, lo que convierte la protección por patente en un título residual, es decir, únicamente cuando la invención no se limite técnicamente a una variedad vegetal, podrá ser objeto de protección por este título.

La sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 23 de febrero de 2004⁴, recoge que para que una variedad vegetal sea susceptible jurídicamente de constituir objeto del derecho del obtentor⁵, se precisa necesariamente que acredite la distintibilidad, la novedad, la homogeneidad y la estabilidad de aquella. El carácter distintivo de la variedad vegetal -art. 7 Reglamento 2100/94 CE del Consejo, de 27 Jul. 1994 (protección comunitaria de las obtenciones vegetales)- viene dado por la expresión de las características resultantes de un genotipo en particular o de una combinación de genotipos, de cualquier otra variedad cuya existencia sea notoria en la fecha de depósito de la solicitud, de conformidad con el art. 51 de la misma norma. La novedad, según el

³ MILLAN SALAS, F.; "Registro de variedades comerciales", en AAVV, coordinado por Herrera Campos y Cazorla González, M.J.: "Agricultura Transgénica y medio ambiente. Perspectiva legal". Ed. Reus. Madrid. 2009. Págs.: 289 y 290.

⁴ ST AP BARCELONA SECC. 15ª, DE 23 DE FEBRERO DE 2004. Revista @Diario La Ley. Nº 6042. Jueves, 17 de Junio de 2004.

⁵ AMAT LLOMBART, P.: "Concepto, contenido y límites del derecho de obtentor de variedades vegetales según la Ley 3/2000 de 7 de enero y el Real Decreto 1261/2005, de 21 de octubre". En AAVV, coord. AMAT LLOMBART, P.: "La propiedad industrial sobre obtenciones vegetales y organismos transgénicos". Ed. Tirant. Valencia. 2007. Págs.: 179 y 180 diferencia entre variedad vegetal y obtención vegetal.



art. 10, se identifica por la ausencia, en fecha de presentación de la solicitud de venta o cesión a terceros por el obtentor o con su consentimiento, de los componentes de la variedad o del material cosechado de dicha variedad en los plazos que el precepto determina. La uniformidad se dará cuando, hecha abstracción de las variaciones que cabe esperar de las características específicas de su propagación, presente uniformidad suficiente en la expresión de las características de la misma incluidas en el examen de su carácter distintivo, así como aquellas que se utilicen en la descripción de variedad - art. 8-. La estabilidad concurrirá cuando, tras una propagación reiterada o la de un ciclo de propagación particular, no sufran alteración alguna las características empleadas para su descripción -art. 9-.

2. Producción y comercialización de las semillas modificadas genéticamente

Con el Protocolo de Bioseguridad de 1999 firmado en Colombia⁶ y meses después, con la aprobación del Protocolo para regular el tráfico internacional de transgénicos, se asienta el marco internacional en el que se reconoce que los transgénicos son esencialmente distintos a los productos comercializados normalmente y requieren regulación separada que atienda en primer lugar a la protección de la propiedad industrial de las semillas transgénicas y variedades vegetales modificadas genéticamente, su régimen jurídico sobre la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente⁷, añadiendo la información sobre los riesgos y responsabilidad y posteriormente, una vez que se adopte la decisión de comercialización los beneficios que aportan.

En esta normativa se permite y protege la investigación y experimentación con OMG (liberación intencional) y la posterior comercialización de los productos que los contengan, siempre que se realice gradualmente y caso por caso, con las debidas autorizaciones nacionales y comunitarias que deberán tener en cuenta los posibles riesgos para la salud humana y el medio ambiente. A diferencia de los alimentos tradicionales que son objeto de control una vez elaborados, los alimentos que contengan OMG son objeto de control desde el origen, de manera que en este punto la normativa europea es cautelosa.

Como se ha indicado, la comercialización de cada OMG precisa de una autorización comunitaria individualizada que establecerá los términos de la misma. De este modo la Comisión Europea ha aprobado la comercialización de diversos productos que contienen OMGs: semillas de tabaco, colza híbrida, achicoria modificada, semillas de soja y de maíz, de las que se derivan productos como la mantequilla o el aceite o productos infantiles, todas ellas resistentes a herbicidas, y otras variedades transgénicas que pueden encontrarse en el repertorio de la normativa comunitaria en vigor.

La cuestión que proponemos ahora como objeto de estudio son los contratos, su aplicación y cumplimiento por las partes y los efectos que producen con el fin de garantizar la propiedad industrial de semillas y variedades vegetales transgénicas en países cuya regulación es esta materia es más flexible y las multinacionales consideran

⁶ El primer instrumento jurídico internacional que abordó la regulación de transgénicos fue el Protocolo de Bioseguridad firmado en Colombia en febrero de 1999 por ministros de Medio ambiente de más de 170 países dentro del Convenio sobre biodiversidad.

⁷ Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, (B.O.E. de 26/4/2003). Los contenidos de las Directivas y Decisiones de la Comisión de desarrollo y adaptación no incluidos en la citada Ley, han sido incorporados en el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 9/2003 (B.O.E. de 31/1/2004).

se lesionan sus derechos como titulares de la patente. En estos casos realizan contratos particulares sobre la transmisión de la semilla o de la variedad vegetal con OGMs con ciertas cláusulas que pudieran llegar a ser nulas.

2.1 Régimen jurídico de las semillas y plantas de vivero

La Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos filogenéticos española⁸ recoge que el empleo de semillas y plantas de vivero es un factor básico para la actividad agraria, por constituir una de las inversiones con efecto multiplicador más elevado, por su significativa y positiva incidencia en la capacidad productiva, resistencia a agentes adversos y calidad de las cosechas. Pues mediante las semillas y plantas de vivero se logra, además, una transferencia plena de tecnología de vanguardia desde el laboratorio de investigación al campo de cultivo.

En este marco legal, donde los OGM son un modelo más en el régimen jurídico de protección que se otorga a semillas y plantas de vivero, se deja bien claro que para la agricultura, la obtención de nuevas variedades es una práctica que añade valor y rentabilidad a las empresas agrarias y de ahí su protección en la legislación de la Unión Europea así como en la nacional.

A partir de aquí el planteamiento del que partimos es que este régimen jurídico protector parte de la inversión en innovación y tecnología al servicio de la creación de nuevas variedades cuyo fin es su comercialización en un mercado en el que las leyes de propiedad industrial y de protección de los derechos del obtentor recompensan con el monopolio legal de su invención a las empresas biotecnológicas no solo en la semilla transgénica sino en las semillas que de ellas se deriven y en los productos derivados de las mismas⁹. Pero como el grado de protección no es igual en todos los países del mundo, las empresas biotecnológicas han desarrollado la elaboración de un sistema contractual que se apoya en contratos de integración que les permite mantener un monopolio legal independiente del amparo que les ofrezca la legislación de la propiedad industrial del país donde el agricultor desarrolle su cultivo y producción.

2.2 Contrato de licencia entre la empresa biotecnológica y el agricultor

Se trata de un contrato marco con un conjunto de condiciones generales que acompañarán a los sucesivos contratos de compraventa (distribución de semillas) y prestación de servicios para aquellas producciones de OGMs derivados del contrato de licencia.

⁸ LEY 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos filogenéticos. BOE nº 78. De 27 de julio de 2006. En su artículo 29 establece para las semillas y plantas de vivero transgénicas como excepción que “el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá autorizar con las garantías suficientes la producción y comercialización de cantidades adecuadas de semillas y plantas de vivero que no cumplan los requisitos de este Título cuando estén destinadas a pruebas o fines científicos o a labores de selección, siempre que no sean transgénicas, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 9/2003, de 25 de abril, de Régimen Jurídico de la Utilización Confinada, Liberación Voluntaria y Comercialización de Organismos Modificados Genéticamente, y en el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la citada ley, en lo que se refiere a las autorizaciones de liberación voluntaria en los cultivos cuya finalidad es efectuar el examen técnico para la inscripción de variedades comerciales o protegidas.

⁹ PETIT LAVALL, M.V.: “Ámbito de protección de las obtenciones vegetales en derecho europeo y español”. Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, N.º 23, Septiembre-Octubre 2011, Editorial LA LEY

En este contrato las partes son la empresa biotecnológica (generalmente una multinacional) propietaria de la patente biotecnológica o de la variedad vegetal, o incluso de ambas, que negocia con otra empresa del territorio¹⁰ (generalmente más pequeña) donde se va a llevar a cabo la plantación, bien producir o bien comercializar o las semillas genéticamente modificadas o ambas actividades conjuntamente, pues la multinacional titular de la semilla o planta puede contratar con una pequeña empresa biotecnológica del territorio donde se va a producir con objeto de que produzcan las semillas a partir de su patente o variedad, o por otra parte puede contratar con otro tipo de empresas como serían cooperativas agrarias con que el objeto del contrato sería la venta de las semillas transgénicas para su cultivo¹¹.

La diferencia estriba que aunque nos encontramos en un mismo modelo de contrato, el contrato de licencia, su objeto varía según con quien contrate la multinacional, pues en el primero el contenido del contrato estriba en la producción mientras que en el segundo se desarrollará sobre la comercialización.

Sin embargo, a partir de aquí los derechos y obligaciones de las partes en el desarrollo de contrato son equivalentes en cuanto al control del monopolio con la diferencia básica del objeto del contrato que en uno estriba en el contrato de licencia bajo el que puede derivarse elaboración de las semillas u obtención de variedades vegetales en el que puede incorporarse la reventa de las invenciones biotecnológicas mientras que el otro tipo de contrato se centra en la comercialización exclusivamente.

¹⁰ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Primera). Caso Baywa AG contra Hauptzollamt Weiden. Sentencia de 7 marzo 1991 TJCE 1991\152. Hechos: BayWa compra a obtentores alemanes semillas de base que revende a empresas de multiplicación establecidas en Polonia y Checoslovaquia, quienes, a su vez, producen semillas para la siembra. A continuación, BayWa compra dichas semillas para la siembra, importándolas a la Comunidad y comercializándolas en el mercado comunitario. Conforme a los contratos celebrados con los obtentores alemanes, BayWa se obliga a pagar, normalmente antes del 31 de mayo del año siguiente a la cosecha, derechos de licencia calculados en función de la cantidad de semillas para la siembra producidas en el tercer país. La cuestión prejudicial que se plantea es Las partes coinciden en que el valor en aduana de las semillas para la siembra incluye tanto el valor de las semillas de base como los gastos de multiplicación y certificación soportados por las empresas de multiplicación en los terceros países. No obstante, BayWa afirma que no puede considerarse que los derechos de licencia formen parte del valor de los materiales incorporados a las mercancías importadas, puesto que tales derechos se calculan en función de la cantidad de semillas para la siembra producidas, importadas y, a continuación, vendidas en la Comunidad. De este modo, afirma que la obligación de pagar los derechos de licencia sólo nace en el momento en que comercializa la semilla para la siembra en Alemania y que, por tanto, no puede considerarse que tales derechos formen parte del valor de la semilla de base. Las partes coinciden en que el valor en aduana de las semillas para la siembra incluye tanto el valor de las semillas de base como los gastos de multiplicación y certificación soportados por las empresas de multiplicación en los terceros países. No obstante, BayWa afirma que no puede considerarse que los derechos de licencia formen parte del valor de los materiales incorporados a las mercancías importadas, puesto que tales derechos se calculan en función de la cantidad de semillas para la siembra producidas, importadas y, a continuación, vendidas en la Comunidad. De este modo, afirma que la obligación de pagar los derechos de licencia sólo nace en el momento en que comercializa la semilla para la siembra en Alemania y que, por tanto, no puede considerarse que tales derechos formen parte del valor de la semilla de base.

Finalmente, el tribunal determina que el valor en aduana con ocasión de la compra de semillas para la siembra producidas a partir de semillas de base suministradas por el comprador, procede, con arreglo al inciso i) de la letra b) del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 1224/80 del Consejo, de 28 de mayo de 1980, referente al valor en aduana de las mercancías, sumar al precio efectivamente pagado o por pagar los derechos de licencia relativos a la multiplicación de las semillas de base que el comprador debe pagar a su obtentor, incluso cuando la prestación de la obtención se realizó dentro del territorio aduanero de la Comunidad.

¹¹ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 5 junio 2007 RJ 2007\6337.

Derechos y obligaciones de las empresas multinacionales titulares de la patente o variedad vegetal genéticamente modificada:

- La empresa multinacional biotecnológica está obligada a entregar la semilla o variedad vegetal modificada genéticamente
- La licencia la concede para un año en lo que a la producción de semillas o plantas se refiere y por cosecha para el caso de comercialización a licenciatarios que van a cultivarlas, directa o indirectamente.
- La empresa multinacional establece como cláusula la prestación de servicios que fija ella misma, tratándose en consecuencia de un derecho a su favor.
- Derechos y obligaciones de la empresa o licenciatario que contrata con la multinacional, que puede ser desde un agricultor individual, hasta una cooperativa que va a distribuir las semillas pasando por una pequeña empresa biotecnológica de la zona que las va a producir y comercializar o solo a comercializar, según se acuerde:
- Pago de un *royalty*¹² y obligación de informar de la producción y ventas de manera periódica (según tipo de cultivo/campaña), así como de las necesidades de demanda de la semilla en el mercado de ese territorio durante el tiempo que esté vigente el contrato de licencia. Pues en ese tiempo (generalmente un año), se obliga a organizar la entrega de semillas, a cumplir la separación entre los distintos tipos de cultivo (zonas tampón), realizar comprobaciones sobre la naturaleza y calidad de las semillas.
- Obligación de imponer a los compradores de semillas en contrato la limitación del uso de las semillas a una sola cosecha, limitándoles segundas o posteriores generaciones así como posibles transformaciones. Aunque con el beneficio a favor del agricultor de poder devolver las semillas que por causas ajenas a su voluntad (exceso de lluvia en tiempo de siembra) y recuperar el precio que por ellas pagó.
- El licenciatario que contrató con la multinacional se hace responsable como intermediario del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la multinacional de semillas transgénicas, de ahí que las incluya como obligaciones en el contrato que firma con los agricultores (prohibición de que produzcan una nueva generación, prohibición de uso de semillas para investigar o distribuir las, prohibición de guardar semillas de una campaña a otra).
- Finalmente queda obligada a recoger las semillas producidas, almacenarlas debidamente identificadas, empaquetarlas y enviarlas a la multinacional.
- Durante el período de vigencia del contrato de licencia también asume la obligación de responder de las quejas que puedan derivarse del cultivo de OGMs.

¹² Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 5 junio 2007 RJ 2007\6337. Fundamento sexto. “Queda una última cuestión por resolver que es la relativa a la impugnación del art. 18 del Real Decreto 1261/2005 (RCL 2005, 2172) porque excede a juicio de la demandante de la habilitación reglamentaria operada por el art. 23 de la Ley y porque es contraria al principio de jerarquía normativa.

La demanda en cuanto al apartado a) del precepto pone para considerar el exceso en que incurre el reglamento el ejemplo de los royalties, y dice que si el tiempo es superior al de la duración del título, aquellos pueden ser inferiores en beneficio del consumidor final. Y por lo que hace a los otros dos supuestos el b) lo relaciona con el apartado c) del art. 15 de la Ley que se refiere a la creación de nuevas variedades, y añade que infringe el art. 81.3 del Tratado de la Comunidad Europea (RCL 1999, 1205 ter) y el art. 3 de la Ley de Defensa de la Competencia (RCL 1989, 1591) y el art. 38 de la Constitución (RCL 1978, 2836)” .



- Tiene derecho si así se establece en el contrato a producir las semillas y/o a su venta a agricultores o empresas que las destinen al cultivo (cooperativas agrarias), siempre que el licenciatarario haya concertado con sus clientes un contrato de servicios de producción que refleje las condiciones impuestas por la empresa biotecnológica multinacional en el contrato de licencia.

2.3 Contrato de integración agrícola entre la empresa biotecnológica y el agricultor

Son específicamente el contrato entre el intermediario o licenciatarario (ahora vendedor) que previamente ha contratado con la empresa multinacional en las condiciones ya comentadas en el apartado anterior con el agricultor o empresa productora (comprador) que va a cultivar la semilla o variedad genéticamente modificada.

Aparentemente nos encontramos en una compra venta típica, sin embargo si atendemos al contenido del contrato comprobamos que nos alejamos de dicha figura para aproximarnos un poco al contrato de arrendamientos de servicios. Primero porque aunque se realice entre empresas y finalmente el agricultor como empresario individual adquiera las variedades vegetales o las semillas transgénicas para lucrarse obteniendo beneficios por la venta de su cosecha, el Código de comercio español excluye, respondiendo al criterio tradicional del campo del comercio la actividad agraria y no reputa mercantiles “las ventas que hicieren los agricultores de los frutos o productos de sus cosechas”¹³. Estas ventas se considerarán civiles.

El contrato de integración agrícola es un contrato que se deriva de otro (contrato de licencia) en el que se incorporan determinadas condiciones que hay que incorporar al contrato de integración en el que se obliga al vendedor a vender las semillas con la obligación de transmitir las al productor (persona física o jurídica) que pagará por ellas como si de una compraventa se tratara¹⁴, pero con el límite de que una vez que ha pagado por ellas no puede darles el uso que desee pues debe cultivarlas en parcelas a las que el vendedor de el visto bueno (por ejemplo no se autorizará su cultivo en terrenos donde se haya plantado en campañas anteriores variedades que hayan dejado residuos en el suelo que puedan alterar la pureza del OGM), en terrenos previamente delimitados

¹³ Art. 326.2 y 326.3 C.Co y STS31 de diciembre de 1999).

¹⁴ Audiencia Provincial de Palencia. Sentencia núm. 63/2001 de 26 febrero JUR 2001\138817. En la sentencia se precisa que las diversas compraventas cuyo precio es objeto de reclamación han tenido por objeto unas mercaderías, semillas y abonos concretamente, que según reconoce el propio comprador no se han destinado a su propio consumo en un huerto o pequeña explotación doméstica, sino que se han integrado en su explotación agrícola cuyo ulterior rendimiento se dedica lógicamente a la venta. Así las cosas, siguiendo el criterio expresado en otras anteriores Sentencias de esta propia Audiencia ([14-2-00 \[AC 2000, 584\]](#), 22-12-00), conviene precisar que el plazo prescriptivo trienal contemplado en el Artículo 1.967 n° 4 del Código Civil constituido por el legislador en perjuicio de los comerciantes y beneficio de los clientes en las ventas al consumo, bien fueren estos meros particulares o comerciantes dedicados a distinto tráfico, habiendo declarado nuestro Tribunal Supremo, entre otras en [sentencia de 12-12-83 \(RJ 1983, 6929\)](#), que resulta tan solo aplicable a las compraventas civiles en que la cosa no se adquiere para su ulterior reventa, quedando por tanto excluidas del Artículo 325 del Código de Comercio. En el caso que nos ocupa las mercaderías se adquieren para su integración en un proceso productivo agrícola, terminando tras su transformación por integrar un nuevo producto o mercancía destinado al comercio, supuesto al que deviene inaplicable el plazo prescriptivo trienal comentado, al no guardar identidad de razón en la finalidad básica de la norma que lo establece. Queda por tanto el contrato sometido al plazo prescriptivo de 15 años establecido con carácter general en el Artículo 1964 del Código Civil, debiendo rechazarse la excepción formulada puesto que no ha transcurrido a la fecha de presentación de la demanda.



y separados para evitar posibles contaminaciones entre cultivos, deberá permitir el acceso a su parcela de técnicos de la multinacional o de técnicos provenientes de instituciones públicas, así como la toma de muestras las destinen al cultivo pagando por ellas su precio y deberá sembrar atendiendo a las indicaciones que previamente se establecieron en el contrato de licencia y que ahora se incorporan al contrato de integración agrícola.

El vendedor a su vez tiene obligación de asesorar al agricultor, a limpiar o financiar la limpieza del terreno donde se va a cultivar una vez finalizado el contrato, a recomprar las semillas producidas en presencia del agricultor.

Si a este contenido le añadimos que el plazo de duración del contrato es determinado y concreto a una sola cosecha, de tal manera que se convierte por imposición de la empresa multinacional biotecnológica en un elemento esencial unido a la vinculación que bajo el contrato de integración une a agricultor con la empresa multinacional a través del productor-vendedor de las semillas que es con quien realmente ha contratado el agricultor. La pregunta que nos hacemos es clara ¿qué naturaleza jurídica en el marco de la Unión Europea tiene el contrato de integración? ¿compra venta? ¿arrendamiento de servicios? ¿permuta? ¿suministro?

La naturaleza de la compraventa nos indica que se trata de un contrato bilateral, conmutativo, recíproco en el que se transmite la propiedad del bien y se extingue cuando se cumple con la entrega de la semilla y el pago por las mismas¹⁵. Lo que evidentemente no coincide con el contrato de integración, en el que la bilateralidad aparece difusa, pues si bien lo firman dos partes (productor-vendedor de semillas) y agricultor (persona física o jurídica) lo cierto es que sus cláusulas reflejan condiciones vinculantes al contrato de licencia previamente establecido entre el productor-vendedor de semillas y la multinacional biotecnológica que han sido previamente redactadas por ella y de obligado cumplimiento en los contratos que firma directamente así como en todos lo que a partir de la licencia se puedan firmar con terceros, quienes quedarán obligados a su cumplimiento.

Reciprocidad, tampoco la encontramos, cuando el contrato de integración se desarrolla con la finalidad de garantizar aquellos derechos que la ley de patentes o variedades vegetales no cubra en determinados países, así como para mantener el monopolio sobre su producto y desarrollar su producto sin contratar ni en arrendamiento ni en compraventa o permuta campo de desarrollo alguno paralelamente que limita los derechos de propiedad (obligación de dejar pasar a técnicos e inspectores y a la recogida de muestras, separar las fincas, limpieza de la maquinaria), los derechos del agricultor (no puede guardar las semillas ni sus productos, debe informar a la empresa productora-vendedora).

Conmutativo, compra por un precio semillas que finalmente no son suyas, pues no las puede destinar al uso que estime oportuno, sino al previamente fijado en contrato de integración y cuyo sistema y forma de producción está vinculado a lo establecido en el contrato de licencia pero de cuya compraventa, si bien incluye en buena parte la función social del uso de las semillas, limita los derechos del comprador quien no podrá cultivar donde desee.

Además, la compraventa recoge la obligación de saneamiento del vendedor por vicios ocultos que no parece recogerse en el contrato de integración sino más bien eludirse, incorporando bajo la responsabilidad del agricultor la mala praxis y con la carga de la

¹⁵ Audiencia Provincial de Palencia Sentencia núm. 63/2001 de 26 febrero JUR 2001\138817. El pago, en tanto medio extintivo de la obligación, debe ser acreditado por quien lo alega, cual resulta de la regla general sobre la carga probatoria contemplada en el Artículo 1214 del Código Civil.

prueba en el caso de que la producción no alcance los niveles esperados, o se vea afectadas por plagas casi con la misma incidencia que otros cultivos convencionales de la zona. Recordemos que el objeto del saneamiento es que lo que se venda sea útil para el uso al que se destina (art. 1485 C.c.). Para las compraventas mercantiles se establece un plazo de caducidad de 30 días y para las civiles hay 6 meses para interponer la acción de defensa según se recoge en el art. 1490 del Código civil.

Llegado este momento, ciertamente podemos afirmar aunque hay una parte de compraventa, no se ajusta en plenitud a su naturaleza, ¿cabe entender una parte de arrendamiento de servicios?. Tiene similitudes pues en el contrato de integración se compromete a prestar una serie de servicios la productora-vendedora: asesora en la producción al agricultor y se compromete a la limpieza del terreno una vez finalizada la campaña del cultivo, así como a tramitar las quejas a la multinacional. Todo ello a cambio del precio que paga tanto por esos servicios como por la adquisición de semillas. ¿adquiere realmente las semillas? Sí inicialmente y en su mayor parte, pero al final de la campaña se invierten las figuras de comprador y vendedor cuando el agricultor vende a la empresa las semillas que haya recolectado, ya que en el contrato de compraventa se pacto una cláusula derivada del contrato de licencia en la que se establecía el compromiso de recomprar aquellas semillas derivadas de las inicialmente compradas siempre que sean de buena calidad (previamente pactada en el contrato los requisitos que deben reunir) ya que el productor-vendedor de las mismas se obliga a ello. Ciertamente hay compra venta en las semillas adquiridas para su cultivo pero el contrato de compraventa se hace extensivo no solo a ellas sino a todos las semillas y productos que de ella se deriven, es decir, a sus frutos (los frutos son accesorio al bien principal objeto del contrato, que es la semilla), y como tales al devolverlos se le paga al agricultor por frutos una cantidad según su valor en el mercado más una cantidad adicional. De ahí que parezca una reventa pues el objeto del contrato será en una primera fase de la campaña agraria el pago del agricultor a cambio de las semillas y en la fase final el pago al agricultor por las semillas producidas, fruto de las semillas adquiridas.

De tal manera que la compraventa incorpora un pacto de retroventa sobre los frutos, y con unos límites y prohibiciones que asume por contrato el comprador que no son propias del derecho de propiedad que acompaña al comprador que ha cumplido con el pago, por la exoneraciones de responsabilidad que impone el vendedor, y por el desequilibrio existente entre las prestaciones de unos y otros.

Pero ahí no desaparecen nuestras dudas, pues nos planteamos si existe bajo el contrato de integración es el contrato de comisión (art 277 C.Co.)¹⁶ dado que se produce entre dos empresas su régimen jurídica sería bajo el Código de comercio, en el que el comisionista realiza en nombre propio el contrato dentro del marco que el contrato de licencia le permita, con la obligación de llevar a cabo ventas y/o producción según acuerdo marco con el comitente (multinacional), y de rendir cuentas (obligación de

¹⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 17 mayo 1983 RJ 1983\3331. Primera consideración del TS: ...de mera oferta comercial de determinado tonelaje de la expresada mercancía para que la segunda lo gestionara como comisionista los contratos de compraventa entre la expresada accionante y las empresas adquirientes en el extranjero, compraventas estas perfeccionadas después de suprimidas las primas y sólo a cuyos contratos correspondieron las reales operaciones de exportación, sin que, por tanto, constituyan contrato vinculante los meros tratos con la empresa comisionista en orden a encontrar mercado para las sémolas de la recurrente; e invoca la Administración apelante, como prueba de carencia de índole vinculante de aquellos tratos, la circunstancia de haber dejado sin efecto unilateralmente el resto del tonelaje concertado con la comisionista cuando la exportadora tuvo conocimiento de la referida supresión de las primas..”

informar a la empresa con la que tiene vigente el contrato de licencia) y con la sumisión a este de no hacer de contraparte para evitar conflictos de intereses¹⁷. Además se deriva de tales acuerdos el pacto de garantía vinculado al contrato. Este pacto se yuxtapone y amplía el sistema normal de responsabilidad del comisionista atendiendo a la amplitud y flexibilidad del contenido del art. 272 del C.Co.

Sin embargo aunque contiene una parte de contrato de comisión está más próximo al contrato de agencia que a la comisión si atendemos a la duración del contrato de integración, pues la comisión responde a una relación ocasional o puntual dirigida a realizar un negocio u operación mercantil concreta (con independencia de que dicha actividad pueda ejercerse de manera continuada en el mercado en el sentido que se da al ejercicio de una profesión o actividad empresarial), mientras que el contrato de agencia crea un vínculo estable y duradero, especialmente dirigido a promover la actividad mercantil del principal en una zona determinada.

Así agente opera por cuenta del principal representándole en el tráfico, pero mediando reventa a favor en la multinacional y sin asumir los riesgos derivados de las operaciones en las que interviene. Esta circunstancia configura al agente como un colaborador de la multinacional que aunque “independiente” queda en buena parte condicionado.

Otra posibilidad es pensar que estamos ante un contrato de distribución indirecta cuando la empresa territorial acordó en el contrato de licencia la posibilidad únicamente de comercializar con las semillas o variedades vegetales para su venta por un tiempo determinado¹⁸ a agentes del sector en su territorio. En el caso que nos ocupa, como la distribución no se hace por la multinacional sino por otro empresario la distribución se clasifica como indirecta a través de representantes de comercio independientes¹⁹ que

¹⁷ URÍA, R. y MENÉNDEZ, A.: “Curso de Derecho Mercantil”. Tomo II. Madrid. 2001. Págs.: 158 y ss.

¹⁸ Alonso Soto, R., «Los contratos de distribución comercial», en Curso de Derecho Mercantil., tomo II, Madrid, 2001, págs. 187 y 198. Valenzuela Garach, F., ., «El contrato de concesión mercantil y su extinción por denuncia unilateral», en RDM, 1997, págs. 1309 y ss.

¹⁹ GÓMEZ POMAR, F.: “Cuestiones de formación del contrato en la propuesta de Anteproyecto de Ley de contratos de distribución” En el libro “Los contratos de distribución”, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Abril 2010. En la realidad socioeconómica actual se observa dentro de la gran distribución de productos y de servicios, en particular de elevada calidad o prestigio y de avanzada tecnología, la consolidación de una serie de prácticas orientadas a confiar por parte de los productores/mayoristas la comercialización de sus productos y servicios a empresarios independientes con el consiguiente desplazamiento del riesgo de tal actividad. La función de intermediación cualificada que éstos ejecutan es sometida a un riguroso control de la empresa productora/mayorista. Como contrapartida de la asunción del riesgo empresarial y del sometimiento a control, los distribuidores se integran en la red comercial del productor, gozando de esta manera del privilegio de la incorporación a una organización generalmente estable que descansa sobre una marca de renombre, lo que supone una participación en el «Goodwill» de la empresa productora, y a la vez, del asesoramiento técnico y asistencia, según los casos y de unas fundadas expectativas de ganancia. En un sentido amplio, la distribución como fenómeno jurídico quedaría superpuesta al concepto económico de distribución comercial, comprendiendo el conjunto de mecanismos jurídicos correspondientes a los métodos que productores/mayoristas emplean en el mercado para hacer llegar sus productos al consumidor final (2). De conformidad con este criterio reciben la consideración de distribuidores todas aquellas personas a las que el fabricante encomienda, bien de forma estable, bien de forma esporádica la distribución de sus productos. De esta forma, un importante sector doctrinal considera la aparición de un nuevo sector del derecho, el denominado derecho de la distribución comercial que afecta a todos aquellos acuerdos que tienen una misma finalidad económica, cual es la comercialización de bienes, y afinidades en el plano jurídico (3). Se considera que conforman este nuevo sector del Derecho los contratos de colaboración entre empresarios que comprenden todas aquellas modalidades contractuales que tienen como elemento común la intermediación de uno o varios empresarios en el mercado con la finalidad de favorecer o procurar la contratación final a favor de la actividad económica del empresario principal. Los contratos que forman parte de esta



pueden estar o no integrados en una red de distribución, pero que indiscutiblemente le ayudan a mantener su monopolio bajo un sistema de estructura vertical descendente (se articula desde los fabricantes hacia los comerciantes minoristas). Realmente los beneficios que se obtiene son grandes ya que la empresa multinacional biotecnológica asegurar el suministro y paralelamente logra mejorar los precios y controlar o mantener el nivel de ventas y su posición en el mercado y beneficiarse de la protección de su patente o invención biotecnológica en marco contractual del contrato de licencia.

CONCLUSIONES

El contenido y las garantías contractuales de las partes se flexibilizan hasta tal punto que desvirtúan la naturaleza jurídica de los contratos de licencia y de integración de naturaleza atípica, y generados en un ámbito de protección a una actividad más próxima a garantizar un monopolio y dependencia, que a la protección de las invenciones biotecnológicas de las que se encargan las leyes de propiedad industrial.

Las empresas que actualmente generan semillas biotecnológicas muestran su verdadera fuerza en los contratos que lejos de ser bilaterales en equilibrio entre los contratantes son más bien el imperativo convencional de una de las partes que unilateralmente establece sus condiciones exonerándose de responsabilidad y riesgo, y generando desequilibrios que se alejan mucho de la autonomía de la libertad y del libre comercio, entrando algunas de sus imposiciones en abusivas y generando un detrimento en los derechos de la contraparte, principalmente en los contratos de distribución con el agricultor individual o corporativo como en el caso de las cooperativas agrarias.

categoría tienen su origen en una categoría más amplia de contratos mercantiles denominados contratos de colaboración entre empresas sobre la base del contrato de comisión mercantil, regulada en los arts. 244 y siguientes del C. de C. Se caracterizan por que, a través de ellos, el intermediario se une por medio de vínculos que conforman una relación duradera con un empresario o industrial para la distribución de sus productos convirtiéndose en el trazo de unión entre el productor y el consumidor final (4) . Dentro de esta categoría general se incluyen los contratos de comisión, agencia, mediación, suministro exclusivo, concesión comercial o distribución exclusiva, distribución selectiva y franquicia e incluso los contratos de licencia de marca aislados o combinados con los contratos de licencia de patentes y de know-how



Legal Profiles of Agrifood Contracts in Spain and Enhancement of Food Chain Functioning

Perfiles Jurídicos del Contrato Tipo Agroalimentario en España y Mejoras del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria

Pablo Amat Llombart¹

INTRODUCCIÓN

Objetivo de la ley 2/2000 reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios

El marco económico y productivo en el que se ubica la Ley 2/2000, de 7 de enero, por la que se regula el contrato tipo de productos agroalimentarios², se caracteriza ante todo por las especiales circunstancias que rodean a la producción agraria, a las estructuras productivas de la agricultura y del medio rural³ así como al especial sistema de transacciones económicas entre los operadores del sector.

Por un lado, es bien sabido y estudiado que la agricultura depende de numerosos factores inciertos y variables, como la climatología, las enfermedades y plagas del campo, la dependencia de la producción del medio natural y de los ciclos biológicos, etc.

Ello hace que la actividad agraria se encuentre expuesta a un mayor número de riesgos y de entidad superior que los que pueden sufrir otros sectores económicos, así como a un nivel de incertidumbre elevado en cuanto al volumen de producción, a los precios de mercado, con particular incidencia en los productos frescos y perecederos.

En efecto, una buena parte de los productos agrarios con destino alimentario son perecederos, y su oferta está sujeta a una fuerte estacionalidad y a serias rigideces, a veces extremas, lo que conlleva una difícil adaptación a la demanda.

Asimismo, las últimas reformas en política agraria a nivel mundial y europeo apremian a la necesaria evolución de la actividad agraria, en el sentido de dirigir la producción a las expectativas del mercado, de orientarla totalmente a cubrir las necesidades del mercado, siendo cada vez más competitiva, de mayor calidad pero a la vez más ecológica y sostenible.

En ese marco de principios de política legislativa, que en todo caso señala el camino a seguir para la recepción de ayudas agrarias de la PAC, sin embargo existen serias dificultades para conocer y verificar las transacciones comerciales que ejecutan los diferentes operadores del sistema agroalimentario, por lo que se produce una falta de transparencia en el mercado.

Por todo ello, el objetivo prioritario de la Ley 2/2000 es favorecer la transparencia del mercado, es decir, favorecer la transparencia y sencillez en las transacciones comerciales de productos agroalimentarios, mejorando la concurrencia en el mismo mediante la fórmula de los «contratos agroalimentarios homologados», contratos que reciben una homologación

¹ Profesor Titular de Derecho Civil, Universidad Politécnica de Valencia. España

² Sobre los contratos tipo de productos agroalimentarios, véase a Gloria DOMÉNECH

³ En general, sobre la empresa agraria vid. Pablo AMAT LLOMBART, “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º. 54, 2009, pp. 21 y ss. También Esther MUÑIZ ESPADA, “Pactos sucesorios y empresa agraria”, *Revista Jurídica del Notariado*, n.º 81, 2012.



oficial cuyo procedimiento de obtención se regula en dicha Ley 2/2000 y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo.

Se trata de un formato de contrato que debe surgir del máximo consenso posible entre las organizaciones representativas de los sectores implicados, sobre todo el sector productivo, el transformador y el comercializador⁴.

A su vez se pretende con esta normativa tratar de impulsar la ordenación de las transacciones mediante la correspondiente fijación de las condiciones de suministro, y establecer las garantías necesarias para el mutuo cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En suma, el fomento de estos contratos supone un paso decisivo para conseguir una situación estable de los mercados de los productos agroalimentarios, ya que la contratación realizada antes de la siembra o del comienzo de su ciclo de producción, permite adaptar las producciones, en cantidad y calidad, a las demandas de los mercados nacionales y extranjeros, mejorando a su vez la transparencia de las operaciones y la competencia del mercado.

1. Las medidas del gobierno para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria: el borrador de anteproyecto de anteproyecto de ley

Actualmente podemos decir que tanto el legislador como el ejecutivo español están prestando gran atención al estudio e implementación de medidas para favorecer y mejorar los componentes del sistema agrario español⁵.

En particular se apuesta por reforzar la vertebración de la cadena alimentaria, procurando una mayor integración de los eslabones que la constituyen, y sobre todo, tratando de proteger y fortalecer la posición de los productores agrarios, en cuanto eslabón más débil de la cadena, frente a la gran distribución y comercialización. Estos principios fueron expuestos en febrero de 2012 por el titular del vigente Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Don Miguel Arias Cañete en su programa de gobierno para la legislatura.

La concreción de las propuestas ha visto recientemente la luz con la presentación en sociedad el 18 de octubre de 2012 del primer borrador de «anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria».

Con las debidas cautelas a que se debe someter el primer borrador de un anteproyecto de ley, el mismo tiene como finalidad mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no solo del sector sino también de los consumidores.

⁴ Sobre la vinculación entre las interprofesionales agroalimentarias y la Ley 2/2000, vid. Claudia DÍEZ RUBIO, “Organizaciones interprofesionales agroalimentarias a propósito de la nueva Ley 2/2000 de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios”, Revista de derecho agrario y alimentario, n° 16, n° 36, 2000, pp. 34 a 42.

Por su parte, el Profesor Agustín LUNA SERRANO defiende la versatilidad contractual de la integración agroindustrial, señalando a los contratos agroindustriales como los casos económicamente más frecuentes y relevantes a los que se refiere la Ley estatal 2/2000, y en Cataluña la Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración. Vid su trabajo “Colaboración intersectorial y contratos de integración agroalimentarios”, Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea Coord. por Pablo AMAT LLOMBART, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 363 a 370.

⁵ Y también la doctrina agrarista especializada, a propósito del fenómeno de la integración vertical en agricultura y de la economía contractual, sobre todo a partir de los contratos agroindustriales. Entre otros vid. Desamparados LLOMBART BOSCH, “Las interprofesionales agroalimentarias y los contratos agroindustriales. Su vinculación al mundo agrario y a su economía en la actualidad”, Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea Coord. por Pablo AMAT LLOMBART, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 371 a 402.



La Ley regulará también los contratos alimentarios que se suscriban entre los operadores de la cadena alimentaria. Como novedad más significativa, para garantizar la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones comerciales, destaca el establecimiento de la obligación de formalizar estos contratos por escrito, lo cual afectará al contrato de suministro, al de compraventa y al de integración. Asimismo, se establece la obligación de incorporar expresamente en estos contratos escritos los elementos esenciales de los mismos (identificación de las partes, objeto, condiciones del pago, entrega de productos, derechos y obligaciones, duración y causas y efectos de la extinción) pactados libremente por las partes. Con la regulación de los contratos alimentarios también se pretende conseguir una mayor transparencia (afloramiento de economía sumergida) en las relaciones comerciales del ámbito de la cadena alimentaria.

El borrador de anteproyecto contiene una modificación de la Ley 2/2000, de 7 de enero, Reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios, para responder a la necesidad de mejorar estos instrumentos esenciales en la construcción de un sector agroalimentario competitivo, eficaz y transparente.

Se estima necesario actualizar el régimen de contratos-tipo en el ámbito agroalimentario, para dotar de una mayor estabilidad a los mercados, adaptando las producciones en cantidad y calidad a las demandas de los mercados exterior e interior y mejorando la transparencia y la competencia del mercado.

Las principales modificaciones al texto de esta ley se refieren a la posibilidad de tener en cuenta, en su caso, a la hora de fijar el precio, indicadores de precios o costes, siendo, en cualquier caso, el precio a percibir así como los indicadores que se apliquen, libremente fijado entre las partes. Estos indicadores deberán ser objetivos, transparentes y verificables, y no manipulables y se fijarán teniendo en cuenta la normativa sobre competencia.

2. El contrato tipo agroalimentario

2.1. Marco conceptual

Según el art. 2.1 de la Ley 2/2000, se entiende por «contrato tipo agroalimentario» aquel que se refiere a operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

Se entiende por «sistema agroalimentario» el conjunto de los sectores productivos agrario y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos.

El borrador de «anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria» de 18 de octubre de 2012, pretende modificar esta definición en este sentido: *Se entiende por sistema agroalimentario, a los efectos de lo establecido en esta Ley, el conjunto de los sectores productivos agrícolas, ganadero, forestal y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos* (Disposición final segunda).

El contrato tipo consiste en un modelo de contrato pactado entre los representantes de los sectores productor, transformador y comercializador, que resulta homologado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y que es publicado mediante la correspondiente Orden en el Boletín Oficial del Estado, con el fin de que puedan ajustarse al mismo los contratos de compraventa de compradores y vendedores que lo estimen oportuno.

Las competencias para homologar dichos contratos tipo se atribuyen al Estado, en el caso de que el contrato exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma, o a éstas últimas si el ámbito de aplicación quedase dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

2.2. Características del contrato



El contrato tipo agroalimentario es un modelo de contrato oficial y homologado por la autoridad competente, el Ministerio de Agricultura a nivel estatal. El procedimiento de homologación se tratará más adelante.

Este contrato presenta ciertas similitudes con los contratos de adhesión o que contienen condiciones generales, aunque el contrato tipo no resulta “impuesto” ni obligado para ninguna de las partes, sino que dichas condiciones se verifican, aprueban y homologan por el Ministerio de Agricultura, para después ofrecerse a los operadores del sector.

Podrá ser objeto de contrato tipo agroalimentario cualquier producto agroalimentario, si bien por regla general sólo podrá homologarse un contrato tipo agroalimentario por producto.

No obstante, en el caso de que determinados productos puedan presentar diferencias sustanciales en cuanto a su origen, destino final o calidad, podrán existir tantos contratos tipo como mercados específicos originen dichas diferencias.

Como se ha anticipado, el contrato es de libre y voluntaria adhesión. Ello supone que los diversos operadores del sistema agroalimentario podrán voluntariamente ajustar sus contratos (sometidos por norma al derecho privado), al contenido, clausulado, condiciones y formato del modelo de contrato tipo homologado.

2.3. Contenido mínimo obligatorio

Tratándose de un contrato / modelo oficial, destinado a ser aplicado a una pluralidad de transacciones relacionadas con un producto o subsector agroalimentario, la ley exige que como mínimo contenga determinados requisitos necesarios (art. 3).

Esta exigencia, al tiempo que pretende dotar de cierta uniformidad y armonización a la contratación, procura garantizar a las partes contratantes un mínimo de estipulaciones y pactos que deberán ser acordadas en cada operación.

a) Identificación de las partes contratantes.

Se trata de una necesidad lógica y evidente, pues la completa y suficiente identificación de las partes, ya sean personas físicas o jurídicas, sus datos fiscales, su domicilio, así como la capacidad con la que actúan (por sí o con poder de representación), resultan imprescindibles para la correcta conformación de la relación jurídica contractual privada, que de ordinario adoptará la forma de contrato de compraventa o suministro.

b) Plazo de vigencia del contrato.

La vigencia del contrato depende de la duración de la homologación oficial del mismo, que será publicada en el Boletín Oficial del Estado. Ordinariamente se homologa un contrato por temporada o anualmente. En todo caso, cabe la posibilidad de prorrogarse en el tiempo, como veremos.

c) Objeto del contrato tipo.

Deberá definirse claramente el producto, la cantidad, la calidad y la presentación, el calendario y lugar de entrega así como cualquier otro aspecto relativo a la posición comercial. Constituye ésta la parte determinante de la posición contractual del productor agrario o proveedor de productos agroalimentarios, pues debe ajustar la entrega del mismo a las condiciones objetivas estipuladas.



d) Precios y condiciones de pago.

Rige con plenitud en este ámbito el principio de autonomía de la voluntad de las partes contratantes y el respeto a la libre competencia. Así las partes pueden con total libertad negociar y fijar el precio a percibir por la transacción y las demás condiciones de pago.

En este punto, el borrador de «anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria» de 18 de octubre de 2012, pretende introducir una novedad: *El precio a percibir y los criterios para su actualización serán libremente fijados por las partes signatarias del contrato, las cuales podrán tener en cuenta, en su caso, indicadores de precios o costes. Estos indicadores deberán ser objetivos, transparentes y verificables, y no manipulables. En la fijación de los precios y condiciones de pago se tendrá en cuenta lo establecido al respecto por la normativa sectorial comunitaria* (Disposición final segunda).

Por su parte, el art. 9.1.c) del borrador de anteproyecto de ley, a propósito del precio de los contratos alimentarios (y el contrato tipo lo es), dispone que el precio deberá indicar expresamente “todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija o variable. En este último caso, se determinará en función únicamente de factores expresamente establecidos en el contrato, tales como la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto, entre otros”.

e) Forma de resolver las controversias en la interpretación o ejecución del contrato tipo.

f) Facultades de la comisión de seguimiento y, en su caso, referencia a las aportaciones económicas que pueda recabar ésta.

g) Requisito formal.

Los contratos de compraventa ajustados al contrato tipo homologado se firmarán al menos por triplicado, quedando un ejemplar en poder del vendedor, otro en poder del comprador y remitiéndose el tercero por éste a la comisión de seguimiento, donde quedará depositado.

Aunque no se establece expresamente en la Ley 2/2000 la exigencia de constancia documental de los contratos tipo, es decir, el requisito de que consten por escrito, la misma se sobreentiende a partir de la necesidad de su firma por triplicado.

Además, de llegar a prosperar el anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, éste exige a todo contrato alimentario su formalización por escrito (art. 8), por lo que el contrato tipo al quedar incluido entre ellos, deberá siempre cumplir dicha formalidad.

2.4. Relación de contratos-tipo homologados vigentes

Contrato tipo	Orden APA	B.O.E.
1. Cosecha de naranjas y grupo mandarinas a peso para su comercialización en fresco	ARM/292/2010	Nº 40, 15/02/2010
	CORRECCION	CORRECCION
2. Cultivo y compraventa de tabaco	ARM/1135/2010	Nº 107, 3/05/2010
3. Limones con destino a su comercialización en fresco	ARM/1604/2010	Nº147, 17/06/2010
4. Limones con destino a su transformación en zumo	ARM/1605/2010	Nº147, 17/06/2010



5. Pomelos con destino a su comercialización en fresco	ARM/1606/2010	Nº147, 17/06/2010
6. Pomelos con destino a su transformación en zumo	ARM/1607/2010	Nº147, 17/06/2010
7. Cosecha de naranjas y grupo mandarinas a peso, para su comercialización en fresco	ARM/1913/2010	Nº171, 15/07/2010
8. Patata dedicada al comercio en fresco	ARM/2024/2010	Nº180, 26/07/2010
9. Leche de cabra con destino a su transformación en productos lácteos	ARM/2387/2010	Nº223, 14/09/2010
10. Leche de vaca con destino a su transformación en leche y productos lácteos, periodo tasa láctea 2010/2011	ARM/2834/2010	Nº267, 04/11/2010
11. Forrajes con destino a su transformación	ARM/590/2011	Nº 18, 18/03/2011
12. Uva para la elaboración de vinos amparados por la D.O. calificada Rioja	ARM/670/2011	Nº 75, 29/03/2011
13. Vino amparado por la D.O. calificada Rioja	ARM/671/2011	Nº 75, 29/03/2011
14. Patata dedicada a la industria de transformación	ARM/672/2011	Nº 75, 29/03/2011

3. Procedimientos para la homologación de los contratos

3.1. Procedimiento ordinario

La legitimación para iniciar el procedimiento de homologación de un contrato tipo se otorga a aquellas personas, empresas e instituciones que realmente pueden tener un interés real en su aprobación y aplicación.

Así, podrán solicitar la homologación de un contrato tipo agroalimentario:

1. Las comisiones de seguimiento.
2. Las organizaciones interprofesionales legalmente reconocidas.
3. Las organizaciones representativas de la producción, por una parte.
4. Las organizaciones representativas de la transformación y la comercialización, por otra.
5. En defecto de estas últimas, las empresas de transformación y comercialización.

La documentación a acompañar a la solicitud será la siguiente:

- a) Propuesta de contrato tipo.
- b) Memoria justificativa. Deberá indicar el ámbito territorial de aplicación del contrato, el volumen previsible de contratación y la importancia económica de las transacciones comerciales.
- c) Compromiso de constituir la comisión de seguimiento, una vez homologado el contrato, en el plazo máximo de un mes desde la publicación del contrato en el BOE.
- d) En el caso de que la comisión de seguimiento vaya a recabar aportaciones económicas de los usuarios del contrato, se adjuntará una memoria complementaria donde conste: justificación de la necesidad de realizar aportaciones económicas; objetivos y finalidades que se pretenden alcanzar; programa de actuaciones previstas; cuantía de las aportaciones y procedimiento de obtención, haciendo constar expresamente si se recabarán aportaciones diferenciadas por subcomisiones; presupuesto detallado de las acciones; mecanismos de control que garanticen la correcta aplicación de los fondos percibidos.

Durante la instrucción del procedimiento el Ministerio de Agricultura analizará la viabilidad del contrato tipo propuesto, su trascendencia y la no perturbación del sector.



Para obtener una resolución favorable, en todo caso deberá existir un acuerdo entre al menos una parte que represente a la posición vendedora y una parte que represente a la posición compradora.

La resolución indicará el plazo de vigencia del contrato y su texto íntegro se publicará en el BOE.

3.2. Procedimiento especial

Para los productos afectados por la organización común de mercado, donde se condicione la obtención de beneficios a la celebración de un contrato y cuando se presenten varias solicitudes con propuestas discrepantes, el Ministerio de Agricultura podrá proceder a homologar un contrato que contenga, al menos, el clausulado exigido por la organización común de mercado.

Debe tenerse en cuenta que, atendiendo a la evolución de la regulación en materia de OCM, sobre todo desde la aprobación del Reglamento sobre OCM única, el anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria suprime el artículo 8 de la Ley 2/2000, precisamente el que regula este procedimiento especial.

3.3. Prórroga de la homologación

La solicitud corresponde a la comisión de seguimiento del contrato en cuestión, que se dirigirá al Ministerio de Agricultura antes de que finalice su vigencia.

La documentación a presentar junto a la solicitud es la siguiente:

- a) Memoria que recoja un avance de los datos fundamentales de la contratación efectuada al amparo del contrato tipo homologado cuya prórroga se pretende.
- b) Informe provisional de gestión de los ingresos percibidos, de las actuaciones realizadas, así como del cumplimiento de los objetivos previstos, en el supuesto de que se hayan recaudado aportaciones económicas al amparo del contrato tipo homologado.
- c) Memoria complementaria, si la comisión de seguimiento tiene previsto recabar aportaciones económicas.
- d) Modificaciones del contrato tipo homologado cuya vigencia termina, referidas al período de aplicación o a modificaciones en la reglamentación del sector de que se trate.

La resolución de la petición de prórroga, que adoptará la forma de Orden Ministerial, indicará el plazo de vigencia y se publicará en el BOE el texto íntegro del contrato prorrogado.

4. Las comisiones de seguimiento

4.1. Concepto

Las «comisiones de seguimiento de los contratos tipo de productos agroalimentarios» son entidades con personalidad jurídica propia e independiente de la de sus miembros integrantes, de naturaleza privada y carácter representativo, de composición paritaria y sin ánimo de lucro.

4.2. Funciones



Corresponderá a las citadas comisiones de seguimiento el ejercicio, entre otras, de las siguientes funciones:

1. Promoción, vigilancia y control de uno o varios contratos tipo homologados siempre que se trate de un mismo producto agrario.
2. Remisión anual al Ministerio de Agricultura de los datos relativos a los contratos y cualquier otra información relevante requerida por éste.
En particular:
 - a) Número de contratos de compraventa firmados al amparo del contrato tipo homologado.
 - b) Cantidad de producto e importe de la contratación efectuada.
 - c) Memoria de actuaciones, evaluación del cumplimiento de objetivos, grado de conflictividad en la ejecución de los contratos y análisis global sobre la importancia del contrato tipo agroalimentario en el sector.
3. Solución de controversias que surjan de la interpretación y aplicación de los contratos.
4. Percepción de fondos económicos para su gestión y funcionamiento.

4.3. Financiación, gastos financiables y control

Las comisiones de seguimiento podrán recabar aportaciones económicas de los signatarios de los contratos ajustados al contrato tipo para cubrir los siguientes gastos:

- a) Los generados por la gestión administrativa de las comisiones de seguimiento.
- b) Los de acciones que incidan directamente en la mejora de la calidad de los productos, en su normalización, acondicionamiento y envasado, siempre que suponga una elevación en la exigencia de la normativa vigente.
- c) Los de acciones que incidan en la mejor protección del medio ambiente.
- d) Los de acciones que mejoren la información y el conocimiento sobre las producciones y los mercados.
- e) Los de acciones promocionales que redunden en beneficio del sector o producto correspondiente.

Las comisiones de seguimiento que recaben aportaciones económicas deberán someter a auditoría externa las cuentas anuales y el informe de gestión del ejercicio en el que percibieron cantidades por los conceptos expresados. Los resultados de dicha auditoría deberán ser remitidos al Ministerio de Agricultura.

4.4. Solución de controversias

Las diferencias y conflictos que puedan plantearse en la interpretación y cumplimiento de los contratos de compraventa ajustados al contrato tipo homologado, o en las cláusulas de penalización que en ellos se incluyan, podrán ser sometidas por las partes a la comisión de seguimiento para tratar de llegar a una solución.

Por lo que respecta a la tramitación y al procedimiento de este sistema de solución de controversias, las fases son las siguientes:

1. Será necesario notificar a la comisión el conflicto surgido:
 - a) El plazo de notificación será el previsto en el propio contrato tipo.
 - b) En caso de no tener establecido ningún plazo, el plazo máximo será de setenta y dos horas a contar desde que se produzca el conflicto.
2. Los miembros de la comisión encargados de intervenir en el conflicto están sujetos a las mismas causas de abstención y recusación que los jueces. A fin de prever tales



eventualidades, se designará un sustituto para actuar en lugar del miembro que se hubiera abstenido o haya sido recusado.

3. Las partes suscribientes de los contratos deberán facilitar a la comisión de seguimiento la información y documentación necesarias para la resolución de la controversia suscitada, comprometiéndose a abonar, en su caso, los gastos originados por dicha intervención.
4. A tal efecto, respecto a los costes del procedimiento:
 - a) Podrán ser sufragados por la propia comisión en caso de que reciban aportaciones económicas y esté previsto en su presupuesto.
 - b) Cada parta pagará los gastos en proporción a la cuantía causada por cada una de ellas. No obstante, en caso de notoria mala fe de una de las partes, ésta pagará la totalidad de las actuaciones causadas.
5. El objetivo del procedimiento es alcanzar una propuesta de solución al conflicto. En efecto, en el plazo máximo de un mes a partir de la notificación del conflicto por alguna de las partes, la comisión de seguimiento deberá proponer una solución que se someterá a la consideración de éstas para su aceptación. Dicho plazo será prorrogable por otro mes más.
6. La finalización del procedimiento permite varias posibilidades:
 - a) Puede que las partes acepten la propuesta presentada por la comisión (es lo deseable), poniendo fin al conflicto y al procedimiento. Los beneficios de esta primera opción son evidentes en cuanto al menor tiempo y coste del proceso, si se compara con lo que costaría de ser remitido el conflicto a la sede judicial.
 - b) Cabe que la comisión no consiga llegar a una solución al conflicto en el plazo señalado.
 - c) También es posible que las partes manifiesten su discrepancia con la solución propuesta.

En los dos últimos supuestos, las partes podrán acudir a procedimientos arbitrales. En ese sentido cabe aplicar la [Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje](#).

En última instancia, siempre queda a disposición de las partes acudir a la vía judicial ordinaria (jurisdicción civil) para resolver el conflicto.



Agribusiness Contracts in Argentina

Contratos que Hacen a los Agronegocios en Argentina

Nancy L. Malanos¹

Abstract

In 1957 John J. Davis and Ray A. Golberg defined agribusiness as “the sum total of all operations involved in the manufacture and distribution of farm supplies; production operations on the farm; and the storage, processing, and distribution of farm commodities and items made from them.”

According to Michael E. Porter, agricultural activity is the engine of the economic development because of having multiplication capacity for value creation.

The agricultural structure is composed not only by producers, but also by other actors involved in agriculture. Agriculture as such affects also other sectors as it uses new technologies and provides raw materials for industry.

We can see a significant evolution which forces us to leave the conventional view of agriculture as a rural activity. When we speak about agriculture, we have to speak not only about the primary sector, but also about secondary and tertiary sectors of the economic system.

Key words

Agribusiness, economic developments, agriculture

INTRODUCCIÓN

Hablar de **agronegocios** implica referimos, de conformidad a la definición que en 1957 dieran John J. Davis y Ray A. Golberg a *“la suma total de las operaciones involucradas en la manufactura y la distribución de la producción agrícola, operaciones de la producción en el campo; en el almacenaje, procesamiento y distribución de los commodities agrícolas y las manufacturas hechas con los mismos”*².

Habiendo sido **clasificados** por Michael E. Porter³, clasificación a la que también otros autores aportan⁴, los agronegocios nos colocan frente a una **noción integradora** que

¹ Doctora en Derecho. Profesora de la Cátedra “Recursos Naturales y Derecho Ambiental” en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la Pontificia Universidad Católica Argentina y de la Cátedra “Derecho Agrario” en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; Secretaria del Instituto Argentino de Derecho Agrario; Secretaria General del Comité Americano de Derecho Agrario; Representante por América del Sur ante el Consejo Directivo de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios; Miembro Titular del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Región Centro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

² Alvarado Ledesma, Manuel, *Agronegocios. Empresa y Emprendimiento*, p. 29, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 2004.

³ Su clasificación apuntaba a negocios de commodities y negocios de productos diferenciados o especialidades. Los primeros están relacionados con las materias primas agropecuarias que constituyen insumos para el procesamiento industrial. En tanto los negocios de especialidades son los referidos a productos con cierto valor agregado, elaboración y diferenciación que el consumidor

parte del hecho de que **la actividad agropecuaria es el motor del desarrollo de la economía por tener capacidad multiplicadora para la creación de valor.**

Es bajo esta óptica que podemos advertir **toda una estructura donde aparecen** no sólo los **productores** sino, además, los **distintos actores que se ocupan de las tareas que la agricultura requiere.** Pero **la producción del campo también aparece arrastrando a otros sectores:** requiriendo insumos para la actividad, aplicando nuevas tecnologías que permiten producir en escala, proveyendo materia prima a la industria que les agrega valor⁵.

Evidentemente estamos frente a una **significativa evolución** que nos obliga a **abandonar la visión convencional que hablaba de la producción agraria como fenómeno que nace y muere en el establecimiento rural,** para extender la mirada más allá del sector primario e **introducimos en los sectores secundario y terciario del sistema económico**⁶.

Palabras claves

Agronegocios, Desarrollo Económico, Agricultura

1. Contratos que hacen a los agronegocios

Hemos dicho recién que **la actividad agraria arrastra a otros sectores. Abordaremos, entonces algunos de los contratos que, en Argentina y haciendo a los agronegocios, avalan esta afirmación.**

1.1 El Canje

En primer lugar aludiré al canje.

Estamos frente a una **antigua modalidad contractual que ha ido adquiriendo particulares características en estos últimos años.**

Tradicionalmente utilizado para la obtención de insumos contra la entrega de la producción existente o disponible -encontrándonos en este caso frente al típico contrato de permuta definido por nuestro Código Civil⁷-, **en los últimos tiempos se observa su enorme difusión para el logro del financiamiento que el productor necesita para llevar adelante su actividad agraria.**

percibe y que lideran el mercado, justamente, por la diferenciación y presentación que los caracteriza; citado por Alvarado Ledesma, M., Op. cit.

⁴ Victoria, María Adriana, Construcción de los agronegocios, en “VIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario”, p. 34, Rosario, Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogado de Rosario, 21 y 22 de octubre de 2010. La autora explica que, considerando las clasificaciones de la empresa agraria, según sus actividades típicas, “podría hablarse de agronegocios ‘agrícolas’, ‘forestales’, ‘ganaderos’, ‘mixtos’”, y a su vez, dentro de estas categorías, los habría de “diversas especialidades (‘carne’, ‘leche’, ‘trigo’, ‘soja’, ‘frutos frescos’, ‘hortalizas frescas’, etc.)”; aclarando que en la actualidad también cabe enumerar a los de “servicios”.

⁵ Desde quienes se ocupan de las labores de siembra, pulverización aérea y terrestre, fertilización, monitoreo de plagas y enfermedades, cosecha, acondicionamiento, transporte y comercialización, hasta de la provisión de programas de computación y asesoramiento sobre los mercados; Trucco, Víctor H., Los cambios de paradigmas y el futuro, en “El Futuro y los Cambios de Paradigmas. XIII Congreso de Aapresid”, p. 20 y ss.

⁶ Es decir, el área agroindustrial y el mundo de los servicios conexos, Alvarado Ledesma, M., Op. cit., p. 39 y 43.

⁷ El artículo 1485 del Código Civil argentino define al mutuo diciendo: “El contrato de trueque o permutación tendrá lugar, cuando uno de los contratantes se obligue a transferir a otro la propiedad de una cosa, con tal que éste le dé la propiedad de otra cosa”.

Un **financiamiento que brindan** los acopiadores, cooperativas y proveedores de semillas, fertilizantes, agroquímicos, maquinarias, combustible, y en general de todo tipo de insumos, **beneficiándose el productor** al obtener ese capital de trabajo que precisa y al asegurarse que el costo de esa financiación está directamente relacionado con la evolución del precio de sus productos⁸.

Pero también quienes financian obtienen un beneficio surgido de la diferencia entre el valor asignado a los granos en el contrato de canje y el precio de su posterior venta⁹.

Asimismo es usual **la modalidad de entrega de granos en canje por seguros y por labores culturales**. Y en este supuesto ya no podemos hablar de una permuta. Hay doctrina que se refiere a una dación en pago¹⁰ y otra al pago por entrega de bienes¹¹.

Las modalidades que asume el canje por insumos son variadas.

En el **canje tradicional o cerrado**, se fija la cantidad de insumos que el productor recibe y a la vez la cantidad de granos que el mismo se compromete a entregar; en el **canje abierto**, se establece el importe total de dinero que el productor debe pagar por el insumo adquirido y la cantidad de granos necesaria para cubrir dicho importe¹². En ambos supuestos estamos frente a un **canje a cosecha** en el que se encuentran **implícitos los intereses correspondientes a esa entrega diferida de granos al proveedor de los insumos**¹³.

Otras clasificaciones distinguen entre **el canje parcial y el total**. El primero cuando el pago es parte en especie y parte en dinero. Y el total cuando por la totalidad de los insumos se paga en especie. Además, se habla de **canjes primarios**, cuando una de las partes es un productor agropecuario, y **secundarios** cuando quien ha recibido esos granos, resultantes del canje, realiza una nueva operación de canje¹⁴.

Saliendo del canje pero **relacionado con la obtención de insumos que el productor precisa**, surge una **modalidad de fideicomiso agropecuario**. A través del mismo, el productor -que no quiere asumir los costos del acopio o del silo bolsa- transfiere en propiedad fiduciaria el excedente de sus granos (soja) al fiduciario, para que éste los destine a la explotación agropecuaria. El fiduciario los convierte en insumos y los entrega a terceros que los aplican en su explotación. Una vez levantada la cosecha, esos terceros devuelven el valor de los insumos recibidos pero en granos (soja) con más un plus conformado por iguales granos.

⁸ Alaniz, José Antonio y Golberg, Fanny Gabriela, Comercialización de granos: ingresos brutos y retenciones, p. 179, Buenos Aires, Errepar, 2009.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Así lo entienden Bavera J. y otros autores citando al artículo 1325 del Código Civil argentino: “Cuando las cosas se entregan en pago de lo que se debe, el acto tendrá los mismos efectos que la compra y venta”...; Bavera J. y Otros, Tratado Agropecuario, p. 149, Buenos Aires, Errepar, 2010.

¹¹ Lorenzo, Armando y Cavalli, César M., Las Operaciones de Canje de Productos Agropecuarios por Otros Bienes y Servicios, en “Doctrina Tributaria”, p. 876, Errepar, Boletín XXII, Buenos Aires, setiembre de 2006. Los autores citan los artículos 779 y 781 del Código Civil argentino.

El primero dispone que: “El pago queda hecho, cuando el acreedor recibe voluntariamente por pago de la deuda, alguna cosa que no sea dinero en sustitución de lo que se le debía entregar, o del hecho que se le debía prestar”.

En cuanto al segundo: “Si se determinase el precio por el cual el acreedor recibe la cosa en pago, sus relaciones con el deudor serán juzgadas por las reglas del contrato de compra-venta”.

¹² Bavera J. y Otros, Tratado Agropecuario, Op. cit., p. 152.

¹³ Manual del Operador del Mercado de Granos, p. 79, Rosario, Bolsa de Comercio de Rosario, 5ª Edición revisada y ampliada, 2009.

¹⁴ Bavera J. y Otros, Tratado Agropecuario, Op. cit., p. 153.



1.2 La Maquila Agropecuaria

Resultante de la integración vertical en la agricultura, **el contrato de maquila permite la coordinación entre el agro y la industria transformadora.**

Tipificado en Argentina como “**Contrato de Maquila o de Depósito de Maquila**” mediante la ley 25.113/99, reconoce como **antecedentes legislativos a la maquila vínica** -contemplada en las leyes de vinos 17.662/68 y 18.600/70- y a **la de caña de azúcar** que fuera regulada en el decreto 1.079/85¹⁵. Una **tipificación contractual** que ha permitido **extender su objeto a cualquier materia prima de origen agropecuario**¹⁶, y por lo tanto referirnos a la “**maquila agropecuaria**”¹⁷.

Sin descartar las **referencias históricas de la maquila que se remontan al medioevo** cuando el señor feudal imponía a los campesinos la obligación de entregar sus granos para el procesamiento en sus molinos, recibiendo por ello una porción del producto resultante, Pascual Alferillo ha explicado cómo, de la conjunción entre la influencia del sistema feudal en España y los árabes, se delinearon sus características hispánicas. También el autor señala que la caída del régimen feudal, y de sus símbolos, importó el desconocimiento de la maquila como contrato en las codificaciones decimonónicas, lo cual no fue óbice para que el instituto siguiera vigente en la costumbre¹⁸.

En Argentina, como bien ha indicado el profesor tucumano **Víctor M. Vázquez**, esta modalidad contractual fue utilizada, desde antaño, en algunas provincias como Salta, Catamarca, La Rioja, para la transformación del pimentón, la producción olivarera y la vid vinífera. Explicando sus **ventajas**, **Vázquez aludía al modesto productor que podía lograr un mayor margen de utilidad sobre sus frutos**, y también **al procesador que se liberaba del pago de la materia prima obteniendo un porcentaje del producto final** -como contraprestación por su labor- **entregando el remanente al productor**; finalmente, **cada una de las partes procedía a la comercialización del producto procesado con un precio que se mantenía actualizado**¹⁹.

Volviendo a los antecedentes legislativos de la maquila, las leyes de vinos mencionadas tuvieron la finalidad de hacer frente a la crisis del sector vitivinícola. La 17.662 reguló el contrato de elaboración de vinos para la cosecha del año '68 y la 18.600, aun vigente, estableció las pautas para la elaboración de vinos básicos -ya sea por cuenta de terceros, a maquila, o por cuenta exclusiva del viñatero- facilitando, con el sistema de maquila, la obtención de las uvas sin necesidad de movimiento de capitales por parte de los bodegueros que carecían de circulante y de créditos a bajo interés que permitieran la operatoria con estos frutos de carácter perecedero²⁰. Una normativa que, a pesar de los beneficios que implicaba tanto para los bodegueros como

¹⁵ Reglamentario de la ley nacional del azúcar 19.597/72.

¹⁶ Así lo dispone el artículo 6 de la ley.

¹⁷ Alferillo, Pascual Eduardo, El contrato de maquila agropecuaria (Ley 25.113), en “VI Congreso Argentino de Derecho Agrario Hacia la Modernización del Derecho Agrario”, p. 85, Rubinzal – Culzoni Editores, Santa Fe, 2001.

¹⁸ *Ibidem*, p. 73 y 74.

¹⁹ El autor indicaba que, según la actividad agrícola, la rentabilidad se incrementaba hasta en un 200% en relación a la comercialización del fruto primario; Vázquez, Víctor M., Sobre la necesidad de regular el régimen contractual de maquila, comunicación presentada al V Congreso Argentino de Derecho Agrario, Santa Fe, 1989, inédito.

²⁰ Alferillo, La maquila agropecuaria (ley 25.113) en la industria vitivinícola, en “La Ley Gran Cuyo”, p. 277 y 281, Año 5, Nº 3, junio de 2000.

para los viñateros, provocó, la interpretación jurisprudencial acerca de la titularidad de los vinos elaborados por cuanto “*el texto legal no lo señalaba*”²¹.

El otro de los antecedentes se refiere a la caña de azúcar. Así, el decreto 1.079/85 estableció el “*Régimen de comercialización de la producción por depósito y maquila de caña para la zafra 1985 y siguientes*”²², una alternativa voluntaria para la comercialización de la caña por cuanto, por decreto, no podía derogarse el régimen de compraventa de caña impuesto por la ley 19.597.

Este sistema de maquila para la caña ya había sido esbozado por Pigretti y Entrena un año antes de la sanción del decreto en cuestión. En un novedoso trabajo sobre el tema, los autores justificaban la necesidad de aplicar la maquila para el sector azucarero lo que iba a permitir afrontar la crisis nacional e internacional provocada por la superproducción azucarera. Se planteaba en aquella instancia, un régimen de comercialización de depósito y maquila de la caña de azúcar mediante una participación porcentual del azúcar obtenido, establecida por el Estado, a favor del ingenio industrializador²³.

Analizando ahora el texto de la ley, el contrato de maquila o de depósito de maquila, como la misma ley 25.113 denomina²⁴, **es definido** como aquél en virtud del cual “*el productor agropecuario se obligue a suministrar al procesador o industrial materia prima con el derecho de participar en las proporciones que convengan, sobre el o los productos finales resultantes, los que deberán ser de idénticas calidades a los que el industrial o procesador retenga para sí*”²⁵. Avanzando en el articulado, se agrega que **las disposiciones de la ley “serán de aplicación también a todos los contratos que tengan por objeto la provisión de materia prima de naturaleza agropecuaria para su procesamiento, industrialización y/o transformación”**²⁶, siendo probable que el hecho de que el sistema de maquila en nuestro país haya sido utilizado respecto de algunos cultivos puntuales, como así también que los antecedentes legislativos de la maquila sólo se encuentren circunscriptos a la vid

²¹ Díaz Araujo, Edgardo y Iuvaro, María José, Vitivinicultura y Derecho, p. 65 y 215, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2006. Los autores reseñan que la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación esclareció que la propiedad de los vinos correspondía al viñatero. No obstante, advierten que, en la práctica y debido a falta de controles, se asiste a abusos en contra del productor por cuanto sus vinos, generalmente, no están disponibles ni en cantidad ni en calidad, viéndose obligado a arduas tramitaciones para lograr su entrega.

²² Brebbia y Malanos, El contrato de maquila, en “La Ley”, Tomo F, p. 1150 y 1151, Buenos Aires, 2000. El decreto fue derogado por el 2284/91 de desregulación económica que argumentaba que la desregulación de la industria azucarera importaba la liberalización del cultivo, cosecha, industrialización y comercialización de la caña, pero, además, la liberalización de la obligación de pagar un precio mínimo que estaba impuesto en el decreto 1079.

Por otra parte, el decreto 1079/85 fue cuestionado por inconstitucional habida cuenta que avanzaba sobre la ley 9.643, de certificados de depósito y warrants, al permitir a los ingenios extender dichos instrumentos sobre el azúcar del productor, siendo el extensor también el vendedor de la parte que le correspondía sobre igual producto. Una facultad expresamente prohibida por el artículo 3º de la ley 9.643; Vázquez, Víctor, El contrato agrario de maquila: Régimen inconstitucional de vigencia, en “La Ley”, Tomo D, p. 1030, Buenos Aires, 1985.

²³ Pigretti, Eduardo A. y Entrena, Ricardo, Maquila de caña de azúcar, ‘warrant’ y mercado comercializador, Ponencia presentada al III Congreso Internacional de Derecho Agrario, Rosario, 1984, inédito.

²⁴ Como fuera explicado en anteriores oportunidades, se considera que el depósito de maquila no es más que una fase del contrato, siendo lo principal la transformación de la materia prima que podrá o no ser depositada; Brebbia y Malanos, Tratado Teórico Práctico de los Contratos Agrarios. Actualización, p. 36, Buenos Aires, Rubinzal – Culzoni Editores, 2002.

²⁵ Primer párrafo del artículo 1.

²⁶ Artículo 6.

vinífera y a la caña de azúcar, haya motivado al legislador para hacer la aclaración contenida en este artículo.

Otra es, en cambio, la visión del Prof. Aldo Casella quien, además de reconocer que el alcance del artículo 6 despierta muchos interrogantes, **entiende que esta norma nos coloca frente a otros contratos; a contratos afines o que comparten las características esenciales del contrato de maquila, enmarcados en la categoría de los agroindustriales.** Es decir que, para la teoría expuesta, **no todos los contratos de provisión de materia prima de naturaleza agropecuaria para su procesamiento quedarían incluidos en la referencia del artículo 6, sino aquellos agroindustriales en los cuales el productor mantenga la propiedad de la materia prima durante todo el proceso de elaboración y en los que, además, los productos finales queden total o parcialmente en propiedad del productor y a su disposición. Pero no en carácter participativo, que considera como elemento esencial en la maquila, porque, según explica el autor, el artículo 6 no menciona la participación como sí lo hace el artículo 1 y, además, porque si ello se constatará, la extensión aludida carecería de sentido al no presentarse diferencia alguna con los contratos de maquila regulados “como figura central”²⁷.**

Más allá del análisis que nos propone Casella, hay que advertir que el **“derecho de participar” en cuestión**, y al que nos referiremos de inmediato para precisar su alcance en el contexto de la normativa de la ley 25.113, **no pareciera tener la entidad suficiente como para configurarse en el elemento determinante que permita afirmar que los contratos del artículo 6 sean distintos al contrato de maquila. Tampoco lo es el hecho de que el artículo 9 de la ley disponga su aplicación supletoria a los contratos de elaboración de vinos que posibilitan el pago del precio en dinero, como sostiene Casella en abono de su postura²⁸.** No podemos dejar de remarcar que la 18.600 se refiere a **“Normas para contratos por los sistemas ‘de elaboración por cuenta de terceros’, ‘a maquila’ y ‘por cuenta exclusiva del viñatero’”**, por lo que la supletoriedad aludida sólo puede referirse a los contratos de elaboración de vinos mediante el sistema **“a maquila”**; nunca a los otros regulados por la misma ley, habida cuenta las diferencias que los separan²⁹.

Como bien ha explicado Alferillo, **la referencia de la ley al “derecho de participar”**, en las proporciones convenidas sobre el producto final, **induce a interpretar que el contrato encierra una relación societaria que en realidad no existe.** Tan es así, que **frente a este derecho personal a participar, la ley consagra, a renglón seguido, el derecho real de propiedad que le asiste al productor agropecuario sobre la materia prima, a lo largo de todo el proceso de transformación, como así también sobre los productos terminados que finalmente le corresponden.** También es del caso **destacar** que, en el mismo artículo 1, **el procesador asume la condición de depositario de los productos finales de propiedad del productor**, los que deberán ser correctamente identificados y puestos a su disposición. En definitiva, y

²⁷ Casella, *Acerca de la ley 25.113 sobre maquila y otros contratos agroindustriales*, en “III Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario”, p. 23 y 19, Rosario, IE Imprenta & Editorial, 2000. Para el autor, entonces, la ley bajo análisis contemplaría no sólo al contrato de maquila como figura central, calificado por la misma como agroindustrial, sino también a los que el artículo 6 extiende la aplicación de sus disposiciones, con la salvedad efectuada.

²⁸ *Ibidem*, p. 23.

²⁹ Brebbia y Malanos, *Tratado. Actualización*, Op. cit., p. 39.

También Alferillo, refiriéndose a la influencia en la ley 18.600, nos habla de la aplicación supletoria de la 25.113 a la “vinificación maquilera”; Alferillo, *El contrato de maquila*, Op. cit., p. 79.

más allá de la contradicción que muestra la norma aludiendo al derecho de participar, **el uso de esta terminología pareciera ser utilizada en el afán de indicar que este régimen pretende responder a los criterios de colaboración empresarial, adquiriendo de este modo perfiles exclusivos**³⁰.

Dispone además la ley aquellos **elementos que el contrato deberá contener con carácter esencial, omitiéndose indicar** otros de suma importancia como **las condiciones orgánicas en que se entrega la materia prima** y que hacen a la calidad de la misma y por ende a la calidad de los productos finales, **el lugar y fecha de su entrega, el tiempo que insumirá el procesamiento, forma de entrega del producto final, el porcentaje en que se repartirán los desechos con valor económico o sobrantes del proceso transformador**³¹. La falta de mención de la calidad de la materia prima aparece luego saneada cuando se dispone que los contratos establecerán los sistemas y procedimientos de control del procesamiento de los productos que le permitan al productor verificar la correspondencia entre las calidades y cantidades pactadas y las entregadas; también cuando se indica que los productos finales que recibe el productor deberán ser de idénticas calidades a los que el industrial o procesador retenga para sí.

En su artículo 3, se señala la **nulidad de las cláusulas que impongan al productor la obligación de vender parte o todos sus productos finales al procesador, o que traben la libre comercialización de dichos productos por cuenta del propietario**. Se trata de una cláusula que, al igual que la del artículo 17 de la ley de 13.246 de arrendamientos rurales y aparcerías, tiende a evitar el estado de dependencia o subordinación del productor agropecuario que siempre es la parte más débil de la relación contractual.

Si bien el artículo 5 contiene una norma de carácter procesal al indicar que **las acciones derivadas de la ley tramitarán por juicio sumarísimo o el trámite abreviado que sea equivalente, haciendo incluso referencia a la prueba pericial**, lo que bien podría ser considerado inconstitucional -por cuanto todo lo relativo al procedimiento es de estricta competencia provincial³²-, **la doctrina es acorde en aceptar su utilidad** en este tipo de actividades económicas donde el **carácter perecedero de la materia prima** es lo determinante³³.

De suma importancia resulta el artículo 7 al disponer la **inscripción de los contratos en los Registros Públicos que se crearen en la jurisdicción de cada provincia, y hacer depender de esta inscripción la protección que, el artículo 8, le otorga al productor para el caso de falencia del procesador**.

Al respecto, **Alferillo** tiene dicho que **esta exigencia es una formalidad que pone en peligro la protección pretendida para el productor que opta por el sistema de maquila**. En efecto, **para la procedencia de la acción de restitución de bienes de**

³⁰ Alferillo, *La maquila agropecuaria*, Op. cit., p. 279.

³¹ Alferillo, *El contrato de maquila*, Op. cit., p. 77; Caruso, *Contratos de maquila o de Depósito de Maquila*, en "La Ley", Tomo A, p. 1272, Buenos Aires, 2003; Vázquez, *Sobre la necesidad*, Op. cit. Alferillo indica acertadamente que el tipo de producto final dependerá de las condiciones orgánicas con las que la materia prima haya sido entregada, destacando asimismo la importancia de señalar el lugar de entrega de la materia prima debido a los costos del flete para su transporte; debiendo presumirse el lugar más cercano al de producción, cuando se omita su determinación, por ser el productor la parte más débil de la relación contractual.

A su turno Vázquez propone que, a falta de acuerdo, la distribución de los desechos con valor económico (ya sea melaza, hollejo, orujo, etc.) se realice en igual proporción a la pactada para el producto final.

³² Artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

³³ Alferillo, *La maquila*, Op. cit., p. 282, Caruso, Eduardo A., *Contratos de maquila*, Op. cit., p. 1273.

terceros, tal como lo establece la modificación que la 25.113 ha introducido en el artículo 138 de la ley 24.522 de concursos y quiebras, **más que acreditar la registración del contrato es indispensable probar la efectiva entrega de la materia prima al procesador, permitiendo así determinar la composición del activo de la masa concursal**³⁴. Pero fundamentalmente, como explica el autor, **limitar el ejercicio de esta acción de restitución, por la falta de inscripción del contrato, sería notoriamente inconstitucional al violarse el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de nuestra Constitución Nacional**. Además, se estaría impidiendo el ejercicio de las facultades emergentes del derecho real de dominio de conformidad con lo dispuesto por el Código Civil. Sin tampoco olvidar que **la acción en cuestión “es una adecuación de la reivindicación civil al proceso concursal”**³⁵.

Por otra parte, **salvo los registros existentes en la provincia de San Juan y Mendoza -anteriores a la ley 25.113 y exclusivamente para “contratos y movimientos de vinos y mostos”³⁶- y el recientemente creado para los “contratos de maquila para caña de azúcar”³⁷, no existen en el país otros que puedan servir a efectos de la**

³⁴ Alferillo, El contrato de maquila, Op. cit., p. 83. El autor enseña, basándose en el Profesor Julio César Rivera, que la ley 24.522 excluyó concientemente el requisito de la inscripción por cuanto el agregado que la ley 24.054 había realizado al texto originario de la 19.551, en el 1er. párrafo de su artículo 142, e idéntico al texto actual del artículo 8 de la 25.113, había agravado la situación del maquilero exigiendo la protocolización del contrato en un registro público.

El artículo 138 de la ley de concursos y quiebras 24.522 dispone: “Cuando existan en poder del fallido bienes que le hubieran sido entregados por título no destinado a transferirle el dominio, los terceros que tuvieren derecho a la restitución pueden solicitarla, previa acreditación de su derecho conforme con el art. 188”.

El párrafo que la ley 25.113 ha agregado al artículo 138 de la ley de concursos y quiebras dice: “Se incluyen en esta norma los bienes abstenidos de la transformación de productos elaborados por los sistemas denominados ‘a maquila’, cuando la contratación conste en registros públicos”.

³⁵ *Ibidem*, p. 84 y 85. En lo que respecta a la acción de reivindicación civil del artículo 2758 del Código Civil que dispone: “La acción de reivindicación es una acción que nace del dominio que cada uno tiene de cosas particulares, por la cual el propietario que ha perdido la posesión, la reclama y la reivindica contra aquel que se encuentre en posesión de ella”, el autor nos indica que basta con que el productor maquilero acredite la celebración del contrato y la entrega de la materia prima para su elaboración para que proceda la acción de restitución del bien en poder de la masa concursal o de la quiebra.

³⁶ Hace notar Aldo Casella que en la provincia de San Juan fue creado el Registro de Contratos y Movimientos de Vinos y Mostos (ley 6.686/96) donde son registrados los contratos de elaboración y que además emite certificados de propiedad de vinos y mostos transmisibles por endoso. También en la provincia de Mendoza (mediante ley 6.110/94) se creó un registro de nombre similar para la anotación de contratos y precontratos referidos a la elaboración, compraventa, permuta u otro tipo de operación comercial de vinos y/o mostos propiedad de maquileros y/o terceros propietarios; Casella, Acerca de la ley, Op. cit., p. 28.

³⁷ Resolución General de AFIP 3.099/2011.

En los Considerandos de esta Resolución se alude al “régimen de retención del impuesto al valor agregado para los operadores de caña de azúcar”, aconsejándose “implementar un sistema de registro de los contratos de maquila para caña de azúcar” a efectos de evitar cualquier operación que derive en una evasión tributaria. Se crea, así, el “Registro de los Contratos de Maquila para Caña de Azúcar” estableciendo obligatorio el registro de estos contratos celebrados en el marco de la ley 25.113.

La obligación queda a cargo de los ingenios que lleven a cabo la molienda fijándose distintos plazos. Dentro de los quince días hábiles administrativos siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta Resolución -13 de mayo de 2011-, si los contratos para la zafra 2011 se celebraron con anterioridad a dicha fecha. Si se tratara de contratos celebrados a partir de la vigencia de la Resolución 3.099, dentro de los 15 días hábiles administrativos siguientes a su celebración o con anterioridad al ingreso de la caña al ingenio si esta fecha fuera anterior. Y para el caso de contratos con entrega parcial de la caña de azúcar, su registro deberá efectuarse antes de la primera entrega de la materia prima.

registración que la ley exige. En consecuencia, para los contratos que no pueden ser inscriptos por falta de Registros Públicos en las jurisdicciones provinciales, ninguna consecuencia jurídica podrá acarrear el incumplimiento del artículo 7 de la ley sobre la acción de restitución, si debiera, eventualmente, ser ejercida.

Con respecto a la **maquila vínica**, ya hemos mencionado el carácter supletorio de la **ley 25.113 con respecto a la ley 18.600**. En consecuencia, **la 25.113 posibilitará la elaboración, mediante el sistema de maquila, de vinos con mayor valor agregado e, incluso, el procesamiento de la uva para otros usos**³⁸.

Para finalizar con el análisis de la ley, podemos decir que en su artículo 7 se refiere al **contrato de maquila como contrato agroindustrial**³⁹, lo que si bien podría justificarse por el hecho de que esta ley se orienta a la regulación de la actividad económica que se integra entre la producción agropecuaria y la industria, **debemos necesariamente indicar la diferencia existente entre estos dos contratos agrarios de integración vertical**.

No sin antes mencionar que **el contrato de maquila**, al igual que los agroindustriales, **entra en la categoría de contrato agrario en sentido amplio**; por ende, **está preordenado al servicio de la empresa agraria que ya está constituida para facilitarle su desarrollo**, siendo siempre el empresario agrario una de sus partes.

Mientras que **los contratos agroindustriales** son acuerdos en virtud de los cuales el productor produce una determinada cantidad y calidad de materia prima de origen agropecuario, convenida previamente con el industrial o empresario comercial, obteniendo como contraprestación una suma determinada de dinero, existiendo además un entrecruzamiento de obligaciones de dar y hacer entre las partes, **en el contrato de maquila las partes se vinculan una vez que la recolección del fruto se ha producido o la cría ha sido obtenida sin intervención alguna del procesador**. En el contrato de maquila **quien paga, en un porcentaje o en una cantidad del producto final y por el procesamiento o transformación efectuada sobre la materia prima, es el productor agropecuario al procesador o industrial**; opinión diferente es la de Pigretti al interpretar que **es el industrial quien paga, con cierta cantidad de productos elaborados, al productor por la materia prima que éste le ha entregado**⁴⁰.

En efecto, y como vemos, **las diferencias entre ambos tipos contractuales son notables** y ello justifica aclarar que **la terminología utilizada por el legislador no es la adecuada**.

Pese a los años transcurridos desde la sanción de esta ley que brinda al productor agropecuario una eficaz herramienta para obtener la transformación de su materia prima, beneficiándose con la incorporación del valor agregado que representa el producto industrializado y con la posibilidad de decidir el momento oportuno para su venta sin verse apremiado por la conservación de la producción

Para realizar dicho registro, debe ingresarse al link “Registro de Contratos de Maquila de Caña de Azúcar” que se halla en el sitio web de la AFIP (www.afip.gob.ar), para lo cual se debe contar con la correspondiente “Clave Fiscal”. Una vez que se ingresan todos los datos solicitados, el sistema emite una constancia del registro efectuado con su correspondiente número en original para el ingenio, y duplicado para el productor.

³⁸ Alferillo, *La maquila*, Op. cit., p. 282.

³⁹ Incluso Alferillo hace alusión al “régimen legal para los contratos agro-industriales de maquila”; Alferillo, *El contrato de maquila*, Op. cit., p. 73.

⁴⁰ Pigretti Eduardo A. y Colaboradores, *Contratos Agrarios*, p. 43, 45 y 48, Buenos Aires, Depalma, 1995.

primaria⁴¹ -contando incluso con la exención impositiva al disponerse que esta relación no constituye actividad o hecho económico imponible⁴²-, podemos decir que **no ha sido una normativa con mayor difusión a nivel nacional.**

CONCLUSIONES

Si prestamos atención al **crecimiento de la producción granaria argentina en los últimos años⁴³**, con una **nueva cosecha récord para la campaña 2010/2011 de 101.074 millones de toneladas** que **contribuye con el 55%** de las exportaciones **en base monetaria**, como también a los **volúmenes de exportación** constituidos en un **75%** por **agroalimentos⁴⁴**, resulta claro que **el futuro está en manos de la cadena de valor a la que aportan los agronegocios.**

Evidentemente **resulta indispensable dar valor agregado a nuestra producción primaria** y, en tal sentido, ha sido lanzado el **Plan Estratégico Agroalimentario 2020** entre cuyos **objetivos** se encuentran los de **aumentar la producción granaria en más de 160 millones de toneladas de granos** y **agregarle valor a no más de 70 km del lugar de producción para mantener a la población rural evitando las migraciones hacia los centros urbanos⁴⁵.**

Pero no debemos olvidar que los agronegocios también **nos colocan ante la industria transformadora, consecuencia de los contratos agroindustriales y de la maquila, la que puede resultar contaminante.**

Frente a la transversalidad que muestra el Derecho Agrario contemporáneo, llevando adelante una gestión productiva que se proyecta hacia el ambiente y la alimentación, **resulta asimismo indispensable asegurar que las actividades de maquila -y por cierto las agroindustriales- se lleven a cabo respetando los principios de prevención y el precautorio. Sólo de este modo el desarrollo económico irá unido al desarrollo social y a la preservación del patrimonio natural, evitando y/o minimizando los riesgos inherentes de tales actividades.**

⁴¹ El profesor tucumano Víctor Vázquez indicaba que la industrialización en algunos productos primarios significaba una rentabilidad superior al 200% y que el precio del producto procesado siempre se mantenía actualizado; Vázquez, Sobre la necesidad, Op. cit.

⁴² Artículo 1 ley 25.113, último párrafo.

⁴³ Desde los 44 millones de toneladas (Mt) consideradas récord en la campaña 1984/1985, recordemos los datos de las cosechas de los últimos años -también consideradas récord- para advertir el crecimiento aludido: 85 Mt de la campaña 2004/2005, algo más de 77 Mt en 2005/2006, más de 94 Mt en 2006/2007, casi 97 Mt en 2007/2008, más de 61 Mt en 2008/2009 y casi 95 Mt en 2009/2010; Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en “Anuario Estadístico 2010 de la Bolsa de Comercio de Rosario”, Rosario, Dirección de Informaciones y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario, 2011.

⁴⁴ Fuentes: INDEC y Dirección de Información y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario años.

⁴⁵ El Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) 2020 fue anunciado el 5 de setiembre de 2011. La producción que se espera alcanzar para 2020 se realizará, según las proyecciones que se indican, sobre 42 millones de hectáreas, pretendiéndose, además, triplicar las exportaciones agroalimentarias.



Marketing of Farm Products covered by Standards Agreements Seller – Buyer for Agrifood (contrato – tipo) and Role of the Arbitration and Mediation in Resolution of Disputes

La Comercialización de los Productos Agroalimentarios a Través
de los Contratos Tipo de Productos Agroalimentarios a y la Mediación
en la Resolución de sus Controversias

Gloria Domenech Martinez¹

Abstract

*Under our research approach, the three relevant economical factors in the farming systems are: the available land [Usable Agricultural Area], the job performed by the farm holder (including non salaried family workers) and the **placing on the market** of the farm output.*

Key words

Marketing, Agrifood products, Contracts

Resumen

*Consideraremos que la explotación agraria está basada en tres elementos básicos: la tierra, el trabajo del agricultor y su **comercialización**. En el marco de la actividad agraria, no podemos olvidar, que una vez logrado el producto es esencial el conocimiento de su mercado y los **medios de comercialización**. Al mismo tiempo, los productores de forma individual o agrupados en distintas formas, pueden establecer con las empresas de la industria alimentaria, comerciantes, y distribuidores, de forma alternativa o combinada con alguno o todos los **eslabones de la cadena agroalimentaria**, las condiciones de la comercialización de los productos agrarios. En este ámbito, nos encontramos ante la llamada **economía contractual**, fórmula que desde hace algunos años ha sido estimulada por los poderes públicos y uno de sus instrumentos son **los contratos- tipo** que serán objeto de análisis desde la perspectiva del **derecho positivo español**, a cuyo contenido propondremos la incorporación de la **mediación** como fórmula alternativa de resolución de las controversias que puedan surgir entre las partes contratantes.*

Palabras claves

Comercialización, Productos Agroalimentarios, Contratos

INTRODUCTION

Concerning the placing on the market, we consider as a key factor the **improvement of the knowledge** of the market and the **marketing channels**, where the producers, individually or associated, shall play an essential role through signing combined agreements with **relevant stakeholders of the food chain** (dealers of the food industry, retailers, distributors, etc) in order to set up common and profitable conditions for the marketing of their agricultural products.

¹ Profesora U.P.Valencia, Doctor, Abogado.



In this area, we face the so-called **contractual agricultural economy**, which has been encouraged by the Spanish government in the past years by the enhancement, by law, of the standard- contracts (contrato-tipo) which involved farmers and dealers in the optimisation of the agricultural marketing. Those types of contracts are analyzed here from the perspective of the **Spanish positive law**, where we also propose the inclusion in this framework of specific **arbitration and mediation procedures** to solve disputes between the parties.

1. La actividad agraria y la comercialización de su producto a través del contrato agroindustrial

Consideraremos que la explotación agraria está basada en tres elementos básicos: la tierra, el trabajo del agricultor y su **comercialización**. En el marco de la actividad agraria, no podemos olvidar, que una vez logrado el producto es esencial el conocimiento de su mercado y los **medios de comercialización**.

La transformación de **la actividad de producción agraria moderna debe atender a la problemática** no tanto de aumentar la cantidad y la calidad de dichas producciones, preocupación que ya se encontraba en los padres fundadores de la C.E.E. que tuvo su reflejo en los artículos 32 y 33 del Tratado², como **de proteger a los productos, a los mercados³ y a los consumidores⁴**. Como muestra del carácter dinámico de la materia objeto de estudio hemos de significar que junto a las tradicionales formas de contratación han ido surgiendo otras nuevas, como por ejemplo, los contratos de integración agroalimentarios.

También, merece ser destacada **la aparición de instrumentos nuevos** a los que se les encarga un papel relevante en materia **de armonización de los intereses** de las distintas partes intervinientes **en el sistema agroalimentario**, nos referimos a las Organizaciones Interprofesionales Agroindustriales (OIAS), a las que hoy en día se reconoce la necesidad de su existencia, también en nuestro país⁵. Las OIAS **articulan las fases de la cadena alimentaria**, porque pueden agrupar dos o más eslabones de la cadena agroalimentaria. Este engranaje **les permite tener una posición privilegiada en el ámbito de las fórmulas contractuales, los contratos- tipo, que pueden surgir con su iniciativa de homologación, abarca la gestión de los interés generados en su**

² Antiguos 38 y 39. Hoy modificados en parte por el Tratado de Lisboa 2007/C306/01, pág. 54 y55, a través de su artículo 2 “El Tratado Constitutivo de la Unión Europea queda modificado de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo”, señalando a continuación las “modificaciones horizontales” a través de ordinales. De dichos ordinales a la materia agraria afectan los números 47, 48 y 49.

³ Acuerdos Blach Hause, en materia de la P.A.C. caja verde y ámbar. Había de garantizarse un nivel de vida equitativo a la población agrícola mediante el incremento de la productividad agrícola y la estabilidad en los mercados, añadiendo posteriormente que al tiempo se pretendía garantizar los abastecimientos de los consumidores a precios razonables. POMED SÁNCHEZ, L La distribución de competencias sobre la agricultura en el marco de la Unión Europea” Revista de Administración Pública, núm. 148,1999, pág. 140

⁴ Se incorporan a partir de la Agenda 2000 la seguridad alimentaria y los años al medio ambiente. En la década de los noventa Europa fue azotada por diversas crisis alimentarias de enormes proporciones que pusieron de manifiesto las serias deficiencias de la legislación alimentaria europea, entre ellas, por ser las más difundidas, la encefalopatía espongiforme bovina, conocida coloquialmente como enfermedad de las vacas locas, posteriormente la contaminación con dioxinas y la fiebre aftosa.

⁵ Reguladas en la Ley 38/1994, de 30 diciembre; Reglamento 705/1997, de 16 mayo; Real Decreto 1660/2000, de 29 septiembre; Real Decreto 1290/2007, de 28 septiembre.

entorno y fina con la resolución de los conflictos, incluida la mediación como fórmula alternativa de resolución de controversias⁶.

El contrato agroindustrial ha de presentarse dentro de la contratación agraria como un instrumento adecuado a la realización de fines, no sólo individuales, sino también sociales. Entre los autores españoles que se han ocupado del estudio de los contratos agroindustriales, podemos destacar al Profesor AMAT ESCANDELL⁷ que los ha definido como “aquellos contratos concluidos entre una firma industrial o comercial, y uno o varios agricultores 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”. Para otros autores, como EMILIO BELTRAN⁸, las expresiones contratos de integración e integración vertical son equivalentes, al definir bajo la expresión “contratos de integración vertical”, como “aquellos de colaboración entre productores agrícolas y empresarios industriales o comerciales en cuya virtud el empresario mercantil -integrador- se obliga a proporcionar medios necesarios para el cultivo (o cuidado del ganado), a prestar asistencia técnica y a adquirir la cosecha (o el rebaño) en el período pactado al mismo empresario integrador”. El profesor VATTIER FUENZALIDA⁹, critica el empleo de forma indistinta de las expresiones “contratos agroindustriales” y contratos de “integración” que se hace en España.

Como caracteres de los contratos agroindustriales destacaremos que se trata de contratos consensuales, bilaterales, sinalagmáticos y conmutativos o de cambio, con ciertos grados de contratos de adhesión y normativos¹⁰, al ser homologados por la administración.

⁶ Como posteriormente tendremos ocasión de analizar con mayor detenimiento, a título de ejemplo, las O.I.A.S (Organizaciones interprofesionales Agroalimentarias) podrán proponer la homologación de un contrato tipo agroalimentario, en dicho supuesto la Comisión de Seguimiento se nombrará en el seno de dicha O.I.A. (Organización interprofesional Agroalimentaria), etc....

⁷ AMAT ESCANDELL, L. en “La legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación de mercado”. Revista de Derecho Agrario y Alimentario, núm.8, abril-junio 1987. Pág. 8. Y en este mismo sentido también encontramos a DIEZ RUBIO, C. En La interprofesión: un marco idóneo para la negociación colectiva en el ámbito agroalimentario”, Derecho Agrario Ante el tercer milenio, VI Congreso Mundial de Derecho Agrario (UMAU), Director-Ordinador Ramón Herrera Campos, Pág. 403.

⁸ EMILIO BELTRAN “Sobre los contratos de integración vertical en la agricultura”, en Revista General de Derecho página 455

⁹ VATTIER FUENZALIDA VATTIER FUENZALIDA, C. “Los contratos agroindustriales introducción y problemas, La agroindustria, Lerida 1992, pág. 141, señala que el calificativo de agroindustrial es parcial porque olvida la ganadería y la comercialización; es opaco porque no explica el contenido jurídico de la relación; es confuso porque no distingue la integración a monte y a valle, esto es, la anterior y la posterior al momento esencial de la obtención del producto agrícola objeto del contrato; además, caben contratos agroindustriales que no produzcan la integración entre las partes, como es el caso de la compraventa ordinaria.

¹⁰ MESSINEO En “Doctrina general del contrato” en español tomo I, Pág. 447. Señala que las denominadas condiciones generales, son muy afines a los contratos de adhesión y sobre todo a los contratos-tipo.

CASTAN TOBEÑAS define los **contratos tipos** como una categoría contractual nacida de las exigencias de la vida económica moderna, y estudiada, sobre todo, por la doctrina italiana. En realidad **constituyen una modalidad de los contratos normativos** y de los colectivos, diferenciándose de estos últimos al decir de MESSINEO, en que ofrecen ya el esquema concreto del contrato individual, consignado frecuentemente en modelo o formularios impresos.

Suelen operar en las ordinarias relaciones contractuales entre particulares, y son el exponente de la tendencia a hacer constantes y uniformes ciertas cláusulas contractuales, como resultado de larga experiencia o como exigencia de postulados de organización técnica en las relaciones patrimoniales



2. La regulación de los contratos agroindustriales en España

Al tratar la situación de los contratos agrarios en España¹¹, siguiendo al profesor SANCHEZ HERNANDEZ¹², podemos señalar que las vicisitudes más recientes acaecidas en esta materia son: el desinterés y la tendencia a la desregulación, la intervención administrativa, el carácter del contrato agrario como instrumento para lograr conciliar intereses encontrados, y la constante transformación de la moderna actividad de producción agraria.

Los contratos agroindustriales se han regulado desde hace tiempo en España, como ocurre en otros países europeos. Encontramos sus antecedentes de derecho comparado, principalmente en los países de nuestro entorno, como Francia¹³, Italia¹⁴ y Alemania¹⁵. También en numerosos países Iberoamericanos, en especial, en aquellos que durante los años '60 promulgaron las llamadas leyes de reforma agraria integral¹⁶.

En **la actualidad, se regulan través de la Ley 2/2000**¹⁷, de 7 enero, de Contrato tipo de Productos Agroalimentarios, estableciendo el procedimiento para su homologación, siendo necesario acreditar su viabilidad, transcendencia y la no perturbación del sector¹⁸ como premisas para su aprobación y registro. Dicho procedimiento se caracteriza por su carácter elemental atendiendo al contenido de las cláusulas exigidas y sencillo el sistema previsto para resolver las controversias. En la propia **Exposición de Motivos** de la Ley 2/2000, se justifica la modificación, al señalar como en la anterior regulación¹⁹ se establecía un sistema de contratos tipo homologados que hoy ha perdido su razón de ser desde la entrada en vigor de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAS)²⁰.

llamadas de masa o en serie. Se hallan figuras de contrato-tipo en materia de seguros marítimos y seguros de daño, en las relaciones entre autores y editores, en la locación de casas etc..

¹¹ LLOMBART BOSCH, A. "Los contratos Agrarios: su especialidad". Temas de Derecho Agrario. Servicio de Publicaciones, Colección : libro-Apunte, núm. 20. U.P.V. Valencia, pág. 81y 82. Señala que los grandes cambios sufridos se deben principalmente a los siguientes factores: la formalización y burocratización de la economía agraria, las transformaciones acaecidas en los modos de vida rural, y las relaciones que se han establecido entre productores y transformadores, o entre los propios agricultores. "Los contratos Agrarios: su especialidad". Temas de Derecho Agrario. Servicio de Publicaciones, Colección : libro-Apunte, núm. 20. U.P.V. Valencia, pág. 81y 82.

¹² SANCHEZ HERNANDEZ.A. El derecho Agrario: Modernización y Desarrollo Rural. Tirant Lo Blanch. Valencia.2001.pág. 241 a 244.

¹³ Ley de Orientación agraria de 5 de agosto de 1960; Ley complementaria de la anterior de 8 de agosto de 1962; y Ley de 8 de julio de 1964 sobre economía contractual.

¹⁴ Ley 674, de 20 de Octubre de 1978, sobre contratos interprofesionales.

¹⁵ Ley de 16 de Mayo de 1969, que fomentó las agrupaciones de productores.

¹⁶ AMAT ESCANDELL, L. en "La legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación de mercado". Revista de Derecho Agrario y Alimentario, núm.8, EDIASA, Madrid, abril-junio 1987. Pág. 12.

¹⁷ B.O.E. de 10 enero de 2000.

¹⁸ Art. 6 de la Ley 2/2000.

¹⁹ Ley de 19/1982 de 26 de mayo , sobre contratación de productos agrarios, BOE núm. 137, de 9 junio 1982.

²⁰ Ley 38/1994, de 30 de diciembre , modificada por Ley 53/2002 de 30 de diciembre, Ley de Medidas Urgentes 2003, que por su artículo 117, modifica el art. 8.1 de la OIAS y la Ley 62/2003, Ley de Medidas Urgentes 2004, que a través de su art. 119.1. modifica el art. 8 de las OIAS y por el art. 119.2 se modifica el art. 9 de las OIAS. Y su Reglamento se aprueba por el Real Decreto 705/ 1997, de 16 de mayo de 1997, modificado por el Real Decreto 1660/2000, de 29 de septiembre, y posteriormente derogado por el Real Decreto 2070/1995 de 22 de diciembre de 1995. Resolución de 20 de enero 2004 por la que se establecen las ayudas máximas a las Comisiones de Seguimiento, reguladas por la Orden 8 de noviembre de 200 (BOE 21 enero de 2004).

En ésta nueva regulación, con técnica poco usual, se **define el contrato-tipo como “aquel que se refiere a operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación”**, añadiendo, que dicho contrato **“tendrá la consideración del modelo al cual podrán ajustar sus contratos, sometidos al derecho privado, los operadores del sistema agroalimentario”**, incluyendo tanto en el sector de la producción como en el de la comercialización y en el de la transformación.

También, resulta sorprendente que se defina el **sistema agroalimentario**, incluyendo, en dicho concepto, las dos importantes actividades en dicho concepto “el conjunto de los sectores productivo, agrario y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos”. Por lo general, el sistema agroalimentario interprofesional se identifica con la cadena agroalimentaria, aunque, en dicha norma, al hablar de “sistema” se está refiriendo a una serie de fases organizadas o eslabones que coordinan los sucesivos procesos productivos que sufre una materia agraria y que el sistema regula conjuntamente.

Esta norma **sólo atañe a la compraventa del producto agrario**. Aunque, en el texto no se alude directamente a la compraventa²¹, no obstante, a lo largo de su articulado hay indicios suficientes para concluir que estamos ante este negocio jurídico. Extremo que se deduce claramente cuando se describe el contenido mínimo²² del contrato tipo, o, cuando, se reseña a la necesidad de su homologación²³.

En el **ámbito territorial** cabe destacar dos ámbitos distintos en la regulación de los contratos tipo. En aquellos supuestos de ámbito geográfico superior a una Comunidad Autónoma, cuya competencia corresponderá al Estado²⁴, como subraya la Ley 2/2000²⁵, y el Real Decreto 686/2000²⁶. En los contratos – tipo homologados de ámbito geomorfológico igual o inferior a una Comunidad Autónoma, cuya potestad legislativa recaerá en dicha Comunidad Autónoma²⁷, cuando en uso de su potestad legislativa así lo acuerde²⁸.

El **carácter civil de esta figura jurídica** no ofrece duda alguna. Su carácter civil es consecuencia directa de la distribución de competencias que la propia Constitución hace entre el Estado y las Comunidades Autónomas, consideradas en líneas anteriores. No obstante, en el propio Código de Comercio encontramos artículos que excluyen la

²¹ En el texto de la Ley 2/2000, no se alude al contrato de compraventa. Se habla por primera vez de “contrato de compraventa en el texto del Real Decreto 686/2000 de 12 de mayo que desarrolla la Ley 2/2000, tanto en la propia Exposición de Motivos, como en el articulado del mismo, en los artículos: 3, pár.2; 10 pár. 1; 19 pár.1,a y 19 pár.2.

²² Art 3 de la Ley 2/2000.

²³ Art. 5 de la Ley 2/2000.

²⁴ A tenor del contenido del art. 149.3 de la Constitución Española.

²⁵ **Artículo 1** “ El objeto de la presente Ley es regular la homologación de los contratos tipo agroalimentarios cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma” .

²⁶ Artículo 1 “El presente Real Decreto tiene por objeto desarrollar la Ley 2/2000, de 7 de enero, Reguladora de los Contratos Tipo de Productos Agroalimentarios, cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma.”

²⁷ En virtud del contenido del art. 148.7 de la Constitución Española y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

²⁸ **A título de ejemplo: Orden** de 26 de enero 2005 LPV 2005/ 68, homologa contrato-tipo de compraventa y recepción de colza destinada a la fabricación de productos que no se destinen directamente al consumo humano o animal (BO País Vasco 14 febrero 2005, núm. 30). **Orden** de 14 de octubre 2008 - LEG\2008\6681, homologa el contrato-tipo para compraventa de castañas galegas, denominación de origen (DO. Galicia 20 octubre 2008). **Orden** de 22 de junio 2011, **Extremadura**, homologa el contrato-tipo de compraventa de pimiento seco en cáscara con destino a su transformación en pimentón con Denominación de Origen Protegida “Pimentón de la Vera”, que regirá durante la campaña 2011 (LEXT 2011/238).

consideración de un contrato como mercantil cuando la otra parte no es comerciante²⁹, en nuestro contrato tipo de productos agroalimentario, el agricultor, no es comerciante. También llegamos a la misma conclusión siguiendo al Profesor VICENT CHULIA³⁰, para quien la compraventa sólo es mercantil cuando se reúne acumulativamente los siguientes requisitos: ha de recaer sobre bienes muebles; el comprador ha de adquirir la cosa para revenderla; el vendedor no ha de ser agricultor, ganadero, artesano o consumidor. Circunstancia esta última que se da en los contratos-tipo objeto de nuestro análisis. En igual sentido deben concluirse a tenor del contenido de la propia Ley 2/2000, que en su art. 2.1. se refiere, no al carácter civil, sino, al privado, de los contratos agroindustriales, al señalar quedan “sometidos al derecho privado...”, y al guardar silencio sobre la especificidad mercantil, postula su naturaleza civil de dichos negocios jurídicos.

El objeto de un contrato tipo puede ser cualquier producto agroalimentario, la homologación del contrato tipo agroalimentario se limita a uno a por producto. No obstante, aquellos supuestos en los que un mismo producto agroindustrial pueda tener un mercado específico en relación a su origen³¹, destino final³² o calidad del producto³³ se considerará objeto distinto a los efectos de homologación del contrato tipo.

La **petición de homologación de un contrato-tipo puede ser solicitada** por una sola de las partes de la relación, tanto, por aquellas que representen a la producción las Organizaciones Interprofesionales(OI)³⁴, las Organizaciones Profesionales(OP), como, por empresas de transformación y de comercialización³⁵, de tal forma que si coincidieran varias peticiones de homologación sobre un mismo producto, solamente se

²⁹ Arts. 325 y 326 del Código de Comercio.

³⁰ VICENT CHULIA, F. “Introducción al Derecho Mercantil” Editorial Tirant Lo Blanch 2002, pág. 719

³¹ Homologa el contrato tipo de compraventa de uva para su transformación en vino de la denominación de origen Valdeorras para las campañas 2010/2011, 2011/2012 y 2012/2013. Orden de 7 de octubre 2010

³² **Orden Pomelo Zumo, AAA/933/2012**, de 25 de abril, homologa el contrato-tipo de compraventa de pomelos para zumo que regirá para la campaña 2012/2013 (BOE 4 mayo 2012, núm. 107 pág. 33850]). **Orden Pomelo fresco AAA/932/2012**, homologa el contrato-tipo de compraventa de pomelos con destino a su comercialización en fresco, que regirá para la campaña 2012/2013 (BOE 4 mayo 2012, núm. 107 pág. 33847).

³³ ORDEN ARM 67/2011, de 16 de marzo, por la que se homologa el contrato tipo de compraventa de vino amparado por la denominación de origen calificada “RIOJA”, Campaña 2011. BOE núm. 75 de 29 marzo de 2011 “ Octava. Cesión . □ Si, durante la vigencia del presente contrato, el Vendedor y/o el Comprador transmiten por cualquier título sus bodegas inscritas en la D.O.Ca. «Rioja», ambas partes se obligan a hacer constar en las transmisiones la existencia del presente contrato, para que el nuevo titular o, en su caso, los nuevos titulares, se obliguen al cumplimiento del mismo. Por su parte, el Comprador puede ceder los derechos y obligaciones adquiridas en este contrato, previo consentimiento expreso del Vendedor.”

³⁴ Orden ARM/2641/2011, de 21 de septiembre, por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de limones con destino a su comercialización en fresco, que regirá para la campaña 2011/2012 BOE núm. 239 04/10/2011 “ Vista la solicitud de homologación del contrato-tipo de compraventa de limones para su comercialización en fresco, formulada por la Asociación Interprofesional de Limón y Pomelo, AILIMPO, acogiéndose a los requisitos previstos en la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios y el Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley y de conformidad con la propuesta elevada por la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, a fin de que los solicitantes puedan disponer de un documento acreditativo de la contratación de materia prima ante el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino”.

³⁵ art.5 Ley 5/2002



otorgará a una de entre todas las propuestas, es decir, como señalamos anteriormente, **sólo será homologado un contrato-tipo agroalimentario por producto**³⁶.

En cuanto a su **contenido**³⁷ nos remitiremos a las estipulaciones contenidas en la norma con carácter de **mínimo**³⁸, **sin que ello impida que las partes puedan añadir aquellas cláusulas que tengan por conveniente**³⁹, pero, en todo caso, deberá hacerse referencia a :

- 1) la **identificación de las partes** contratantes; determinando de forma clara y precisa cada una de ellas. Podrá tratarse por la parte productora de agricultores a título individual, de cooperativas, de asociaciones, etc., y por parte industrial, de industriales individuales⁴⁰ o agrupados revistiendo alguna de las formas jurídicas admitidas.
- 2) el **plazo de vigencia del contrato**; no olvidemos que dada la peculiaridad del objeto sobre el que recae, un producto agroalimentario, la vigencia vendrá determinada por el ciclo biológico pudiendo no coincidir con el año natural, pudiendo abarcar uno o varios años naturales y uno o varios ciclos biológicos o cosechas.
- 3) el **Objeto del contrato tipo**, definiendo claramente el producto, la cantidad, la calidad, las prestaciones de cada una de las partes, el calendario y lugar de entrega, además, de cualquier otro aspecto relativo a la posición comercial. Generalmente, en los contratos homologados se recoge de forma descriptiva tanto, el producto en su variedad, con especificación de su nombre técnico, como, el número de kilogramos a que se refiere el convenio. En los contratos de modalidad superficial, la cantidad contratada se considera estimativa y se identifica la zona con los números de parcelas y polígono, esto es, a través de la identificación catastral, el término municipal o población, provincia, superficie contratada. Se añaden especificaciones técnicas, en las que se hace referencia a la utilización de los productos fitosanitarios, abonos permitidos para dicho cultivo, que deberán utilizarse de la forma autorizada por la normativa. Y, en todo caso, deberán respetarse los plazos de seguridad establecidos para la recolección de los productos.

³⁶ Art. 2.4 Ley 2/2000

³⁷ El Profesor AMAT ESCANDELL. L. “Comentarios sobre la nueva Ley 2/2000 de 7 enero reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentario”, En el VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, Almería, abril 2000, puntualiza que es necesario distinguir entre un modelo de contrato y los múltiples contratos privados que han de pactar los distintos operadores, señalando que sólo pueden considerarse verdaderas estipulaciones de los primeros, esto es, de los contratos-tipos, las referidas al **plazo** de vigencia del contrato, al objeto del mismo, **al precio** y las **condiciones de pago**, y a la **forma de resolver las controversias** en la interpretación o ejecución del contrato-tipo. La referida a la identificación de las partes contratantes, más que una cláusula o estipulación es la determinación de quiénes hacen el contrato, en el que también habrá que indicar el lugar y fecha de su firma; y la contenida en último lugar, tampoco es una estipulación pactada, sino que es el reconocimiento de las facultades que se le atribuyen a la Comisión de Seguimiento y a su derecho a percibir aportaciones económicas de todos los contratantes. “Comentarios sobre la nueva Ley 2/2000 de 7 enero reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentario”, En el VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, Almería, abril 2000.

³⁸ art.3 Ley 2/2000

³⁹ Recordemos artículo 1255 del Código Civil, en el que a tenor de la libertad contractual “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público”.

⁴⁰ Por ejemplo, Industria individual “Orencio Hoyo, S. L”, O. M. 23 mayo que homologa el contrato tipo de pimiento fresco con destino a transformación.

También, se consignan especificaciones de calidad, remitiendo a la Comisión de Seguimiento que se crea en todos los contratos tipo para una mayor determinación de la misma.

- d) el **precio y condiciones de pago**, son fijados libremente por las partes signatarias del contrato, pero por lo general se establecen formulas para su determinación en función de la calidad y otras circunstancias según el producto objeto⁴¹ del contrato.
- e) **la forma de resolver las controversias** en la interpretación o ejecución del contrato tipo. Requisito de contenido mínimo que hemos de articular con lo dispuesto en el art 10⁴² que establece de forma obligatoria el arbitraje.

De forma subsidiaria, en el supuesto de que no se lograra solución al conflicto, o, existiera discrepancia con la solución propuesta en el seno de la comisión de seguimiento, en el plazo y forma que reglamentariamente se establezca las partes podrán recurrir al arbitraje⁴³, consecuentemente, dada la referencia que existe en el texto legal a la anterior regulación del arbitraje, entendemos debe procederse a una modificación de dicho texto para adaptarlo a la nueva regulación del arbitraje .

Desde estas líneas consideramos, como luego analizaremos con mayor detenimiento, que una vez aprobada en España la norma que regula la mediación en asuntos civiles y mercantiles⁴⁴, a través de la cual se traspone la Directiva de la U.E. en esta materia, debería articularse éste mecanismo alternativo de solución de controversias con el fin de facilitar la gestión de los conflictos que pudieran surgir entre ellas.

- f) las **facultades de la comisión de seguimiento** y, en su caso, referencia a las **aportaciones económicas que pueda recabar ésta**. No podemos, ni

⁴¹ **ORDEEN AAA/532/2012 de 23 de febrero 2012**, por la que se prorroga la homologación del Contrato tipo de compraventa de Forrajes con destino a su transformación, campaña 2012/2013 . BOE núm. 64 de 15 marzo 2012, en su estipulación tercera, recoge el precio, señalando “Los precios se modularán en función de la calidad, a partir del precio que queda establecido dentro del objeto del contrato, según las siguientes ponderaciones: Para calidad primera, ponderación «1,00» sobre el precio por el que se contrata. Para calidad segunda, ponderación «0,85» sobre el precio por el que se contrata. Para calidad tercera, ponderación «0,70» sobre el precio por el que se contrata. El contrato según calidad se abonará por la calidad efectivamente entregada, indicándose la misma en las liquidaciones. Los precios se aplicarán para un contenido máximo de humedad del 12%, aplicando la fórmula siguiente: $\text{Peso al } 12\% = \text{Peso tal cual} \times (100 - \text{humedad} / 88)$.

ORDEN ARM2387/2010, de 1 septiembre 2010, por la que se homologa el contrato- tipo de suministro de leche de cabra con destino a su transformación en productos lácteos, BOE núm. 223 de 14 de septiembre de 2010, se determina el precio del siguiente modo “3.1. Precio pactado.. El precio pactado en el presente contrato será la suma del precio base garantizado y del precio variable, tal y como se definen en los apartados siguientes. Para el cálculo del precio se utilizarán 4 decimales”.

⁴² **Artículo 10 Ley 2/2000. Controversias**” Las partes suscribientes de los contratos ajustados al contrato tipo solicitarán de la comisión de seguimiento una solución a las diferencias que surjan en la interpretación o ejecución de los contratos tipo agroalimentarios o en las cláusulas de penalización que en ellos se incluyan. En caso de que por la comisión de seguimiento, en el plazo y forma que reglamentariamente se establezca, no se lograra una solución al conflicto, o en el de discrepancia con la solución propuesta, las partes podrán recurrir al arbitraje. El procedimiento arbitral será el establecido en la Ley 36/1988, de 5 de diciembre (RCL 1988, 2430 y RCL 1989, 1783) , de Arbitraje” .

⁴³ En el texto de la norma la referencia al procedimiento arbitral era al establecido en la Ley 36/1988, de 5 de diciembre , de Arbitraje, pero dado que se ha modificado esta materia por la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, BOE 26 diciembre 2003, núm. 309, pese a la referencia existente en la norma, debe entenderse referido el arbitraje en su nueva regulación, la vigente.

⁴⁴ Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, BOE 6 marzo 2012, núm. 56

tampoco es el objeto de este trabajo detenernos en las **facultades de la comisión de seguimiento**, a las que nos aludimos anteriormente al referirnos a las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAS), cuando la homologación de un contrato tipo sea solicitada por una Organización Interprofesional Agroalimentaria (OIA). Pero no podemos dejar de aludir al papel que se les encomienda cuando las OIAS soliciten la homologación del contrato tipo, en dicho supuesto la Comisión se nombrará en la propia OIA, en su seno.

Las **comisiones de seguimiento** están dotadas de personalidad jurídica propia e independiente de la de sus miembros, de naturaleza privada y carácter representativo, sin ánimo de lucro. Para que puedan cumplir sus fines se les otorgan ayudas económicas⁴⁵.

De especial transcendencia deviene su actividad en aquellos supuestos en los que recaben aportaciones económicas de los signatarios de los contratos de compraventa ajustados al contrato tipo⁴⁶

En materia de controversias⁴⁷ se establece como primera forma para solucionar las controversias solicitar de la comisión de seguimiento una solución a las diferencias que surjan en la interpretación o ejecución de los contratos tipo agroalimentarios o en las cláusulas de penalización que en ellos se incluyan.

3. La mediación como forma de resolver los conflictos en los contratos agroindustriales

Tradicionalmente el arbitraje y la mediación han sido considerados los dos modos alternativos de resolución de las controversias. Como señalábamos anteriormente, la nueva regulación de mediación en asuntos civiles y mercantiles ordenada en nuestro país, entendemos es una buena oportunidad para articular este sistema de gestión de conflictos en la resolución de aquellos que puedan surgir en el ámbito de aplicación de los contrato-tipo.

En esta nueva regulación, el Decreto-Ley 5/2012, se transpone la Directiva⁴⁸ de la Unión Europea dictada en esta materia que a su vez tiene su antecedente en el Libro Verde⁴⁹ sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil. En el Libro Verde encontramos el origen de la preocupación de las autoridades europeas por este tema, con especial referencia al papel que estas modalidades de resolución de conflictos han desarrollado en el ámbito de la sociedad de

⁴⁵ Resolución 20 enero 2004, BOE 21 enero 2004, actualiza los límites máximos de las ayudas reguladas en la Orden de 8 de noviembre de 2000.

⁴⁶ art. 18 Dto 686/200

⁴⁷ Art. 10 Ley 2/2000.

⁴⁸ Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la Mediación en asuntos Civiles y Mercantiles.

⁴⁹ En el LIBRO VERDE de la Comisión, COM 19 abril 2002, núm. 196 “ Las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil suscitan un interés renovado en la Unión Europea por tres motivos. En primer lugar, se ha tomado conciencia del beneficio que aportan a los ciudadanos, cuyo acceso a la justicia ha mejorado gracias a ellos. En segundo lugar, porque son objeto de especial atención por parte de los Estados miembros, que han aprobado normas de carácter legislativo. Y, en último lugar, porque representan una prioridad política para las instituciones de la Unión Europea a quienes les compete promover estas modalidades alternativas, intentando crear el mejor entorno posible para su desarrollo y esforzarse por garantizar su calidad.

la información, de los nuevos servicios en línea para la solución de conflictos transfronterizos a través de internet.

En líneas anteriores, al estudiar la solución de las controversias surgidas en el seno de las Comisiones de seguimiento, y para aquel supuesto de no lograrse por las mismas la resolución del conflicto, de forma subsidiaria, dependiendo de la voluntad de las partes, postulamos a la fórmula de mediación como vehículo en la resolución de las controversias, ello por cuanto que disminuiría la conflictividad y facilitaría las relaciones futuras entre las partes en conflicto, máxime en los supuestos de controversias sobre la interpretación de alguna de sus cláusulas de los contratos tipo, cuando dichos contratos tienen una duración de varias campañas.

La **mediación debe ser entendida como aquel medio** de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en el que dos o más partes intentan voluntariamente **alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador**⁵⁰ La **neutralidad** en el desarrollo de la mediación es la cualidad que permitirá a las partes por sí mismas alcanzar un acuerdo de mediación⁵¹

Los **objetivos** de este proceso son básicamente tres: **facilitar** la ordenación y comprensión de la situación conflictiva; **promover** la legitimación mutua, la colaboración y el reconocimiento entre las partes; y **potenciar** la posibilidad de alcanzar puntos de consenso, compromisos y acuerdos entre ellas.

Como principios que deben regir en la mediación se señalan:

Las **materias** sobre las que es posible establecer la mediación son los asuntos civiles o mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, siempre que no afecten a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación aplicable⁵². Quedando excluida la mediación en el ámbito de lo penal, de las Administraciones Públicas y de consumo. Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que es posible en el entorno de los contratos tipo de los productos agroalimentarios establecer acuerdos y pactos de mediación.

Como elementos subjetivos en la mediación podemos señalar:

a) **Los mediados aquellos que suscriben los contratos tipo** podrán ser, tanto, personas físicas, como, jurídicas. Pero, dadas las peculiaridades de los contratos-tipo a los que nos referimos, estará ocupada, en la mayoría de los casos, por una persona jurídica, sea cual sea la forma que revista (sociedad anónima, limitada, cooperativa, organización de productores, etc.). Durante todo el procedimiento de mediación ha de prevalecer la igualdad de oportunidades de los mediados en la manifestación de sus pretensiones, debiendo mantenerse el equilibrio de las posiciones, además de primar el respeto hacia cada uno de los puntos de vista mantenidos por las partes⁵³

b) **Los mediadores**⁵⁴ podrán ser personas físicas o jurídicas, en todo caso, deberán ser personas cualificadas, cuya designación podrá ser de forma directa por las partes o a través de la administración a la que le corresponda el registro de los contratos tipo. Quizás la cualidad que mejor defina al mediador sea la **Confidencialidad**⁵⁵.

⁵⁰ art. 1 R Dto-L.

⁵¹ art. 8 R Dto-L

⁵² art. 2 R Dto-L.

⁵³ art. 7 R Dto-Ley.

⁵⁴ Código de Conducta Europeo para mediadores 2004, elaborado por la Comisión, cuyo cumplimiento se deja al arbitrio de los mediadores individuales, bajo su responsabilidad.

⁵⁵ art. 9 R Dto-L



Estableciéndose como corolario un estatuto especial que impide testificar o comparecer en procedimiento judicial alguno con el fin de impedir sus testimonios referidos a su función como mediador. Extremo que se recoge tanto, en la Directiva, considerando 23 y artículo 7, como, en la regulación española artículo 8 y Dis. Final 2ª 7 y 8 .

Los emolumentos derivados de la mediación serán satisfechos por mitad entre las partes mediadas, salvo pacto en contrario (art. 15.1. R Dto-L)

Se establece como privilegio hacia las instituciones de mediación la posibilidad de instaurar medios electrónicos , en especial para aquellas controversias que consistan en reclamaciones económicas (art. 5.2 R Dto-Ley). Posibilidad que en el campo de las posibles controversias que puedan surgir en materia de los Contratos tipo agroalimentarios será de una gran eficacia por la rapidez en la obtención de acuerdos de mediación.

Se creara un registro de mediadores e instituciones de mediación dependiente del Ministerio de Justicia en coordinación con la Comunidades autónomas (Disposición Final Quinta R. Dto-Ley)

Las partes pueden suscribir el convenio, pacto o clausula de sometimiento a mediación entre las estipulaciones contenidas en el Contrato-tipo a tenor del contenido del art 16.1.b R. Dto-Ley. que prevé esta posibilidad y también se recoge en el art 6.2 del mismo texto legal .

Con poca técnica jurídica, en el texto se confunden la **prescripción con la caducidad** al disponer, para ambos supuestos, la suspensión de la la prescripción o caducidad de las acciones a la iniciación de la mediación suspenderá

El **procedimiento de mediación** se iniciara por ambas partes de común acuerdo, o, sólo por una de ellas. Pero, en ningún caso, el proceso comenzara sin que concurra la voluntad unánime de ambas. Una vez iniciado dicho procedimiento podrá finalizar por voluntad de los mediados, así como por la decisión del mediador si entiende que dicho proceso no avanza hacia la resolución del conflicto. En el procedimiento podemos distinguir :

a.- La sesión inicial en la que se firmara el acta inicial, debiendo constar de forma expresa los siguientes datos: a) La identificación de las partes; b) La designación del mediador y, en su caso, de la institución de mediación o la aceptación del designado por una de las partes; c) El objeto del conflicto que se somete al procedimiento de mediación; d) El programa de actuaciones y duración máxima prevista para el desarrollo de todo el procedimiento, sin perjuicio de su posible modificación; e) La información del coste de la mediación o las bases para su determinación, con indicación separada de los honorarios del mediador y de otros posibles gastos; f) La declaración de aceptación voluntaria por las partes de la mediación y la asunción de aquellas obligaciones de ella derivadas; y, en última instancia g) El lugar de celebración y la lengua del procedimiento.

b.- El acuerdo de mediación finalizara con un convenio en el que se harán constar los acuerdos alcanzados que será debidamente suscritas por las partes en conflicto y sólo podrá mediar diez días desde la firma del acta final para que sea signado para la partes. En esta fase que pone término a la mediación sólo el acta final será suscrita por el mediador ⁵⁶

⁵⁶ Art. 23 Real Dto-Ley



Para los supuestos de reclamación de cantidad se establece un **procedimiento simplificado**⁵⁷. La posición de las partes quedará reflejada en los formularios facilitados por la institución de mediación, tanto en la solicitud del procedimiento, como, en su contestación. El procedimiento tendrá una duración máxima improrrogable de un mes, a contar desde el día siguiente a la recepción de la solicitud por la institución de mediación.

A solicitud de una o ambas partes podrá solicitarse la protocolización del acuerdo alcanzado, siendo el notario el encargado de ello. Dicha protocolización devengará los honorarios correspondientes a un acto sin cuantía, consecuentemente sea cual sea la cuantía de los acuerdos alcanzados el coste económico de su protocolización dependerá exclusivamente del número de folios en los que consten los acuerdos alcanzados (Disposición Adicional Tercera).

La protocolización de dicho acuerdo le conferirá al mismo la **condición de título ejecutivo**⁵⁸. Adquirida tal condición una vez transcurridos **veinte días desde la adopción** de los acuerdos será plenamente ejecutiva⁵⁹, ante el **Juez del lugar donde se suscribió** el acuerdo⁶⁰, salvo que su contenido fuera contrario a derecho⁶¹. Contra la ejecución basada en título de mediación el **demandado podrá oponerse por un plazo de diez días**, estableciéndose un procedimiento igual al de la ejecución ordinaria basada en título judicial. En aquellos supuestos en los que el ejecutado venga obligado a entregar cantidades determinadas de dinero, no será necesario requerir de pago al ejecutado para proceder al embargo de su bienes.⁶² La Ejecución derivada del acuerdo de mediación **caducará** a los cinco años siguientes a su firmeza⁶³.

El estatuto jurídico elaborado, a favor de los convenios acordados en el seno de la mediación, igual al de una Resolución Judicial hacen que sea el sustituto perfecto de la Sentencia judicial que ponga fin a la controversia entre las partes, además, se añaden como corolarios su menor coste económico, su rapidez y la paz futura entre las partes por las peculiaridades de autocomposición. **Consecuentemente, desde estas líneas proponemos la incorporación de la mediación como fórmula alternativa de resolución de las controversias que puedan surgir entre las partes contratantes en los contratos tipo agroalimentarios regulados por la Ley 2/2000.**

CONCLUSIONES

1. Consideraremos que la explotación agraria está basada en tres elementos básicos: la tierra, el trabajo del agricultor y su **comercialización**. En el marco de la actividad agraria, no podemos olvidar, que una vez logrado el producto es esencial el conocimiento de su mercado y los **medios de comercialización**.

2. Los productores de forma individual o agrupados en distintas formas pueden establecer con las empresas de la industria alimentaria, comerciantes, y distribuidores, de forma alternativa o combinada con alguno o todos los **eslabones de la cadena agroalimentaria**, las condiciones de la comercialización de los productos agrarios

⁵⁷ Disposición Final Cuarta

⁵⁸ Art. 23.3. Real Dto-Ley

⁵⁹ Disposición Adicional Segunda, núm. 16

⁶⁰ Art. 26, in fine Real Dto-Ley

⁶¹ art. 28 Real Dto-Ley

⁶² Dis. Fina. Segunda núm. 21

⁶³ Disposición Adicional Segunda, núm. 13 Real Dto-Ley.



dando lugar al fenómeno que se ha llamado **economía contractual** y **las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (O.I.As) pueden tener un papel relevante como punto de convergencia de los interés de cada eslabón.**

3. **El contrato agroindustrial** ha de presentarse dentro de **la contratación agraria como un instrumento adecuado a la realización de fines**, no sólo individuales, sino también **sociales. Como caracteres de los contratos agroindustriales** destacaremos que se trata de **contratos consensuales, bilaterales, sinalagmáticos y conmutativos o de cambio, con ciertos grados de contratos de adhesión y normativos, al ser homologados por la administración**

4. **En España los contratos agroindustriales se articulan a través de la Ley 2/2000 de Contratos tipo de productos agroalimentarios. Estableciéndose un contenido mínimo para su homologación entre cuyas cláusulas debe contener la formula de resolver las controversias.**

5. Desde las esferas públicas, tanto, supranacionales, por la aprobación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, como, nacionales, por transposición al derecho español de dicha norma a través del **Real Decreto-Ley 5/2012, se aboga por la mediación como forma alternativa de resolución de conflictos**, cuya naturaleza la conforma como una buena estrategia para resolver las controversias que surjan en la interpretación de los contratos tipo de productos agroalimentarios homologados

6. Se postula la mediación como un instrumento de autogestión de conflictos, a cuyos acuerdos se dota de fuerza ejecutiva análoga a las resoluciones judiciales, articulándose un **procedimiento simplificado** en los supuestos de reclamación de cantidad que a través de las nuevas tecnologías, **internet, permite en un mes -30 días- que las partes tengan un acuerdo.**

7. El estatuto jurídico elaborado para los convenios acordados en el seno de la mediación es igual que el de las Resoluciones Judiciales. Consecuentemente, los acuerdos de mediación son el sustituto perfecto de la Sentencia judicial que ponga fin a la controversia entre las partes , además, se añaden como corolarios su menor coste económico, su rapidez y por tratarse de una gestión entre las partes la paz social duradera entre ellas.



Selected Aspects of Permanent Arbitration Courts in the Application of Right to a fair Trial in the Business Environment in Slovakia

Determinados Aspectos de los Tribunales Arbitrales Permanentes en la Aplicación del Derecho a un Juicio Justo en el Entorno Empresarial en Eslovaquia

Lucia Palšová¹

Abstract

The judicial system in Slovakia guarantees for participants of the legal relationship the opportunity to choose the arbitration court, in the case of a dispute arising between them. This option was created in order to provide more efficient and formally easier way to obtain their rights in front of an independent and impartial arbiter. The aim of the paper was to analyse the status of permanent arbitration courts in Slovakia in the application of right to a fair trial in the business environment in Slovakia.

Within this paper the methods of analysis and synthesis of the primary and secondary data were used. The survey showed that the legal entities must be more consistent in signing the arbitration agreement/clauses, especially with regard to the legal entity of an arbitrator. Not all permanent arbitration courts guarantee an independent and impartial arbitrator for resolving the disputes. Contrary, these can be biased and biased decision-oriented in relation to one party. Arbitration Act provides to arbitration courts the same protection as to the ordinary courts.

Key words

Arbitration, arbitration court, arbitration decision, judicial system, justice, parties of the arbitration

Resumen

El sistema judicial en Eslovaquia garantiza a los participantes de la relación jurídica una oportunidad de elegir el tribunal arbitral, en el caso de una disputa entre ellas.. Esta posibilidad fue creada con el fin de ofrecer una manera más eficiente y más fácil de obtener formalmente sus derechos frente a un árbitro independiente e imparcial. El objetivo de este trabajo ha sido analizar el estado de los tribunales arbitrales permanentes en Eslovaquia en la aplicación del derecho a un juicio justo en el entorno empresarial en Eslovaquia.

En este documento han sido usados los métodos de análisis y síntesis de los datos primarios y secundarios. La encuesta mostró que las entidades jurídicas deben ser más consistentes en la firma del acuerdo de arbitraje / cláusulas, especialmente con respecto a la persona jurídica de un árbitro. No todos los tribunales arbitrales permanentes garantizan un árbitro independiente e imparcial para la resolución de las disputas. Contrariamente, estos pueden ser parciales y sesgados con la decisión orientada en relación a una de las partes. La Ley de Arbitraje proporciona a los tribunales arbitrales la misma protección que a los tribunales ordinarios.

¹ Slovak Agriculture University Nitra, Faculty of European Studies and Regional Development, Department of Law



Palabras claves

Arbitraje, tribunal arbitral, decisión arbitral, sistema judicial, justicia, partes del arbitraje

INTRODUCTION

The concept of "justice", in the broadest sense, is defined as a general requirement for equality of all. This requirement is generally applied in the court proceedings. Justice is an integral part of the right to a fair trial and it requires that the parties of the judicial proceeding are equal. Only in this case we can talk about guarantee and the actual applying of the right to a fair trial. In the implementation of the fundamental right- the right to equitable access to justice and the right to a fair trial in the Slovak republic the arbitration court is acting as one of the subject of civil proceedings and as an extrajudicial private authority. Legislation on arbitration proceedings is governed by the act No. 244/2002 Coll on Arbitration proceedings. Currently, the arbitration proceedings offer one of the faster options for proceedings between parties. What is more, this form of dispute resolution is preferred by entrepreneurs, if there is a guarantee of the independence of arbitration. On the other hand, in the Slovak republic several arbitration bodies for entrepreneurs has been established, however, this fact does not speed up the resolution of the situation, but rather it complicates the enforcement of the legal claims.

1. Materials and Methods

The main aim of the paper is to analyse the status of permanent arbitration courts in Slovakia in the application of right to a fair trial in the business environment in Slovakia. During the processing of information the primary and secondary sources of information were used. The primary sources of information were formed mainly by data obtained by the method of a direct interview with 5 advocates and 8 entrepreneurs. Secondary sources of information were: legal acts of the Slovak Republic, European Union case law of the Slovak courts, scientific publications and journals. Research methods that have been used include the method of analysis and synthesis of the primary and secondary sources of information.

2. Results

The right to a fair trial is one of the essential attributes of a juridical state. As Plevová² stated guarantee of the law enforcement does not guarantee the application of the substantive law, which provides the quality of the law content. The right to a fair trial is considered as a human right in every democratic society. It is an objective law for which each individual is subjectively eligible by. It is a universal human right that applies to all people equally, is transnational in nature and is confirmed in a number of normative acts on the international level. The right to a fair trial has become enforceable human right through its incorporation into the Article 6 of the European Convention, the adoption of the Additional Protocol No. 11 to the European Convention and the application of Article 13 of the European Convention on the European continent. Slovak Constitution establishes the right to a fair trial under the Article 46, which states "Everyone may claim his or her right by procedures laid down by a law at an independent and impartial court or, in cases provided by a law, at other public

² Plevová, Z. The right to a fair trial under the European view. Doctoral thesis, Pan-european university, Faculty of Law. 2010.



authority of the Slovak Republic." The independence of the judiciary is one of the attributes of justice existing in any democratic society.

The principles of the right to a fair trial and the right to access to the courts imply a requirement that there must be an institution capable of protecting the rights and ensuring the effective implementation of aforementioned rights. Under Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the right to a fair trial is defined as the right of everyone to „fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law."

Arbiters or arbitration courts serve as one of the subjects of the civil process in the Slovak Republic and it is governed by the Act no. 244/2002 Coll on Arbitration proceedings (hereinafter as AoAP). Arbitration courts were created as an alternative to the ordinary court proceedings, which last disproportionately long. Therefore, particularly entrepreneurs use the independent arbitration courts for resolving their disputes. The jurisdiction of the arbitration courts arises by signing the contract arbitration clause or arbitration agreement itself (§4 sec. 1 AoAP).

In the Slovak Republic there exist following possibilities for arbitration courts in accordance with the AoAP :

- Arbitration court - Arbitration court for the purposes of the AoAP is the sole arbiter or arbiters. Arbitrator is an individual, on whom the parties agree, if he or she is an adult with full legal capacity, has experience in serving as an arbitrator and a clean criminal record, unless special legislation is applied or this act provides otherwise.
- Permanent arbitration courts –a legal person may establish and maintain an arbitration court in accordance with the AoAP and at its own expenses. AoAP does not stipulate whether the permanent arbitration court needs to be a legal entity, or not. If the permanent arbitration court is not a legal entity but only a branch of founder, in relation to the third parties acts the founder. The founder is obliged to set up the statute and rules of procedure for its permanent arbitration court.

In accordance with § 1 sec. 2 ZoRK the arbitration courts may solve disputes by the parties which can be terminating through consent decree. The arbitration can resolve disputes (§ 1 sec. ZoRK 3):

- a) on the creation, modification, termination of rights and other ownership rights to real estate;
- b) on personal status;
- c) related to the enforcement of judgments;
- d) that incurred during the bankruptcy and composition proceedings.

At the present, entrepreneurs must be careful with signing an arbitration agreement, respectively an arbitration clause. In the Slovak Republic, the arbitration courts, mainly permanent arbitration courts, in sense of fourth part of the AoAP, which are established by companies and which are connected to the companies recovering receivables. These companies together with the arbitration courts established a cooperation for the purposes of enforceable of receivables. The reason for forming the permanent arbitration court is not to find an objective truth and to guarantee right to a fair trial, but particularly to help to enforcement of receivable for clients of commercial companies, which are recovering of receivables. The AoAP proceeding in particular seventh and eighth part make the situation easier for them.



Parties have only two options, if they are not satisfied with the results of the arbitration judgment:

- 1) to submit to the ordinary court an action for cancellation of an arbitration judgment; the action is limited by enumerated reasons for cancellation of an arbitration judgments in accordance with the §40 sec. 1 AoAP. Enumerated reasons for cancellation of arbitration judgment do not allow cancellation of the arbitral judgment because of being in contrary with the legal order of the Slovak Republic. Such provision is not contrary with legal proceedings but may lead to some problems (e.g. biased decision-making of the arbitration courts). In this case, the injured party does not maintain the possibilities for redress.
- 2) to submit to the ordinary court the purpose for intermit of the executable arbitration judgment in accordance with the §45 AoAP.

Unless arbitration court issues judgment, participant can claim cancellation of the arbitration judgement in sense of § 40 sec. 1 of the AoAP within 30 days from the delivering. It should be said, that arbitration judgement is immediately rightful and usually executable within 3 days, so when it comes to attack of judgement on court, execution proceeding towards aggrieved participant is usually commenced. The AoAP proceeding sets the taxation reasons for which the judgement can be attacked. After the analysis of the given provision it can be stated, that the option to invoke of an arbitration judgement cancellation, in terms of passive legitimised participants, was not precisely defined by the state in the Act on arbitration courts. In the legal regulations it is not indicated, if action for cancellation must be given by participant, which was winner respectively loser of dispute before the arbitration court. The Act offers this possibility for each participant of the arbitration proceeding, because taxation reasons for cancellation of arbitration judgement have an objective character and it is not connected to the success or failure in the proceeding, but directly to arbitration proceeding and infringement rights by the arbitration court. It is also not clear whether the arbitration court enters the proceeding on arbitration judgement cancellation as a private-legal organ, which relates reason of the cancellation and expression to them. These questions often cause contradictions in the theory as well as in the practical application,

Protection for the injured party is provided by the ordinary court only for execution of the judgment (Part 8 ZoRK). §45 ZoRK set up possibility for the ordinary court for enforcement or execution in accordance with the Act No. 233/1995 Coll. on Court Executors and Execution Activities (Execution Order) to intermit enforcement proceedings or executory procedure:

- a) from the reasons set out in § 57 of the Execution Order
- b) the arbitration judgment contains an error which is stipulated in §40 letter a) and b) AoAP;
- c) the arbitration judgment commits the party for fulfillment, which is objectively impossible, illegal or contrary to the law or good manners.

Execution court is during the proceeding in accordance with § 45 of the Act on Arbitration entitled to consider the arbitration judgment as material invalid. Therefore, it is not binding in terms of § 159 of the Act no. 99/1963 Coll. Civil Procedure and may be reviewed from the perspectives expressed in § 45 of ZoRK and the material accuracy. It needs to be considered whether there are reasons to set aside of the judgment specified in § 57 of Execution Order, whether there are deficiencies specified in § 40 letter a) or b) ZoRK or arbitration judgment commits participant for fulfillment which is objectively impossible, illegal or contrary to law or good manners. This provision (§ 45 Zork) then should be considered as a legal



empowerment, which enables enforcement of the court's examination (Prešov Regional Court resolution of 5th May 2010, no. 3CoE 29/2010). This decision may serve as resolution guidance for the regional courts.

Based on the previously mentioned facts, it can be said that the party against whom the decision of the arbitration court was biased has in reality a small chance to discuss the case before an independent and impartial court. In the case there are formal failures from the arbitration court, although it may bring an action to set aside, the ordinary court begins its procedure only after the party loaded their property in execution proceedings.

Moreover, if the arbitration courts decision is in conflict with the legal order, the party has only one chance to dispute the arbitration judgment and it is by the proposal to cancel the execution of the judgment in the ordinary court.

REFERENCES

1. MARIŠOVÁ, E. et al: Efficiency of single contact points services for entrepreneurs: case of Slovakia. In: Volume, Sopron, 2011, Innovative Strategies, ISBN 978-963-9883-84-0.
2. PLEVOVÁ, Z. The right to a fair trial under the European view. Doctoral thesis, Pan-european university, Faculty of Law. 2010.
3. Act No. 244/2002 Coll on Arbitration proceedings
4. Act No. 233/1995 Coll. on Court Executors and Execution Activities (Execution Order) Prešov Regional Court resolution of 5th May 2010, sp. Zn. 3CoE 29/2010
5. European Convention on Human Rights

Contact address:

JUDr. Lucia Palšová, PhD.
Department of Law
Faculty of European Studies and Regional Development
Slovak university of Agriculture
Trieda Andreja Hlinku 2
949 76 Nitra
tel: +421-37-6414079
email: lucia.palsova@uniag.sk



Agribusiness and Food Security

Agronegocios y Seguridad Alimentaria

Roxana Beatriz Romero¹

Abstract

The relationship between agriculture and industry includes a new organizational aspect. Till now farmers in order to market their production for industrial processing used individual contracts based on the common law. Current situation requires a new model which respects the demand of all actors involved in the production, processing, marketing and consumption of agricultural products.

Key words

Agriculture, contracts, production, food chain

Resumen

Las relaciones entre la agricultura y la industria asumen nuevos aspectos organizativos, porque hasta hace poco tiempo los agricultores para comercializar la producción destinada a la elaboración industrial, recurrían naturalmente a relaciones contractuales individuales sobre la base de contratos del derecho común, generalmente la compraventa; actualmente a nivel mundial se precipitan las directrices confortantes de la llamada cadena agroindustrial y por ende se incrementan las actividades conexas o bien la conformación de contratos integrativos sin descuidar los aspectos ambientales, de preservación, conservación y sustentabilidad de los recursos naturales, como así también de la progresiva consolidación de mecanismos que tiendan al afianzamiento y eficacia total de los controles de las cadenas agroindustriales de alimentos. Esta nueva estrategia de producción cuya finalidad es la obtención de productos industrializados, en muchos países cuentan con leyes que regulan dicha situación, la Argentina no posee aun normativa (configuración legal) específica al respecto, solo en forma sectorial, además se percibe ausencia de control estatal, produciendo en la práctica una marcada asimetría en perjuicio del productor. Es necesario encontrar un modelo que mejor responda a la demanda de todos los actores involucrados en la producción, industrialización, comercialización y consumo de los productos agrícolas y que los mismos sean inocuos, seguros y de calidad.

Palabras claves

Agricultura, contratos, producción, cadena agroindustrial

INTRODUCCION

La actividad agraria tuvo por finalidad la puesta en el mercado de los frutos del campo, aun

¹ *Abogada-Magister-
Docente de la Cátedra B de Derecho Agrario, Minero de la Energía y Ambiental de la Facultad de Derecho,
Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste-Corrientes-República Argentina*

cuando el mercado estuviera organizado sobre otros principios, de allí que solamente como dicción expresiva de un particular momento motivado por el impulso hacia el modelo de libre mercado y con la incidencia de los requerimientos del consumo alimentario en condiciones de seguridad y calidad diferenciada, puede admitirse la fórmula de un “nuevo derecho agrario dirigido al mercado” o de un derecho agrario correspondiente a una agricultura dirigido al mercado; no es que antes no se dirigiera al mercado, sino que hoy se inserta en uno con nuevas condiciones y, por lo tanto, con un nuevo orden jurídico, con instrumentos e institutos distintos.²

Es también indudable que estas nuevas cuestiones colocan al derecho agrario en una relación mas cercana con el derecho comercial. Desde el punto de vista sistemático, proyecta una integración de contenidos de tipo transversal, como los contratos de futuros y opciones, el derecho industrial, de la competencia, de responsabilidad por productos, etc. A la vez no puede ya aislarse la actividad de la empresa agraria con la de las empresas comerciales e industriales con las que se vincula desde la producción al mercado, ya que la relación de la empresa agraria con el mercado es hoy en gran medida una relación con un "complejo agroindustrial", que se manifiesta en el surgimiento de figuras, como los contratos agroindustriales y los acuerdos interprofesionales.

Actualmente, se toma en cuenta el llamado “complejo agroalimentario”³ o “cadena alimentaria el “agribusiness” en cuanto nueva forma de concebir el conjunto formado por la agricultura, las industrias derivadas y el comercio de productos agrarios; dentro de estos últimos, una empresa, que aspire a competir en los mercados de hoy, deberá tener como

² CARROZZA, A, "Reflexiones en torno al concepto de producto agrícola" Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado. Año 1996, Pag.112

³ (El término “filiera”, para los italianos, “cadena alimentaria” en español, comenzó a ser utilizado por los economistas franceses (antes industriales y luego agrarios), en los inicios de los años 70 y paulatinamente se entendió como “itinerario económico de un producto”. En la doctrina económica agrarista la filiera se refiere en particular a un producto o a un grupo de productos y comprende todas las actividades técnicas, que llevan a la obtención de ese determinado producto o a un grupo de productos y abarca todas las actividades técnicas, que llevan a la obtención de ese determinado producto; por lo tanto, no solo incluye las tradicionales actividades económicas de producción, transformación, comercialización hasta la gran distribución, sino otras actividades satélites y colaterales como serían el transporte, la comunicación, la publicidad, los controles y la intervención de las autoridades públicas (sanitarias), poniendo el acento en las técnicas de producción. Véase: MASSART. Alfredo, “Producción agraria y producto agrícola”, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.II, Giuffré editores, Milano, 2004, p. 18-19. En igual sentido: STRAMBI, sostiene que MALASSIS, en Francia, en 1973 ha definido la cadena agroalimentaria como “un itinerario de un producto o de un grupo de productos a lo largo del aparato de producción-transformación-distribución, que comporta el desenvolvimiento de empresas, de la administración pública, de asociaciones de categoría, etc. a lo largo del cual las relaciones entre tales tipologías de sujetos derivan sustancialmente de la economía contractual”. (MALASSIS, L. *Économie agro-alimentaire*, París, 1973, pp. 132 y sig. y 328 y sig. en igual sentido MALASSIS e G. GHERSI. *Économie de la production et de la consommation. Méthodes et concept*, X ed. Paris, 1996, pp. 321 y sig. , citados por STRAMBI, Giuliana. “La filiera di produzione agroalimentare”, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7. UMAU. T.II, Giuffré editores, Milano, 2.004, pp. 26-27, nota 13). Similar noción fue elaborada por SACCOMANDI, italiano, quien en 1991 definió a la “filiera global”, como “un conjunto de agentes económicos, administrativos y políticos que, directa o indirectamente, operan a lo largo del itinerario económico de un producto desde el estadio inicial de la producción a aquel final de utilización” (SACCOMANDI, V. *Istituzioni di Economia dei mercati deir prodotti agricoli*, Roma, 1991, p. 213, citado por STRAMBI, Giuliana. “La filiera di produzione agroalimentare”, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari. Agriculture Law 7.... Op. Cit. p. 27, nota 14). Véase: VICTORIA, María Adriana. “Inserción de la cadena agroalimentaria y la responsabilidad social empresarial en el moderno Derecho Agrario”. Congreso internacional de Derecho Agrario y Ambiental. Nuevas orientaciones del Derecho Agrario y Ambiental en el siglo XXI. Organizado por el Instituto Peruano de Derecho Sagrario y Ambiental Guillermo Figallo Adianzen. Lima, Perú, 11, 12 y 13 de septiembre de 2006.)***



objetivo primordial la búsqueda y aplicación de un sistema de “aseguramiento de la calidad de sus productos. La calidad no solo es una cuestión de los consumidores sino también de los productores, comerciantes, empresarios industriales, ya que se necesita conservar la calidad, el buen nombre de la empresa o negocio. Están en juego todos los intereses de los productores, distribuidores, consumidores, comerciantes, etc. y también el interés público por la salud y por cierto el interés general para la protección del medio ambiente.

El presente trabajo es de tipo exploratorio y descriptivo, cuyas reflexiones son generales y limitadas en cuanto a la extensión de la misma.

1. Desarrollo

1.1 Consideraciones Generales

El “concepto de agronegocios”, comenzó a materializarse en la década de 1950. Los autores Davis y Goldberg, apoyados en la matriz de “Insumo-Producto” de Leontieff, definieron a los agronegocios como “... la suma del total de operaciones involucradas en la manufactura y en la distribución de la producción agrícola; operaciones de la producción en el campo, en el almacenaje, el procesamiento, y distribución de los commodities agrícolas y las manufacturas hechas con los mismos”⁴ Posteriormente, Goldberg⁵, evolucionó a una definición, donde el centro no está en las “operaciones”, sino en las “personas” que llevan a cabo dichas operaciones. Éste, amplía el concepto en su trabajo “Coordinación de Agribusiness, una aproximación sistémica a las economías del trigo, la soja y la producción de naranjas en la Florida”. Así, un “sistema de agronegocios de commodities” (agribusiness commodity systems), engloba a todos los participantes involucrados en la producción, procesamiento, y el marketing de un único producto agrícola. Tal sistema incluye proveedores de insumos agrícolas, agricultores, operadores de almacenaje, procesadores, mayoristas, y los minoristas involucrados en un flujo de commodities, en las sucesivas etapas desde los insumos iniciales, hasta el consumidor final. También abarca todas las instituciones que afectan y coordinan las sucesivas etapas del flujo de commodities como ser: el gobierno, los mercados de futuros, y las asociaciones de comercio”. Intenta identificar los actores que influyen sobre la coordinación de un producto agrícola, desde el “campo hasta la góndola”. De ahí la importancia del trabajo en “Redes” por su implicancia práctica. Hoy, es mucho más que un enfoque. Es una subdivisión de la economía agrícola que, a su vez, representa una especialidad dentro de la ciencia económica. Y esto lleva a analizar no sólo el sector primario, sino también los sectores secundario y terciario⁶. Asimismo la dispersa y/o escasa normativa coadyuva a la incertidumbre jurídica respecto al derecho que los regula; se desconoce con precisión cuales son las pautas del plexo jurídico que sistematizan los “agronegocios” en tanto procesos y resultados y que todo operador económico y jurídico necesita conocer.

La cadena de agronegocios puede estar regulada en la normativa de varios regímenes jurídicos que consagran a la empresa como categoría jurídica (como lo hace el derecho italiano en su Código Civil y la normativa europea, al definir tipos de empresa, su perfil

⁴ DAVIS, John H., GOLDBERG, Ray. A concept of agribusiness. Harvard University, Boston, 1957, p. 2..

⁵ GOLDBERG Ray. Agribusiness Coordination A systems approach to the wheat, soybean, and Florida orange economy. División of research. Graduate School of Business Administration. Harvard University, Boston, 1968

⁶ VICTORIA, María Adriana. “Construcción de los agronegocios”, en FACCIANO, Luis. Coordinador. Actas del 8º Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Colegio de Abogado de Rosario, Rosario, 21 y 22 de octubre de 2010, pp. 25-41.

jurídico).-Aparecen nuevos componentes y actores entre producción primaria y distribución final, que se incorporaron a lo que se denomina cadenas agroalimentarias, donde las mejoras en productividad a nivel primario deberán ser acompañadas de esfuerzos semejantes a nivel de cosecha y poscosecha, acondicionamiento, packaging y comercialización. La agricultura constituye un eslabón más de la agroindustria en el proceso de agregación de valor y en consecuencia está regida por la dinámica y necesidades del mercado⁷.

1.2 Integración contractual

El término “integración” importado de la ciencia económica, designa las posibles manifestaciones de coordinación en el ejercicio de actividades económicas.

Si el empresario y/o productor agropecuario, solo suministra los productos como tales para que un empresario industrial los transforme, en base a un acuerdo de partes estaríamos hablando *de integración*. Esta integración será **vertical**, cuando empresas pertenecientes a diferentes sectores (de la agricultura, la industria y el comercio) dispongan coordinar sus propias actividades y será **horizontal** cuando se refiere a la integración de un mismo sector productivo entre empresarios dedicados a la misma actividad y para su ejercicio, pudiendo a su vez ser total o parcial, según que las empresas integradas realicen conjuntamente toda la actividad o aspectos determinados de la misma⁸

Así tendríamos que si un productor o empresario agrario asegura la colocación de su producción(en todo o en parte) a un empresario industrial o comercial, y éste le abonara una suma de dinero o porcentaje del producto transformado dentro de los términos acordados estaríamos ante un contrato agrario de integración vertical de los denominados agroindustriales, es decir, aquellos celebrados entre el empresario agrario y una empresa comercial o industrial con finalidades de integración de actividades o de venta de frutos futuros en cierta cantidad y/o calidad, con precios fijados o de referencia y otras condiciones que deben respetar las partes.⁹

⁷ FORMENTO, Susana Noemí “Acciones Asociativas Agrarias. Su legitimación Jurídica” Revista del Colegio de Abogados de Rosario.- Instituto de Derecho Agrario. Año 2002.

⁸ ZELEDON ZELEDON Ricardo, “ Integración vertical en agricultura y Contratos Agroindustriales” en Teoría General e Institutos del Derecho Agrario, Ed. Astrea, Buenos Aires 1990, pág.311

⁹ CASELLA, Aldo Pedro: “Modalidades Negociales de la empresa agraria en el marco del complejo agroindustrial y agroalimentario: contratos agroindustriales y acuerdos interprofesionales” Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. Octubre de 2002.UNNE-Rep. Arg., www.unne.edu.ar “estos negocios incluyen muchas alternativas. En general, al menos los más típicos, buscan garantizar al industrial y/o comerciante la provisión de determinado producto de cierta calidad y en el tiempo convenido, significando a la vez para el productor una seguridad de colocación de la producción, normalmente con precios de referencia, adelanto de insumos y/o de recursos financieros, y asistencias técnica. En otros casos se acentúa la integración entre los diversos sectores; algunos, en cambio, simplemente ofrecen a los productores una alternativa de ocupación de su organización productiva bajo la dirección de su contratante, actuando prácticamente como empresa de servicios. Uno de los supuestos más simples, es el de los contratos en los que se conviene la elaboración por el industrial de la materia prima provista por el productor, quién obtiene un porcentual de producto terminado para su venta directa al mercado consumidor. Tal es el caso de la única legislación argentina en este campo, referida al “contrato de maquila o de depósito de maquila”, regulado por la ley 25.113 de 1.999. En ella el contrato es caracterizado como aquél por el cual el productor agropecuario se obliga a suministrar a un procesador o industrial materia prima, con el derecho de participar, en las proporciones que convengan, sobre el o los productos finales resultantes. La ley regula la situación de la materia prima entregada por el productor, como así también la de su proporción en los productos elaborados mientras continúen en poder del elaborador, sus derechos de contralor, y las previsiones que debe



Si bien en la Argentina esta modalidad de articulación agroindustrial no está muy desarrollada, se presenta en aquellas cadenas en donde el industrial necesita asegurarse la materia prima que reúna cierta calidad y con una constancia en su provisión. La coordinación vertical es un mecanismo que permite a las empresas ejercer control sobre los eslabones de la cadena agroindustrial; pero la ausencia de normativa específica produce en la práctica una marcada asimetría en perjuicio del productor originada por la dispersión de la oferta en razón de la lejanía geográfica de las fincas, por la heterogeneidad de clases, calidades y épocas de entrega de los productos agrarios y por la reducida capacidad negociadora del sector, son algunas de las variables a tener en cuenta. Los productores agropecuarios y las empresas agroindustriales, por pequeñas que sean, se enfrentan hoy a las nuevas exigencias del mercado que les demanda producción en gran escala y calidades óptimas a precios competitivos.

Esta tendencia del mercado muestra la importancia de las preferencias de sanidad, calidad de servicios, de certificaciones de origen y procesos, llevando a la diferenciación de los productos a través del agregado de valor lo que encamina el sistema de aseguramiento de la calidad, atributos diferenciales del producto, vitaminas y nutrientes.

1.3 Seguridad Alimentaria

Los modelos agroalimentarios fueron evolucionando simultáneamente con un desarrollo económico, social y cultural, impulsados por la globalización, internacionalización y creciente competitividad de los mercados. La mayor complejidad de los procesos de producción obligó a los empresarios agroindustriales a utilizar procedimientos de normalización y control de calidad tanto referida al producto como a procesos y procedimientos. La noción de calidad "es una importante fuente de ventaja competitiva no tan sólo como un fin en si mismo, sino como un medio más para tratar de satisfacer, del mejor modo posible, los deseos de los consumidores" en un mercado externo de contraestación.

La progresiva exigencia por parte de los consumidores para tener garantías de información respecto al origen, sistema de producción, y/o procesamiento de ciertos productos, estando esta demanda relacionada con la seguridad alimentaria y sanidad animal, como así también se relaciona directamente con la reconversión económica y las exigencias de la globalización, especialmente teniendo en cuenta las relaciones en el MERCOSUR y la UNION EUROPEA.

La agricultura se incorpora como materia, en el año 1994 a la OMC, sumado ello la tendencia mundial de los mercados agroalimentarios es trabajar en la consolidación de sistemas destinados a la prevención del daño alimentario: inocuidad, seguridad y calidad y siendo el Estado, el responsable de adoptar y aplicar medidas destinadas a resguardar la vida y la salud de la población constituyendo prioridades indiscutidas; es por ello que los países competidores o compradores de nuestra producción agropecuaria, exigen a través de sus normativas: certificados de calidad, denominaciones de origen, identificaciones de procedencia, certificaciones de producción orgánica, etc. Estos requisitos tienden a dar confianza a los consumidores, protegiendo la salud y promueve la estabilidad sostenible de los mercados de estos productos .

contener el instrumento contractual. Si bien la ley está inicialmente destinada a regular el contrato de "maquila", luego amplía sus esferas al disponer el art. 6 que las normas referidas serán de aplicación también a todos los contratos que tengan por objeto la provisión de materia prima de naturaleza agropecuaria para su procesamiento, industrialización o transformación."



Nuestro país a la fecha no ha logrado un marco regulatorio general adecuado a este tipo de exigencias, siendo necesario definirse en ese sentido y asegurar al consumidor final la garantía de origen y calidad sanitaria del producto a la venta.

En cuanto a los problemas técnicos jurídicos de la calidad existen diversos regímenes jurídicos obligatorios y voluntarios relacionados a las referencias indicativas de calidad existentes en el mercado, cuestiones de competencia de los organismos de los que emanan o aplican las normas, causando problemas en el campo técnico jurídico, sistemático e interpretativo.

Los sistemas agroalimentarios están influenciados por una profusa normativa privada, dominando la competencia basada en la calidad. Si bien, los estándares voluntarios, los códigos asociados y los esquemas de certificación, son voluntarios, en la práctica de índole comercial resultan obligatorios, consecuentemente estas normas, más que las públicas, constituyen los principales conductores de los sistemas agroalimentarios

1.3.1 Sistemas estandarizados de certificación para procesos y productos

En la aplicación de mecanismos vinculados al concepto de calidad se distinguen los programas de calidad en la gestión empresarial y los programas de calidad del producto. La calidad en la gestión empresarial se asegura por normas de la serie ISO 9001:2000 e ISO 14001:2004 de Gestión Medioambiental, o bien mediante la implementación de un sistema de autocontrol por parte de las empresas para detectar puntos críticos en la elaboración y control de productos (sanidad e higiene) conocido como Sistema de Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (Hazard Analysis and Critical Control Points System - HACCP. La aplicación de este sistema también requiere la participación, responsabilidad y compromiso de todos los trabajadores con la tarea que realizan. Cada operación en el proceso se contempla como un elemento integral y completo del sistema con el propósito de optimizar el producto resultante, aun cuando respecto al proceso total no se trate del producto terminado. La salud y el comportamiento del personal pueden aumentar el riesgo de contaminación bacteriana, por ello los operarios que manipulan alimentos deben utilizar vestimenta adecuada y cumplir con las prácticas de higiene. Además, los servicios sanitarios y vestuarios deben encontrarse bien ubicados, en cantidades suficientes, bien equipados para uso de los trabajadores. Estos requerimientos responden a una serie de condiciones a reunir por el establecimiento en cuanto a su diseño, equipamiento y mantenimiento. En suma, el sistema HACCP consiste en un método de carácter preventivo, basado en el conocimiento de riesgos biológicos, físicos y químicos en cada una de las etapas de procesamiento; las empresas realizan su propio monitoreo y registro permanente de parámetros relacionados con los productos que elaboran, transformándose en responsables de su autocontrol, deben conservar los registros relativos a las auditorías internas, certificaciones de semillas, capacidad del suelo, control de agroquímicos, condiciones de higiene, reclamos de clientes, acciones correctivas, limpieza, entre otros.

La obtención de las certificaciones señaladas demanda un gran esfuerzo a las empresas en cuanto a elaboración de documentación y mejora paulatina de los procesos; es un proceso lento y costoso.

Simultáneamente al desarrollo de los sistemas de gestión de calidad empresarial surgen los Programas de calidad del producto que aseguran Marcas de Calidad Certificadas, basadas en "Programas de Calidad" promovidos por organismos públicos y privados, como son las



Marcas de Garantía auspiciadas por diversas asociaciones.

1.3.2 Reglamentación de la Unión Europea (UE)

La Unión Europea, como bloque comercial, interesado en la seguridad alimentaria ha incorporado principios y requisitos de carácter obligatorio a su sistema jurídico para acceder a su propio mercado. En 2002 dicta una Reglamentación abarcativa que, paulatinamente, entra en vigencia con reglamentos específicos, conteniendo mayores exigencias para garantizar la seguridad alimentaria y su control, mediante la aplicación de la trazabilidad para un correcto funcionamiento de su mercado interno, simultáneamente crea la Comisión Europea de Seguridad Alimentaria. Esta normativa no tiene alcance extraterritorial pero puede provocar consecuencias desfavorables para el país exportador, porque los importadores deberán dar cuentas de quiénes los han abastecido y solicitarán al exportador los datos de trazabilidad del producto. Cada eslabón de la cadena productiva tomará las medidas necesarias aplicando los principios del "Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos" (HACCP) y otros instrumentos similares. Sin embargo, la Comisión considera que los operadores privados están en condiciones de fijar los mecanismos necesarios para que un alimento sea seguro, reservándose ella el control del cumplimiento de la Reglamentación. Estas disposiciones de carácter general dan lugar a numerosos condicionamientos por parte de las cadenas supermercadistas de la Comunidad Europea, basados en informes sobre enfermedades que padecen los consumidores por ingerir alimentos de mala calidad. En consecuencia, van surgiendo protocolos que definen los estándares mínimos aceptables en busca de asegurar la higiene, la inocuidad de los productos, la seguridad personal, el cuidado del medio ambiente.

1.3.3 Estándares de calidad de organismos privados

Entre los protocolos privados utilizados como certificaciones de calidad en países del mercado europeo mencionaremos a las :

-EUREP-GAP. "Sistema de certificación impulsado por cadenas de minoristas en gran escala que conforman el grupo principal de miembros de la asociación Euro-Retail Produce Working Group", calificada como la norma de Buenas Prácticas Agrícolas (GAP) que debe emplearse en establecimientos agrícolas (productos fruti hortícolas en fresco) y florícolas. Cubre aspectos de inocuidad de los alimentos, salud y seguridad, además de algunos vinculados con la protección del medio ambiente y establece los estándares mínimos a través del control de los productos agroquímicos y sus residuos, mediante un manejo integrado con la aplicación de un sistema de trazabilidad que permite "rastrear" la historia del producto desde el establecimiento agrícola hasta su comercialización y distribución. La normativa contempla aspectos laborales y ambientales; en las planillas referidas a los puntos de control y criterios de cumplimiento obligatorio el trabajo informal y el trabajo infantil deben especialmente observados en las auditorías externas a los productores.

- NATURE'S CHOICE. Pertenece a la cadena británica Tesco; aunque tiene una base común con EUREP-GAP está más enfocada al medio ambiente, enfatizando los aspectos relacionados con bienestar laboral, además de garantizar que los productos frutihortícolas que abastece sean aptos para el consumo. Esta norma acentúa las exigencias en las condiciones climatológicas y la organización del trabajo diario en el establecimiento agrícola.



- BCR (British Retail Consortium). Representa a cadenas de supermercados británicos que tienen sus propios estándares de calidad. Requiere garantías de inocuidad con aplicación de HACCP y Buenas Prácticas de Fabricación, control de calidad en el proceso de manipulación y envasado y demostración del cumplimiento del programa de gestión de calidad de la empresa. Para que una planta de empaque pueda certificar con algún sistema de gestión de calidad tiene que cumplir con los "Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento" (POES); son procesos de aplicación obligatoria, antes, durante y después de elaborar alimentos, garantizando una correcta higiene y desinfección de las plantas procesadoras de productos fruti hortícolas frescos.

En un sistema de calidad el logro de la satisfacción del consumidor representa el eje del proceso. La cultura de la calidad se aplicará en toda la empresa y estará integrada por variables como los trabajadores y sus tareas (formación, entrenamiento, motivación, inculcándoles su propia responsabilidad en el trabajo que realizan) así como la dirección y estructura organizativa de la empresa, porque contribuyen a los resultados del producto en sí. Su mantenimiento en el tiempo se asegura con auditorías internas sobre los niveles de calidad que se van logrando y revisiones externas de renovación.

Las empresas agroindustriales de Argentina disponen de varias herramientas para garantizar la calidad de sus productos y su gestión empresarial con el propósito de obtener las siguientes ventajas: diferenciarse de la competencia, un mayor protagonismo de los productores, cooperativas, asociación de productores; acceder a mercados cada vez más exigentes, aumentar el valor agregado del producto, reforzar la confianza del consumidor identificando origen con calidad. La certificación de la calidad es efectuada por un organismo independiente. El "Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación" surge en 1994 y crea el "Consejo Nacional de la Calidad", integrado por el Organismo Argentino de Acreditación y el Instituto IRAM, esquema en el que se insertan las empresas privadas certificadoras. En este marco numerosas empresas agroindustriales han adoptado sistemas de calidad como ISO y el HACCP; las actuaciones de los organismos certificadores proporcionan la entrega de diversos sellos según el tipo de producto o proceso.

Además, el Servicio Nacional de Calidad Agroalimentaria (SENASA) tiene como una de sus tareas primordiales fiscalizar el cumplimiento de las normas higiénico-sanitarias de los productos y subproductos con el objeto de obtener alimentos sanos e inocuos. Una de sus acciones es el desarrollo de las regulaciones necesarias para posibilitar el acceso de los productos argentinos a los mercados externos que continuamente establecen disposiciones relativas a la inocuidad y la sanidad, actuando como barreras de acceso si los países exportadores no demuestran su cumplimiento. Esto demanda una tarea permanente de creación de normas locales y la verificación de su cumplimiento; los mercados son abiertos una vez que el SENASA determina la existencia de un sistema para cumplir con los requisitos exigidos. Es responsable de garantizar el cumplimiento del Sistema HACCP mediante un programa de auditorías, monitoreos y registros permanentes sobre sanidad, higiene y seguridad de los productos terminados y la verificación de sistemas de seguridad higiénico-sanitarios; el cumplimiento satisfactorio de este sistema es un escalón para obtener la Calidad Total.

La "Guía de Buenas Prácticas de Higiene, Agrícolas y de Manufacturas" (Resolución 510/02, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación- SAGPyA.) para la producción primaria (cultivo-cosecha), empaque, almacenamiento y transporte de frutas frescas, por ejemplo, propone: lograr alimentos inocuos y aptos para el consumo humano, recomendar acciones específicas en relación a prácticas generales de higiene en cada una de

las etapas de producción tendientes a la calidad del producto, aplicar pautas de trabajo para preservar la seguridad y salud de los trabajadores, implementar un sistema productivo sustentable tendiente a la conservación de los recursos naturales y la salud humana. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria (SENASA) es el organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de estos objetivos.

1.3.4 Denominaciones de origen e indicaciones geográficas

La normativa referida a las denominaciones de origen (D.O) y a las indicaciones geográficas protegidas (I.G.P.) (Ley N 25.380 y su modificatoria N 25.966) nace de la necesidad de diferenciar los productos provenientes de una determinada zona, muchas veces elaborados con técnicas artesanales peculiares del lugar de origen. La temática de estas denominaciones se inserta dentro de los “agronegocios de specialities” (El objetivo de los agronegocios alimentarios de specialities va más allá de la seguridad alimentaria y se instala en el gusto del consumidor, específicamente en el deleite del cliente y el valor agregado que se asocia al producto diferenciado sólo es realizable si es percibido y considerado como tal por el cliente; es un fenómeno subjetivo de reconocimiento de la calidad que necesita de distintos instrumentos objetivos para facilitar la percepción, los que se concretan en la certificación de calidad y la propiedad intelectual)

Las D.O. hacen referencia a especiales propiedades organolépticas de los frutos agrarios o productos de primera transformación obtenidos en determinadas zonas, y a modos tradicionales de producción, especialmente pautados. La calidad particular de esos productos se vincula a un determinado saber hacer en la producción o en la elaboración. Este “savoir faire” típico de algunas producciones, es expresión de culturas sociales, empresariales, artesanales, alimentarias constitutivas de las diversas sociedades agrarias. Según las informaciones ofrecidas por la mayoría de los circuitos de distribución, la demanda de los consumidores a favor de productos alimentarios artesanales y regionales aumenta de manera regular. Existe voluntad de proteger los productos agrarios o alimentarios, identificables por su procedencia geográfica, modo de producción y cualidades particulares. Las denominaciones de origen se usan para algunas frutas, mermeladas, jamones, quesos, vinos, carnes, etc. Se suele hablar de denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas, indicaciones de procedencia, denominaciones genéricas, marcas colectivas (VICTORIA, María Adriana. “Institutos y técnicas sobre calidad y seguridad alimentaria en los mercados internacionales”. VII Congreso Argentino de Derecho Agrario... cit. VICTORIA, María Adriana. “La trazabilidad de la carne de vacuno en Argentina y el Derecho comparado”. Cuarto Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Octubre de 2002, Rosario, Santa Fe, Argentina. Director responsable. Profesor Luis A. Facciano. I.S.B.N. n° 987-97455-0-7. Actas. Rosario. Colegio de Abogados de Rosario, Impreso en el 2002, pp. 65-88)

1.3.5. Producción orgánica

Con las certificaciones de producción orgánica(Ley N 25.127) se controla no solo la sanidad vegetal y animal, la salubridad e higiene sino también ciertas condiciones ambientales como ser: la conservación del suelo, la elección de cultivos y variedades (para conservar la biodiversidad), rotaciones, abonados, reguladores de crecimiento, empleo de plásticos, etc En cuanto a su alcance, abarcan todo el proceso productivo agroalimentario, por entender que el mismo condiciona el resultado. A dicho proceso inicial hay que agregar a su vez la serie de



actividades que condicionan su desarrollo posterior como ser la tipificación, el empaque, el acopio, la conservación, el fraccionamiento, el transporte, la industrialización, la comercialización y la distribución. Proceso productivo que está sujeto no solo a los controles de las empresas certificadoras habilitantes sino también al autocontrol. A su vez, las certificadoras están controladas por organismos del Estado (SENASA).

Su aplicación implica beneficios ya que se constituye en un instrumento válido para la defensa del agroambiente, en cuanto no degrada el mismo, eliminando los procesos convencionales que perjudican o contaminan el suelo, el agua, el aire, la flora y la fauna silvestre o bien los propios frutos agroalimenticios.

Estas normas permiten la obtención de frutos y productos sanos, seguros, salubres (sin químicos de síntesis) en beneficio de los consumidores y posibilitan la producción diferenciada y especializada de frutos agroalimenticios, brindando nuevas oportunidades de posicionamiento en los mercados, segmentando los mismos, con precios diferenciados, en provecho de los empresarios agroalimentarios biológicos u orgánicos

A LGUNAS PROPUESTAS A MODO DE CONCLUSION

El estado no puede estar ausente frente a estas nuevas realidades y debe intervenir en resguardo de los derechos de los productores y de los consumidores

Los agro negocios imponen sus propios modelos y sus intereses regionales; generan políticas públicas y planifican el futuro de los Estados.

Si consideramos la alta sustentabilidad de la cadena agroalimentaria, teniendo en cuenta la diferenciación, permitirá que los agro negocios sean altamente competitivos.

El proceso de certificación requiere la planificación de las actividades en función del tiempo y costos, una evaluación y seguimiento permanente de los procesos e insumos que intervienen en la obtención del producto y un aumento de la eficiencia de las empresas.

La demanda de calidad certificada intensifica las relaciones entre la fase agrícola y la fase de acondicionamiento de la producción, a través de una coordinación más estrecha desde el punto de vista técnico y una mayor intervención de las empresas en los procesos de producción de materia prima (supervisión, monitoreo, etc.). Es una forma de articulación que aumenta la dependencia del productor a las decisiones de las empresas con la consiguiente pérdida de autonomía.

Podemos decir que a pesar del dictado de normas aisladas, la República Argentina, no cuenta con una verdadera política y legislación clara, pero la palabra “calidad” se hizo cada vez mas notoria en toda la normativa agraria, teniendo un valor fundamental en el campo de los alimentos y por eso es mas recurrente en el sector agroalimentario, siendo de vital importancia para lograr productos de calidad, el control de todos los eslabones de la cadena de producción.

BIBLIOGRAFIA

1. ABC de Naciones Unidas. Nueva York. 1998
2. BALLARIN MARCIAL, Alberto “Derecho Agrario. Derecho Alimentario. Derecho agroalimentario”
3. BERGEL, Salvador “El principio precautorio y la trasngénesis de las variedades vegetales”. Inédito. Nota 14
4. BERTOLI-BRIOSCHI “La economía Agroalimentaria Italiana” Bologna 1981.
5. BREBBIA, Fernando, “Manual de Derecho Agrario”, Editorial Astrea, 1992.
6. CASELLA, Aldo Pedro, “Modalidades negociales de la Empresa Agraria en el marco



del Complejo agroindustrial y agroalimentario: contratos agroindustriales y acuerdos interprofesionales.” Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. Secretaría General de Ciencia y Técnica .UNNE.2001.

7. CASCAJO CASTRO, José, “Consideración sobre la protección constitucional de los consumidores, en Estudios sobre el Derecho de Consumo,” Bilbao, Iberdrola,1994
8. EKMEKDJIAN, Miguel Angel. “Comentarios de la Reforma Constitucional de 1994”.Editorial Depalma.1994.
9. GILETTA, Francisco I., “ Reflexiones sobre transgénicos vegetales y animales. Seminario Internacional”. Buenos Aires 12 al 15 de septiembre de 2000
10. KEMELMAJER de CARLUCCI, Aída, “Publicidad y Consumidores,” en Revista de Derecho Privado y Comunitario, N° 5,Santa Fe, Editorial Rubinzal-Culzoni.1994.
11. MARTÍN MATEO, Ramón , “Manual de Derecho Ambiental,” Madrid, Editorial Trivium,1998
12. MENÉNDEZ-MENENDEZ, Adolfo, “ La defensa del Consumidor: un principio general del Derecho,”en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo II, Madrid ,Civitas,1991.
13. ORLANDO, Pietro Romano, “El proceso de internalización del Derecho Agrario”.Dirección de Publicaciones-Secretaría de Posgrado y Servicios a Terceros-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral
14. PASTORINO,Leonardo Fabio “ Derecho Agrario Argentino”.1 Edicion Abeledo Perrot Buenos Aires Marzo 2009
15. SASSON, Albert. (Especialista en temas de biotecnología de la UNESCO), “Transparencia fundamental”, en diario Clarín, Bs. Aires, Argentina, 29/1/00, pág. 34.
16. VICTORIA, María Adriana, “Calidad de Frutos Agrarios en Mercados Comunes. Tutela Legal”.Universidad Nacional de Santiago del Estero.Editorial Herca-Caro Hnos.S.A.1997
17. VICTORIA, A.; MAUD, A. (1999). ”Regulación legal de la calidad de frutos agrarios para el Mercosur”. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.
18. VICTORIA, A.; TOME, M. (1999). “Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial”. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.



Agribusiness in Argentina. Contractual Framework of Agriculture

Titulo los Agro-negocios en la Republica Argentina.
Marco Contractual de la Actividad Agraria

Maico Trad¹

Summary

In order to better understand the reality of agribusiness in Argentina, it is necessary to refer to the social, political, and economic situations the country went through until a contract law in agriculture was reached. This requires do in ga little history of the country, which has been characterized primarily by agricultural activities from its origins to the present. At first with an insipid activity in this area, through historical processes that began to consolidate its form of state, periods of decline, and interruption of constitutional periods to the present, where the policies in relation to agriculture, are not going through the best moment, disagreements between the government, rural organizations, and agricultural activity, increased by climatic factors, had been the deterioration of it ,characterized by low crop yield sand loss of cattle stock in all its forms. In addition to all this the law governing agricultural procurement is not in accordance with the present times, requiring a legislative up date immediately.

Key words

Agribusiness, agricultural contracts, globalization

Resumen

Para entender mejor la realidad de los agro-negocios en la República Argentina, es necesario hacer referencia a las situaciones sociales, políticas, económicas por las que atravesó el país hasta llegar a una legislación contractual en materia agraria. Para ello es necesario hacer un poco de historia del país, que se ha caracterizado principalmente por la actividad agropecuaria desde sus orígenes hasta la actualidad. Al comienzo con una insípida actividad en esta materia, pasando por procesos históricos que fue consolidando su forma de estado, periodos de decadencia, de interrupción de períodos constitucionales hasta la actualidad, donde las políticas en relación al agro, no pasan por el mejor momento. Las discrepancias entre el gobierno y las entidades rurales y la actividad agraria, acrecentado a ello factores de índole climático, se ha observado un franco deterioro de la misma, caracterizándose por el bajo rendimiento de cosechas y la pérdida del stock ganadero en todos su formas.. A todo esto se suma, que la legislación que rige en materia de contratos agrarios, no está acorde a los tiempos actuales, siendo necesario una actualización legislativa de manera inmediata.

¹ Maico Trad- Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires. República Argentina, e-mail maitrad@yahoo.com.ar



Palabras claves

Agronegocios, contratos en agricultura, globalización

1. Antecedentes históricos

1.1. En el período colonial

La República Argentina desde sus orígenes se ha caracterizado fundamentalmente por su producción agropecuaria. En este período que abarca desde el descubrimiento del Río de la Plata hasta el inicio de la vida independiente en 1810 asombró a los descubridores la extensión de las pampas. En nuestro territorio no ocurría lo mismo que otras grandes civilizaciones pre-colombinas que se caracterizaban por su organización y riquezas fundamentalmente en metales preciosos.

Nuestros pueblos autóctonos, su organización era más precaria que la de los Grande Imperios pre-colombinos como Aztecas en México, Mayas en Guatemala e Incas en Perú.-

Desde el punto de vista económico no ofrecía para los conquistadores grandes expectativas, ya que lo que generalmente buscaban era materiales preciosos, carentes en el Río de la Plata..-

Los pueblos originarios sólo contaban con dos especies de animales las llamas y la alpaca de los cuales se proveían de lanas de los primeros y de carne de los segundos, y también para transporte Igual situación se encontraban con la explotación agraria, que sólo cultivaban algunas especies autóctonas y desconocían totalmente cualquier práctica de carácter agrario. La parte de la pampa húmeda, que era una de las más fértiles de la tierra, los originarios tenían ni una sola especie alimenticia.-

Según la zona geográfica que se encontraban los pueblos originarios, era la actividad que desarrollaban, algunos se dedicaban a las artesanías, otros a la pesca o a otras actividades de recolección de los elementos que le ofrecía la naturaleza.-

Los pueblos que desarrollaron una actividad agraria mas rudimentaria eran aquellos que se encontraban sobre las márgenes del Río Dulce y algunos grupos indígenas de lo que hoy es el territorio de la Provincia de Córdoba..

Al decir del famoso historiador Horacio Gilberti, en su obra *Historia Económica de la Ganadería Argentina* (Ediciones Solar página 14) "... que la economía indígena prehispánica se divide en dos grandes grupos: la actividad agropecuaria, representada por los pueblos más civilizados y la actividad de caza y pesca a los más inferiores."

Esta situación permanece hasta que comienza la introducción de equinos y bovino que fueron trídos desde España por los conquistadores., posterior al 1550 , ganado caprino y ovino, que dejados en libertad en las extensas pampas argentinas se reprodujeron de manera extraordinaria.. y con ello una nueva forma de vivir, reemplazando a la alpaca y a las llamas por el ganado vacuno, que les brindaba carne, cuero y cebo.-

La reproducción sin límites del ganado, principalmente del bovino, llevó a las autoridades, a conceder permiso para la caza indiscriminada de ganado cirmarrón, como se llamaba al ganado que no tenía dueño, denominada esta institución "vaquerías". Al cazar los animales sólo era aprovechado el cuero, la lengua y el cebo.



Esa era la única utilidad que se daba al ganado que de cazaba en las vaquerías y sólo se dedicaron a la agricultura los indígenas del Noroeste, que fueron más civilizados, inclusive practicaron la agricultura bajo riego.

Pero fue indudablemente la ganadería la base fundamental de la economía del Río de la Plata, comenzando la exportación en muy baja escala fundamentalmente los cueros del ganado bovino.- Por otra parte, no existían en el Río de la Plata, puertos de ultramar por donde pudiera salir las mercancías, que lo hacían por el puerto de El Callao,(Perú) lo que dio lugar al nacimiento del contrabando. Ante esta situación las autoridades del Río de la Plata, decidieron la construcción del Puerto de Buenos Aires, con salida directa de ultramar hacia España, que ofreció gran resistencia de las autoridades del Perú, porque quitaba parte de sus negocios, que inclusive llegaron a gestionar el cierre del Puerto de Buenos Aires, incrementándose el contrabando, hasta que fue reabierto nuevamente.-

Con el otorgamiento de vaquerías, se vio disminuido en gran manera el Stok Ganadero, por lo que se suprimieron esos permisos, dando lugar al nacimiento de las grandes estancias, valorizándose de manera extraordinaria los cueros, por la facilidad de exportación por el puerto de Buenos Aires..-

Esta exportación de cueros, se puede considerar el punto de partida de nuestra política exportadora que en el lapso de diez años, se exportaron mas de ciento cincuenta mil cueros en pelos, cifra que se duplicó en un plazo igual al anterior.-

Buenos Aires, comienza a tener saldos exportables de importancia, y las provincias del interior comienzan también a enviar su producción para ser comercializada por este puerto hacia España. Lo importante en remarcar desde el punto de vista Agropecuario, que hasta el período que comienza la vida independiente es el tema de la propiedad de la tierra, ya que eran tan grandes las extensiones que la propiedad de la tierra, poca importancia se le daba. Lo que adquiría más importancia era el ganado que en ella se reproduce.

Lo que indudablemente adquiere gran importancia, en las exportaciones , principalmente del ganado, ya no era solamente el cuero, sino que comienza la exportación de la carne, que se preparaba en los saladeros, para su mejor conservación.-

Los saladeros, eran lugares donde se preparaba especialmente la carne salada, , fue una industria indispensable en el desarrollo económico del Río de la Plata para poder exportar. Pero el inconveniente era la cantidad de sal que se necesitaba para esta actividad lo que grupos de hacendados y comerciantes solicitaron al Cabildo, la posibilidad de traer toneles, para el proceso de conservación de la carne, se radicaron especialistas en la fabricación de toneles, pero la sal seguía siendo muy elevado su costo ya que la traían a América desde el Puerto de Cadiz.-

Creado el Virreinato del Río de la Plata, es decir un desprendimiento del Virreinato del Perú, se organizan expediciones especiales hacia las denominadas Salinas Grandes. Esa sal era de mala calidad, lo que la actividad saladeril fue un fracaso., aunque un intento con muy buenos resultados lo obtuvo un Español, que fue autorizado a la explotación de un Saladero en Uruguay(que en ese entonces formaba parte del río de la Plata) y exportaba en gran escala carne salada.

Hasta aquí entonces, existían sólo exportaciones de cueros y carne salada. Comienza hacia fines de éste periodo, el interés por la tierra, que generalmente era otorgada en su mayoría a españoles en grandes extensiones, surgiendo una clase social muy particular, los hacendados, no permitiendo la formación de pequeños productores.-



Esta actividad ganadera, no permitió el desarrollo de la agricultura, ya que esta era de mucho mayor riesgo y se necesitaba mayor capital.

1.2 Comienzo de la vida independiente 1810 hasta 1860

El panorama económico del Río de la Plata era caótico, hasta que cae el virreinato del Río de la Plata

Producida la llamada Revolución de Mayo, donde se crea un Junta de Gobierno, si bien habían numerosos españoles, era muy distinta a las colonias inglesas independizadas de Inglaterra, donde ya se perfilaban como una nación, que jugaría un rol protagónico a nivel mundial.-

Este periodo que se caracteriza por luchas internas y de poder, la supremacía de la provincia de Buenos Aires, principalmente por poseer el puerto, los saldos exportables comenzaron a decrecer, y comienza a tenerse en cuenta el tema de la propiedad de la tierra para la agricultura y la ganadería.-

Ante un préstamo solicitado por el gobierno argentino a Inglaterra, ya las tierras públicas se cedían en enfiteusis, donde se debía pagar un canon por el uso de las mismas y de esa manera pagar el préstamo que había solicitado.-

Al asumir el Gobierno el _Brigadier General Juan Manuel de Rosas, con el apoyo de las clases sociales altas y los hacendados,, se aseguraba la economía al tener el aval de las clases sociales mencionadas, a la que se agregaban, comerciantes, industriales etc.-

Se consolidaba así el dominio de Buenos Aires, por medio de la Aduana, y las cifras de las exportaciones marcaban el futuro económico porteño.

Comienza desde mediado de las década del 40 en el siglo XIX, la exportación de productos como el trigo y maíz y la harina, se importaba de Estados Unidos,

Como consecuencias del bloqueo anglo-francés al Río de la Plata, desciende el crecimiento económico de las exportaciones, dejando este bloqueo consecuencias muy negativas desapareciendo estancias, que las que proveían de ganado lanar y vacuno para la exportación y la mayor crisis se nota en la desaparición paulatina de una cantidad de saladeros de carne. Esta situación se mantiene hasta la Batalla de Caseros, donde Rosas es derrotado y comienza el período de la organización Nacional. En 1853 se dicta la Constitución Nacional

1.3 Periodo de la Organización Nacional y el modelo agroexportador (1860-1930)

Con el dictado de la Constitución Nacional, van surgiendo las principales legislaciones, entre las que se pueden mencionar el Código de comercio y el Código Civil.-

Se sanciona el del Código Civil, comienzan aplicarse las normas contenidas en el mismo sobre Locación de Cosas a los contratos de arrendamiento rurales, ya que hasta ese momento, no existía norma legal alguna que regulara este tipo de contratación. El código civil, sólo contenía en esta materia normas aisladas, pero de muy poca aplicación.-

En Inglaterra, comenzaba el proceso de la industrialización , que en un comienzo principalmente a mediados del XVIII, era eminentemente agricultor, y exportador de materias primas, se convierte en el principal importador de materias primas, situación ésta que favorece a nuestro país, y se transforma nuestra economía y surgen nuevas formas de trabajo agrario, introduciéndose por medio de las inmigraciones , principalmente europea, algunas industrias



básicas que van transformando al país en su perfil económico, que tendrá una gravitación importante en el llamado modelo agroexportador. A final del período que se describe, existía un predominio en el mercado nacional era el ganado ovino, no sólo por la carne sino que transforma a la Argentina en primer país exportador de lanas del mundo..

Con la aparición del sistema de envío de carnes frescas conservadas en frío, surge así la industria frigorífica y con ello comienza ya a valorizarse el mercado ganadero para exportar y decrece de esa manera la cría de ovinos, de los que sólo se utilizaría no para exportar la carne sino la lana.-

Inglaterra fue uno de los países europeos que más interés tenía en la radicación de capitales en la Argentina, para ser invertidos en obras de infraestructura tales como puertos, frigoríficos y ferrocarriles

Desde 1860 el modelo agro-exportador argentino es el que se constituye lo que algunos autores ha llamado el primer proceso real de integración con los mercados mundiales.-

Este modelo que se caracterizó por la exportación de materias primas, principalmente agrícolas que se producían en la pampa húmeda como los cereales.

Continúa en forma creciente el ingreso de capitales británicos y también capitales norteamericanos, pero para inversión no sólo en obras de infraestructura sino en otros rubros , como bancos, seguros ,y servicios.

Pero en el año 1921, se produce un hecho auspicioso desde el punto de vista del derecho agrario. Se dicta la primera ley de arrendamientos rurales, para frenar los abusos de los arrendadores respecto a sus arrendatarios al no existir una ley que pusiera límite a esos abusos

La primera de estas leyes, limitaba su aplicación a aquellos arrendamientos que superaban las 300 hectáreas. En cuanto a su forma debían ser realizados por escrito. en cuanto al plazo establecía un plazo mínimo de cuatro años y marcaba una diferencia entre arrendamientos y aparcería. Obligaba al arrendador al reintegro de los gastos realizados por mejoras realizadas por el arrendatario y consideraba a este contrato *intuitu personae*. Esta ley tuvo una vigencia podría decirse efímera ya que se dicta en 1932 la segunda ley de arrendamientos rurales

En esta segunda ley en relación a la forma, debía el contrato realizarse por instrumento público, el plazo mínimo era de cinco años, debía construirse una escuela cuando el arrendador tuviese más de 25 arrendatario y no existiese otro establecimiento educacional a 10 km a la redonda, el pago del precio podía ser en especie o un porcentaje del producido en el inmueble arrendado.

La característica común que tenía ambas leyes es que fueron incorporadas al Código Civil.

No existía saldo exportable ya que las importaciones de bienes y servicios superaban las exportaciones de productos primarios.-Se debate en este momento dos corrientes de pensamiento. Una que quería continuar con el modelo agroexportador y la otra que sostiene que el país debe industrializarse y agregarle valor la producción nacional.

En ese momento Inglaterra, ante la crisis comienza a firmar pactos con sus colonias, de la cual Argentina no quiere quedar fuera de esos pactos. Se firma así el conocido pacto Roca- Runciman.

En el mismo Inglaterra se comprometía a continuar la compra de carnes argentinas, pero se pierde gran parte de la independencia económica de nuestro país

Como consecuencia de las inmigraciones, se incrementa el consumo y la cantidad de fábricas que se abren para abastecer dicho consumo hace que se forme una nueva clase social: la de los trabajadores.



Evoluciona de manera muy importante el sector agropecuario en el período comprendido entre la 1era guerra mundial y la crisis de 1929

Como consecuencia de la guerra mundial la devastación de las zonas productivas principalmente en Europa central y oriental fue un factor preponderante en el crecimiento de la riqueza agraria argentina. Se elevó considerablemente el rendimiento de la producción de granos, principalmente el trigo, por el mejoramiento de las semillas y el capital invertido en maquinarias y equipos. También en este período se acrecienta la cantidad de propietarios de las tierras, por las distintas leyes de colonización.

1.4 Período actual 1930 2011

La República Argentina, se encuentra en total ventaja en relación a otros países en razón de los enormes recursos naturales con que cuenta.-

Sus exportaciones son en este momento de lo más diversificadas y está considerada como uno de los países emergentes más importantes.-

A la par del modelo agro-exportador, cuyo desarrollo se orientaba a la exportación, comienza un período de industrialización como una forma de suplir las importaciones. Se crean así industrias como altos Hornos de Zapla, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Fabricaciones Militares, principalmente para el mercado interno.

Desde el punto de vista de los contratos agrarios, en 1948, se dicta la ley de arrendamientos y aparcerías rurales, que marca un hecho fundamental de esta rama del derecho, ya que esta ley es considerada fundamental, porque a diferencias de las leyes anteriores que se mencionaron no fue incorporada al Código Civil y se considera como autónomo el Derecho Agrario como una rama más del derecho positivo

Pero indudablemente que la base exportadora son los alimentos agropecuarios como ha sido su tradición. La producción de granos tanto cereales como oleaginosas y los productos derivados de la soja, en razón de las grandes extensiones de este cultivo (porotos, pellets, harinas, aceite y biodiesel), constituyen junto a la ganadería, los principales aportes a las exportaciones argentinas. Gran sector de la ganadería fue desplazado de la pampa húmeda por plantaciones de soja. y las reformas económicas de la década de 1990 se orientaron hacia la privatización de los servicios públicos. Aunque creció el producto bruto interno, el estado se quedó sin algunas actividades que ayudaron al desarrollo como el ferrocarril

Lo importante en este período caracterizado por la globalización, es la inserción de argentina en el mercado internacional, principalmente de productos agrarios y derivados, algunos en forma de materia prima y otros los derivados de dichos productos.

2. El proceso de globalización y los agronegocios. Principales contratos agrarios

2.1 Globalización y agronegocios

El fenómeno conocido mundialmente como globalización, tiene su punto de partida a partir de la post guerra finalizada en 1945.

La Comisión Económica para América Latina,(CEPAL) ha definido a la globalización de la manera siguiente: “ **Es el sistema de producción en la que una fracción cada vez mayor del**



valor y la riqueza, es generada y distribuida mundialmente por un conjunto de redes privadas relacionadas entre sí y manejada por grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente la globalización financiera, núcleo central del proceso”. Es decir que este proceso de globalización, constituye una forma de internalización de los procesos económicos.

El proceso de globalización es una forma que involucra mayor interdependencia económica, política, tecnológica, cultural, así como el entorno de los sucesos locales se ven influenciados cada vez más por eventos que ocurren en otros lugares del mundo y viceversa.”

Indudablemente que de todos los aspectos que abarca la globalización, el económico es el de mayor trascendencia, y por ello el tema de los agronegocios, se transforma en uno de los principales aspectos de la globalización.-

Como resultado de la globalización y consecuencias de los cambios acelerados se está llegando a niveles de competencia que conducen a nuevas formas de producción y comercialización lo que obliga a modificar sustancialmente los conceptos tradicionales de empresa, contratos, productos y tecnologías nacionales.

El sistema agroalimentario es un conjunto de actividades económica interrelacionada y sus actores participan en la producción, transformación y distribución de alimentos con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población teniendo en cuenta la calidad y cantidad necesaria, para cumplir satisfactoriamente con la función alimentación-nutrición.

Se han señalado ,como componentes del sistema agroalimentario los siguientes

- **Primario:** Comprende la producción de renglones alimentarios en las ramas animal, vegetal, pesquera y del sector agrícola, destinado al consumo humano o como materias primas para su posterior transformación en productos finales.
- **Industrial :**Abarca el proceso de transformación de los productos primarios de origen agropecuarios. Se refiere a actividades productivas relacionadas directamente con la producción de alimentos y otras ramas de transformación relacionadas con ésta y la comercialización(insumos, maquinarias, equipos empaques etc.)
- **Externo:** Incluye las importaciones y exportaciones de alimentos, así como los factores productivos (insumos, maquinarias, y recursos humanos).
- **Transporte, almacenamiento y otras funciones de comercialización:** conecta a los otros componentes dos a dos.
- **Consumo:** Está relacionado con la demanda final de bienes alimentarios, considerando las características demográficas y socioeconómicas de la población y los patrones y niveles de consumo

Es necesario hacer una distinción que es fundamental : Los concepto de sistemas agroalimentarios y sistema agroindustriales...

Mientras que el sistema agroalimentario , se refiere a productos agropecuarios cuyo destinatario es el consumo del hombre y abarcan también los granos para alimentación de ganado, que posteriormente se convertirán en alimentos, el sistema agroindustrial, es que produce y transforma materias primas del sector agrícola y que como ejemplo pueden ser productos forestales. Fibras para la elaboración de textiles, cuero etc.

En este marco de la globalización, en el siglo XXI la Argentina ha sido a llamar uno de los principales países exportadores de productos agropecuarios industrializados o no.



Para satisfacer la demanda, ha sido necesario recurrir a distintos tipos de contratos agrarios, pero previo al desarrollo de los mismos es necesario aclarar el problema de la tenencia de la tierra, ya que de acuerdo al censo agropecuario de 2002, las cifras son realmente llamativas referido a este tema.

Hay grupos económicos, de capitales extranjero que han adquirido en el país grandes extensiones de tierra, en las provincias de Salta, Córdoba, San Luis y el caso emblemático es la adquisición por el Grupo Benetton de casi un millón de hectáreas en la Patagonia. Es indudable la necesidad de una reforma agraria para evitar la extranjerización de la tierra.-

Sólo con conocer estas cifras, para insistir en la necesidad de cambiar el sistema de la propiedad de tierras para la agricultura. Argentina posee 170 millones de hectáreas agropecuarias en todo el país, de las cuales el casi 75 millones de hectáreas son propietarios aproximadamente cuatro mil dueños. Estos poseen establecimientos que van de cinco mil hectáreas en adelante, lo que equivale decir que sólo el 1,5% de los propietarios hoy poseen el 43% de la superficie. El resto de las hectáreas productivas, están constituídos por contratos celebrados de arrendamiento tanto conmutativos agrarios como contratos accidentales.-

Este fenómeno a producido que hayan desaparecido gran cantidad de pequeños y medianos productores.

Indudablemente que en todo este proceso, han tenido gran importancia factores esenciales del Derecho agrario tales como los contratos agrarios y la empresa agraria en sus diversas formas.

Se analizarán algunos de los contratos agrarios que han contribuido fundamentalmente en este proceso, algunos con mayor gravitación en la producción de productos primarios o industrializados en gran escala y más comprometidos con el comercio internacional.-

2.2 Principales contratos agrarios

2.2.1 Contrato de arrendamiento

El contrato típico por excelencia es, el de **arrendamiento**, del cuál sólo haré referencia a algunos aspectos, ya que la norma legal que los rige es de 1948 y con algunas reformas se mantiene en vigencia.

Como oportunamente mencioné, este contrato no es de gran aplicación en este momento, ya que la mayoría de los arrendamientos que se realizan son de breve duración no excediendo en el tiempo el plazo mayor a un año. Pero la importancia de esta ley es que marca a criterio de algunos autores la autonomía del Derecho Agrario como rama del Derecho, ya que leyes que existieron con anterioridad, fueron incorporadas como parte del Código Civil Argentino.

Han existido y existen varios proyectos de reforma a esta ley para adecuarla a las necesidades actuales, pero hasta la fecha no se concretaron ninguno de los mismos.

Este contrato la misma ley de arrendamientos y aparcerías rurales ha definido este contrato de la manera siguiente: “ **Habrá contrato de arrendamiento, cuando una de las partes (llamado arrendador), se obliga a ceder el goce y uso de un predio rústico, a otra (llamado arrendatario), ubicado fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, con destino a la explotación agropecuaria en cualquiera de sus especializaciones y esta a pagar por ese uso y goce un precio cierto en dinero.**”



Es un contrato que se caracteriza por ser consensual, ya que se perfecciona con el sólo consentimiento: oneroso, en razón que existe equivalencia entre las prestaciones: bilateral ya que resultan obligaciones para ambas partes; conmutativo porque las prestaciones se encuentran determinadas desde el comienzo de la celebración del contrato; formal, ya que la ley establece que debe hacerse por escrito, pero al sólo efecto de la prueba y típico, es decir porque está regulados expresamente por la ley.

Algunos aspectos generales de la ley podemos citar que es de orden público sus disposiciones y el tiempo de duración del mismo de los mismos es un plazo mínimo de tres años, máximo de 10 años y existe un plazo extraordinario de 20 años en aquellos casos que el arrendatario debe hacer mejoras al inmueble que le insumirán una determinada cantidad de años en efectuarlas para hacer el inmueble productivo.

Uno de los requisitos del arrendamiento lo constituye tal como dice la ley el pago de precio cierto en dinero.-Es decir que el precio debe ser determinado o determinable al momento de tener el arrendatario que abonar el precio del arrendamiento. Lo que la ley expresamente prohíbe de convenir, una cantidad fija de frutos.

Este contrato en la práctica no es utilizado con gran frecuencia, ya que la mayor cantidad de contratos que se celebran son los llamados accidentales, que se caracterizan por el breve plazo de duración que se celebran y se encuentran excluidos de las disposiciones generales de la ley y tienen un régimen específico. El artículo 39 de la ley, excluye expresamente de sus disposiciones a los contratos convenidos con el carácter de accidental para la realización de dos cosechas como máximo ya sea una por año o dos en el mismo período agrario (por ejemplo una de cosecha fina como el trigo y otra de cosecha gruesa como el maíz, girasol etc) En ningún caso el contrato podrá exceder más allá del tiempo necesario que el de levantar la cosecha.-

Otro de los contratos excluidos es el denominado contrato de pastoreo mediante el cual se concede el uso y goce de un predio destinado exclusivamente para pastoreo y su plazo no puede exceder de un año.

La norma legal mencionada regula ambos contratos los que tienen en común es por el breve plazo que se realiza el contrato: hasta dos cosechas o pastoreo por no más de un año.-

Pero ninguna forma que asume este contrato, es suficiente para alcanzar las necesidades del mercado globalizado ya que se necesitan nuevas figuras contractuales, que estén debidamente legisladas, como para obtener una producción en gran escala, para satisfacer tanto el mercado interno con remanente suficiente para el mercado internacional. Los contratos que seguidamente se describirán, no están contemplados en una legislación nacional, habiendo algunas normas aisladas principalmente en el ámbito provincial

2.2.2 Pool de siembra

En la producción de granos en gran escala, principalmente para satisfacer el mercado internacional, ya sea con la venta commodities o industrializados encontramos esta figura contractual denominada también fideicomisos agrarios, el que ha sido definido como "**Es un sistema de producción agraria en la reunión de capitales de varios inversores para que con ese dinero, se realicen o contraten arrendamientos, bienes y servicios necesarios para la realización de una explotación agraria y distribuir las ganancias entre las personas que han aportado capital una vez realizada la venta de lo producido.**"



En nuestro país esta forma de explotación agraria, surge en la década del 90, que como consecuencia de la situación económica por la que atravesaba el país que hizo su punto máximo en los años 2001 y 2002, retomando esta actividad a comienzos de 2003, principalmente para la explotación de la soja, recordando que nuestro país es el 4to productor mundial de este producto. Ahora: Como funciona un pool de siembra?Cuál es la naturaleza jurídica de este contrato? Cuales son las partes?

Comenzaremos contestando el primer interrogante. Funciona el pool de siembra como una empresa financiera. Es decir que reúne capital para destinarlo a la celebración de contratos fundamentalmente arrendamientos accidentales a varios propietarios de fundos linderos y cuentan con el asesoramiento de un profesional Ingeniero Agrónomo y de otros administradores que tienen por finalidad coordinar e implementar la ejecución de las tareas productivas.

Ellos realizan el esquema de la producción, calculando aproximadamente los rendimientos con la finalidad de atraer inversores.

Meses previos al comienzo de la siembra del producto, comienzan a tener contacto con propietarios de inmuebles rurales donde se celebran contratos de arrendamientos accidentales por no más de un año.-

Realizado el contrato de arrendamiento, comienzan los contratos de locación de servicios para la realización de tareas correspondiente a la explotación laboreo, siembra, fumigadores y cosechadores.

Una vez, cosechado el producto y se realiza la venta, el capital y ganancias proporcionales a éste se procede a repartir los dividendos.-

Cuál es la naturaleza jurídica? Es uno de los temas que más discusión ha sido tratado por Doctrina y Jurisprudencia. Algunos consideran que es un contrato de naturaleza eminentemente agrario por la finalidad del contrato y el tiempo de actividades que realiza en las diversas clases de contrataciones.-

Otra parte, lo considera un contrato atípico de naturaleza financiero relacionándolo fundamentalmente con el reparto de las ganancias y por ende asociativo.

Este sistema de explotación ha recibido tanto defensores como críticos

Los que defienden este sistema de contratación consideran que existen cinco partes en el contratos: a) Financistas o inversores que son los que van a colocar o invertir el dinero que se dedican a diversificar las inversores en materia agraria.. Las empresas dedicadas a este tipo de explotación tienen por finalidad tomar dinero de varias personas o empresas menores para realizar la explotación. El vínculo que se crea entre los inversores y los tomadores del dinero, exceden los límites del Derecho Agrario para transformarse en una relación eminentemente financiera. b) Administradora del pool de siembra: Son las personas que llevarán adelante tanto las negociaciones para realizar los distintos tipos de contratos, para cada una de los etapas de la producción hasta de la venta. c) Los promotores, son los encargados de la captación de fondos para realizar la siembra. Generalmente los administradores son profesionales Ingenieros Agrónomos D) Los propietarios: que son aquellas personas que entregan la tierra de su propiedad en arrendamiento, como se dijo generalmente accidentales. E) Los contratistas: que son los encargados de las tareas contratadas por el pool como el laboreo, la siembra, la recolección etc..-

Los que defienden este sistema expresan que el mismo permite a una mayor cantidad de inversores actuar en la actividad agraria y que se reducen los costos de producción al adquirir



bienes y servicios en grandes cantidades. y que realiza producción en gran escala que facilita a los grupos económicos participar en el mercado internacional de una manera distinta al que lo haría un pequeño productor que debe entregar su producción a intermediarios. Lo que eleva el costo del producto sin ninguna ventaja para el pequeño productor.-

Quienes critican los pools consideran que permiten una gran concentración del uso de la tierra, que tienen gran poder económico en el mercado que va en detrimento de los pequeños productores. Es así que un proyecto de ley ha establecido, que puede arrendar una persona sea física o jurídica, la cantidad de 10 unidades económicas como máximo.

2.2.3 Feed lots

La tradición de las buenas carnes argentinas desde la época de la colonia, quedo expresado en la introducción en el presente trabajo , fue debido a la crianza del ganado a campo alimentado por pasturas naturales o sembrados expresamente para el engorde de los mismo, principalmente en el sector geográfico denominado la pampa húmeda. Ese era el requerimiento del mercado internacional donde la carne ,principalmente vacuna argentina era considerada una de las mejores del mundo.-

Pero la globalización y la demanda en gran escala de carnes, hizo que comenzara en nuestro país, una forma alternativa en el engorde del ganado y surgen así el sistema de engorde a corral o feed lot que había tenido sus orígenes en Estados Unidos..

Algunos autores, consideran que este no es un contrato actual, sino que representa una nueva forma del contrato de capitalización de hacienda(que es el contrato en virtud del cual una de las partes, se obliga a entregarle a otra ,un conjunto de animales para que los cuide y engorde, para luego repartirse el aumento de peso de la hacienda entregada).-

El feed lot o engorde a corral, es un sistema basado en encerrar una cantidad considerable de animales en superficies relativamente pequeñas en corrales donde reciben alimentación en comederos, siendo la base de esta alimentación, productos balanceados, con el agregado de nutrientes, obteniendo un desarrollo importante en poco tiempo.-

Algunos autores, llaman a este contrato como de **franquicia ganadera, y lo definen**“Es el contrato donde una de las partes, llamadas franquiciante o contratista, se obliga a aportar a la otra, llamada ganadero o franquiciado, la tecnología, los sistemas y los alimentos balanceados o complementación de nutrientes, que permitan un rápido desarrollo o engorde de los animales aportados or este último, obligando al ganadero a aportar personal y a cumplir las instrucciones del franquiciant6e con el objeto de que las partes compartan el aumento o incremento del peso de los animales así obtenido, repartiéndoselos generalmente por mitades”

Otra definición dada de este contrato es: “Se trata de contrato no tipificado en virtud del cuál el ganadero o productor se obliga a entregar al engordador o feed-lotero ganado mayor, con el objeto de engordarlos en breve plazo que las partes establecen, compartiendo el resultado, o abonando los servicios de sanidad, alimentación y administración por el tiempo convenido.”

En nuestro país, sólo algunas provincias tienen contemplado en sus legislaciones esta figura contractual, existiendo proyectos de ley que regulen este contrato a nivel nacional, que entre los aspectos importantes que este proyecto contempla además del estudio de impacto ambiental es la superficie que el feed-lot debe poseer de acuerdo a la cantidad de ganado, estableciéndose una superficie de 80 metros cuadrados por animal.



Este contrato ha dado lugar algunas consideraciones especiales tales como las ventajas y desventajas en el sistema de engorde a corral, el referido al aspecto sanitario . la relación que vincula al ganadero con el contratista(franquiciante y franquiciado respectivamente de acuerdo la definición dada.), como el tema de la contaminación ambiental.

Comenzaré a desarrollar algunas de las ventajas que ofrece este sistema de engorde:

- a) Se liberan gran cantidad de superficie al contar el ganado con espacios reducidos.
- b) Se acorta el período de engorde al no tener que caminar tanto el ganado ni para alimentarse ni beber agua.
- c) Se obtiene un engorde parejo y uniforme.-
- d) Desde el punto de vista económico, aumenta el valor de algunas categorías de haciendas.
- e) Se aprovechan mayor cantidad de productos de bajo precio y se agrega valor al precio de algunos granos que se utilizan en la alimentación.

Como desventajas se han señalado las siguientes:

- a) Un costo mayor de alimentación por cada kilogramo de carne.
- b) Se requiere una mayor inversión, ya que se necesita una mejor infraestructura como corrales, bebederos etc.
- c) Produce una rentabilidad inestable.

También se ha señalado como un aspecto importante en este sistema de engorde, es que hay que tener especial cuidado en el aspecto sanitario, principalmente las vacunaciones que de no ser aplicadas las vacunas correspondientes, pueden contraer enfermedades que sería de graves consecuencias de contagio en la totalidad del rodeo e implicaría pérdidas económicas de importancia.-

Ha sido muy criticado este contrato, porque la gran concentración de animales en superficies pequeñas, trae aparejados serios efectos en el ambiente, por ejemplo la degradación del suelo por la cantidad de animales en pequeñas superficies los desechos fisiológicos que pueden provocar contaminación de las napas de aguas subterráneas y olores desagradables en el medio ambiente.

Pero indudablemente, lo más interesante es la relación que vincula al contratista con el ganadero . Debemos decir que por una parte se trata de un contrato asociativo, en relación que ambas partes están interesados en la mayor producción, como se puede presentar también de una manera conmutativa cuando el productor ganadero abona la alimentación, servicios de sanidad y administración que realiza en el Feed Lot.-

Al no estar regulado legislativamente el contrato, la relación entre el feed lotero y el ganadero, al celebrar el contrato , deben contemplar la mayor cantidad de cláusulas de manera clara que regularán la vida del contrato. Así se evitara n problemas ambas partes del contrato. Principalmente, se debe estipular con claridad el precio, plazo, forma de pago derecho y obligaciones de las partes y lo que hace a la identificación de los animales , ya que el ganadero mantiene la propiedad del ganado y trasmite al feed lotero solo la tenencia de los mismos.



CONCLUSION

A lo largo de la historia, de la República Argentina ha quedado demostrado que su actividad agrícola ganadera, es la principal fuente de ingresos y divisas. Faltan aún mucho por hacer. En primer lugar, políticas de estado, donde los productores agropecuarios, tengan aliciente para seguir con sus actividades. Estas políticas deben estar dirigidas hacia el mayor crédito para este tipo de actividades y principalmente una regulación de los contratos agrarios con vigencia en todo el territorio nacional que contemplen las nuevas realidades y necesidades de la vida moderna, fundamentalmente la globalización, donde es necesarios satisfacer una demanda mucho mayor en el orden internacional, tanto de materias primas como productos semi elaborados o elaborados, agregando valor a lo producido por el campo. Hay anteproyectos y proyectos que están abocados a regular los contratos agrarios, ya que con una buena base legislativa en materia contractual agraria incidiría de manera positiva en la relaciones entre las partes contratantes y poder realizar agro negocios y agro industrias de una manera más clara y precisa y que otorgan seguridad jurídica a las mismas.

FUENTES CONSULTADAS

1. Historia del Agro Argentino. Barsky Osvaldo y Gelman Jorge Ed. Sudamericana.2009
2. Historia Económica de la Agricultura Argentina. Gilberti Horacio C. Ed. Hyspamérica.1985.
3. Historia Económica de la Ganadería Argentina. Gilberti Horacio C. Ed. Hyspamérica 1985
4. El Comercio Agroindustrial Argentino
5. Construcción de los Agronegocios. Victoria María Adriana. Ponencia 8º Encuentro de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Rosario 2010.
6. Globalización y sistemas Agroalimentarios Quintero Rizzuto,María L. Mérida Venezuela. 2005
7. La regulación del Ganado a Corral.Ley de la Provincia de Santa fe. Malanos Nancy. Rosario 2010.
8. Anteproyecto de la Ley General de los Contratos Agrarios. Brebia Fernando Ed. Jurídica.Santa Fe
9. Derecho Agrario, de los _Recursos Naturales y del Medio Ambiente Rural. VI Congreso Internacional .Ponencias Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe 1995
10. Nuevas Figuras Contractuales del Derecho Agrario. Castro Velez Sarsfield, Guillermo.



11. Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el Uso de la Tierra. Documento Base. Federación Agraria Argentina. Mayo de 2004.
12. Manejo de Feed Lots. de la Orden Jorge L. (Médico Veterinario)
13. Contratos Agrarios . Facciano Luis. Ed. Nova. 2006
14. La Prueba del Contrato de Feed Lot. Apestegua Gustavo. 12/12/09
15. Alternativas contractuales para los llamados pool de siembra o fideicomiso agrario. Maltese Mariano. Bs. Aires.
16. De Arenaza Emilio. Estado actual de las cuestiones del contrato agrario de feed lot en el VI Congreso Argentino de Derecho Agrario.Hacia la modernización del Derecho Agrario Ed. Rubinza Culzoni. 2001.

Contact address:

Maico Trad- Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires. República Argentina e-mail maitrad@yahoo.com.ar



Analysis of the Social Function of Agrarian Contracts of the Ethanol Agro-industry System: Tendencies of the São Paulo State Court

Análise da Função Social dos Contractos Agrários Atípicos do Sag do Etanol: Tendências do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Flavia Trentini¹

Abstract

This study aims to analyze contracts in which are parts sugarcane producers and ethanol industries. The principle of "social function", included in the Brazilian Civil Code of 2002, changes the General Theory of Contracts. The research describes the contracts negotiated between sugarcane producers and ethanol industries and then it analyzes the jurisprudence of the Court of Justice of the State of São Paulo, regarding the application of the principle of "social function" on those contracts.

Key words

Ethanol industries, social function, sugarcane producers

Resumo

O estudo recai na análise dos contratos realizados entre os produtores de cana-de-açúcar e as usinas produtoras de etanol. O princípio da função social, incorporado ao Código Civil Brasileiro de 2002, altera a teoria geral dos contratos. A pesquisa descreve os contratos realizados entre os produtores de cana-de-açúcar e as usinas produtoras de etanol e posteriormente analisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo entre o ano de 2003 e 2011, no que tange à aplicação do princípio da função social nos contratos acima descritos.

Palavras-chave

Função social, produtores de cana-de-açúcar, usinas produtoras de etanol

INTRODUÇÃO

Neste estudo a análise recai precisamente sobre os contratos realizados entre os produtores de cana-de-açúcar e as usinas produtoras de etanol e alterações contratuais derivadas de mudanças institucionais como a inclusão do princípio da função social na teoria geral dos contratos, no Código Civil de 2002. O trabalho propõe-se a descrever os contratos realizados entre os produtores de cana-de-açúcar e as usinas produtoras de etanol e posteriormente a analisar a aplicação do princípio da função social do contrato pelo Tribunal

¹ Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Brasil



de Justiça de São Paulo (TJSP) entre 2003 e 2011, no que tange à aplicação do princípio da função social nos contratos realizados entre as partes já descritas.

Importante registrar que, no Brasil, o agronegócio em 2010 foi responsável por 22,34% do PIB nacional. A utilização dos contratos apresenta-se como importante instrumento de ligação entre os vários agentes pertencentes à cadeia produtiva do etanol e seu estudo torna-se de grande relevância (CEPEA, 2010).

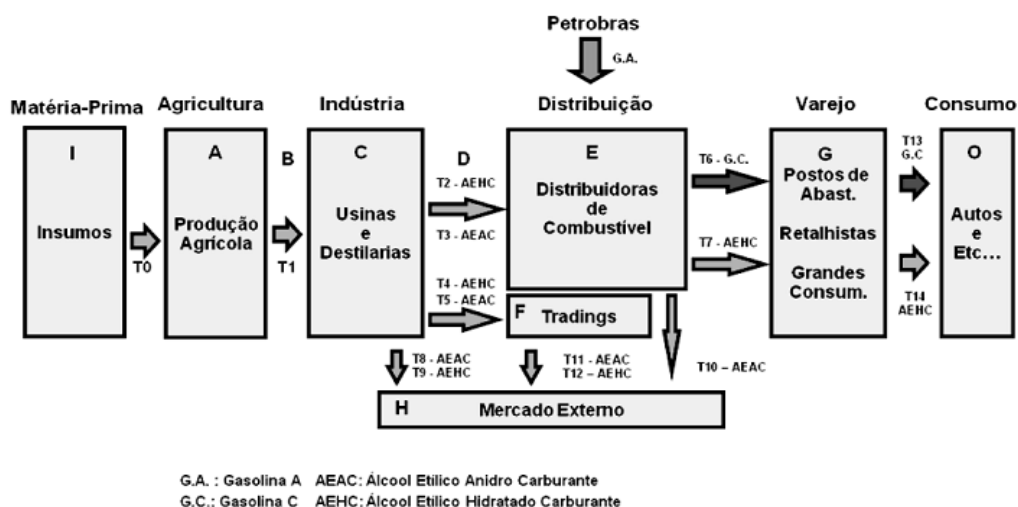
Dados da safra 2008/2009 mostram que o SAG da cana-de-açúcar no Brasil gerou 28,1 bilhões de dólares, equivalente a 2% do PIB nacional (NEVES; TROMBIN; CONSOLI, 2010, p. 42). Foram produzidas 31,5 milhões de toneladas de açúcar e 27,6 bilhões de litros de etanol (NEVES; CONEJERO, 2010, p. 18), o que representa 38% da produção mundial de etanol. Além disso, destaca-se a relevância do etanol na matriz energética brasileira, que, juntamente com o bagaço de cana, representa 15% da matriz (NEVES; TROMBIN; CONSOLI, 2010, p. 37).

1. O sistema agroindustrial do etanol

Para o estudo do sistema agroindustrial do etanol primeiramente há que ser fazer menção ao impacto da teoria de Coase (1937), o qual concebe a firma como um “nexo de contratos” na análise das transações dentro do sistema agroindustrial (SAG). O SAG, portanto, é entendido como um conjunto de relações contratuais entre empresas e agentes especializados, cujo objetivo final é disputar o consumidor de determinados produtos. Desta forma, SAG pode ser visto como um fluxo, amparado por duas margens: uma representada pelo ambiente institucional e outra pelo ambiente organizacional. As instituições são as regras do jogo da sociedade e são representadas sobretudo pelo sistema jurídico. As organizações, por sua vez, são aquelas estruturas criadas para dar suporte ao funcionamento dos SAGs, tais como: as empresas, as universidades, cooperativas e associações de produtores, entre outros (ZYLBERSZTAJN; NEVES, 2005, p. 34).

A utilização do conceito de SAG deve-se principalmente ao fato de que esse ressalta o ambiente institucional ao funcionamento das cadeias e pela possibilidade do uso focalizado em determinado produto, além da limitação geográfica ficar a critério do propósito do pesquisador. A utilização da metodologia a partir do SAG deve-se à presença marcante dos contratos nas relações agroindustriais no Brasil. Entretanto, o Censo Agropecuário e outros institutos estatísticos ainda não incluem essa informação em seus questionários.

O Sistema Agroindustrial (SAG) da cana-de-açúcar destina-se sobretudo à produção de etanol carburante. O etanol carburante representa mais da metade do produto da industrialização da cana-de-açúcar, se considerada a quantidade equivalente de açúcar total recuperável (CONSECANA, 2006). O sistema (SAG) do etanol está escrito nos termos da Figura 1.



FONTE: UNICA, MAPA, SINDICOM, MME e SCA

O etanol, também chamado de álcool etílico, é produzido a partir da cana-de-açúcar por usinas e a quantidade de água adicionada em sua composição gera dois diferentes produtos: o Álcool Etílico Hidratado, contendo de 6,2% a 7,4% de água, e o Álcool Etílico Anidro, com apenas 0,7% (ANP, 2011).

O etanol atua em quatro (4) diferentes setores do mercado: a indústria de alimentos, que possui a cachaça como seu produto principal; a indústria químico-farmacêutica, consumidora de álcool etílico para a produção do conhecido “álcool de limpeza”; a indústria alcoolquímica, que utiliza o etanol para sintetizar polímeros complexos, também chamados “plásticos”; e, por fim, o setor mais relevante do etanol encontra-se na distribuição de combustível. Verifica-se nas últimas décadas o aumento do interesse pelo etanol, ocasionado principalmente pela crise do petróleo e busca por ter alternativas aos combustíveis fósseis, bem como pela forte pressão política a favor do uso de energia limpa, em virtude das questões ambientais enfrentadas na atualidade, como o aquecimento global (TRENTINI; SAES, 2010).

As instituições e suas alterações são especialmente importantes para a análise dos sistemas agroindustriais em seus diversos níveis, neste sentido incluem-se as relações contratuais entre os agentes.

2. Contratos entre produtor de CANA-DE-AÇÚCAR E USINA

Neste artigo somente serão analisados os contratos pertencentes à transação T1 (entre os produtores agrícolas e a indústrias, aqui denominadas usinas). Tem-se como sujeitos do SAG o produtor que, em regra, é o empresário agrário responsável pela produção agrícola da cana-de-açúcar que servirá como matéria prima para os processos agroindustriais. Roberto Pedrosa Junior (2008) descreve os principais contratos entre produtor/usina: compra e venda; fornecimento sem CCT; fornecimento com CCT; parceria agrícola; arrendamento; e produção em área própria. Somente o contrato de compra e venda e o de fornecimento com ou sem CCT consideram-se pertencentes a T1, pois o objeto de ambos é o produto agrícola, ou seja, a cana-de-açúcar.



Encontram-se no SAG do etanol, precisamente nas transações entre produtor e usina contratos denominados típicos e atípicos. O contrato é típico quando as suas regras disciplinares são deduzidas de maneira precisa nos códigos e nas leis. A economia agrícola brasileira moderna impôs a necessidade de novos desenhos contratuais e com isso a criação de contratos atípicos legalmente, ou seja, sem regulamentação específica, mas típicos socialmente, pois são reconhecidos pela doutrina. Caio Mário Pereira (2010, p. 52) ressalta a importância prática da classificação, pois quando os contratantes realizam um contrato típico adotam implicitamente as normas legais que compõem a sua dogmática.

Dentre os contratos classificados como típicos na T1 encontra-se o contrato de compra e venda, que pode ser definido como aquele em que uma pessoa é obrigada a transferir a outra o domínio de uma coisa corpórea ou incorpórea, mediante o pagamento de certo preço em dinheiro ou valor fiduciário correspondente (BRASIL, 2002). Caio Mário Pereira (2010, p. 148) assinala a presença de três elementos essenciais à configuração do contrato de compra e venda: a coisa, o preço e o consentimento. Tem-se tornado usual para o comércio de produtos agrícolas a venda de safra futura. Porém, resta a dúvida se o contrato será definido como condicional, que se resolve se a coisa não vier a ter existência ou trata-se de um contrato aleatório válido como negócio e devido o preço, ainda que nada venha a existir.

Por outro lado, entre os contratos atípicos torna-se cada vez mais usual nas transações entre produtor e usina o contrato de fornecimento, comprador e vendedor estabelecem de comum acordo uma ou mais condições para a realização de uma série de compras e vendas. Seu objetivo é garantir o suprimento de insumos para o comprador e o mínimo de demanda de produtos para o vendedor (COELHO, 2008, p.71). O contrato de fornecimento facilita o empresário na aquisição dos insumos mais importantes para a empresa, é uma forma de racionalizar a administração da atividade e reduzir riscos, pois a execução do contrato é periódica ou contínua.

Ainda sobre o contrato de fornecimento, Fábio Ulhoa Coelho (2008, p. 72) ensina que se trata de um contrato atípico, pois não há nenhuma condição negocial da compra e venda que se encontre forçosamente em todo o fornecimento; ao contrário, aquelas variam de contrato para contrato porque dependem apenas dos interesses convergentes dos contratantes. O contrato de fornecimento poderá ser celebrado por prazo determinado ou indeterminado, com ou sem exclusividade, definido ou não o preço, procedimentos, periodicidade, quantidade e quaisquer outras condições. Cabe salientar que o descumprimento das obrigações estipuladas no fornecimento dá ao contratante prejudicado o direito de rescindir o vínculo contratual e demandar perdas e danos.

É importante analisar o contrato de “fornecimento com corte, carregamento e transportes” (CCT), utilizado especificamente no SAG do etanol. Trata-se de um contrato atípico. Nota-se que o contrato de fornecimento com CCT configura o que a economia denomina de uma quase integração entre produtor e usina. Visto que, neste caso, a usina por meio do contrato cria uma rede própria de fornecedores de produtos agrícolas com o objetivo, sobretudo, de coordenar a oferta às exigências específicas próprias dos processos de transformação e de comercialização dos produtos. Nos contratos de “fornecimento com CCT”, a indústria processadora deixa de ser mera adquirente e passa a integrar ativamente as atividades agrícolas. Nessa modalidade o produtor realiza parte das atividades



agrícolas, responsabilizando-se pelo plantio e pelos tratos culturais, enquanto a Usina se responsabiliza pelo CCT.

Apesar da consolidação da expressão “fornecimento com CCT” pelo uso comum e também pelos tribunais, alerta-se que não se trata de um contrato de fornecimento tradicional, devido à ingerência das diretrizes da usina na gestão da produção agrária. Trata-se, portanto, de um contrato de quase integração vertical ou denominada integração contratual. Williamson (1996) entende que a integração vertical é a forma mais eficiente quando existe na transação especificidade de ativos em situações intermediárias, como é o caso do etanol a integração contratual é considerada a forma mais comum nas organizações atuais. Neste sentido Flávia B. da Rocha (2011, p. 30) afirma que a participação expressiva da usina na produção descaracteriza o fornecimento.

O aumento do uso dos contratos de fornecimento com CCT deve-se à necessidade da adoção de padrões sustentáveis. Alterações na legislação ambiental, desde o final da década de 1990, a qual conta com a proibição da queima da cana-de-açúcar de acordo com cronograma progressivo (SÃO PAULO, 2002), alteraram substancialmente os contratos de fornecimento com CCT. Por sua vez, a legislação trabalhista também incorporou obrigações para garantir um maior bem-estar dos trabalhadores no campo, especialmente na lavoura canavieira. Dados do Instituto de Economia Agrícola do Estado de São Paulo (IEA, 2008) demonstram a incorporação dos padrões ambientais, pois já em 2007 o índice de mecanização das lavouras de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo foi de 40,7%, tendo chegado a 67% em algumas regiões, como a de Orlandia. Essas modificações colaboram para escolha do modelo contratual “fornecimento com CCT”, principalmente por pequenos e médios produtores, que em decorrência dos custos para implementar as mudanças precisam contar com a Usina para a realização de suas atividades (TRENTINI; SAES, 2010).

Encontram-se, ainda, no SAG do etanol os contratos agrários típicos (contratos de arrendamento e de parceria), porém alerta-se que esses não são considerados pertencentes à T1, por se tratarem de contratos de cessão do uso da terra, entende-se, portanto, que essas modalidades contratuais referem-se à T0, pois o objeto transacionado é a terra. Nos casos em que o arrendamento ou a parceria agrícola são feitos diretamente pela Usina há, na realidade, uma integração vertical com assunção das atividades agrícolas pela Usina, ou seja, uma interação econômica entre duas partes que desenvolvem uma das operações do ciclo produtivo referentes à produção, transformação e venda de um determinado produto, e que normalmente seriam desenvolvidas por diferentes núcleos operativos (TRENTINI; SAES, 2010).

Em razão da importância dos contratos atípicos no SAG do etanol, as alterações no ambiente institucional formal, como é o caso da incorporação do princípio da função social aos contratos, pode alterar as estratégias das empresas agrárias e das usinas produtoras de etanol. Além de contribuir para modificação dos desenhos contratuais existentes ou até mesmo fomentar o aparecimento de novos contratos.

3. O princípio da função social e os contratos do sag do etanol

No Código Civil Brasileiro de 1916, os contratos fundavam-se em três tradicionais princípios, os quais giram em torno da autonomia da vontade: princípio da autonomia da



vontade, princípio da obrigatoriedade dos contratos e da relatividade dos efeitos contratuais. A partir de 2003, com a entrada em vigor do Novo Código Civil Brasileiro, ao lado dos princípios ligados à autonomia de vontade têm-se outros três que se unem aos já existentes: a boa-fé, o equilíbrio econômico e a função social. Neste artigo somente a função social será abordada e para isso torna-se essencial a explicação de Miguel Reale (2005, p.19), o qual salienta que a “função social” estatui que o contrato não pode ser transformado em um instrumento para atividades abusivas.

Os doutrinadores precursores do estudo da função social na doutrina brasileira (REALE, 2005; AZEVEDO, 2000; MARTINS-COSTA, 2005) anotam que sua origem decorre de preceitos constitucionais. Para exemplificar, Miguel Reale (2005, p. 54), organizador do código, entende que a função social do contrato decorre da função social da propriedade. Também baseiam seus estudos referentes à função social do contrato ao valor da livre iniciativa Antonio Junqueira de Azevedo e Judith Martins-Costa, visto que relacionam o princípio com os fundamentos da República Federativa do Brasil – valor social e livre iniciativa (BRASIL, 1988). Portanto, o contrato atenderia à função social quando estivesse pautado pelos valores da solidariedade, da justiça social, da livre iniciativa, do respeito à dignidade da pessoa humana e dos valores ambientais.

Por outro lado, Luciano Timm (2008, p. 14) diverge da doutrina majoritária ao defender a possibilidade do uso da análise econômica do direito para explicar a função social do contrato, a qual possibilitaria enxergar a coletividade não como parte mais fraca do contrato, mas sim na totalidade das pessoas que integram um determinado mercado de bens e serviços, o que geraria menos prejuízo à coletividade e mais eficiência social. Para o autor o contrato não é um elo solidário entre as pessoas, mas sim uma transação de mercado na qual cada parte se comporta de acordo com os seus interesses, como se estivessem em um jogo armando as suas estratégias (2008, p. 28).

Destaca-se que a inclusão da função social do contrato no Código Civil de 2003 deu-se por meio de uma cláusula geral e um conceito legal indeterminado. Este tipo de cláusula possibilita a aplicação em uma ampla variedade de casos cujas características específicas serão formadas pela jurisprudência, o que justifica a importância da análise da jurisprudência. Além disso, Caio Mario Pereira (2010, p. 52) afirma que a celebração de um contrato atípico exige o cuidado de descer a minúcias extremas, porque na sua disciplina legal falta a sua regulamentação específica. E continua “na solução das controvérsias que surgirem, o julgador ou intérprete terá de invocar em suprimento do conteúdo das cláusulas próprias os princípios legais relativos ao contrato típico mais próximo”.

Os contratos mais próximos dos contratos agrários atípicos são os contratos agrários típicos (arrendamento e parceria) nos quais se verifica claramente que as cláusulas obrigatórias possuem uma íntima ligação com a função social da propriedade rural, cujos pressupostos são detalhados no artigo 186 da Constituição Federal brasileira. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente: o aproveitamento racional e adequado, a utilização dos recursos naturais disponíveis; a preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, por fim, a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Interessante notar que em ambos os contratos agrários típicos, arrendamento e parceria, a legislação brasileira estabelece a inserção de cláusulas obrigatórias para sua validade. Essas cláusulas buscam assegurar a conservação dos recursos naturais e a proteção social e



econômica dos arrendatários e dos parceiros (BRASIL, 1966). No que diz respeito à conservação dos recursos naturais, estabelece prazos para os contratos, o que demonstra a necessidade de um prazo mínimo para a recomposição do solo e também a observância das normas do Código Florestal, e de práticas agrícolas admitidas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva nas diversas zonas típicas do país. As cláusulas obrigatórias estabelecem a proteção social e econômica dos arrendatários e parceiros.

Sublinha-se que o principal problema dos contratos denominados atípicos refere-se à aplicação do regime jurídico apropriado. Nesses casos, enquanto não receberem uma tutela legal específica, o contrato deverá ser interpretado de acordo com as normas do próprio instrumento e as normas gerais dos contratos e obrigações previstas no Código Civil e, por fim, as normas dos contratos típicos com os quais, segundo a análise do caso concreto, mais se aproxime. No que tange aos contratos atípicos, a interpretação deve levar em consideração as normas gerais do Código Civil, devido à inexistência de norma específica, o que a torna mais suscetível ao uso de argumentos teóricos diversos pelos tribunais.

Em estudo preliminar a esse foram analisadas as decisões do Superior Tribunal de Justiça e foi possível observar que em 70% das decisões houve a predominância do paradigma teórico ligado aos princípios solidaristas e sua atuação divide-se entre limite interpretativo em favor da coletividade e restabelecimento do equilíbrio contratual.

No que tange aos contratos agrários, vale sublinhar que na pesquisa efetuada por meio do *website* do STJ é ao lado dos contratos seguros, ambos com 22% , o tipo contratual no qual a função social é mais discutida em recurso. Foi observado em todos os acórdãos a utilização do paradigma liderado por Luciano Timm, que propõe o uso da análise econômica para a implementação da função social, ressaltando a importância dos contratos para o mercado. Diversamente da hipótese inicial, que estimava encontrar na jurisprudência do STJ uma correlação entre a função social da propriedade e a função social dos contratos.

No que se refere à análise da jurisprudência comercial, Paula Forgioni (2010, p. 246) afirma que as grandes linhas traçadas pelos julgados há muito se desprenderam de um espírito individualista, basta ver a construção da dissolução parcial das sociedades limitadas e também a construção do princípio da preservação da empresa. Conclui a autora que “[...] ao menos no que diz respeito ao direito comercial, tememos que a inovação trazida pelo artigo 421 far-se-á sentir mais na retórica dos advogados do que na modificação da realidade jurídica”. Apesar da jurisprudência divergir do paradigma teórico mais difundido na doutrina sobre a aplicação da função social nos contratos agrários. A conclusão de Paula Forgioni também se pode aplicar aos contratos, pois com certeza sua atuação é bem maior na retórica dos advogados e acadêmicos do que na prática do Tribunal de Justiça Brasileiro.

4. Material e metodologia

4.1. Metodologia

Trata-se de pesquisa qualitativa, do tipo documental. De acordo com Arilda Godoy (1995, p.58) o método qualitativo se caracteriza por ser descritivo e ter como objetivo a compreensão de fenômenos. Já a pesquisa documental possibilita a análise de documentos

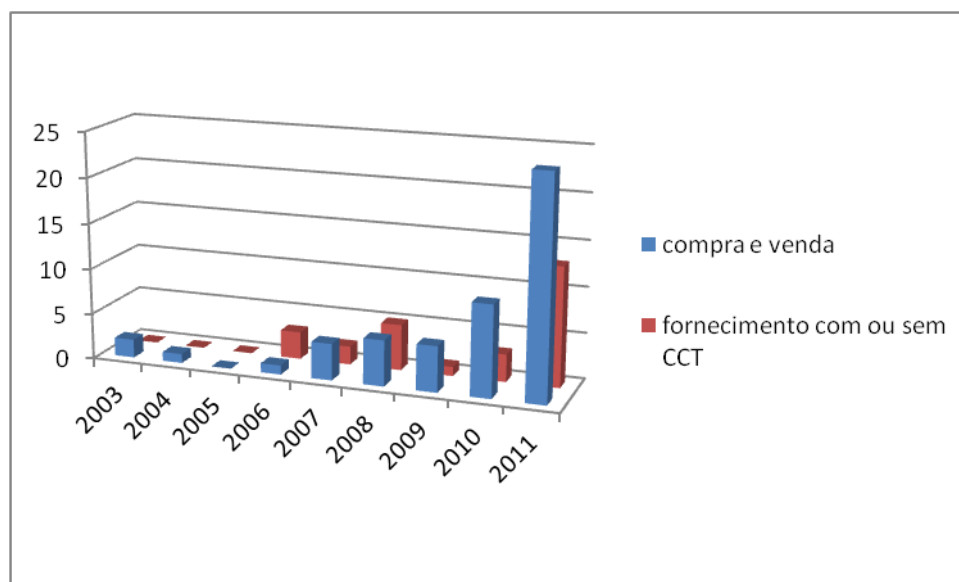
que não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, com a intenção de se buscarem informações novas ou complementares.

É pesquisa documental, pelo fato de a amostragem corresponder aos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual é o maior produtor de etanol, responsável por 61% da soma da produção de álcool anidro e hidratado de todo o Brasil. Isso representou, na safra de 2009, 16.722.478 de litros produzidos em um universo total de 27.512.962 de litros. Desse total, 25.101.963 litros foram produzidos no centro-sul, e 2.410.999 no norte-nordeste (UNICA, 2010).

4.2 Material

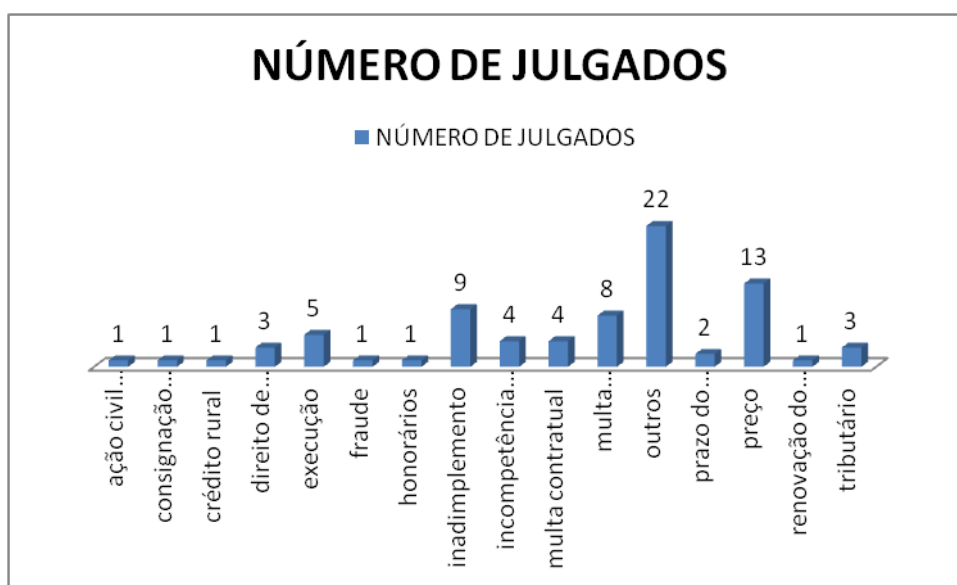
A busca dos acórdãos deu-se por meio do *website* do TJSP, realizada por meio das expressões “contrato de compra e venda” e “contrato de fornecimento”, ambas as expressões acompanhadas da palavra “cana-de-açúcar”, matéria prima do SAG. A denominação “contrato de fornecimento com CCT” não é ainda difundida na doutrina, por isso, optou-se pela procura somente do termo genérico e seu enquadramento será posterior à delimitação da amostra, pois o sistema de busca somente leva em consideração a ementa do acórdão. O período compreendido para a amostra foi fixado entre os anos de 2003 e 2011. A data inicial justifica-se por ser a de entrada em vigor do Novo Código Civil, e a final por corresponder ao último ano já transcorrido. Somente foram analisados os recursos de apelação rediscute o que foi decidido em uma sentença de primeira instância.

A amostra é composta por cinquenta e dois (52) acórdãos de compra e venda, e vinte e sete (27) de fornecimento com ou sem CCT. Portanto, serão analisados setenta e nove (79) votos em sua íntegra, sobre contratos considerados atípicos referentes à transação T1, ou seja, entre produtor e usina de cana de açúcar. Conforme se verifica no gráfico, o ano de 2011 apresentou o maior número de acórdãos em ambas as categorias de contratos.



Posteriormente, os acórdãos foram lidos na íntegra para efetuar a sua categorização. Dentre os setenta e nove (79) acórdãos coletados em um primeiro momento somente cinquenta e sete (57) faziam referência ao tema de pesquisa, os vinte e dois (22) eliminados da amostra tratavam de assuntos correlacionados como compra e venda de maquinário para o cultivo da cana de açúcar. Após a retirada dos julgados, foi realizada uma divisão mais específica e foram encontrados: três (3) acórdãos referentes a matéria tributária, três (3) acórdão sobre questões de compra e venda da terra, quatro (4) que declaravam a incompetência da Câmara de direito privado além de uma (1) ação civil pública em matéria ambiental e um (1) relativo ao crédito rural.

Restaram, portanto, quarenta e cinco (45) acórdãos que tratavam pontualmente sobre contratos atípicos entre usina e produtores de cana de açúcar. As principais matérias discutidas nos acórdãos foram referentes ao preço ajustado pela matéria prima (13 acórdãos); prazo contratual (2 acórdãos) e renovação do contrato (1 acórdão). Seguidos de inadimplemento contratual e multa (17 acórdãos) e execução e fraude à execução e honorários (7 acórdãos). O número de acórdão analisados se exaure acinco (5) acórdãos sobre aplicação de multa por infração ambiental. Distribuição demonstrada pelo gráfico.



5. Análise dos resultados

Infelizmente após uma leitura e categorização minuciosa de todos os 79 acórdãos nenhum caso de revisão contratual (contratos agrário atípicos) foi encontrado, mas tal constatação não impossibilitou a geração de resultados, porque os efeitos da função social dos contratos pode ser visualizado em 7 acórdãos. Outras questões como a deficiência da exata natureza dos contratos agrários atípicos do SAG do etanol e seus efeitos. Encontrou-se onze (11) contratos classificados de maneira equivocada pois não se tratavam de contratos de compra e venda e nem fornecimento simples e sim contratos de fornecimento com CCT, que demonstram a

presença da chamada integração contratual, ou seja, forte influência da usina compradora da matéria-prima na gestão da produção e por via de regra também na responsabilização.

Nos seis acórdãos foi possível a verificação de ao menos um dos pilares da função social dos contratos, o ambiental. A discussão recai precisamente sobre a responsabilidade por danos ambientais oriundos da queima da cana-de-açúcar para a colheita. Em razão das características do contrato firmado entre as partes, fornecimento com CCT, o tribunal do estado de SP em 5 acórdãos se manifestou favorável à responsabilização da usina pelo dano ambiental gerado. O outro acórdão sobre o assunto afirma que o produtor responsável pelo cultivo da cana de açúcar deve se assegurar de que o fornecedor da cana cumpre a legislação, sem o que, como beneficiária da safra, responde solidariamente pelos atos ilícitos praticados durante o plantio, cultivo e colheita, até o fornecimento.

A expressão função social do contrato aparece em somente um (1) acórdão referente à apelação de uma ação de cobrança de um contrato de fornecimento, o qual verifica que o preço fixado pelo Ministério da Fazenda mitiga a autonomia de vontade, porque o setor na época era regulado pelo Estado até 1999. E após essa data as partes estabeleceram o preço a ser pago. No caso em questão foi verificado que as partes não eram iniciantes no negócio e aceitaram as condições que lhe eram vantajosas e agora não podem sobre pena de quebrar da boa-fé, modificar o que foi contratado. A concepção moderna das relações patrimoniais e o reconhecimento da função social do contrato não anulam a liberdade das partes a respeito dos elementos disponíveis na relação contratual, como por exemplo nos preços no jogo do mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da função social, tal como se apresenta no Código Civil de 2002, foi pouco ou quase nada utilizado como fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, em situações em que os contratos agrários atípicos são a base contratual discutida. Apesar de se tratar de um único exemplar entre 79 acórdãos analisados, o conteúdo do princípio da função social segue a mesma tendência do STJ, predomina o paradigma denominado como Economia e Direito.

Os outros pontos relevantes encontrados nos julgados como a questão ambiental e a natureza dos contratos atípicos no SAG são periféricos ao problema do artigo. Mas, com certeza, contribuem para pôr em relevo a importância do estudo dos contratos atípicos no SAG do etanol devido à importância do setor para o estado de SP e para o Brasil. Diante do estudo da jurisprudência do STJ e TJSP verifica-se que a discussão e incorporação da função social dos contratos seja nos contratos em geral ou nos contratos atípicos específicos, entre usinas e produtores de cana de açúcar, tem sido ínfima.

Em todos os casos que envolviam contratos agrários o paradigma predominante foi o da Economia e Direito, diferentemente do que se esperava, pois a função social do contrato nos seus três desdobramentos (social, econômico e ambiental) já estava presente na regulamentação dos contratos agrários típicos. Pode-se afirmar que ao menos nos contratos agrários o princípio da função social apresenta-se muito mais como discussão entre os teóricos do direito do que aplicação prática e efetiva dos tribunais.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Resolução nº 7**, de 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2011/fevereiro/ranp%207%20-%202011.xml>. Acesso em: 20 jan. 2012.
2. AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Insuficiências, deficiências e desatualização do Projeto de Código Civil na questão da boa-fé objetiva nos contratos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 775, p. 11-17, maio 2000.
3. BRASIL. **Código Civil**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2010.
4. BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2010.
5. BRASIL. **Decreto n. 59.566**, de 14 de novembro de 1966. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2010.
6. CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **PIB do Agronegócio**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 10 jan. 2010.
7. COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, Volume 4, Issue 16, p. 386-405, Nov., 1937.
8. COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2008.
9. CONSECAN. Conselho dos Produtores de Cana-de-açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo. **Manual de Instrução**, 5. ed., 2006. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/search.asp>>. Acesso em: 7 nov. 2010.
10. FORGIONI, Paula A. **Teoria geral dos contratos empresariais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
11. GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**, Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, Mar./Abr. 1995.
12. IEA. Instituto de Economia Agrícola do Estado de São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/index.php>>. Acesso em: 10 dez. 2010.
13. MARTINS-COSTA, Judith. Reflexões sobre o princípio da função social dos contratos. **Revista Brasileira de Direito Comparado**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 65-102, 2. sem. 2005.
14. NEVES, M. F.; TROMBIN, V. G.; CONSOLI, M. A. Measurement of Sugar Cane Chain in Brazil. **International Food and Agribusiness Management Review**, Volume 13, Issue 3, p. 37-53, 2010.
15. PEDROSO JÚNIOR, Roberto. **Arranjos institucionais na agricultura brasileira: um estudo sobre o uso de contratos no sistema agroindustrial Sucroalcooleiro da região centro-sul**. 2008. 209f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
16. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.
17. REALE, Miguel. **História do novo Código Civil**. (Biblioteca de Direito Civil, Estudos em Homenagem ao Professor Miguel Reale). Coord. Miguel Reale e Judith Martins Costa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



18. ROCHA, Flávia Baldotto da. A sustentabilidade nos contratos agrários: os contratos de comercialização de etanol. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
19. SÃO PAULO. **Lei nº 11.241**, de 19 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei%20n.11.241,%20de%2019.09.2002.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2009.
20. TIMM, Luciano Benetti. Função social do direito contratual no Código Civil Brasileiro: justiça distributiva vs. eficiência econômica. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 97, v. 876, p. 11-43, out. 2008.
21. TRENTINI, Flavia; SAES, Maria S. M. (Org.). **Sustentabilidade: o desafio dos biocombustíveis**. São Paulo: Annablume, 2010.
22. UNICA. **Protocolo Agro-ambiental**. Disponível em: <www.unica.org.br>. Acesso em: 09 jan. 2010.
23. WILLIAMSON, Oliver. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.
24. ZYLBERSZTAJN, Decio; NEVES, Marcos Fava. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

Contact address

Flavia Trentini

Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto
Rua Prof. Aymar Baptista Prado, 835, Monte Alegre
Ribeirão Preto/SP - CEP 14040-906
Brasil
Telefone: 55-16-36020151
Fax: 55-16-36024950
trentini@usp.br



Agribusiness in the Area of Specialty Food and its Legal Instruments

Agronegocios de Especialidades y su Instrumentación Jurídica

María Adriana VICTORIA¹

Abstract

We are living in a globalized world where „internationalization of law“ and „internationalization“ are present. Within these conditions quality seems to be the best tool for the agribusiness development. Globalization affected also the markets, which are now more competitive and open. Consequently, the agricultural economy had to become more competitive as well in order to achieve growth and viability of production units. Competitiveness can be achieved when all the subjects which are involved in the production chain cooperate together in producing, processing and transporting to the market.

The competitiveness of agriculture is a "comparative concept" based on the dynamic capability of the food chain which allows maintaining, expanding and improving the market share. Quality has to be based on the technical standards for the products and processes. These standards are based on the conventional legal instruments such as contracts, agreements, etc. between private or state agri-food entrepreneurs and certified authorities.

Key words

Globalization, Quality, Market

INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado como en el que vivimos, en donde opera la “internacionalización del derecho”² y su “internalización” por los sistemas normativos, la “calidad”, es la mejor arma de los empresarios agroalimentarios para desarrollar los “agronegocios” y competir en los mercados, a partir de un alto nivel de seguridad y calidad de los alimentos, valorizando las diferencias cualitativas de los productos, desde el punto de vista de las características intrínsecas o de la proveniencia o de la especificidad de los procesos de producción y trabajo, en la cadena agroalimentaria³. Hay varias fuerzas que imponen cambios en los sistemas

¹ Universidad Nacional de Santiago del Estero.
Avda. Belgrano sud n° 1912. CP. 4200. Santiago del Estero. Argentina.
TE 0054- 385-4221322. e mail mariaadrianavictoria@gmail.com

² Véase: ORLANDO, Pietro Romano. El proceso de internacionalización del derecho agrario. Santa Fe. Dirección de Publicaciones. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral, 1998. VICTORIA, María Adriana. “Agricultura, ambiente y alimentos en el Derecho Agrario Contemporáneo”. VI Congreso Americano de Derecho Agrario. Derecho Agrario Contemporáneo para el siglo XXI: agricultura-ambiente-alimentación. Comité Americano de Derecho Agrario. Departamento de Derecho económico empresarial. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 21 al 24 de septiembre del 2009. ISBN 978-987-25364-0-4. MALANOS, Nancy Lydia. El proceso de internacionalización y de internalización del derecho agrario”. VI Congreso Americano de Derecho Agrario: Derecho Agrario Contemporáneo para el Siglo XXI. Agricultura-Ambiente-Alimentación... cit.

³ Véase: VICTORIA, María Adriana. “Calidad alimentaria en los agronegocios”, in Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho comparado CARRETERO GARCÍA, Ana (Directora), 133 Colección estudios, Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha, Cuenca 2011, pp. 617 a 635.



agroindustriales en general⁴, a la par que operan causas internacionales que alientan el crecimiento del mercado de las “especialidades alimentarias”⁵.

Es bien sabido que la “globalización”, se ha impuesto como uno de los rasgos relevantes de la economía internacional, caracterizado por la convergencia hacia mercados más “abiertos” y “competitivos”. Por lo que, la necesidad de alcanzar una “economía -agricultura- más competitiva”, se ha convertido en un requisito indispensable para el crecimiento y para la propia viabilidad de las unidades productivas. El elemento que hace que se logre “competitividad” es que los determinantes estén articulados, que se conforme una “cadena productiva”, es decir un “conjunto de agentes económicos que participan directamente en la producción, transformación y en el traslado hasta el mercado de realización de un mismo producto agropecuario”⁶. “Enfoque organizacional y de negocio”, que permite el desarrollo de estrategias comunes a los actores involucrados en la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios⁷.

La “competitividad” de la agricultura es un “concepto comparativo”, fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena agroalimentaria localizada, especialmente, para

⁴ Se señala: 1) la globalización e internacionalización de los mercados; 2) la resolución en las comunicaciones y logística; 3) la innovación y el cambio tecnológico; 4) los nuevos actores estratégicos; 5) el nuevo contexto competitivo; 6) los cambios en los patrones de consumo. Cambios que llevan a plantear modelos que contemplen una consideración mas profunda de los consumidores en las decisiones productivas. ALVARADO LEDESMA, Manuel. Agronegocios, empresa y emprendimiento. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2004.

⁵ Entre éstas: 1) la globalización que ha motivado: a) la apertura de países tradicionalmente cerrados, que a su vez se han transformado en proveedores de especialidades exóticas; b) un aumento del comercio internacional; c) una mayor información en los mercados consumidores acerca de los nuevos alimentos; d) una internacionalización de los gustos de los consumidores con mayor poder adquisitivo. 2) Las migraciones internacionales que motivaron la difusión de especialidades exóticas. 3) El creciente apoyo a la pequeña y mediana empresa en particular en los países emergentes por organizaciones multilaterales, gobiernos, ONGs, etc. 4) El aumento del ingreso tanto en los países desarrollados como en los emergentes que trajo aparejado una mayor capacidad de gastos en lujos asequibles. 5) La polarización del ingreso en muchos países, que fragmentó el mercado y motiva una creciente segmentación del mismo. 6) El cambio en el perfil de los consumidores que impacta tanto en los productos demandados como en la forma en que los mismos se distribuyen: a) envejecimiento de la población en los países desarrollados que generara un nicho de mercado de población con tiempo libre, ingresos relativamente elevados y aumento de la predisposición a consumir; b) preferencia de productos sanos (orgánicos, artesanales, con bajo contenidos de químicos, etc.; c) aumento de las preocupaciones y del interés de los consumidores sobre todos los aspectos de la cadena de producción de alimentos y de las prácticas para mejorar la calidad de los alimentos; d) vinculación explícita de las prácticas de producción con la “sostenibilidad” del proceso, es decir con las consecuencias ecológicas y sociales de la producción de alimentos. Véase: ALPHA. Estudios de Economía y Negocios S.A. “Programa de apoyo a la reconversión empresarial para las explotaciones. Modelo mejora de la competitividad sectorial- sector alimentos gourmet. Informe definitivo”, Buenos Aires, Argentina, 2006. <http://www.Prorionegro.org.ar/horizontal/documentos>.

⁶ En el contexto de la “actividad agropecuaria”: al hacer agricultura el empresario agroalimentario busca maximizar ingresos, por tanto la agricultura es una actividad económica “negocio”. Para ello, éste toma decisiones: 1) qué producir. “Información de mercado” (lugares de venta, compradores, precios, comercialización); 2) cómo producir. “Información tecnológica” (tecnología de producción, tecnología de riegos, costos- ingresos B/C). Para ser competitivos se necesitan de ciertos escenarios llamados “determinantes de la competitividad”: 1) condiciones de factores o recursos (MO, recursos naturales, capital, infraestructura, agua); 2) condiciones de demanda (existencia y exigencia de demanda); 3) proveedores y afines (insumos, equipos, tecnologías, interrelación entre ellos); 4) organización y gestión (capacidad de gestión, estrategias empresariales, asociatividad). <http://es.scribd.com/doc/7116951/Competitividad-Cadenas-Productivas-Gina-Ramos>

⁷ RAMOS MORALES, Gina. “Competitividad, cadena productiva y agronegocios. Productiva y agronegocios (Experiencia del PSI)”. <http://es.scribd.com/doc/7116951/Competitividad-Cadenas-Productivas-Gina-Ramos>

mantener, ampliar y mejorar, de manera continua, su participación en el mercado⁸. Y, precisamente, a esta “competitividad”, aporta una “producción diferenciada”, basada en una “calidad” específica que se sustenta en normas técnicas de procesos y productos que requieren de instrumentación convencional (contratos, convenios, acuerdos, etc. entre empresarios agroalimentarios y certificadoras, ya sea particulares o bien estatales), a falta de una base legal. Ésta es la preocupación del presente trabajo, como un aporte a los “agronegocios de especialidades”.

Palabras claves

Globalización, Calidad, Mercado

1. Construcción

El sector de las “especialidades alimentarias, “productos especiales” o “speciality foods”⁹, “productos gourmet”¹⁰, no tiene un límite definido que posibilite una conceptualización cerrada. En torno a los mismos, la definición es abierta, ya que la característica de “gourmet” no es algo intrínseco a una clase de alimento en particular, sino que es algo construido de manera deliberada o no, por los empresarios agroalimentarios (productores) y consumidores. Esta construcción, se da tanto desde la oferta como desde la demanda, en un complejo juego de interrelaciones, donde la oferta a la vez interpreta lo que el consumidor desea y lo educa en la apreciación de nuevos atributos de los productos que supuestamente generan valor, y donde el consumidor va a su vez valorizando ciertas características del producto que la oferta debe ir agregando o fortaleciendo. Los “speciality foods”, incluso pueden ser construidos sobre un “commodity”¹¹, dando origen a un alimento

⁸ ROJAS, P. et al., 1999, citado por SILVA, José. CANTOU, Guillermina. Papers “Promoción y Desarrollo de Agronegocios desde la perspectiva de la innovación tecnológica”, PROCISUR, IICA, FORAGRO, Montevideo, Uruguay, 2007. <http://www.procisur.org.uy/data/documentos/137418.pdf>.

⁹ Son diferenciados, con identidad propia frente al cliente, tienen un alto valor agregado y el ciclo de vida es corto, con marca propia o protegidos por una indicación geográfica, son diferenciados por los consumidores, quienes enfatizan su preferencia por los sabores, olores y colores particulares que los distinguen, tal es el caso de algunas frutas, mermeladas, jamones, quesos, vinos, carnes, etc. Las tecnologías de proceso aplicadas en los specialities es discontinua, las series son cortas de bajo volumen y su destino son los consumidores de distintos segmentos de mercado. Su objetivo va más allá de la seguridad alimentaria y se instala en el gusto de los consumidores. ORDÓÑEZ, Héctor. Agro negocios y denominaciones de origen, in Primer Seminario Internacional de denominaciones de origen. Buenos Aires, República Argentina, 19 y 20 de abril de 1995, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Publicación de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, República Argentina, octubre de 1996. pp. 23, 24, citado por VICTORIA, María Adriana. “Denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas: instrumentos jurídicos aptos para competir en los mercados comunes e internacionales”. Congreso internacional de derecho agrario. Los institutos del derecho agrario para el siglo XXI. Viñales, Pinar del Río, Cuba, 21 al 24 de junio del 2000.

¹⁰ Es un producto que tiene los siguientes atributos: 1) un nivel, estilo y/o calidad mayor en sus categorías; 2) son especiales pues sobresalen en características tales como: exclusividad, origen exótico, elaboración especial (artesanal), ingredientes (naturales), diseño, suministro limitado, aplicación o uso inusual o específico, canal de distribución. Son considerados productos que por ejemplo tienen un alto nivel de ingredientes de gran calidad, con un tipo de embalaje muy atractivo. Entre estos se cuentan productos como, aceites naturales, agua envasada, bebidas no alcohólicas, chocolates, condimentos, confites, embutidos y jamones, frutas y frutos deshidratados, frutas y vegetales enlatados en frasco, galletas, mermeladas, quesos, etc. Chris Nemchek (2006) de la National Association for the Specialty Food Trade (NASFT), citado en “Estudio de mercado industria gourmet en Chile. ProChile, abril 2009. <http://es.scribd.com/doc/59821226/2/I-1->

¹¹ Son homogéneos, carecen de identidad propia diferencial frente al mercado, son productos sin mayor valor agregado y su ciclo de vida es largo, tal es el caso de los cereales y de las carnes rojas, entre otros. La tecnología de los procesos de los mismos es continua y en series largas de alto volumen y su destino es

diferente, a partir de “factores” que tienen que ver con las características físicas y organolépticas del alimento como ser la influencia de determinado tipo de suelo, clima, agua o determinado ingrediente, factores que hacen a lo económico y factores que se relacionan con procesos históricos, sociales y culturales¹².

Muchas veces, se trata de construcciones que exceden a la mera técnica de producción, ya que quienes construyen una especialidad alimentaria son tanto los consumidores como los productores. Por parte de los primeros, la construcción se basa tanto en características del producto, sean estas objetivas (intrínsecas) o subjetivas (agregadas), como en las características de los propios consumidores, es decir en el objetivo y la forma del consumo.

Para los segundos (empresarios agroalimentarios), la construcción se orienta sobre todo a la “agregación de valor”, en función de dos conceptos básicos: la “diferenciación” y la “segmentación”, ya que el productor busca diferenciar su producto del “commodity genérico” que le da origen, y busca segmentar la demanda en tantos tipos de consumidores como características diferenciables pueda identificar en su producto. Así, el camino de “agregación de valor”, va del “commodity” al “producto diferenciado”, de éste al “gourmet” y del “gourmet genérico” a los “productos especiales”, adaptados a las características que destaca un tipo especial de consumidor.

2. Diferenciación de productos y segmentación de mercados

Porter señala que las estrategias que pueden generar “ventajas competitivas” a las empresas sobre sus rivales son: estrategias de “diferenciación” o de “liderazgo en costos”¹³.

La “diferenciación”, se obtiene al crear en forma original un “valor” para el comprador. También puede obtenerse cumpliendo los criterios de uso o los basados en señales, aunque en su forma más sustentable proviene de ambas cosas. La “diferenciación sustentable” exige que la empresa lleve a cabo varias actividades especiales de “valor” que repercuten en los criterios de compra^{14, 15}. Es por ello que, la construcción de “alimentos especiales” y “gourmet”, se

abastecer de insumos a la agroindustria o atender a los mercados masivos. Su objetivo esencial es la seguridad alimentaria y la estrategia de los negocios es a bajo costo, el énfasis para el logro de la competitividad está puesto en el cómo hacer (know-how) y en las tecnologías de procesos. El precio es el de los mercados y se los reconoce como tomadores de precio. La tendencia creciente de los agronegocios de los commodities es a la descomoditización, o sea a la transformación en specialities, a la redefinición como commodities a medida. ORDOÑEZ, Héctor. Agro negocios y denominaciones de origen, *in* Primer Seminario Internacional de denominaciones de origen. Buenos Aires... citado por VICTORIA, María Adriana. . “Denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas: instrumentos jurídicos aptos para competir en los mercados comunes e internacionales”. Congreso internacional de derecho agrario. Los institutos del derecho agrario para el siglo XXI. Viñales, Pinar del Río, Cuba, 21 al 24 de junio del 2000.

¹² TREGGAR, 2001 citado por ALPHA. Estudios de Economía y Negocios S.A. “Programa de apoyo a la reconversión empresarial para las explotaciones. Modelo mejora de la competitividad sectorial- sector alimentos gourmet. Informe definitivo...” cit.

¹³ El éxito en la implantación de estrategias genéricas de “diferenciación” requiere distintos recursos y habilidades en comercialización, ingeniería del producto, instinto creativo, capacidad en la investigación básica, liderazgo tecnológico de calidad, y cooperación entre los canales de distribución PORTER, Michael. Estrategia competitiva. Técnica para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia. Editorial CECSA. 1ª. Edición, México, 1982, pp. 61-62.

¹⁴ Véase: PORTER, Michael E. Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior. Grupo Editorial Patria, Edición revisada, 6ª impresión, México, 2010, p. 150.

¹⁵ La “diferenciación de un producto permite a la empresa (o empresas) salir de la condición de “tomador de precios”, donde la única variable de decisión es la producción (nivel de producción, combinación de insumos). O sea que la diferenciación permite -en teoría- cierto manejo de los precios, lo que a su vez sería el camino para aumentar la rentabilidad. El empresario busca con la diferenciación de su producto obtener un mayor margen de ganancia. QÜESTA, Teresa M. Revista Agromensajes de la Facultad n° 23, 12 2007, Publicación cuatrimestral de la Facultad de Ciencias Agrarias UNR. <http://www.fcagr.unr.edu.ar/Extension/Agromensajes/23/3AM23.htm>



relaciona con la estrategia de los productores por agregar “valor diferenciado” a su producción, orientándola a “segmentos” cada vez mas restringidos del mercado. “Segmentación” que es posibilitada por los consumidores, quienes van priorizando determinadas características de los productos que consumen, y están dispuestas a pagar por obtenerlas. Así, cada sociedad y cultura, privilegia algunos tipos de productos como “gourmet”, los que son caros en relación a la variante común.

Las “agrocadenas diferenciadas” y los “agronegocios de especialidades alimentarias”, se relacionan con productos que poseen “características especiales” que los diferencian de los “commodities”. Este tipo de cadena, requiere de alta coordinación entre productores, procesadores y distribuidores. Además, se puede observar la existencia de algún grado de “integración vertical” de eslabones, como ser en el caso de los productos “orgánicos” o “ecológicos”¹⁶. Otro ejemplo se da en los cafés especiales con trazabilidad, en cuya agrocadena, intervienen: productores, empresa acopiadora, importador/broker, tostador, distribuidores finales¹⁷.

Hay seis alternativas reales de “diferenciación” para los productos agroalimentarios. Se habla de la diferenciación por: 1) la “funcionalidad”, como ser los alimentos diferenciados conforme a calidades “premium” de los granos; 2) la “disponibilidad”, lograr productos mejor adaptados en cuanto a los tiempos y necesidades de consumo, es decir tener disponibilidad cuando el resto del mercado no lo tiene, como ser cosechas tempranas de uva, logrando mejores precios con menores esfuerzos; 3) el “proceso de producción”, interesa tanto al fruto o producto obtenido (resultado) sino también al proceso que posibilitó su obtención, así un proceso que no daña al medio ambiente, minimiza sus consecuencias son reconocidos por los consumidores como es el caso de los “productos orgánicos” o bien la “siembra directa” que no erosiona el suelo; 4) las “relaciones” con los clientes, ya que el productor se constituye en un proveedor de confianza, lo diferencial es la relación proveedor- comprador, y esto se logra a través del tiempo, dado que el cumplimiento permite la generación de confianza, como ser productos de maíz Flint, libre de organismos modificados genéticamente que abastecen a fabricantes de cereales para el desayuno; 5) el “origen”, cuando se trata de productos o frutos que vienen de determinada región, zona, área como ser en Argentina el “cordero patagónico”, la “miel de Tandil”- por cierto que esta forma de diferenciación va unida a las denominaciones de origen (DO) o indicaciones geográficas (IG) que permiten acreditar o sea determinar el auténtico origen de los frutos y/ o productos; 6) la “marca, sello de calidad, trazabilidad”, que posibilita establecer las diferencias preexistentes en tanto atributo su origen y funcionalidad, constituyéndose con el tiempo el sello en la propia diferencia; la trazabilidad como procedimiento basado en la recopilación de información que permite conocer la historia de un fruto o producto a lo largo de la cadena de producción del mismo, garantizando que el fruto o producto viene de fuentes confiables y es lo que el consumidor espera. Estas posibilidades, no son excluyentes ni únicas^{18,19}. Por lo que, los “negocios de productos diferenciales o especiales”, son los referidos a productos con cierto “valor agregado,

¹⁶ CARDONA A. Marleny. ALVAREZ O, Claudia Patricia. SAENZ, Santiago. “Sistema, cadena, empresa y negocios: desafíos en conceptualización y articulación para la competitividad del agro, in Suma de Negocios, vol. 1, n° 1: 59-71, Julio 2010, Bogotá, Colombia, p. 63.

¹⁷ VOLENS Perú. Investigación CAPIRONA Desarrollo. Soluciones prácticas ITDG. “Trazabilidad en la cadena aerocomercial: de los cafés especiales, concepto y experiencias”. Elaborado por Nicolás LEGER. Proyecto cafés especiales, agosto 2010, p. 6.

¹⁸ RODRIGUEZ, Gabriel Alejandro. “Agronegocios: de la comercialización al marketing”. XI Jornadas Nacionales de la empresa agropecuaria, Tandil, septiembre de 2005, pp. 10-13. <http://www.vet.unicen.edu.ar>

¹⁹ La “marca” es un distintivo o signo que permite indicar al comprador en una forma simple y resumida las características de un producto. Véase: MORÓN, P y JATIB, M.I. Estrategias de valor y diferenciación de productos. Dirección Nacional de Alimentos, SAGPyA, 2005. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar>.

elaboración y diferenciación” que cuando llegan al consumidor éste puede percibir un determinado grado de diferenciación y un elevado nivel de empaque y acondicionamiento.

Entre los “instrumentos de la diferenciación de especialidades alimentarias” se destacan: las “DO” e “IG”, las “certificaciones de calidad diferente” (sellos de comercio justo, etiquetas sociales), la certificación “orgánica” o “ecológica”, las “marcas”, etc.

3. Tipologías de productos

Según los tipos de frutos y productos objeto de los agronegocios y las cadenas agroalimentarias, se puede hablar de “agronegocios tradicionales” y “agronegocios alternativos”. Asimismo, hay “agronegocios de commodities”²⁰ y “agronegocios de especialidades”²¹ (DO, IG, agricultura orgánica, comercio justo, marcas, sellos de calidad, alimentos argentinos, etc.). Por lo que, en contraposición a los “productos gourmet”, “delicatessen” y “productos diferenciados”, con su consecuente instrumentación (“certificación de la calidad”, “marcas”, “DO”, “agricultura orgánica”, “trazabilidad”), se encuentran los denominados “commodities”²².

Hay “productos diferenciados o especialidades”²³. También se habla de “productos no convencionales”²⁴ y de “agronegocios alternativos”, encontrándose dentro de los últimos a los “alimentos diferenciados”²⁵.

El objetivo de los “agronegocios alimentarios de specialities”, va más allá de la seguridad alimentaria y se instala en el gusto del consumidor, específicamente en el deleite del cliente y, el “valor agregado” que se asocia al “producto diferenciado”, sólo es realizable si es percibido y considerado como tal por el cliente; es un fenómeno subjetivo de reconocimiento de la calidad que necesita de distintos instrumentos objetivos para facilitar la percepción, los que se concretan en la “certificación de calidad” y la “propiedad intelectual”²⁶.

Los “productos gourmet” tienen, en general, una fuerte relación de origen con un microclima determinado (café especiales con trazabilidad para nichos de mercados especiales), de ahí el concepto de alimento originario de un determinado lugar y, el énfasis en las DO que también constituyen especialidades. Asimismo, hay vinculación con lo local y lo cultural, es decir que en su construcción juegan factores no solo económicos, sino de localización, sociales, tecnológicos, etc.

También están como especialidades los productos “kosher”²⁷, “hallal”²⁸, “delicatessen”²⁹, “orgánicos o ecológicos”³⁰, “étnicos”³¹, “exóticos”³², “artesanales”³³, “de lujo”³⁴, “locales”³⁵, “campesinos”³⁶, entre otros.

²⁰ Véase cita 10.

²¹ Véase cita 8.

²² Véase: VICTORIA, María Adriana. “Construcción de los agronegocios”, in FACCIANO, Luis. Coordinador. Actas del 8º Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Colegio de Abogado de Rosario, Rosario, 21 y 22 de octubre de 2010, pp. 25-41.

²³ Véase: ALVARADO LEDESMA, Manuel. Agronegocios, empresa y emprendimiento... Op. Cit.

²⁴ Véase: PASTORINO, Leonardo Favio. Derecho agrario argentino, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 536.

²⁵ CETRÁNGOLO, Hugo. HELABERT, Cecilia. “Generación de un sistema productivo sustentable”, in VIEITES, Carlos M. Director. Agronegocios alternativos. Enfoque, importancia y bases para la generación de actividades agropecuarias no tradicionales. Hemisferio sur S.A., primera edición, Buenos Aires, 2007, pp. 454-456.

²⁶ Véase: VICTORIA, María Adriana, “Denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas: instrumento jurídico apto para competir en los mercados comunes e internacionales”. Congreso Internacional de Derecho Agrario. Los institutos del Derecho Agrario para el siglo XXI. 21 al 24 de junio de 2000, Viñales, Pinar del Río, Cuba.

²⁷ Por definición el término “kosher” significa apto- apropiado. La “certificación kosher” se le da a todos aquellos alimentos que responden a la normativa bíblica y talmúdica de la ley judía y básicamente se refiere al sistema de control de calidad de los alimentos según las normas judías denominadas kosher, mediante un



- sistema de auditoria que se realiza en la planta productora por el supervisor de la certificadora kosher para garantizar que ciertos lotes de producción cumplan con dichas normas y especificaciones de calidad requeridas. http://www.arlujo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=38
- ²⁸ La “certificación de garantía halal” es la herramienta que ha puesto en marcha el Instituto Halal para garantizar que los productos y servicios dirigidos a los musulmanes cumplen con los requisitos exigidos por la ley islámica y por lo tanto son aptos para su consumo, tanto en Los Estados Unidos de América, España, la UE y los países de mayoría musulmana. http://www.arlujo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=38
- ²⁹ Son elaborados con especial cuidado y dedicación, es decir con delicadeza, poniendo énfasis y atención en las características del producto, desarrollando elementos diferenciadores, logrando así, un producto de alta calidad organoléptica y presentación, ante el cual el consumidor está dispuesto a pagar un mayor precio por este producto, de calidad reconocida dándole el carácter de exclusivo. INDAP. Gobierno de Chile. Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Escuela de Ingeniería en agronegocios. “Informe final. Análisis de la industria delicatessen nacional”. Santiago de Chile, mayo de 2005.
- ³⁰ La Ley nacional argentina n° 25.127, se define como “ecológico, biológico u orgánico” a todo sistema de producción agropecuario y su correspondiente agroindustria, como así también a los sistemas de recolección, captura y caza, sustentables en el tiempo, mediante el manejo racional de los recursos naturales y evitando el uso de los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana.
- ³¹ La denominación de “alimentos étnicos” ha sido dada por los sociólogos a los productos alimentarios asociados con una región o un grupo étnico particular, para diferenciarlos de la “cocina nacional”. Los inmigrantes los consumen como una continuidad de sus tradiciones, por nostalgia hacia su país de origen, por resguardo de una identidad amenazada, por los recuerdos y la confianza hacia productos que ya conocen. “La industria de alimentos étnicos, una respuesta al potencial de la demanda”. Artículo subido el día 21 de Enero del 2010. <http://www.raizemprendedor.com/La-industria-de-alimentos-etnicos-una-respuesta-al-potencial-de-la-demanda/71>
- ³² La carne de cocodrilo Moreletti es considerada como un alimento exótico. El vendedor y el comprador deben conformarse con CITES, ya que es un requisito para cualquier granja en el mundo, como así también tener una “certificación” completa del establecimiento y de cada uno de los animales que la conforman. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lhr/quintana_a_a/capitulo2.pdf. Los pétalos de crisantemo o de magnolia, flores de jazmín y de hibisco se emplean como guarnición de las aves y los pescados. Las flores de menta, de tomillo y de cebollino congenian con los platos de pescado. Erosqui consumer. Tu canal de alimentación. “Descubrir el placer de cocinar con flores. Las flores aportan sabores exóticos que pueden hacer la delicia de cientos de platos”, Fecha de publicación: 13 de diciembre de 2008. http://www.consumer.es/web/es/alimentacion/aprender_a_comer_bien/alimentacion_alternativa/2008/12/13/59047.php
- ³³ Son productos genuinos, auténticos, tradicionales. Adquirir un “alimento artesano” significa reencontrarse con lo natural, redescubrir sabores y aromas que, sobre todos los mayores, degustaron en su infancia. Las materias primas son de primera calidad, en su estado más natural y sometidas a un riguroso proceso de selección. El proceso de elaboración respeta o imita los procesos naturales, sin forzarlos o acelerarlos por procedimientos físicos o químicos. Está restringido el uso de aditivos, que, aun estando legalmente autorizados, simulan la materia prima natural, alterando su color, textura, olor o sabor, o incrementan su duración a costa de valores del producto. “Alimentos artesanos: los alimentos”. <http://www.reynogourmet.com/es/denominaciones/alimentos-artesanos/los-alimentos>
- ³⁴ El caviar es un alimento de “lujo”. La organización Friend of the Sea ha concedido su certificado de sostenibilidad a “caviar Nacarii”, la marca de caviar artesanal producido en el Valle de Arán (Lleida), que cuenta desde 2008 con las certificaciones de calidad ISO9001 e ISO14001 de gestión ambiental, suma a su inmejorable proceso de garantías, esta certificación de carácter internacional y la más importante para productos provenientes tanto de la acuicultura como de la pesca sostenible. Luxury Spain. Asociación española de lujo. “El caviar y esturión de Caviar Nacarii certificados Friend of the Sea”. <http://www.ellujohablaspanish.com/2011/11/el-caviar-y-esturion-de-caviar-nacarii.html>. También son alimentos de lujo: las castañas, las cerezas en almíbar, las gúndas en almíbar, etc. <http://www.europages.es/directory/pages/>
- ³⁵ En Canadá, funciona el programa de certificación sin ánimo de lucro “Local Food Plus” (LFP), que ayuda a los consumidores a diferenciar los alimentos producidos de forma local y sostenible, de aquellos producidos de forma industrial e importado desde el otro rincón del planeta. LFP nace con el objetivo de reconstruir la cadena de proveedores de alimentos locales y sostenibles, de manera que estos lleguen de forma más directa al usuario final, lo que se lleva a cabo presentando a los agricultores y ganaderos que producen alimentos

Estas clasificaciones son relativas, ya que no existe una definición universal de producto artesanal por ejemplo, aunque sí se han definido las DO y las IG.

La categoría general aplicable a este tipo de productos es la de “especialidades” o “speciality foods”, constituyéndose una subcategoría los “productos gourmet”.

Hay una tipología de etiquetas referidas a: 1) alguna característica del proceso de producción “kosher”, “orgánico”, “artesanal”; 2) características que relacionan el bien con un lugar y/o cultura determinadas como ser “étnico”, “exótico”, “local”; 3) características del precio y/o consumidor como ser de “lujo”, “gourmet”, “speciality foods”. No siendo excluyentes entre sí pero no siempre coinciden las etiquetas.

Se caracterizan por: 1) su exclusividad o sea que no son productos masivos; 2) su proceso productivo debe ser una técnica específica que asegure un alto grado de calidad (como ser artesanal); 3) calidad y buenas prácticas en todas las etapas del proceso (selección de ingredientes, el procesamiento de los mismos, la producción del bien final, el envasado, la comercialización, etc. 4) su reducida escala de producción; 5) su vinculación con lo local (con microclimas y/o economías regionales)³⁷.

Tiene tipicidad la “cadena de valor de las especialidades” en los agronegocios que la involucran. Su complejidad y longitud, está muy influenciada por el destino del producto. La cadena suele ser corta cuando se orienta al mercado interno pero larga cuando está destinada al mercado externo (exportación).

4. Ventajas para el productor

Las ventajas de un “fruto o producto diferenciado” para el empresario agroalimentario van del precio mayor por un producto casi igual (un vino fino y un vino orgánico, en los que la diferencia de calidad no es habitualmente perceptible), sino que también genera barreras de entrada a otros productores.

En las “especialidades o productos diferenciados”, la estrategia es aprovechar el mayor valor que le asignan los compradores como consecuencia de los atributos diferenciales que le brindan dichos productos.

Pero como de “agronegocios de especialidades” se trata, no siempre la diferenciación y la definición de frutos y productos más sofisticados beneficia a los productores, ya que en algunos casos, son otros eslabones de la cadena o de los agronegocios quienes capturan las ventajas de esa diferenciación, como es el caso de los cafés especiales, donde los beneficios derivados del mayor precio al que se puede vender un café orgánico o socialmente sustentable, los captan los tostadores o los vendedores finales más que los propios productores³⁸.

locales y sostenibles a los elaboradores, supermercados y empresas de hostelería. http://www.ladyverd.com/articulo/482/alimentos_locales_ahora_tambien_con_certificacion.htm

³⁶ Se dice que un “producto es campesino”, cuando ha sido elaborado en forma manual o con un bajo grado de industrialización, con lo cual el producto conserva las características originales de las materias primas y naturalidad de los productos. Además a estos productos se les asocia al carácter natural, como ser productos sin conservantes químicos, como un producto folclórico arraigado a las raíces del lugar de origen. INDAP. Gobierno de Chile. Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Escuela de Ingeniería en agronegocios. “Informe final. Análisis de la industria delicatessen nacional”, ... cit.

³⁷ ALPHA. Estudios de Economía y Negocios S.A. “Programa de apoyo a la reconversión empresarial para las explotaciones. Modelo mejora de la competitividad sectorial- sector alimentos gourmet. Informe definitivo...” Op. Cit.

³⁸ ALPHA. Estudios de Economía y Negocios S.A. “Programa de apoyo a la reconversión empresarial para las explotaciones. Modelo mejora de la competitividad sectorial- sector alimentos gourmet. Informe definitivo...” Op. Cit.

5. Formas de certificaciones

Con relación a las formas de demostrar que un producto tiene “calidad” existe una expresión que sintetiza el deseo que tienen los países, las empresas, y la sociedad en su conjunto: “Una sola certificación, un sólo ensayo, una sola acreditación en base a una norma, aceptados en todo el mundo”. A lograr eso, apuntan las políticas aplicadas por los organismos de acreditación mundiales y regionales, por los entes regulatorios nacionales y por las entidades de evaluación cuyas certificaciones respaldan, en base a resultados de pruebas, análisis, ensayos, etc., los frutos y productos que se comercializan en el mundo y la seguridad que deparan a las personas, los bienes y el medio ambiente. Para que esto se vaya haciendo posible, el Organismo Argentino de Acreditación (OAA)³⁹ firmó los Acuerdos Multilaterales de Reconocimiento con la Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC), y con el Foro Internacional de Acreditación (IAF), en los cinco campos de acreditación en los que existen convenios: laboratorios de ensayo, laboratorios de calibración, organismos de certificación de productos, de sistemas de gestión de la calidad y de sistemas de gestión ambiental⁴⁰.

La “acreditación”, es el procedimiento que hace una entidad independiente por el cual reconoce formalmente que una organización cumple con requisitos especificados y es competente para desarrollar tareas de evaluación de la conformidad. Prácticamente en todo el mundo los consumidores, usuarios de productos intermedios, el comercio, así como las autoridades gubernamentales responsables en temas de salud, protección ambiental, seguridad y calidad, han generalizado ante los proveedores de alimentos la exigencia de demostrar que han cumplido con requisitos específicos de productos y servicios basados en normas internacionales.

Los organismos de evaluación de la conformidad, encargados de demostrar dicho cumplimiento, desarrollan actividades que incluyen la certificación, la inspección, los ensayos y la calibración.

La “acreditación” está destinada a generar confianza en los resultados de las certificaciones, inspecciones, ensayos y calibraciones, otorgando así confiabilidad a los organismos de evaluación de la conformidad. Cuando la acreditación está reconocida internacionalmente brinda “credibilidad y transparencia al mercado y facilita el comercio”.

La “calidad diferenciada” de los productos deben ser comprobadas y disfrutadas por los consumidores, de ahí la necesidad de su “comprobación” e “información”. Por ello es que los “alimentos de calidad diferenciada”, se distinguen por el isologotipo del “sello” en su etiqueta que portan. Dicha calidad, es la calidad certificada de determinados frutos y productos agroalimenticios, conforme a propiedades específicas inherentes a los mismos, en cuanto ligadas al terruño, origen y método o técnica empleada para su producción, transformación, conservación, etc., acreditada conforme a normas particulares que contemplan un proceso de

³⁹ El Organismo de Acreditación Argentino (OAA) es una asociación civil sin fines de lucro, integrada por sectores empresarios, estatales, universitarios, y por organismos científico-técnicos y de defensa del consumidor. Su composición plural asegura una conducción compartida y responsable, y garantiza la transparencia de su accionar como organismo de acreditación de calidad.

⁴⁰ Los “acuerdos”, permiten que sean reconocidos y aceptados en todo el mundo las certificaciones y los resultados de ensayos, de análisis, etc. que respaldan a los productos y servicios de Argentina. De este modo, las entidades certificadoras y los laboratorios, una vez que obtienen su acreditación en el OAA, no deben buscar, como antes lo hacían, las acreditaciones en organismos del exterior que son reconocidos por los mismos acuerdos. La posibilidad de que un certificador, o un laboratorio pueda tener, sólo una acreditación y no deba multiplicarla en otros lugares del mundo, naturalmente, reduce sus costos y por tanto sus precios. De este modo las empresas usuarias ven disminuidos los cargos que les requiere demostrar la calidad de sus productos y servicios. Los mecanismos establecidos por los acuerdos están eliminando situaciones irrazonables donde un mismo producto, originado en el país, es certificado en varios países de destino con el consiguiente recargo de costos y pérdida de competitividad.



evaluación. Tal es la calidad derivada de las “DO” e “IG”⁴¹ o “indicaciones de procedencia” (IP) o de la “certificación de características específicas de los productos agrícolas y alimenticios” o de la “agricultura orgánica o ecológica”⁴².

Los “procesos de certificación”, validan para el consumidor que el fruto o producto tiene los atributos que debería tener según su tipo, mientras que las “regulaciones” ordenan qué productos pueden acceder al mercado, de qué forma pueden hacerlo y cómo comercializarse. En ambos casos, los tipos de normas no son independientes uno del otro. Así, un fruto o producto que se autodenomina “orgánico”, debe ser certificado por una agencia certificadora que confirme que el productor sigue todos los pasos que lo habilitan a poner tal definición en su producto; al mismo tiempo que esa certificación es uno de los requisitos que el fruto o producto debe tener para que se habilite su acceso a un mercado determinado.

La “certificación” de un producto implica garantizar, a partir de un proceso de control, que un producto o fruto reúne ciertas características. En los casos de las “speciality foods”, lo que se garantiza es la calidad del producto pero con ciertas especificaciones. Es decir que en general, se certifica que el fruto o producto, posee un determinado atributo o una combinación de calidades y atributos, que pueden incluir la calidad de la materia prima con la cual se elabora, el proceso productivo, su presentación integral (packaging, etiquetado, etc), la localización del proceso productivo, etc.

No hay una certificación global como “speciality foods”, sino como alguno de los subconjuntos de este tipo de producto. En particular, la certificación se refiere a: 1) el origen, para los productos y países como Argentina y la Comunidad Europea (CE), que tienen normadas jurídicamente las DO e IG; 2) el carácter orgánico, previstos en la normativa Argentina y de la CE; 3) el hecho de ser “hallal” o “kosher”, no previsto legalmente en Argentina aunque de uso por consumidores de ciertas comunidades. Pero cabe destacar que la certificación global de calidad que proveen las normas de la Asociación Internacional para la Estandarización (ISO) no es exclusiva de los productos especiales.

La “certificación” cumple diversas funciones, entre éstas: 1) garantiza a los compradores del fruto o producto que el mismo reúne una serie de características que los mismos han definido como estándar de calidad; 2) evita o reduce la probabilidad de fraude, es decir que se venda un fruto o producto con un atributo determinado a uno que no lo tenga; 3) actúa como una barrera de entrada de nuevos competidores, ya que un fruto o producto puede tener una calidad óptima, pero no cumple con los procesos necesarios para ser considerado “orgánico”, “hallal” o “kosher”, con lo cual no puede competir en esos mercados.

La “certificación” de los frutos o productos, no es un proceso único sino que cada tipo de frutos o productos presenta sus propios criterios, en función de sus características y de los atributos a certificar y no todos los tipos de frutos o productos, tienen un desarrollo parejo de sus criterios de certificación⁴³. Es así que opera una multitud de “sistemas de certificación” y de “sellos de calidad”, que a veces suscitan preocupaciones en torno a la transparencia de los requisitos de los sistemas en cuestión, la fiabilidad de las indicaciones y la equidad de las relaciones comerciales.

La legislación debe ser actualizada de manera permanente, dado a la movilidad de su base técnica, la que debe estar ajustada al ritmo del desarrollo científico y tecnológico y la

⁴¹ Véase: PASTORINO, Leonardo Favio. Derecho agrario argentino... Op. Cit. pp. 561-573.

⁴² Véase: VICTORIA, María Adriana. Directora y compiladora. Producción orgánica. Aspectos técnicos y jurídicos. Aspectos técnicos y jurídicos. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero. Agosto de 2006. Publicaciones del CeIDAACC. Serie Difusión Reuniones Científico- Técnicas año 6, n° 6. Centro de Estudios e investigaciones de Derecho Agroambiental y Agroalimentario, Comunitario y Comparado pp. 1-376.

⁴³ ALPHA. Estudios de Economía y Negocios S.A. “Programa de apoyo a la reconversión empresarial para las explotaciones. Modelo mejora de la competitividad sectorial- sector alimentos gourmet. Informe definitivo...”, Op. Cit.



experiencia recogida. La base técnica, condiciona la base jurídica de la “calidad alimentaria”⁴⁴.

Hay una “base jurídica” que está totalmente condicionada por la base técnica, ya que las normas tienen por lo general un componente técnico reglado. Su sustrato es técnico económico, leyes receta que proliferan y que es necesario armonizar, como lo vienen haciendo el *Códex alimentarius* y los códigos alimentarios y bromatológicos de los distintos países. Esta base jurídica puede ser legal (hard law) o convencional (soft law).

Opera una serie de “regulaciones” para el acceso a los mercados que buscan preservar las características que el fruto o producto debe tener para cumplir con su objetivo. Se tratan de “requisitos de acceso a los mercados”. Así la carne vacuna y la miel de Argentina con destino a la CE debe tener trazabilidad.

Hay normas que se refieren a una calidad básica y otras que tienden a alertar a los consumidores de la presencia o ausencia de determinados ingredientes (transgénicos) y las que obligan a demostrar que un organismo independiente certifica que ciertos atributos son aplicables al producto (“kosher”, “hallal”, “orgánico o ecológico”, etc.).

5.1 Base jurídica legal

Dicha base puede ser obligatoria (trazabilidad de determinados frutos como ser carne y miel de Argentina con destino a mercados europeos) o bien facultativa (producción orgánica, DO, trazabilidad de otros frutos y productos de Argentina que no sean los indicados precedentemente- cuya certificación no debe ser adoptada obligatoriamente), tornándose obligatorio su cumplimiento, a partir de la opción por dicho régimen. De un modo o de otros están reguladas por las normas.

5.2 Base jurídica convencional

En los “agronegocios” existen diversidad de contratos y en todos ellos las partes deben regular diversidad de relaciones, desde las relaciones con la producción misma, la industrialización, la distribución, la obtención e la materia prima, el apoyo tecnológico, el pago del precio, etc.⁴⁵

El “acuerdo, entre el empresario agroalimentario y el titular del régimen de certificación”, constituye la base convencional o contractual, sin que existan normas jurídicas que se refieran a ello. No obstante ello, se debe cumplir con lo estipulado, de lo contrario, no se puede certificar el proceso productivo o el fruto o producto, conforme al sistema de gestión adoptado.

Si bien existen las normas ISO, las mismas revisten carácter general ya que no certifican especialidades alimentarias sino empresas, conforme a regulaciones técnicas generales de la calidad y certificaciones de procesos. Pero hay otras normas más específicas que certifican el “comercio justo” (CJ) a través de FLO Internacional (Fairtrade Labelling Organizations Internacional, etc.), cuya certificación, previa inspección del Comité de Certificación (comité independiente), se formaliza con la firma de un contrato entre el grupo de productores y FLO-International. Dicho contrato, especifica los derechos y las obligaciones de ambas partes. FLO informará por escrito al grupo de productores sobre la decisión que ha tomado. Una vez otorgado, se realiza una inspección anual, para verificar que los productores cumplieran con los

⁴⁴ Véase: VICTORIA, María Adriana. “Calidad alimentaria en los agronegocios”, *in* Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho comparado. CARRETERO GARCÍA, Ana (Directora), 133 colección estudios, ... Op. Cit.

⁴⁵ Véase: MEZA, LAZARUS, Álvaro. “Consideraciones acerca de los agronegocios”, *in* Revista Judicial n° 99: 4, Costa Rica, marzo de 2011.

requisitos de CJ y ver lo que han logrado con el premio de CJ. Los comerciantes que utilizan la marca de certificación de CJ en sus empaques cubren el costo de la certificación pagando una licencia, mientras que el productor no paga nada. En el futuro, se espera que los productores cubran parte de los costos de la certificación⁴⁶. En Argentina, la Fundación Fortalecer desarrolló la normativa “Emprendimiento justo reconocido”, único estándar de este país que implementa el CJ dirigido exclusivamente al mercado interno⁴⁷. Se tratan de normas técnicas de adopción voluntaria.

En el caso de la agricultura “orgánica o ecológica”, por aplicación de las normas técnicas IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements), aunque en algunos países receptadas jurídicamente como Argentina, hay un proceso de certificación derivado de un acuerdo entre empresa agroalimentaria y empresa certificadora⁴⁸.

También son voluntarios los “contratos o convenios de certificación de especialidades alimentarias”, los que revisten el carácter de innominados, sin tipicidad legal, solo social. Se celebran entre el empresario agroalimentario y las empresas certificadoras ya sean privadas o públicas, según el régimen imperante. Su objeto principal es el propio proceso de certificación de especialidades alimentarias determinadas. En torno a cuyo objeto se disciplinan una serie de “obligaciones” a cargo del empresario productor de la especialidad alimentaria, referidas a dicho proceso involucrando cuestiones de tiempo, lugar, técnicas, ingredientes, etiquetado, etc. caracterizando la certificación el producto (especialidad alimentaria) a obtener. Se certifican atributos específicos sobre el producto, el proceso y el envase. Operan una serie de parámetros y procedimientos controlados y vinculados a la calidad diferenciada de cada producto.

Las empresas agroalimentarias asumen mayores compromisos en la producción y acondicionamiento del alimento, ofreciendo un producto diferenciado. Además, cumplen con atributos de calidad definidos para cada tipo de fruto o producto, explicitados en los “protocolos de calidad” que luego se certifica.

Se tratan de contratos que por su naturaleza no revisten el carácter de agrarios, pero son utilizados como instrumento de los “agronegocios de especialidades alimentarias”, a fin de que las empresas agroalimentarias puedan introducirse y posicionarse en mercados preferentemente internacionales y poco a poco en los propios nacionales.

Por lo que parte del objeto de la prestación es agraria, es decir la obtención de frutos y productos agroalimenticios especiales resultantes de un determinado y controlado proceso productivo (el cultivo del suelo o la crianza de animales).

De este modo, se observa que el objeto central de la prestación posibilita la ampliación de la base contractual de la empresa agroalimentaria, aportando a los “agronegocios de

⁴⁶ Véase: VICTORIA, María Adriana. “Comercio justo en el marco de la responsabilidad social empresarial”. Actas del VI Encuentro del Colegio de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Instituto de Derecho Agrario del Colegio de abogados de Rosario, Rosario, provincia de Santa Fe, realizado durante los días 5 y 6 de octubre de 2006, editado el 25 de septiembre de 2006, en Buenos Aires, Argentina, ISBN n° 987-1087-74-8, pp. 309-324.

⁴⁷ La norma nacional hace hincapié en aspectos como: el cuidado del medio ambiente y el respeto tanto al productor como al consumidor; la libertad de trabajo y la asociación gremial; remuneraciones adecuadas y reducción de la intermediación, son otros beneficios que poseen los trabajadores que producen bajo CJ, mientras que los consumidores pueden acceder a información precisa de los productos que adquieren. La Fundación Fortalecer tiene certificados en Argentina: té, uva para vino y miel y en octubre de 2011 se sumó arándano como fruta fresca Fundación Fortalecer. “Informe técnico para prensa. Evolución mundial del comercio justo en el 2011. Situación Argentina y aportes del Programa de comercio justo implementado por Fundación Fortalecer, Federación Agraria Argentina-
http://www.fortalecer.com.ar/sistemabid/prensa/InformeFF2011_EvoluciondelSistemaFairTrade.pdf

⁴⁸ Véase: DÍAZ LANNES, Federico. “Las normas argentinas sobre producción orgánica”, in VICTORIA, María Adriana. Directora y compiladora. Producción orgánica. Aspectos técnicos y jurídicos... Op. Cit., pp. 89-107.



especialidades”. Nos encontramos con un “objeto material agrario” con “forma jurídica extra agraria”.

Esta base contractual se amplía más aún en el caso de “exportaciones de especialidades alimentarias”, conforme a un intercambio documental previo a un “contrato de exportación” y el propio “contrato de compraventa”, los diversos documentos que intervienen, la cláusula de arbitraje, la realización y envío de una factura pro-forma al exterior, etc. cuyo trámite es genérico, es decir no propio de las especialidades alimentarias.

A la par del “contrato de compraventa” existen el “contrato de distribución”, el “contrato de agente intermediario, el “contrato de licencia”, característicos del comercio internacional⁴⁹, que pueden tener por objeto las referidas especialidades alimentarias. Asimismo reviste importancia la publicidad de las “specialty foods”, con anuncios en portales, webs, revistas especializadas, etc. conforme a “contratos de publicidad”, brindando una información detallada del fruto o producto y su forma de adquisición.

6. El caso de Argentina

Argentina ha iniciado el camino como productor de especialidades alimentarias porque entiende que resulta indispensable tener en cuenta que tanto la “calidad como la competitividad”- conceptos entrelazados- son resultado de un proceso sistémico. “Calidad y diferenciación”, es una de las metas tanto para los empresarios agroalimentarios como para el Estado.

Nuestro país, tiene condiciones agroecológicas para producir “especialidades”, debido a la diversidad climática y cultural; la existencia de productos y empresas ya instalados en el mercado con tradición de producción (aceites, chocolates, ahumados, dulces, quesos, miel, vinos, hongos, etc.); una demanda local que permite un consumo interno más o menos estable; la posesión de una marca regional de alcance mundial (Patagonia), entre otras; la existencia de canales de comercialización ya instalados y la importante actividad turística que abre un canal de comercialización, constituyen elementos que dan cuenta del alto potencial que este rubro tiene para ser desarrollado en Argentina⁵⁰. A lo cual se agrega una variedad en alimentos de alta calidad, tradiciones culinarias y una estructura productiva constituida principalmente por pequeñas y medianas empresas. Estados Unidos es el principal comprador de las “delicatessen” argentinas. La delantera la llevan los vinos Premium, el dulce de leche, jaleas y mermeladas, chocolates y carnes ahumadas. Hay “variables” que influyen en la

⁴⁹ Véase: IICA. “La contratación en el comercio internacional”. Serie agronegocios. Cuaderno para la exportación. Programa Interamericano para la Promoción del Comercio, los Negocios agrícolas y la inocuidad de los alimentos. Elaborado para el IICA por Luis Clemente VENTURA. El Salvador, marzo de 2007, pp. 9-15.

⁵⁰ CEP (Centro de Estudios para la Producción). “Exquisiteces argentinas: el sector de alimentos gourmet”. Secretaría de Industria, Comercio y de la pequeña y mediana empresa, p. 133.

condición de Argentina como productor y consumidor de especialidades⁵¹ y un “grupo de exportación All Gourmet”⁵².

Los alimentos y bebidas premium “made in Argentina” ya no sólo miran al exterior. Hoy ganan espacio en las góndolas de los supermercados y “tiendas de delicatessen” (productos de calidad, artesanales, exóticos y diferenciados), a medida que se consolida el gusto y preferencia de los argentinos por productos de alta calidad y sabores diferenciados. Las PYMES gourmet, que en los últimos años habían salido a buscar mercados externos favorecidos por el tipo de cambio, hoy también apuestan al consumo interno, más sofisticado y más rentable⁵³.

El Estado, aporta a la promoción, fomento, apoyo de la competitividad de las cadenas alimentarias. Es así que para las “especialidades alimentarias”, no se concibe un esquema de producción que no ofrezca garantías de origen y una perfecta sincronización de la logística y la distribución. Consecuente con ello, se aprobó entre las aperturas estructurales inferiores de la ex SAGPYA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos), la Dirección de Promoción de la Competitividad y Valor Agregado, cuyo “objeto” es: asistir en las políticas y proponer estrategias y acciones, articulando con otras áreas competentes, para asegurar la calidad, la promoción del valor agregado y la diferenciación de productos, industrializados o no^{54, 55}.

La ex SAGPyA, oficializó mediante la Resolución n° 132/09, el “Programa Nacional de Agregado de Valor” (VALORAR), a cargo de la Subsecretaría de Agroindustria y Mercados, cuyo objetivo es articular estratégicamente diversas herramientas con que cuenta la Secretaría, para potenciar y maximizar los “productos y servicios diferenciados” provenientes de las distintas cadenas agroindustriales. Dicho Programa, fue lanzado por el Secretario de

⁵¹ Entre éstas: 1) la diversidad climática que ofrece numerosos microclimas donde prosperan diferentes tipos de frutos y productos aptos para convertirse en “speciality foods”; 2) la diversidad cultural producto de la inmigración extranjera con el aporte de técnicas, recetas, gustos y productos exóticos; 3) la existencia de consumidores locales con sofisticación y medios económicos suficientes que constituyen una demanda razonable de productos gourmet y similares; 4) el turismo que atrae a extranjeros también sofisticados y con poder adquisitivo lo que posibilita una exportación dentro de las fronteras de muchos productos. Las dos primeras condiciones constituyen las llamadas “condiciones necesarias para la consolidación de una oferta de “speciality foods”, mientras que las dos restantes son “condiciones necesarias para la aparición de una demanda de de dichas especialidades. ALPHA. Estudios de Economía y Negocios S.A. “Programa de apoyo a la reconversión empresarial para las explotaciones. Modelo mejora de la competitividad sectorial- sector alimentos gourmet. Informe definitivo...”, Op. Cit.

⁵² Cronista.com. VILLARO, Daniela. “Productos gourmet: negocio en alza”. 16-06-11 00:00 http://www.cronista.com/contenidos/2011/06/16/noticia_0015.html

⁵³ “Productos gourmet: negocio en alza”. 16-06-11 00:00 http://www.cronista.com/contenidos/2011/06/16/noticia_0015.html

⁵⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA. Resolución n° 35/2009. Bs. As., <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/>

⁵⁵ Entre sus “acciones” figuran: 1) Asistir en las políticas y proponer estrategias y acciones, articulando con otras áreas competentes, para asegurar la calidad, la promoción del valor agregado y la diferenciación de productos, industrializados o no. 3) Elaborar y proponer mecanismos de normalización y certificación de calidad de productos alimenticios y agroindustriales así como el desarrollo y adopción de modelos y sistemas voluntarios para el aseguramiento de la “calidad y diferenciación de productos”, coordinando su accionar con los distintos organismos con competencia en la materia. 6) Elaborar propuestas tendientes a la unificación y simplificación de normativas y estrategias vinculadas a los productos alimentarios y agroindustriales emanadas de las autoridades nacionales, provinciales y/o municipales. 7) Asistir y asesorar en lo relativo a la aplicación y contralor de la Ley n° 25.380 de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas y en la aplicación de la Ley n° 25.127 de Producción Ecológica, Biológica u Orgánica. 8) Coordinar y administrar el Sello de Calidad "alimentos argentinos, una elección natural" y su versión en idioma inglés, "argentine food, a natural choice". Ministerio de agricultura, ganadería y pesca. Resolución n° 395/2010. Bs. As., 5/10/2010. <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/173539/norma.htm>



Agricultura el día 1º de diciembre de 2008 y cuenta con una serie de instrumentos para el sector agroindustrial, entre los que se incluye: programas de Producción Orgánica (PRODAO); Gestión de la Calidad y Diferenciación de Alimentos (PROCAL); Sello de Calidad “Alimentos Argentinos”; DO e IG; Promoción de Exportaciones de Alimentos con Alto Valor (PROARGEX); Información Estratégica para las PYMES Alimentarias (RedIPA) Programa de Promoción y Desarrollo de Proyectos Agroindustriales y Turismo Rural (PRONATUR). “VALORAR” pretende alcanzar una dinámica interacción entre los diferentes eslabones de las cadenas agroindustriales que participan en el proceso de “agregado de valor”⁵⁶.

A su vez, el “Programa de Gestión de la Calidad y Diferenciación de Alimentos” (PROCAL) busca contribuir al aumento de competitividad del sector agroalimentario Argentino a través de la incorporación de mayor valor agregado, entre los distintos eslabones que conforman las cadenas agroalimentarias”, con la finalidad de contribuir a incrementar las ventas de “alimentos argentinos diferenciados” a partir de la mejora de sus capacidades competitivas. Su “objetivo general” del proyecto es el incremento de la adopción y desarrollo de herramientas de agregado de valor (sistemas de gestión de calidad y de diferenciación de alimentos) por parte de las empresas⁵⁷.

Otro programa es el denominado “Producción Nacional para la Producción Orgánica” (PRODAO), que fue aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo nacional n° 206/01 y funciona dentro de la jurisdicción de la ex SAGPyA, actual SAGyP (Secretaría de Agricultura,

⁵⁶ Boletín n° 65 - Buenos Aires, Febrero de 2009 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. http://www.alimentosargentinos.gov.ar/news/09/N_65.htm

⁵⁷ 1) Contribuir a la internalización e incorporación de atributos relacionados a la “diferenciación, seguridad y calidad en los alimentos”, que permitan generar aumentos cuali-cuantitativos en las cadenas de valor que conforman el sector agroindustrial; 2) alcanzar un desarrollo más armónico, articulado y coordinado entre los distintos eslabones que conforman las cadenas de valor, mediante la formación de ventajas competitivas dinámicas crecientes; 3) contribuir a la apertura de nuevos mercados en función de la colocación de productos agroindustriales diferenciados y certificados por calidad; 4) promover un mejor posicionamiento dentro del mercado interno de aquellas empresas que ofrezcan productos alimenticios más seguros y confiables, demandados por nichos de consumidores más exigentes. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar> auditoría. El derecho de uso del sello es gratuito. La vigencia de este derecho es por un plazo de 2 años, contados desde la fecha de publicación del acto administrativo que lo otorga. Previo a cumplirse este período, el cesionario debe solicitar la renovación de uso. Se podrán realizar renovaciones sucesivas el uso del sello en idéntico carácter por período de 2 años. Puede ser denegada la solicitud del sello cuando el solicitante del sello no cumpla con la presentación de la documentación y las obligaciones mencionadas en la Resolución o en el Reglamento. La solicitud también podrá ser denegada por completo cuando el producto de que se trate no sea elaborado dentro del territorio argentino. Esto incluye la elaboración del producto como también que la materia prima principal utilizada sea proveniente de nuestro país, igualmente según el producto se analizará cada caso en particular. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar>

⁵⁷ Auditorías de: “cumplimiento del protocolo”. Las auditorías al productor o a las empresas productoras/elaboradoras y/o manipuladoras de alimentos, serán efectuadas periódicamente por una entidad debidamente acreditada ante el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) o ante el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). La selección de la empresa que realizará la auditoría es realizada sólo por el productor o la empresa solicitante del sello, entre las empresas que figuran en el listado de empresas auditoras publicado en la página www.sagpya.gov.ar/alimentos. Se deben realizar un mínimo de 4 auditorías durante el plazo de vigencia del contrato de cesión de uso del sello, esto es 2 años. La solicitud del sello no requiere la certificación de ningún sistema de gestión de calidad, sólo el cumplimiento de un protocolo que será “auditado, no certificado”. *Ibid.*

⁵⁷ Se prevén sanciones ante las infracciones, tal es en el caso de que un cesionario del sello no hubiera cumplido con las obligaciones asumidas en el “contrato de cesión o en la Resolución o en el Reglamento”. También, si se presentan denuncias y reclamos suscitados. *Ibid.*

⁵⁷ Se aprobaron los siguientes protocolos de calidad: resolución SAGyP n° 324/010, para coles de bruselas; resolución SAGyP n° 75/11, para aceite de oliva virgen extra argentino; SAGyP n° 605/11, para radicchio fresco; Res. SAGyP n° 22/12, para naranjas dulces frescas; Res. SAGyP n° 49/12, aceite de girasol, entre otros. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sello/Sello.php> .gov.ar/lacteos/



Ganadería y Pesca). Sus “objetivos” son: 1) promover el desarrollo integral de la Producción Orgánica en todo el país; 2) evidenciar y potenciar las ventajas competitivas que en la materia tiene nuestro país; 3) facilitar la producción y comercio de productos orgánicos; 4) incrementar la presencia de los productos orgánicos en el mercado; 5) fortalecer el sistema de control y la confianza de los consumidores; 6) identificar y facilitar la fuente de financiamiento⁵⁸.

Además, de interés, es el Programa “Promoción de Exportaciones de Alimentos con Alto Valor” (PROARGEX). Se trata de una iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su “objetivo” es: incrementar en forma sostenible las ventas al exterior de productos diferenciados y de alto valor agregado de las pequeñas y medianas empresas, procurando la ampliación de los destinos de exportación⁵⁹.

Por otra parte, el sello “alimentos argentinos, una elección natural”, es una marca nacional registrada por la ex SAGPyA ante el I.N.P.I, que facilita la identificación de los alimentos argentinos y sus atributos, distinguiendo una imagen nacional, posibilitando el posicionamiento de los alimentos en los mercados doméstico e internacional, favoreciendo su colocación y comercialización. Busca ser el “sello de calidad” de referencia para la industria alimentaria que promueva la distinción y otorgue “valor” a los alimentos argentinos⁶⁰.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ <http://www.proargex.gov.ar/>

⁶⁰ Entre sus “objetivos” se señalan: 1) Promover y resguardar la autenticidad y originalidad de los alimentos argentinos, en virtud de las circunstancias sociales, culturales y naturales de producción, elaboración y transformación; 2) impulsar la incorporación de “atributos de valor diferencial” en los alimentos argentinos; 3) otorgar un distintivo especial a los alimentos argentinos que presenten atributos de valor característicos y constantes, y que respondan a criterios de valoración significativos, objetivos, mensurables y rastreables; 4) promover el reconocimiento inmediato por parte del consumidor de una calidad que satisfice una expectativa o gusto determinado por sobre los estándares que fija el Código Alimentario Argentino; y la “diferenciación” de los productos con el sello en los canales de comercialización y en los puntos de venta; 5) brindar a clientes y consumidores garantía de que los productos son elaborados en conformidad a características específicas y/o condiciones especialmente establecidas en los respectivos protocolos; 6) difundir y promocionar las características de valoración de los productos que ingresen al sistema voluntariamente; 7) fomentar la coordinación de las entidades involucradas en la promoción de los alimentos argentinos en el exterior. Quién otorga el “sello” es el MAGyP de la Nación y pueden solicitar el sello las personas físicas o jurídicas, que sean productoras o empresas productoras y/o elaboradoras de alimentos y que cumplan con las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), según corresponda. El sello es para el producto en cuestión para el cual se solicita el derecho de uso. Por tratarse de una “marca”, la cesión es siempre entre personas (físicas o jurídicas) y quien analizará y evaluará la documentación presentada por el productor o empresa para la cesión del sello, es la Dirección a cargo. Como condiciones para recibir la cesión del sello se establecen la presentación de la documentación solicitada por la empresa, el producto, el proyecto de rótulo, y la intervención del MAGyP. Otorga el derecho de uso temporal sin exclusividad del sello “alimentos argentinos una elección natural” y su versión en inglés “argentine food, a natural choice”. Será responsabilidad del productor o la empresa productora/elaboradora y/o manipuladora de alimentos o bebidas, poner a disposición del auditor todos los medios necesarios para asegurar un efectivo y eficiente proceso de auditoría. El derecho de uso del sello es gratuito. La vigencia de este derecho es por un plazo de 2 años, contados desde la fecha de publicación del acto administrativo que lo otorga. Previo a cumplirse este período, el cesionario debe solicitar la renovación de uso. Se podrán realizar renovaciones sucesivas el uso del sello en idéntico carácter por período de 2 años. Puede ser denegada la solicitud del sello cuando el solicitante del sello no cumpla con la presentación de la documentación y las obligaciones mencionadas en la Resolución o en el Reglamento. La solicitud también podrá ser denegada por completo cuando el producto de que se trate no sea elaborado dentro del territorio argentino. Esto incluye la elaboración del producto como también que la materia prima principal utilizada sea proveniente de nuestro país, igualmente según el producto se analizará cada caso en particular. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar>



Asimismo se regula sobre las “auditorías”⁶¹; se estipulan sanciones y causales de extinción del uso del sello⁶². Se han otorgado sellos para diversos alimentos⁶³.

CONCLUSIONES

Argentina, ha iniciado el camino de la “certificación de especialidades alimentarias”, evidenciado a través de los programas y normas reseñadas. Pero aún es la “base contractual” el principal sostén de los “procesos de dichas certificaciones”, operando en el ámbito de las voluntades del empresariado agroalimentario.

Los “speciality foods” contribuyen a la competitividad y el desarrollo de los “agronegocios de especialidades alimentarias”, aunque aún falta mucho por hacer referido a regulaciones jurídicas, pasando de un “soft law” a un “hard law”. Todavía nos encontramos con un “objeto material agrario” y “forma jurídica extra agraria”. Y, si los “agronegocios” en general, constituyen un campo de construcción interdisciplinaria en proceso, más aún lo son los “agronegocios de especialidades alimentarias”. En ambos casos, no solo se debe buscar la competitividad, sino la justicia social y la sostenibilidad. El Derecho, es un instrumento que puede aportar a su desarrollo.

⁶¹ Auditorías de: “cumplimiento del protocolo”. Las auditorías al productor o a las empresas productoras/elaboradoras y/o manipuladoras de alimentos, serán efectuadas periódicamente por una entidad debidamente acreditada ante el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) o ante el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). La selección de la empresa que realizará la auditoria es realizada sólo por el productor o la empresa solicitante del sello, entre las empresas que figuran en el listado de empresas auditoras publicado en la página www.sagpya.gov.ar/alimentos. Se deben realizar un mínimo de 4 auditorías durante el plazo de vigencia del contrato de cesión de uso del sello, esto es 2 años. La solicitud del sello no requiere la certificación de ningún sistema de gestión de calidad, sólo el cumplimiento de un protocolo que será “auditado, no certificado”. *Ibid.*

⁶² Se prevén sanciones ante las infracciones, tal es en el caso de que un cesionario del sello no hubiera cumplido con las obligaciones asumidas en el “contrato de cesión o en la Resolución o en el Reglamento”. También, si se presentan denuncias y reclamos suscitados. *Ibid.*

⁶³ Se aprobaron los siguientes protocolos de calidad: resolución SAGyP n° 324/010, para coles de bruselas; resolución SAGyP n° 75/11, para aceite de oliva virgen extra argentino; SAGyP n° 605/11, para radicchio fresco; Res. SAGyP n° 22/12, para naranjas dulces frescas; Res. SAGyP n° 49/12, aceite de girasol, entre otros. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sello/Sello.php>



The Export Contracts in the Field of Agribusiness

Los Contratos de Exportación en el Ambito de los Agronegocios

Claudia R. Zemán¹

Abstract

The agribusiness model has fundamental importance in Argentina, since it was adopted for the exploitation of grains, especially soy, and their subsequent export. It is the most remarkable economic activity of Argentine agriculture, which deeply modified the structure of agricultural and agro-industrial production. Much of that production is destined for the agro-export, which constitutes the final stage and greater demand of agricultural production; also requires knowledge of the process in order to achieve business success. Contractual bases and international rules (INCOTERMS) are necessary in order to apply the model, which will define the scope of commercial clauses included in international sales contract. In addition, for the success of the export project, the market's profile should be known, directed to satisfy consumer's demands. However, while this model makes possible vertical integration, in many cases, there are abuses from the commercial sector which assume a dominant role over agricultural producers generating unequal positions. For this reason, Argentine government should establish a fair and equitable agro-export model for the parties involved, to avoid the producer's exploitation as well as the defense of their rights.

Key words

Export Contract, Agribusiness, INCOTERMIS

Resumo

Procura-se abordar no presente artigo a correlação existente entre a contribuição da biotecnologia no desenvolvimento de sementes, tanto convencionais como transgênicas, e a segurança alimentar na realidade da produção agrária e da proteção ao consumidor, seja sob o aspecto de autossuficiência do país, seja no referente aquele quantitativo, seja ainda quanto à qualidade dos alimentos.

Palavras-chave

Segurança alimentar, alimentos, biotecnologia, direito do consumidor, proteção ao consumidor, direito agrário.

INTRODUCCIÓN

El modelo del agronegocio reviste fundamental importancia en la Argentina, toda vez que fue el adoptado para la explotación de granos, en particular la soja, y su posterior exportación. Es la actividad económica más relevante del sector agropecuario argentino, ya que modificó profundamente la estructura de la producción agropecuaria y agroindustrial argentina. Gran parte de esa producción se destina a la agroexportación, que constituye la fase final y la de

¹ Profesora e investigadora de la cátedra de Derecho Agrario y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Santiago del Estero
czeman@arnet.com.ar



mayores exigencias de la producción agropecuaria, y requiere además del conocimiento del proceso para el éxito del negocio.

La realidad actual, caracterizada por una economía global en la cual se compite en todos los mercados, y donde las demandas de los consumidores en cada ámbito exigen que la calidad, oportunidad, precio y forma de presentación de los productos, entre otras exigencias, satisfagan sus deseos, plantea la necesidad de atender cada uno de los aspectos involucrados, para no caer en el fracaso de cualquier proyecto de exportación.

Es notorio, el cada vez mayor número de productores, que decide exportar, para lo cual requiere de herramientas de información correctas, a efectos de concretar esta operatoria comercial.

Para la implementación de este modelo, resultan necesarias bases contractuales y reglas internacionales (INCOTERMS), que delimiten el alcance de las cláusulas comerciales incluidas en el contrato de compraventa internacional. Otro aspecto de vital importancia para el éxito del proyecto, es el claro conocimiento del mercado que tiene como destino la exportación, a efectos de satisfacer las demandas de los consumidores. Sin embargo, si bien este modelo posibilita la integración vertical, en muchos casos, desde el sector comercial se comenten abusos en perjuicio del productor agrario. Por ello resulta imperativo que desde el Estado se establezca un modelo de agroexportación justo y equitativo para las partes involucradas, que no redunde en la explotación de los productores agrarios.

1. Importancia de los agronegocios en Argentina

Resulta importante entender el concepto de agronegocios, y asociado a él lo que se entiende como “Plan de Agronegocios”, para delimitar el alcance de cada uno de los términos y la interrelación entre ambos.

El agronegocio fue definido por John H. Davis y Ray A. Goldberg,² como: la suma total de todas las operaciones comprendidas en la manufactura y distribución de productos agrícolas; operaciones de producción de las empresas agrarias, almacenamiento, procesamiento y distribución de frutos y productos agrarios.

En realidad estamos refiriéndonos a una nueva visión, basada en las cadenas agroalimentarias que comprenden todos los procesos, vinculando a todos los eslabones que intervienen, desde el productor hasta los consumidores finales.

En particular, tratándose de frutos y productos agrarios, más precisamente de “commodities”, el sistema de agronegocios, engloba a todos los participantes involucrados en la producción, procesamiento y marketing de un producto agropecuario. De modo que dicho sistema comprende a: proveedores de insumos agropecuarios; productores, operadores de almacenaje, procesadores, mayoristas y minoristas. Incluye además, a todas las instituciones que intervienen en las sucesivas etapas del flujo de “commodities”, tales como el gobierno, los mercados de futuros y las asociaciones de comercio.

En tanto que el “Plan de agronegocios”, actuará como una herramienta gerencial que resuma una oportunidad de negocios, que considere las condiciones del entorno interno y externo de las empresas, permitiendo planificar y pensar en el futuro, fijando metas y el camino para alcanzarlas.

Este “plan”, debe contemplar todos estos aspectos y relacionarlos y adecuarlos, toda vez que no actúa como una estructura rígida, sino más bien dinámica que puede ser modificada, permitiendo a las empresas agrarias, presentar sus proyectos a efectos de recaudar capital (capital de riesgo) y convencer a inversionistas sobre la existencia de una oportunidad de

² Davis, John H., Goldberg, Ray A. A concept of Agribusiness, Harvard University, Boston: Division of Research Graduate School of Business Administration, 1957,p.135.



negocio (empresas nuevas); y orientar su desarrollo estratégico y su crecimiento sostenido de conformidad con los cambios en el entorno y con la necesidad de supervivencia.(empresas en marcha o establecidas).³

Este modelo fue el aplicado para el cultivo de granos en Argentina. En efecto, la soja en la actualidad, es el cultivo oleaginoso de mayor importancia en el mundo, destacándose Estados Unidos, Brasil y Argentina como los principales productores. En el caso puntual de Argentina, la expansión de su cultivo desplazó a otros tradicionales como girasol, maíz o sorgo, e incluso numerosos productores ganaderos o lecheros, abandonaron su actividad para dedicarse al cultivo de soja, alentados por los menores costos de producción y mayores márgenes de ganancia.

Su producción creció en forma sostenida, en las últimas décadas y la principal razón de este incremento se encuentra en la adopción de la semilla genéticamente modificada. El empleo de esta semilla, resistente al herbicida glifosato, permite reducir el uso de agroquímicos además de facilitar la siembra directa y así disminuir costos de producción. Sin embargo, el modelo del agronegocio adoptado comienza a mostrar vicios en lo que a sustentabilidad se refiere.

De igual modo se advierte, que las exportaciones derivadas de la agricultura conservan un fuerte componente primario, lo que les hace perder competitividad. Frente a esta situación, cada vez más productores, empresas y cooperativas recurren a expertos,⁴ ya que desean cargar valor agregado a la producción de commodities, a efectos de lograr sustentabilidad y estabilidad en el negocio, en particular en lo atinente a sus exportaciones.

En el modelo planteado juega también un papel muy importante el poder del mercado, en el cual influyen fuerzas externas, tales como las acciones estratégicas de las corporaciones multinacionales involucradas en el sistema y la política gubernamental de cada país en materia de producción agraria.⁵

En la producción y comercio de transgénicos, este modelo agroindustrial fue aplicado con distintos resultados, dependiendo de que sector se analice, ya que para las multinacionales las ganancias han sido muy importantes, para lo cual ha coadyuvado el auge mundial de los precios de los productos básicos, que cada vez obtienen precios más elevados, pero además han incidido los avances de la ciencia, lo cual ayudará a duplicar las ganancias para el 2012.

La cadena de valor de la soja en Argentina es una de las más dinámicas y competitivas del país y está integrada por múltiples eslabones dentro del entramado productivo y se encuentra compuesta- entre otros- por productores agropecuarios de todos los tamaños y características, empresas proveedoras de transportes, servicios e insumos, industrias procesadoras y exportadores, generando recursos para todos sus actores y toda la economía nacional. La importancia de la cadena en términos fiscales, de valor agregado, de empleo y de generación de divisas, es indiscutible. Asimismo, Argentina posee uno de los clusters de molienda de soja más eficientes del mundo, fruto de inversiones en industrias de molienda y en complejos portuarios. Esta infraestructura permitió reducir los costos de comercialización lo que finalmente se refleja en los precios, que reciben los productores. El complejo agroindustrial argentino es el principal exportador mundial de aceite de soja, con más del 50% del mercado, cifras que demuestran la importancia de los agronegocios y de las exportaciones que en consecuencia se realizan en nuestro país.

³ Montealto, Guillermo R. El Plan de Agronegocios: Una Herramienta de Desarrollo. PMCollege & Consulting » Agronegocios.

⁴ [http:// www.TodoAgro.com.ar](http://www.TodoAgro.com.ar)

⁵ Zemán, Claudia. Implicancias jurídicas en torno a la comercialización de organismos modificados genéticamente.



2. La agroexportación: requisitos y fases involucrados

La agroexportación constituye la fase final y la de mayores exigencias de la producción agropecuaria, a la que se debe brindar especial atención. En una economía global se compete en todos los mercados y las demandas de los consumidores en cada mercado exigen que la calidad, oportunidad, precio y forma de presentación de los productos, entre otras exigencias, satisfagan sus deseos, que de no ser atendidas convenientemente conllevan al fracaso de cualquier proyecto de exportación.

La internacionalización es una operación estratégica, que va más allá de hacer ventas en el exterior por medio de contactos con importadores o realizar trámites de exportación.

Por ello, aquellos que tengan como meta exportar productos agrarios, previo al inicio de cualquier acción, deberán conocer adecuadamente el proceso de la agroexportación antes de empezar, para no incurrir en decisiones erróneas que malogren su plan. Asimismo, si bien algunas de las etapas involucradas en el proceso pueden ser asumidas por el canal de comercialización, y la operatividad de la exportación por otros agentes, no obstante ello, los interesados deben conocerlas, a fin de controlar todos los aspectos relacionados con la internacionalización de sus empresas.⁶

Para el éxito de una agroexportación se deben cumplir una serie de requisitos y trámites ante diferentes organismos gubernamentales. De igual modo, el desarrollo de un emprendimiento exportador, supone la disponibilidad previa de la capacidad suficiente para hacer frente a futuros pedidos, dentro de la franja del mercado a posicionarse, ya que de no cumplirse en tiempo y forma con los compromisos asumidos, se puede ocasionar la pérdida de un mercado al cual costó trabajo acceder.

De acuerdo al volumen de la empresa, la exportación puede ser: a) directa (generalmente empresas de mediana y gran escala), cuando el exportador contacta directamente al importador o ; b) indirecta, en la cual se opera por intermedio de un agente de exportación, (generalmente empresas de pequeña escala que no cuentan con los recursos ni la infraestructura que les permitan buscar compradores en el extranjero y hacer los trámites necesarios para enviar directamente sus productos al exterior).

En la República Argentina, el proceso de exportación de los productos agropecuarios requiere de la existencia de una empresa debidamente constituida y habilitada para exportar, para lo cual debe estar inscrita en el Registro Unificado. Debe además, contar con el Registro Único de Contribuyentes (RUC), normado a través del Decreto Ley N° 25.732 de fecha 24/09/92.

El RUC es un registro computarizado, único y centralizado que administra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que permite obtener la autorización para la emisión de facturas para la exportación.

Luego, resulta necesario que la empresa diseñe un plan de mercadeo internacional, el cual establecerá objetivos y metas de exportación, indicando las estrategias y acciones que deberán realizarse para penetrar y/o consolidar el mercado escogido. El Plan deberá contar con información sobre los productos que ofrece la empresa y el mercado objetivo al que se pretende ingresar.

A continuación, se procederá a la etapa de ejecución del Plan de mercadeo internacional, la cual incluye la fijación de precios, el envío de muestras y las cotizaciones, así como los diferentes mecanismos promocionales, entre otros.

El exportador puede contactarse en forma directa con el comprador (por fax o correo electrónico), o a través de un “recibidor” (broker), haciéndole llegar muestras, listas de precios, costos de transporte, validez de la oferta y la factura proforma, en la cual se detallan todos los costos que inciden en el precio del producto.

⁶ Montealto, , Guillermo. Op. cit...



Si el importador (comprador) o broker considera ventajosa la oferta, formaliza la compra a través de un Contrato de Compraventa Internacional.

Este instrumento, el contrato, es el documento que estipula los derechos y obligaciones de cada una de las partes contratantes (exportador - importador o broker), con relación a una determinada mercancía, convirtiéndose en un acto jurídico perfecto y dotando a la transacción de legalidad.

En este punto, resulta relevante que el contrato se ajuste a las necesidades de la empresa exportadora, especialmente las condiciones de pago y de entrega. Concretado el contrato, a continuación, el exportador envía a la Agencia de Aduana los documentos comerciales de embarque exigidos por el importador.

La Agencia de Aduana o Despachador Oficial en base a la documentación recibida del exportador, realiza los trámites ante Aduanas solicitando la numeración de la Orden de Embarque y la Declaración Única de Aduanas (DUA), documento oficial para regularizar la salida legal de las mercancías al exterior. Asimismo, la Agencia de Aduanas solicita a la Agencia de Carga el Visto Bueno de la Orden de Embarque y la numeración del Bill of Lading o Airway Bill.

La Agencia de Aduana entrega al exportador los documentos de embarque para que a su vez los remita a su banco y vía courier a su importador.

El banco del exportador (pagador) envía los documentos al banco emisor, si éste los encuentra conforme y procede al desembolso a la cuenta del exportador.

Concretada la operación, el seguimiento y medición de la satisfacción del cliente, es importante, a través del contacto con el mismo para verificar la satisfacción de la operación

Para ello, la empresa deberá fijarse como objetivo, la mejora continua a nivel de la organización de su empresa exportadora, precisamente para incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción de sus clientes, sin descuidar el seguimiento que realice con ellos lo que coadyuvará a identificar oportunidades de mejora⁷.

Un aspecto a considerar por el exportador, es el amplio conocimiento que debe poseer de la plaza donde desea vender sus productos, teniendo en cuenta que muchos estados imponen barreras a productos de terceros países.⁸

Estos obstáculos pueden ser de diferente orden: contingentes arancelarios, paraarancelarios, salvaguardias, precios de entrada, derechos compensatorios, licencias de importación, restricciones sanitarias injustificadas, trámites aduaneros excesivos, acuerdos preferenciales con terceros países, etc.

Para anticipar estas situaciones, y contar con el máximo asesoramiento posible en materia de comercio exterior, el exportador debe realizar una minuciosa investigación, para lo cual puede acudir a un despachante de aduana, al banco con el cual opera, a la aduana, o al sector de comercio exterior de la cancillería de su país para recibir mayor información.

Una vez concretada la operación y cumplido el objetivo fijado, debe cumplir con los compromisos asumidos para posicionarse a nivel internacional y gozar de la confianza del mercado al cual accedió, para el logro de la sustentabilidad del negocio.

⁷ AGROEXPORTACIÓN. Quién y cómo se hace, martes 28 de junio de 2005 <http://www.lamolina.edu.pe/proyeccion/oaeps/noticias/detalledenoticia1.asp?Id=36>

⁸ VILGRÉ LA MADRID, César. Instructivo Básico Para Futuros Exportadores De Granos, Aceites Y Harinas. Dirección de mercados agrícolas. <http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/dma/dma/exportadores.php>



3. De los documentos requeridos en la actividad exportadora

En la actividad de agroexportación, en el ámbito de la República Argentina, se deben elaborar una serie de documentos que permitan ubicar la mercadería en el destino solicitado. Entre los más importantes se pueden señalar:⁹

- 1) Factura Proforma (describe términos y alcances de la operación).
- 2) Certificado de Origen (certifica el origen de las mercaderías del país de exportación).
- 3) Conocimiento de Embarque (se utiliza en el transporte marítimo, representa la propiedad de la mercadería).
- 4) Factura Comercial (es emitida por el exportador y debe llevar la letra "E").
- 5) Hoja de Ruta (se utiliza en cargas terrestres y señala los lugares por donde transita el medio de transporte con destino a la aduana de salida).
- 6) Manifiesto Internacional de cargas (también se utiliza en cargas terrestres, esencialmente contiene los datos del medio de transporte que lleva la mercadería).
- 7) AFIP/DGA multinota (planilla utilizada por los despachantes para realizar trámites ante la aduana).
- 8) Carta de Porte (en las cargas terrestres cumple la misma función que el conocimiento de embarque marítimo, concede la titularidad de la mercadería al poseedor de la misma).
- 9) Guía Aérea (documento para envíos aéreos, asigna la titularidad de la mercadería, equivalente del conocimiento de embarque para cargas marítimas).
- 10) Lista de Empaque (informe sobre contenido, peso bruto y neto de la mercadería, de acuerdo a como se encuentra embalada).

4. Normativa aplicable

Las contrataciones internacionales requieren de normas comunes, a las cuales se deberán ajustar los operadores, para contar con garantías frente a las eventualidades que pudieran surgir en el marco de los mercados cada vez más globalizados.

Ante la necesidad de contar con un marco regulatorio, en 1980, en la ciudad de Viena, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó una conferencia para regular el tema de la contratación en el comercio de mercancías, conferencia que se dio en llamar la “Convención de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías” (Convención de Viena de 1980). Dicho documento recoge una serie de reglas básicas y comerciales que se aplican en los contratos de compraventa de mercaderías, en especial en los casos en que las partes no han definido la mayoría de los asuntos que afectan su relación comercial.¹⁰

Esta normativa —la Convención— se limita a la compraventa y, siguiendo los principios de “libertad y autonomía contractual”, las partes pueden, por medio de un documento escrito, determinar las reglas que gobernarán la relación comercial, sin hacer uso de estos instrumentos legales internacionales.

Otro tipo de normas internacionales que resultan aplicables son los Incoterms (**International Commercial Terms**), que constituyen un conjunto de términos comerciales utilizados por

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ventura, Luis Clemente. La contratación en el comercio internacional: guía práctica para el exportador / Luis Clemente Ventura. – San Salvador: IICA, 2007. 58 p.; 15x22 cm. – (Serie de Agronegocios. Cuadernos para la Exportación / IICA, ISSN 1817-7603 ; no. 08)



compradores y vendedores para realizar cualquier transacción comercial internacional, independientemente del producto, del destino, del medio de transporte o del seguro que se escoja.

Estos términos fueron creados por la Cámara de Comercio Internacional (CCI), en 1936 y han sido actualizados regularmente para adecuarse al desarrollo del comercio internacional en 1974, 1976, 1980, 1990 y en el año 2000. Dichas actualizaciones, se realizaron tomando en consideración la reciente difusión de zonas libres de aduanas, el incremento del uso de las comunicaciones electrónicas en las transacciones comerciales y los cambios en la práctica del transporte.

La clasificación de los trece INCOTERMS 2000 se efectúa en cuatro grupos o familias, a partir de la letra inicial de la denominación (E,F,C,D), son triláteros y representan la abreviatura del término comercial en cuestión.

Esta terminología es aceptada internacionalmente tanto por las oficinas de gobiernos como por las aduanas y por cualquier tipo de empresas y de hombres de negocios alrededor del mundo. Términos como FOB o CIF se reconocen de inmediato y sin mayor discusión en las negociaciones comerciales. Tanto la Convención de Viena de 1980 como los Incoterms, tienen incidencia directa en los contratos de compraventa y de distribución, no así en otros contratos, como el de las licencias.¹¹

Para poder negociar y rematar operaciones internacionales, es preciso tener conocimiento y noción de una serie de conceptos y términos que van a intervenir en el proceso de realización de las transacciones, y además, que esos conocimientos básicos sean concordantes, como una especie de lenguaje universal, aceptado y comprendido por todos los que se dedican a estos menesteres.¹²

Los Incoterms 2000, facilitan la conducta del tráfico internacional y su referencia en un contrato de compraventa, define claramente las obligaciones respectivas de las partes y reduce el riesgo de complicaciones legales.

Los Incoterms deben ser conocidos y reconocidos por los comerciantes, los operadores logísticos, los asesores jurídicos, el personal administrativo, los agentes financieros y todos los negociadores que participan en las transacciones comerciales y mercantiles a nivel internacional.

Pueden ser considerados como una codificación internacional de las definiciones de la forma de expedición, transporte y de entrega acordados entre vendedor y comprador.

Tienen por objeto facilitar un conjunto de reglas internacionales de carácter facultativo, que determinen la interpretación de los principales términos utilizados en los contratos de compraventa internacional. Son también considerados cláusulas de precio, porque al involucrar en diferentes formas a los fletes, seguros y acarreos, tienen incidencia directa en el alcance del precio, al fijar distintos niveles de costos. A partir de su aplicación, se determina el momento y donde se produce la transferencia de riesgos sobre la mercadería del vendedor hacia el comprador, el lugar de entrega de la mercadería, quién contrata y paga el transporte, quién contrata y paga el seguro y qué documentos tramita cada parte y su costo.

De la extensa variedad de incoterms, dos de los más usados son:

- FOB (Free On Board o Libre a Bordo): contrato bajo el cual la responsabilidad del vendedor termina cuando las mercaderías se encuentran a bordo del buque en el puerto de embarque convenido. El comprador debe soportar todos los costos y riesgos de la pérdida y el daño de las mercaderías desde aquel punto, pero también exige al vendedor despachar las mercaderías para la exportación.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.



- CIF (Cost Insurance Freight o Costo Seguro y Flete), el vendedor entrega la mercadería a bordo del buque en el puerto de embarque establecido, pero debe pagar los costos y el flete necesarios para conducir las mercaderías al puerto de destino. El vendedor también debe contratar un seguro y pagar la prima correspondiente a fin de cubrir los riesgos de pérdida o daño que pueda sufrir la misma durante el transporte, el término CIF también exige al vendedor despachar las mercaderías para la exportación.

5. Del contenido del contrato

El contrato internacional incluye una serie de cláusulas tipo que describen los pormenores de la relación y de la operación comercial, tales como nominación de las partes, precio de los productos, cantidades, penalidades, la jurisdicción aplicable y el eventual sometimiento a arbitraje entre otros aspectos.

Sin embargo en este tipo de contrataciones se presentan algunas particularidades propias de la contratación internacional, como en el caso de la jurisdicción aplicable donde se contemplan las leyes y los procedimientos a los que se someterá cualquier problema o reclamo mayor, por incumplimiento de una parte del contrato o de todo el contrato, pero con la posibilidad de que las partes puedan acordar en base a la libertad contractual, que la ley que se aplique sea la ley del país de destino (por ejemplo, los Estados Unidos) pero bajo las normas de la Convención de Viena de 1980; o bien, pueden optar por la legislación de un Estado específico de los Estados Unidos.

Adicionalmente a la cláusula anterior, las partes pueden someter sus diferencias a procedimientos de arbitraje, estableciéndose el tipo de arbitraje, el número de árbitros y el foro arbitral (el lugar) donde tendrá lugar el arbitraje.

Este es un punto que ha ganado muchos adeptos, habida cuenta que los árbitros poseen mejor conocimiento de las reglas que rigen el comercio internacional, muchas veces desconocidas incluso por los jueces de los distintos países.

Asimismo, otro documento de la Organización de las Naciones Unidas, la Convención de Nueva York de 1953 resulta también aplicable para el reconocimiento de sentencias o laudos arbitrales emitidos en el extranjero., ya que si ambos países involucrados son firmantes de la Convención de Nueva York, el procedimiento de reconocimiento del laudo arbitral se establece en base a dicha Convención la cual proporciona normas comunes, y no en base al derecho común de ambos países, con lo que se evita un procedimiento más largo motivado por la diferencia de leyes de cada país.

En casos muy especiales, y cuando el caso lo amerite -especialmente por su monto- se puede incluso invocar el foro arbitral de la Cámara de Comercio Internacional, una de las entidades más respetadas en materia de arbitraje.

Es usual en estos contratos, fijar cláusulas de “*confidencialidad*” en las que las partes determinan los temas y las condiciones que bajo ninguna circunstancia, serán del conocimiento de personas o entidades fuera del acuerdo alcanzado, así como cualquier dato comercial o financiero de la contraparte, incluidos los secretos de fábrica o de los productos propios de cada uno de los firmantes.

Además de los puntos señalados, hay otras cláusulas que, por su naturaleza, dependen del tipo de contrato que se va a firmar. Tal es el caso de la cláusula de “*exclusividad*”, que es un tema que se discute en los contratos de distribución, o la de las “*reservas de competencia*”, que se incluye, no solo en los contratos de distribución, sino también en los de licencia o franquicia, al igual que la de los “*porcentajes de regalías o de comisión*”, que por lo general aparece en los contratos de agente intermediario.



6. Formas contractuales para su implementación

El Contrato Internacional es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas físicas o jurídicas domiciliadas en diferentes países, mediante el cual se crean o se transfieren derechos y obligaciones.

Existen diversas formas contractuales para desarrollar actividades de comercio internacional, entre las cuales aparecen como las más relevantes: el contrato de “compraventa”, que comprende una sola transacción; de “suministro”, que puede incluir entregas repetidas de un producto en el marco de un solo contrato; de “comisión”, por medio de una representación o distribución mercantil; de “licencia”, para el uso o explotación de una patente o una marca; y de “prestación de servicios”.

De las formas contractuales referidas, el contrato de compraventa es el más usual, constituyendo el documento en donde se establece una relación en la que una parte se obliga, con respecto a la otra, a la entrega de un bien o servicio contra la remuneración de un precio determinado en dinero. Este contrato es muy frecuente en la venta de bienes tangibles, el cual no siempre está plasmado en un documento escrito y firmado por las partes. Con frecuencia, basta con tener un pedido de determinado producto y la recepción de la factura respectiva para afirmar que se ha formalizado el contrato de compraventa. En muchas ocasiones, la misma factura actúa como un contrato¹³; en otras, solo se tienen comunicaciones por medios electrónicos.

Cabe acotar que el comercio electrónico ha revolucionado las prácticas de compra y venta a nivel internacional, ya que posibilita comprar y vender por medio de la red mundial electrónica (conocida en inglés como World Wide Web o www), la cual, mediante el uso de códigos numéricos y accesos electrónicos, permite realizar pedidos y pagos, de bienes y servicios, así como su recepción, desde una computadora.

Este método se utiliza cada vez más en el mercado de productos y servicios de turismo y en la compra y venta de boletos aéreos, pero aún está por desarrollarse completamente en la venta de productos tangibles.

Por ello, antes de realizar una operación, el exportador debe negociar los términos y condiciones contenidas en su forma escrita, ya que se incluyen cláusulas que nunca se mencionan en otros documentos tales como un pedido en firme, una factura, un conocimiento de embarque, cartas de crédito y otros papeles tradicionales.

CONCLUSIONES

-Si bien el modelo del agronegocio descrito posibilita la integración vertical, y la agroexportación, en muchos casos, desde el sector comercial se comenten abusos en perjuicio del productor agrario, ya que en definitiva será quien menores ingresos reciba. Por ello resulta imperativo que desde el Estado se establezca un modelo de agroexportación justo y equitativo para las partes involucradas, que no redunde en la explotación de los productores agrarios.

-Frente a las contrataciones internacionales, resulta fundamental para las empresas agrarias que deseen embarcarse en el negocio de la exportación, asesorarse y conocer acabadamente no sólo el mercado de destino de la exportación, en cuanto a las demandas de los consumidores, sino además el tamaño de la contraparte, a efectos de evaluar las posibles consecuencias de negociar con una contraparte poderosa que pueda llegar a dominarlos. Para ello, es importante previamente, investigar la capacidad de la contraparte y contar con adecuado asesoramiento en materia de comercio internacional.

¹³ Hoy día es común la práctica de imprimir las condiciones de la compra y venta del producto al reverso de la factura misma



-Ante un mundo globalizado, resulta necesario contar con conocimientos respecto de los mercados internacionales, a fin de que el país pueda mejorar su economía, promoviendo las exportaciones en todos los niveles empresariales, con miras a incrementar la producción agraria y generar nuevos empleos.

-Se advierte la necesidad de una política coherente en materia de agroexportaciones, que tienda a la sustentabilidad del negocio a nivel internacional y que fortalezca el intercambio comercial entre los distintos países. Para ello será necesario, no incurrir en restricciones al libre comercio que redunden en represalias mutuas entre los países contratantes, a través de medidas paraarancelarias. Situación que se verifica con mayor frecuencia en los últimos tiempos, tal como ha sido denunciado en el último foro internacional de la Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia. Ello requiere del compromiso y de un diálogo sincero entre las partes para allanar el camino hacia el desarrollo sustentable del país y de la región, que redunde en beneficio de todos los factores de la cadena agroalimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGROEXPORTACIÓN. Quién y cómo se hace, martes 28 de junio de 2005 <http://www.lamolina.edu.pe/proyeccion/oaeps/noticias/detalledenoticia1.asp?Id=36>
2. CCI, 2000. Incoterms 2000: Reglas oficiales para la interpretación de los términos de comercio. Paris, Francia. Cámara Internacional de Comercio, Publicación No. 560, Edición 2000.
3. BEMAGUALI. Pasos para exportar, junio 8 de 2009. <http://www.slideshare.net/bemaguali/pasos-para-exportar-1550458>
4. DAVIS, John H., GOLDBERG, Ray A. A concept of Agribusiness, Harvard University, Boston: Division of Research Graduate School of Business Administration, 1957, p.135.
5. <http://www.TodoAgro.com.ar>
6. MONTEALTO, Guillermo R. El Plan de Agronegocios: Una Herramienta de Desarrollo. PMCollege & Consulting » Agronegocios.
7. PONS CORTÈS, Gabriel. Agricultura sostenible, Transgénicos, in Cuadernos de Cooperación Derecho que no se defiende, derecho que se pierde, Editorial Intermón Oxfam.
8. VENTURA, Luis Clemente. La contratación en el comercio internacional: guía práctica para el exportador / Luis Clemente Ventura. – San Salvador: IICA, 2007. 58 p.; 15x22 cm. – (Serie de Agronegocios. Cuadernos para la Exportación / IICA, ISSN 1817-7603 ; no. 08)
9. VILGRÉ LA MADRID, César. Instructivo Básico Para Futuros Exportadores De Granos, Aceites Y Harinas. Dirección de mercados agrícolas. <http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/dma/dma/exportadores.php>
10. ZEMÁN, Claudia. Implicancias jurídicas en torno a la comercialización de organismos modificados genéticamente. Análisis de Derecho comparado. Ana Carretero García (Dir.)133 Colección estudios. Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha, Cuenca, 2011, p. 369 a 377.



Jean Monnet Chair

The Department of Law at the Faculty of European Studies and Regional Development, Slovak University of Agriculture in the year 2011 gained a project within the European program Jean Monnet: Jean Monnet Chair “EU Agrarian Law”.

The submitting of the project which was elaborated by a team of experts was foregone by difficult preparation of the content. The content of the project was prepared mainly with the intention to provide the graduates from the university with the knowledge from the area of the EU agrarian law.

In order to successfully implement the project, 5 education modules were created in particular: EU Agrarian Law, European Union, EU Legislation, Administration Law in the EU Agriculture and Intellectual Property Law in the EU Agriculture. The education part within the modules has already been initialized.

Beside the teaching process there are also numerous events organized in order to promote the ideas of the projects. These events have either information or professional character such as seminars, workshops, conferences or study visits. The co-organizing of the world UMAU congress which was held from 5th to 8th June 2012 is a good example of such event as it brought together experts and teachers from the area of the agrarian law from different universities which are associated in the UMAU.

The proceeding volume from the congress which was published with the support of the project serves as an instrument for spreading the information about the project and its outcomes among the experts in the field. More detailed information about the project can be found at the web page: www.fesrr.uniag.sk/chair in the Slovak as well as in the English language. It contains information about the project implementation, the members of the Jean Monnet Department, notifications about organized events as well as links for other interesting web pages and documents.

Jean Monnet Chair is a prestigious title given by the European Commission through the European Education Audiovisual and Culture Executive Agency. The teachers from all around the world can apply for the title. The main objective of the Jean Monnet Chair is to support the university study programs oriented on education about the European integration and the EU law. In the academic environment the Jean Monnet is considered a prove of excellence. The projects are chosen based on their academic importance after consistent and independent evaluation by external evaluators. On 31st July 2012 the Executive Agency of



the European Commission has attributed the “Jean Monnet Plaque” to the Faculty of European Studies and Regional Development of the Slovak University of Agriculture in Nitra which serves primarily as a label signifying quality in European integration studies and representing the achievements of the Chair in this field. At the same time it also provides visibility for the activities of the Chair, presenting it as a focal point within this institution for the promotion of European issues.

Prof. Anna Bandlerova,

J.Monnet Chair



Jean Monnet Chair,

El Departamento de Derecho de la Facultad de Estudios Europeos y Desarrollo Regional de la Universidad Eslovaca de Agricultura obtuvo en el 2011 el proyecto europeo Jean Monnet Chair: “El Derecho Agrario de la UE”.

Uno de los objetivos del proyecto fue la creación de cinco módulos: el Derecho Agrario de la UE, la Unión Europea, la Legislación de la UE, el Derecho Administrativo en la Agricultura de la UE y el Derecho de la Propiedad Intelectual en la Agricultura Europea. Todos los módulos se imparten desde el principio del proyecto.

Además del proceso educativo, contribuyen a la difusión de las ideas del proyecto diferentes eventos, como seminarios, conferencias y visitas educativas. Uno de los eventos es la co-organización del XII Congreso Mundial de la UMAU que tuvo lugar desde el 5 hasta el 8 de junio de 2012.

El Libro de Actas publicado es uno de los instrumentos que van a contribuir a la difusión de los resultados del proyecto. La información más detallada se encuentra en la página web: www.fesrr.uniag.sk/chair. La página web dispone de versión en eslovaco e inglés y contiene informaciones sobre la implementación del proyecto, miembros de la Cátedra de Jean Monnet, eventos realizados y los documentos relacionados al Derecho Agrario.

Jean Monnet Chair es un título de prestigio que proporciona la Comisión Europea a través de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA). Su objetivo es apoyar los programas de estudio universitarios relacionados a la integración europea y el Derecho de la Unión Europea.

La Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural envió a la Facultad de Estudios Europeos y Desarrollo Regional una “placa conmemorativa de Jean Monnet” que confirma la calidad de la Facultad en la enseñanza de la integración europea.

Prof. Anna Bandlerova,

Jean Monnet Chair

Proceeding Volume from International Scientific Conference
Legal Aspects of Sustainable Agriculture

Libro de Actas de la Conferencia Científica Internacional
Aspectos Legales de la Agricultura Sostenible

Number of copies: 70

Published in 2013

454 pages

Proceeding volume was not editorially revised by the publisher, VES SUA Nitra

ISBN 978-80-552-0973-9



Editors:

Anna Bandlerová

Zuzana Bohátová

Monika Bumbalová

**Department of Law, Faculty of European Studies and Regional Development, Slovak University of Agriculture in
Nitra, Slovakia**

**Departamento de Derecho, Facultad de Estudios Europeos y Desarrollo Regional,
Universidad Eslovaca de Agricultura de Nitra, Eslovaquia**

**ISBN 978-80-552-0973-9
www.fesrr.uniag.sk/en**

